

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

WILK BARBOSA PEPLER

GARANTIA DE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

NO REGIME ESTATUTÁRIO:

Riscos da Privatização Obrigatória (EC 103/2019) e das
Crises Cíclicas do Capital

RIO DE JANEIRO

2024

WILK BARBOSA PEPLER

GARANTIA DE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS
NO REGIME ESTATUTÁRIO:
Riscos da Privatização Obrigatória (EC 103/2019) e das
Crises Cíclicas do Capital

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisitos parcial à obtenção do título de Mestre em Direito na área de concentração Teorias Jurídicas Contemporâneas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha.

RIO DE JANEIRO

2024

CIP - Catalogação na Publicação

P422g PEPLER, Wilk Barbosa
Garantia de direitos previdenciários no regime
estatutário: riscos da privatização obrigatória (EC
103/2019) e das crises cíclicas do capital / Wilk
Barbosa PEPLER. -- Rio de Janeiro, 2024.
110 f.

Orientador: Carlos Alberto Pereira das Neves
BOLONHA.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito,
Programa de Pós-Graduação em Direito, 2024.

1. previdência social. 2. privatização. 3. estado
capitalista. 4. neoliberalismo. 5. crises cíclicas
do capitalismo. I. BOLONHA, Carlos Alberto Pereira
das Neves, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

WILK BARBOSA PEPLER

GARANTIA DE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS
NO REGIME ESTATUTÁRIO:
Riscos da Privatização Obrigatória (EC 103/2019) e das
Crises Cíclicas do Capital

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisitos parcial à obtenção do título de Mestre em Direito na área de concentração Teorias Jurídicas Contemporâneas.

Aprovada em: 12/12/2024

Orientador: Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha, Doutor, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes, Doutor, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Luigi Bonizzato, Doutor, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Nildo Domingos Ouriques, Doutor, Universidade Federal de Santa Catarina

Fábio Zambitte Ibrahim, Doutor, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

*“Ainda que eu falasse a língua dos homens
E falasse a língua dos anjos
Sem amor eu nada seria”*

Legião Urbana
Monte Castelo

Para Nadi, amor da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer por toda saúde e proteção que recebi da minha família, em especial, do amor da minha vida, minha estimada esposa Dra. Nadieje de Mari Pepler, que esteve e está ao meu lado feliz na encantadora trajetória do matrimônio, Doutoranda em Direito da UERJ, Mestre em Direito pela UFPR e Bacharel em Direito pela UFSC, grande Advogada, Pesquisadora da CAPES/PROEX e intelectual que me proporciona muita alegria de viver, trocas de saberes incríveis e comprometidas com as transformações sociais que urge construirmos, incentivadora do meu ingresso no Mestrado em Direito desde o lançamento do edital e sua leitura, participou comigo das disciplinas, do projeto e dos trabalhos apresentados na UFRJ durante todo o curso, inspiradora, iluminou a minha mente para perceber os ataques aos trabalhadores do Serviço Público como um todo e a quem eu dedico o presente trabalho por todo amor e carinho compartilhados, que por meio da crítica e revisão contínua da presente pesquisa me faz repensar, reavaliar e reconstruir.

Agradeço in memoriam ao meu Pai, Sebastião Barbosa, e aos meus avós Cecília Lino Barbosa e Oscar Barbosa que ao partirem deixaram exemplos da vida no campo, da necessidade de proteger a natureza e uma saudade eterna no meu coração.

Agradeço à estimada Dona Dolfina Antunes Machado, Mãe da Nadi, ainda que distante, nessa ponte Curitiba/Rio de Janeiro, foi incentivadora cotidiana de nossa vida acadêmica e do nosso casamento como um todo, ela própria servidora pública aposentada da UFPR, que viu e vivenciou as transformações da previdência social tratadas nesta dissertação. Agradeço a minha cunhada, Profa. Dra. Eliege Cristina Pepler (UFPR), Doutora em Estudos Literários pela UFPR e seus filhos Murilo Pepler (Licenciatura em Química pela UTFPR) e Marina Pepler (nossa afilhadinha) pelo exemplo de uma família que valoriza o mundo das letras e investe suas apostas no caminho dos estudos e do desenvolvimento científico.

Desejo agradecer imensamente pela confiança depositada pelo orientador da presente dissertação, estimado Prof. Dr. Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha (UFRJ), que apostou nesse trabalho quando era apenas um projeto, uma promessa de resultado, por acompanhar de forma exemplar o feito e por sugerir as mudanças necessárias para organizar o texto final e os argumentos conquistados pela pesquisa, bem como aos membros da banca examinadora, Prof. Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes (UFRJ), Prof. Dr. Luigi Bonizzato (UFRJ), Prof. Dr. Nildo Domingos Ouriques (UFSC) e Prof. Dr. Fábio Zambitte Ibrahim (UERJ), pela atenção que dedicaram ao nosso trabalho e pelas recomendações de leituras inspiradoras e incorporadas.

Agradeço também a todos os ensinamentos repassados pelos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRJ, que me auxiliaram a desenvolver a pesquisa crítica e interdisciplinar apresentada, em especial ao Prof. Dr. Manuel Eugenio Gándara Carballido, que aperfeiçoou a epistemologia decolonial em nossas reflexões e indicou estudos que foram aproveitados. Também agradeço às servidoras e servidores técnicos administrativos da Secretaria do PPGD/UFRJ e à Coordenadora do PPGD/UFRJ, Profa. Dra. Daniela Silva Fontoura de Barcellos, que permitiram que as atividades da Universidade continuassem mesmo em meio às restrições orçamentárias. Agradeço imensamente pelas inúmeras contribuições aos colegas de curso que participaram comigo dos vários trabalhos, seminários e debates realizados ao longo do Mestrado, que permitiram um forte aprendizado coletivo.

Gostaria de agradecer e registrar o acolhimento que tive no Tribunal de Justiça do Paraná ao longo do Mestrado em Direito da UFRJ, em especial ao Desembargador Stewalt Camargo Filho, hoje Magistrado aposentado, ao Chefe de Gabinete Paulino Iwane Kotaka Junior, bem como ao Desembargador Rosaldo Elias Pacagnan e ao Chefe de Gabinete Fabio Francis Campigotto.

Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2024.

Wilk Barbosa Pepler

Tendo em vista a reversão da privatização pela maioria dos países e a acumulação de evidências sobre os impactos sociais e econômicos negativos da privatização, pode-se afirmar que o experimento da privatização fracassou.

Organização Internacional do Trabalho

Reversão da Privatização de Previdência: Questões chaves, 2018.

Quando, juntamente com o desenvolvimento multifacetado dos indivíduos, suas forças produtivas também tiverem crescido e todas as fontes da riqueza coletiva jorrarem em abundância, apenas então o estreito horizonte jurídico burguês poderá ser plenamente superado e a sociedade poderá escrever em sua bandeira:

“De cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades!”

Karl Marx

Crítica do Programa de Gotha, 1875

RESUMO

PEPLER, Wilk Barbosa. GARANTIA DE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS NO REGIME ESTATUTÁRIO: Riscos da Privatização Obrigatória (EC 103/2019) e das Crises Cíclicas do Capital. Rio de Janeiro, 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

A presente dissertação de mestrado tem por objetivo realizar reflexões sobre o histórico, a dinâmica e as consequências da determinação de obrigatoriedade da instituição do regime de previdência privada para as servidoras e servidores públicos estatutários de todos os entes federados. O trabalho visa analisar como essa instituição obrigatória da previdência privada, da forma como determinada pela Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019, pode garantir (ou não) os direitos previdenciários fundamentais dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo? Para tanto, articula categorias como a previdência social, Estado capitalista, neoliberalismo e crises cíclicas do capitalismo. Busca compreender como ocorreram as Reformas da Previdência no Brasil, sua relação com o funcionamento do modo capitalista de produção e suas crises cíclicas, a forma como a privatização da previdência social contraria os direitos fundamentais previdenciários, a exemplo dos problemas enfrentados em outros países, bem como os limites e possibilidades de afirmação dos direitos sociais. O estudo será desenvolvido a partir da técnica bibliográfica e documental, isto é, presentes em livros históricos, sociológicos, econômicos, jurídicos, dados estatísticos, documentos, revistas, artigos e pesquisa eletrônica, referentes ao problema em questão. Os múltiplos campos de conhecimento privilegiarão um enfoque *dialético* e *realista* no campo jurídico e sócio-histórico crítico interdisciplinar.

Palavras-chave: previdência social; privatização; estado capitalista; neoliberalismo; crises cíclicas do capitalismo.

ABSTRACT

PEPLER, Wilk Barbosa. GARANTIA DE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS NO REGIME ESTATUTÁRIO: Riscos da Privatização Obrigatória (EC 103/2019) e das Crises Cíclicas do Capital. Rio de Janeiro, 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

The purpose of this master's thesis is to reflect on the history, dynamics and consequences of the mandatory establishment of a private pension scheme for statutory public servants of all federative entities. The paper aims to analyze how this mandatory institution of private pensions, as determined by Constitutional Amendment 103 of November 12, 2019, can guarantee (or not) the fundamental social security rights of statutory civil servants? To do so, it articulates categories such as social security, the capitalist state, neoliberalism and cyclical crises of capitalism. It seeks to understand how the Social Security Reforms took place in Brazil, their relationship with the functioning of the capitalist mode of production and its cyclical crises, how the privatization of social security contradicts fundamental social security rights, following the example of the problems faced in other countries, as well as the limits and possibilities of affirming social rights. The study will be carried out using bibliographical and documentary techniques, i.e. historical, sociological, economic and legal books, statistical data, documents, magazines, articles and electronic research on the problem in question. The multiple fields of knowledge will favor a *dialectical* and a *realist* approach in the legal and socio-historical critical interdisciplinary field.

Keywords: social security; privatization; capitalist state; neoliberalism; cyclical crises of capitalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

A) QUADROS

Quadro 1 – Histórico da Previdência dos Servidores Públicos Civis no Brasil.....	18
--	----

B) FIGURAS

Figura 1 - Regimes Previdenciários Brasileiros antes da EC 103/2019.....	32
--	----

Figura 2 – Ciclo do investimento em planos de previdência aberta.....	35
---	----

Figura 3 – Diagrama do método dialético de Marx em O Capital.....	40
---	----

Figura 4 – Acionamentos do <i>circuit breaker</i> pela B3.....	49
--	----

Figura 5 - “Benefícios do Seguro Social dos EUA são menores que em muitas outras nações parceiras”.....	76
---	----

Figura 6 - “Taxa de pobreza” da população com 66 anos de idade ou mais, em porcentagem da população, de 2022.....	78
---	----

Figura 7 - Países que privatizaram o sistema de pensões obrigatório e os que reverteram a privatização, de 1981 a 2018.....	80
---	----

Figura 8 - Evolução de déficits e superávits das EFPC's.....	85
--	----

Figura 9 - Percentual de planos por índice de solvência.....	87
--	----

Figura 10 - Alocação por gestor dos fundos investidos (Prevcom).....	88
--	----

Figura 11 - Distribuição dos ativos (%) - Plano RJPrev-CD.....	89
--	----

Figura 12 - Sistema de Previdência Multipilares da OIT.....	92
---	----

Figura 13 - Alocação dos ativos do ParanaPrevidência por gestor em setembro/2024.....	95
---	----

C) TABELAS

Tabela 1 - Saldo real da seguridade social x saldo apresentado pelo governo federal nos anos 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015.....	26
---	----

Tabela 2 - Diferenças entre previdência privada aberta (EAPC) e fechada (EFPC).....	36
---	----

Tabela 3 - “Taxas de substituição dos rendimentos pela aposentadoria líquida, em porcentagem”, com realce nos dados do Estados Unidos e do Brasil.....	77
--	----

LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ANADEF - Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais

ANBIMA - Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais

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

CAP - Caixa de Aposentadorias e Pensões

CBPP - Center on Budget and Policy Priorities

CPA-10 - Certificação Profissional ANBIMA Série 10

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DRU - Desvinculação de Receitas da União

EAPC - Entidades Abertas de Previdência Complementar

EC - Emenda Constitucional

EFPC - Entidades Fechadas de Previdência Complementar

EUA - Estados Unidos da América

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIE - Fundo de Investimento Especialmente Constituído

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNPRESP - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal

IELA - Instituto de Estudos Latino-Americanos

LC - Lei Complementar

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MONGERAL - Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONU - Organização das Nações Unidas

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PGBL - Plano Gerador de Benefício Livre

PIB - Produto Interno Bruto

PREVIC - Superintendência Nacional de Previdência Complementar

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

RPPS - Regime Próprio de Previdência Social

SIPA - Sistema Integrado Previsional Argentino

STF - Supremo Tribunal Federal

SUSEP - Superintendência de Seguros Privados

TCU - Tribunal de Contas da União

UNAFISCO - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

VGBL - Vida Gerador de Benefício Livre

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 A PRIVATIZAÇÃO OBRIGATÓRIA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM QUESTÃO.....	17
1.1 Histórico do Problema e as Reformas da Previdência dos Servidores Cíveis.....	17
1.2 Debates e Propostas da Reforma da Previdência de 2019 (EC 103/2019).....	24
1.3 Dinâmica da Previdência Privada e a Privatização Obrigatória.....	32
2 CRISES CÍCLICAS DO CAPITALISMO E DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS.....	38
2.1 Dinâmica do Capitalismo em Karl Marx.....	39
2.2 Capital Fictício e Crises Cíclicas do Capitalismo.....	44
2.3 Contradições do Estado Capitalista e Lutas Sociais.....	50
2.4 América Latina, Dependência e Colonialismo.....	57
2.5 Caráter Fundamental dos Direitos Previdenciários.....	60
3 CRÍTICA E ALTERNATIVAS À PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA.....	71
3.1 Realismo jurídico e análise de dados empíricos no Direito.....	71
3.2 Neoliberalismo, experiência dos EUA e aumento da pobreza.....	74
3.3 Experiências de Reforma e Re-Reforma da Previdência.....	79
3.4 Crises e Perdas na Previdência Privada.....	85
3.5 Alternativas de Proteção Social aos Servidores.....	91
CONCLUSÃO.....	98
REFERÊNCIAS.....	103

INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019 alterou profundamente a previdência social de ambos os sistemas, do RGPS (Regime Geral de Previdência Social), destinado aos trabalhadores do setor privado, e dos RPPS's (Regimes Próprios de Previdência Social) de todos os entes federativos, para os servidores públicos civis ocupantes de cargo efetivo (estatutários).

O problema da presente pesquisa se volta para o contexto em que se desenvolveram as mudanças na previdência social das servidoras e servidores públicos estatutários, em especial a “Reforma da Previdência de 2019”. Apesar do projeto inicial prever mudanças ainda mais profundas, a Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019 foi promulgada sem o sistema de contas individuais de seu projeto inicial para os vinculados ao RGPS, porém, ainda manteve parte do intento original com relação aos servidores públicos vinculados aos RPPS's, com a instituição compulsória de previdência complementar por todos os entes federados, conforme os parágrafos 14 e 15 do art. 40 da Constituição da Federal de 1988 (Brasil, 2019b).

O objeto da presente dissertação é a análise crítica da instituição compulsória do sistema de previdência complementar, a previdência privada, com o modelo obrigatório de “contribuição definida”, para todos os servidores públicos que passarem a ser nomeados após a publicação das leis regulamentadoras nos respectivos Estados e Municípios, tendo em vista os movimentos de crises cíclicas do capitalismo, as experiências de outros países que privatizaram seus sistemas de previdência social e suas consequências na garantia efetiva de direitos sociais fundamentais.

Assim, a questão-problema que se propõe é a seguinte: como a instituição obrigatória de regimes de previdência privada para todos os entes federados, da forma como determinada pela Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019, pode garantir (ou não) os direitos previdenciários fundamentais dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo?

Verifica-se que a instituição obrigatória de regimes de previdência complementar, prevista no art. 9º, §6º, da EC 103/2019¹, apresenta peculiaridades que devem ser analisadas em diversas frentes, o que revela as hipóteses da presente pesquisa.

¹ “Art. 9º. (...) § 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional” (Brasil, 2019).

Primeira hipótese, quanto a seus aspectos jurídicos, pela observação da diferença entre um sistema de previdência social público dos RPPS's e os regimes complementares de previdência previstos pela Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, definidos como regime de previdência privada com planos de benefícios de entidades fechadas e de entidades abertas, ambos previstos na nova redação do §15 do art. 40 da Constituição Federal, alterado pela EC 103/2019, é possível compreender a fragilização de garantias que a privatização da previdência social representa. O argumento trazido aqui é o de que o sistema de previdência pública dos RPPS's é estruturado de forma a permitir a implementação das garantias previstas na Constituição, diversamente do sistema inteiramente privado.

Segunda hipótese, as consequências negativas esperadas para a garantia concreta dos direitos previdenciários dos destinatários da norma afetam um conjunto de direitos previstos tanto na forma de direitos humanos em Convenções Internacionais como de direitos fundamentais inscritos na Constituição Federal de 1988. O argumento para questionar a privatização está na necessidade de se conferir força normativa às garantias fundamentais previdenciárias previstas no texto constitucional, à proteção ao direito adquirido e à proteção do direito ao planejamento de vida das trabalhadoras e trabalhadores do setor público.

Terceira hipótese, a privatização da previdência revela o alto risco inerente de se lançar a previdência dos trabalhadores no setor público nas operações do mercado financeiro, com a aplicação do modelo de “contribuição definida”, no qual os servidores sabem somente quanto vão contribuir, mas não tem garantia de quanto (ou se) irão receber como aposentadoria ou pensão, tomando como fundamento o problema das crises cíclicas do capitalismo e seus efeitos no mercado de capitais, assim como os estudos econômicos e sociais de agências internacionais, como a OIT (Organização Internacional do Trabalho), e diversos economistas, que apresentam as experiências de reformas e *re-reformas* na previdência social de outros países. O argumento neste ponto da pesquisa é apresentar, com estudos empíricos, as falhas na implementação do sistema privado de previdência, sua suscetibilidade às crises econômicas e financeiras e as alternativas levantadas por diversos estudos às reformas privatizantes.

O marco teórico escolhido para efetuar a análise do problema tem como base a utilização do instrumental teórico do materialismo histórico-dialético, partindo das obras de Karl Marx, passando pela análise do Estado Capitalista como campo de contradições e lutas sociais com fundamento nos estudos dos teóricos neomarxistas, além de observar os efeitos da integração dos países da América Latina ao capitalismo internacional pelos trabalhos de teóricos latino-americanos, bem como o próprio caráter fundamental dos direitos sociais

previdenciários e outros correlatos, como o direito adquirido e a discussão teórica acerca da proteção ao planejamento de vida como direito fundamental.

No que se refere à metodologia, o método de procedimento adotado será o *monográfico*, com o estudo de instituições, normas jurídicas, estudos econômicos e sociais, além das experiências de reforma da previdência social com a finalidade de se obter melhores normatizações no campo das garantias e direitos fundamentais.

Quanto às técnicas de pesquisa, para que sejam alcançados os objetivos já expostos o estudo foi desenvolvido a partir da técnica bibliográfica e documental, isto é, com base no material presente em livros históricos, sociológicos, econômicos, jurídicos, processos judiciais e administrativos, documentos, revistas, artigos e pesquisa eletrônica, referente ao problema em questão. Os múltiplos campos de conhecimento privilegiarão um enfoque *dialético*, de um complexo de processos em movimento, e *realista*, no sentido do desenvolvimento de um trabalho sociojurídico com utilização de dados empíricos para revelar o direito em ação, com o fim de desenvolver um estudo sócio-histórico crítico interdisciplinar.

Assim, para desenvolver o presente trabalho, no primeiro capítulo será apresentado o problema da privatização obrigatória da previdência dos servidores públicos, com uma análise do histórico das reformas previdenciárias, em especial a Reforma da Previdência de 2019 (EC 103/2019) e a dinâmica da previdência privada para então melhor analisar a privatização obrigatória determinada pela EC 103/2019.

Com o fim de permitir a compreensão do problema, será exposta no segundo capítulo a dinâmica do capitalismo conforme a obra de Karl Marx e outros pensadores relevantes no campo do materialismo histórico-dialético, passando-se à análise das crises cíclicas do capitalismo, a relação desses movimentos com a América Latina e da relação entre direitos previdenciários, direito adquirido e direito a um planejamento de vida, para permitir uma maior compreensão do caráter fundamental dos direitos previdenciários no Brasil.

No terceiro capítulo, com vistas a utilizar uma visão *realista* do direito, serão trazidos os argumentos, estudos e dados estatísticos em torno das reformas e re-reformas da previdência social em diversos países, tanto nos EUA, berço do ideário neoliberal, como na América Latina, além de demonstrar os efeitos das crises financeiras nos planos de previdência privada, inclusive no Brasil, para traçar um esboço de alternativas para a garantia da proteção social das servidoras e servidores públicos brasileiros.

Nesse sentido, é importante compreender o contexto da previdência social dos servidores públicos civis, seu histórico e reformas, além de se questionar como os direitos fundamentais podem ser reafirmados frente às crises cíclicas do capitalismo.

Ao final desses esforços de pesquisa, cabe definir linhas gerais para propostas normativas que fortaleçam o sistema público de previdência social, afastando-se os argumentos de economia para o aparato do Estado e pretensa necessidade de redução de garantias sociais, que não se sustentam, pois, pelas avaliações e estudos apresentados, ressalta-se que o sistema de previdência privada tem como único fim gerar lucros aos gestores do capital, em detrimento do futuro das trabalhadoras e trabalhadores do serviço público.

1 A PRIVATIZAÇÃO OBRIGATÓRIA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM QUESTÃO

A Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019 alterou profundamente a previdência social de ambos os sistemas, do RGPS (Regime Geral de Previdência Social), destinado aos trabalhadores do setor privado, e os RPPS's (Regimes Próprios de Previdência Social) de todos os entes federativos, para os servidores públicos civis ocupantes de cargo efetivo (estatutários).

Dentre as mudanças, cabe analisar neste estudo como a instituição obrigatória de regimes de previdência privada para todos os entes federados, da forma como determinada pela Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019 (EC 103/2019), pode garantir (ou não) os direitos previdenciários fundamentais dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo?

Para tanto, é importante compreender o contexto da previdência social dos servidores públicos civis, seu histórico e reformas, além de se questionar como os direitos fundamentais previdenciários podem ser reafirmados frente às crises cíclicas do capitalismo.

1.1 Histórico do Problema e as Reformas da Previdência dos Servidores Civis

A compreensão das mudanças no financiamento e regime jurídico aplicável ao sistema de previdência social no Brasil demanda uma introdução histórica voltada para as alterações no tratamento da previdência dos servidores públicos civis, atingidos pela Reforma da Previdência de 2019.

Cada período histórico envolveu uma diferente relação entre Administração Pública e servidores ou funcionalismo público, que definiu, de alguma forma, a conformação do regime de previdência social aplicado aos segurados e seus dependentes, passando de uma fase embrionária de previdência privada instituída pelo Estado (Império do Brasil), para um longo período de custeio exclusivo da previdência dos servidores civis integralmente pelo Tesouro (República Velha até a Emenda Constitucional nº 03/1993), seguida da progressiva ampliação do sistema contributivo e criação da previdência complementar (EC 03/1993 até a atual EC 103/2019).

Para tanto, podem ser relacionados os seguintes momentos históricos para a previdência dos servidores públicos:

Quadro 1 – Histórico da Previdência dos Servidores Públicos Civis no Brasil

Período Histórico	Norma	Financiamento	Regime Jurídico
Império do Brasil (1822-1889)	Decreto de 1835 (Montepio)	Privado (segurados)	Entidade Privada
República Velha (1889-1930)	Constituição (1891)	Tesouro	Público (Tesouro)
1º Governo de Getúlio Vargas (1930-1937)	Constituição (1934 e 1937)	Tesouro	Público (Tesouro)
Estado Novo (1937-1946)	DL 1713/1939	Tesouro	Público (Tesouro)
Governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1964)	Constituição (1946)	Tesouro	Público (Tesouro)
Regime Militar (1964-1985)	Constituição (1967) e EC 1/1969	Tesouro	Público (Tesouro)
Governo José Sarney (1985-1990)	Constituição (1988)	Tesouro	Público (Tesouro)
Governo Itamar Franco (1992-1995)	EC 03/1993	Tesouro + contribuição dos Segurados	Público (Tesouro)
Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	EC 20/1998 (Fundos, art. 249 do ADCT)	Tesouro + contribuição dos Segurados, facultada a criação de fundos para gerir o RPPS	Público (Tesouro) e Privado (Fundos para RPPS e permissão para Previdência Complementar)
1º Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)	EC 41/2003	Tesouro + contribuição de Estado/Segurados/Inativos, facultada a criação de fundos para gerir o RPPS (perda da paridade)	Público (Tesouro) e Privado, (Fundos para RPPS e permissão para Previdência Complementar “Pública”)
Governo Dilma Rousseff (2011-2016)	Lei 12.618/2012 (FUNPRESP), EC 70/2012 e EC 88/2015.	Tesouro + contribuição de Estado/Segurados/Inativos. Criação do FUNPRESP e outras previdências complementares. EC's que alteram as aposentadorias por invalidez e compulsória.	RPPS + FUNPRESP (Previdência Complementar Pública Federal) e previdências complementares em alguns Estados e Municípios.

Governo Jair Messias Bolsonaro (2019-2022)	EC 103/2019	Tesouro + contribuição de Estado/Segurados/Inativos, facultada a criação de fundos para gerir o RPPS, <i>exceto</i> na Previdência Complementar, <i>que não inclui contribuição do Estado.</i>	Público (Tesouro) e Privado (Fundos para RPPS e <i>obrigatoriedade</i> para instituir Previdência Complementar, <i>aberta ou fechada</i> , com entidades <i>públicas ou privadas</i>)
--	-------------	--	--

Fonte: Elaboração própria do autor, com base nas Constituições e leis citadas.

Os registros mais antigos da Previdência Social no Brasil relativa a servidores públicos podem ser encontrados no período do *Império*, com a fundação, em 1835, do *Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado (MONGERAL)*, entidade sem fins lucrativos de caráter privado que tinha como objetivo prover de recursos financeiros os dependentes de todos os funcionários públicos do Império (Brasil, 2021). Conforme o texto do capítulo I, artigo único, do Decreto nº 2.845, de 13 de novembro de 1861: “O Monte Pio Geral tem por fim salvar da indigência as pessoas que por si ou por outrem se habilitarem na forma declarada nos presentes Estatutos para virem a ter pensões ou rendas vitalícias.” (Brasil, [1861]).

Nesta etapa inicial, as primeiras entidades que administravam alguma forma de poupança e benefícios previdenciários a seus agentes públicos foram constituídas como entidades privadas, sendo integradas e financiadas pelo Estado somente nas décadas posteriores (Brasil, 2021)².

Porém, a previsão constitucional da previdência social no Brasil ocorreu apenas com a *Constituição da República de 1891*, que previu em seu artigo 75: “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação” (Brasil, [1891]).

É interessante observar que, neste período, a previdência dos trabalhadores do setor privado somente foi regulamentada com a chamada Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682/1923),

² Como consta da introdução ao livro de atas do Montepio, sucedida atualmente pela seguradora MAG Seguros: “A importância dos documentos do acervo do Montepio pode ser também dimensionada pelo contexto histórico da previdência na civilização moderna. Na Inglaterra, estabeleceu-se a estrutura de um sistema de aposentadoria para seus funcionários em 1712, o que pode ser a iniciativa pioneira mundial. Na França, somente através da lei de 27 de setembro de 1885, veio a ser estabelecido um estatuto obrigatório para as caixas de assistência. Nesse período, a Alemanha (1883-1889) editou leis que ficaram conhecidas como Leis de Bismarck, marco representativo na história do previdencialismo. Já no novo mundo, nos Estados Unidos da América do Norte, pode ser citado o plano de aposentadoria do corpo de polícia da cidade de Nova Iorque em 1857.” (Brasil, 2021)

que obrigou as companhias ferroviárias do país a criar Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's)³.

Com a *Constituição Federal de 1934*, no Governo de Getúlio Vargas, foram detalhados os direitos previdenciários aos funcionários públicos em seu artigo 170, como a aposentadoria compulsória aos 68 anos e a aposentadoria por invalidez com proventos integrais (Brasil, [1934]). Semelhantes disposições constaram no artigo 156 da *Constituição Federal de 1937* (Brasil, [1937]).

Os artigos mencionados definiam preceitos “já em vigor”, de eficácia plena, e remetiam o restante dos direitos dos servidores a um futuro Estatuto dos Funcionários Públicos, que somente veio a ser promulgado durante o regime de exceção da Era Vargas, o *Estado Novo*, com o *Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939*, que previu a possibilidade de aposentadoria dos funcionários públicos por tempo de serviço, porém, somente se “forem julgados merecedores dêsse prêmio pelos bons e leais serviços prestados à administração pública” (Brasil, [1939]).

A ideia de que a aposentadoria seja um “prêmio” ao servidor público, ao invés de um direito individual e fundamental, marcou o tratamento do instituto⁴.

A *Constituição Federal de 1946*, por sua vez, previu no artigo 191 o direito do funcionário público à aposentadoria por invalidez, compulsória aos 70 anos e por tempo de serviço após 35 anos de serviço (Brasil, [1946]).

Após, a *Constituição Federal de 1967*, outorgada durante o regime militar, previu direitos semelhantes aos funcionários públicos em seu artigo 100 e seguintes (Brasil, [1967]). Os mesmos direitos foram mantidos com a *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*, durante o regime de exceção, no artigo 101 e seguintes (Brasil, [1969]).

Na atual *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (CRFB), foram definidos os direitos previdenciários dos servidores públicos civis no artigo 40, que previa, em sua redação original, a aposentadoria por invalidez permanente, compulsória aos 70 anos de idade e voluntária, com proventos integrais aos 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres, entre outras regras (Brasil, 1988).

³ Conforme Ricardo Westin: “A Lei Eloy Chaves obrigou cada companhia ferroviária do país a criar uma caixa de aposentadorias e pensões (CAP), departamento incumbido de recolher a contribuição do patrão e a dos funcionários e pagar o benefício aos aposentados e pensionistas. No decorrer de 1923, 27 empresas instituíram suas respectivas CAPs.” (Westin, 2019)

⁴ Para os magistrados Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari: “Tal concepção impregnou o conceito de aposentadoria no serviço público até os dias atuais, não sendo difícil localizar, na doutrina de Direito Administrativo, quem ainda declare que a aposentadoria é um prêmio pelos serviços prestados pelo servidor.” (Castro; Lazzari, 2020, p. 1548)

Até a promulgação do texto original da Constituição de 1988, a previdência social dos servidores públicos civis era inteiramente custeada por recursos públicos, o que foi alterado pela *Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993*, que incluiu a contribuição dos servidores para custeio da previdência, na forma da lei (art. 40, §6º, da CRFB).

No entanto, a EC 3/1993 não alterou a tendência do aumento no número de pedidos de aposentadoria, tanto no serviço público como no privado, o que gerou a necessidade para o Governo Federal de uma nova reforma⁵.

A *Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998*, aprovada durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, promoveu alterações mais profundas na regulamentação da previdência social dos servidores públicos civis, definindo o “caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” no *caput* do artigo 40. Porém, a previsão de que a previdência social dos servidores seria contributiva somente foi implementada porque a mesma emenda alterou a estrutura de funcionamento do RPPS, que passou a não ser necessariamente atrelado aos orçamentos públicos dos entes federados (tesouro), mas a fundos integrados por contribuições, bens, direitos e ativos de qualquer natureza, como definido pela nova redação do art. 249 do ato das disposições constitucionais transitórias da CRFB.

Além disso, foi nesta emenda que surgiu a primeira previsão constitucional de previdência complementar para os servidores públicos como condição para a limitação dos valores das pensões e aposentadorias ao teto aplicado para o RGPS (§14 do art. 40, da CRFB), delegando para lei complementar o estabelecimento de normas gerais para a instituição de previdência complementar aos servidores efetivos de cada ente federado (§15 do art. 40, da CRFB), condicionando “à prévia e expressa opção” a aplicação destas novas regras aos servidores que tenham ingressado no serviço público até a data do ato de instituição dos respectivos regimes complementares (§16 do art. 40, da CRFB).

A mesma EC 20/1998 alterou o artigo 202 da Constituição para dispor sobre a previdência complementar privada, baseada no sistema de capitalização pela constituição de reservas que garantam o benefício, além de remeter diversas questões referentes ao

⁵ Como explicam Castro e Lazzari: “A Emenda n. 3/1993, contudo, não ensejou alterar as regras de concessão de aposentadorias e pensões, seja no âmbito do serviço público, seja no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, dos trabalhadores em geral, tendo sido mantida a tendência de aumento do número de aposentadorias e pensões. Para reduzir o impacto de tal tendência, houve por bem o Poder Executivo, no ano de 1995, enviar nova proposta de emenda constitucional ao Congresso Nacional, promulgada, com diversas alterações quanto ao texto originalmente proposto, como a Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998.” (Castro; Lazzari, 2020, p. 1549)

relacionamento desta forma de previdência com a União, os Estados e os Municípios para posterior regulamentação por lei complementar (§§ 4º a 6º do art. 202, da CRFB).

As alterações no RPPS e a permissão para se desenvolver o regime de previdência privada faziam parte das metas traçadas pelo Governo FHC em seu Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). Seu principal idealizador foi o então titular do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira, pessoa que, segundo Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes (2017), associava a estrutura da Administração Pública definida pela Constituição Federal de 1988 a um “burocratismo sem precedentes” e qualificava parcela das políticas públicas adotadas como “expansionistas e ingenuamente distributivistas” (Paes, 2017, p. 162-163). Sobre visão do ministro idealizador da “reforma do Estado”, segundo Paes:

Mais que isso, na crítica às políticas ali alcunhadas por Bresser-Pereira de “expansionistas” pode-se ler a crítica reformista à constitucionalização de um extenso rol de direitos sociais e previdenciários, no que vai embutida a ideia então difundida e até hoje viva entre nós de que “a Constituição não cabe no orçamento” (Paes, 2017, p. 163).

Todavia, ainda que esta linha de raciocínio contrária à expansão do rol de direitos sociais estivesse presente no PDRAE elaborado em 1995, o texto do referido plano previa um sistema diverso daquele aprovado com a EC 20/1998, conforme consta do item “7.2.2 A Emenda da Previdência”, pois as alterações promovidas no RPPS eram voltadas a retirar a aposentadoria integral e precoce do funcionalismo, sob o argumento de que “tornam o sistema previdenciário público brasileiro um sistema de privilégios” (Brasil, 1995, p. 64), criava a previdência complementar para contratação com fundos privados, mas afastava a criação de um sistema de capitalização aos servidores, pois salientava que “o Estado é mau gestor desse tipo de fundo” (Brasil, 1995, p. 65)⁶.

Após, quanto à previdência social dos servidores públicos civis, também foi aprovada a *Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003*, alterando, dentre outros dispositivos constitucionais, o *caput* do artigo 40, da Constituição, para fazer constar que o regime de previdência dos titulares de cargos efetivos é de “caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos

⁶ Segundo constou no texto do PDRAE: “Não será necessário, porém - e provavelmente não será conveniente - criar um sistema de capitalização, já que o Estado é mau gestor desse tipo de fundo. O sistema de aposentadoria pública, embora baseado em um cálculo de rendimentos de um fundo virtual, deverá continuar a ser um sistema de repartição e não de capitalização. Em princípio deverá ser comum para os detentores de cargos e empregos.” (Brasil, 1995, p. 65)

pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” (Brasil, [2003]).

A mesma Emenda Constitucional também aniquilou a previsão de *paridade* entre a remuneração dos servidores ativos e o valor dos benefícios previdenciários dos inativos⁷, o que também alterou drasticamente o valor dos benefícios aos servidores que não cumpriram os requisitos para aposentadoria ou pensão até a promulgação da EC 41/2003.

Por outro lado, a alteração realizada no *caput* do artigo 40 foi importante, pois passou a prever expressamente que o ente público era obrigado a contribuir também para os RPPS's, o que fez com que o sistema aplicado aos servidores públicos passasse a ser considerado, de fato, um *regime de previdência social*⁸.

A previsão de que o sistema seja de caráter *contributivo e solidário* também é coerente com a Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe em seu artigo 71, item 1 que o custo das prestações sociais decorrentes da convenção deve ser financiado coletivamente⁹.

Ainda, com a EC 41/2003, o §15 do artigo 40 passou a prever que o regime de previdência complementar dos servidores públicos civis seja implementado por meio de entidades *fechadas* de previdência complementar, de natureza *pública*, o que foi realizado com as primeiras entidades criadas a partir de 2012, no Governo de Dilma Rousseff, a exemplo das Fundações de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP) pela Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, estruturadas na forma de fundação, com personalidade jurídica de direito privado, com autonomia administrativa, financeira e gerencial (art. 4º, §1º, incisos I e II da Lei 12.618/2012).

⁷ O texto original da Constituição Federal de 1988 previa a *paridade* com o seguinte texto: “art. 40. (...) § 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei” (Brasil, 1988).

⁸ Como observam Castro e Lazzari: “Indica-se, assim, a obrigatoriedade não só de contribuição dos agentes públicos em atividade, mas também dos aposentados e pensionistas dos regimes próprios, e ainda, e mais importante, a contribuição do ente estatal, com o que se pode afirmar, apesar das críticas formuladas a vários dispositivos emendados, que se trata, agora, verdadeiramente, de regimes de previdência social, pois que não mais somente o segurado é chamado a prestar contribuições.” (Castro; Lazzari, 2020, p. 1575-1576)

⁹ Conforme texto do art. 70, item 1, da Convenção 102 da OIT: “O custo das prestações concedidas em consequência da aplicação da presente convenção e os gastos de administração dessas prestações devem ser financiados coletivamente por meio de contribuições ou de impostos ou pelos dois meios conjuntamente, de acordo com modalidades que evitem que as pessoas de poucos recursos tenham que suportar encargos por demais pesados e levem em consideração a situação econômica do Membro e das categorias de pessoas amparadas.” (OIT, [2011])

Seguiram-se a Emenda Constitucional nº 47/2005, que alterou a forma de cálculo do tempo de contribuição e criou novas hipóteses de aposentadoria especial; a Emenda Constitucional nº 70/2012, que reinstituiu os proventos integrais para os servidores aposentados por invalidez permanente; e a Emenda Constitucional nº 88/2015, que elevou para 75 anos a idade de aposentadoria compulsória para os ministros de tribunais superiores e permitiu que a idade fosse estendida aos demais servidores públicos por lei complementar (Castro; Lazzari, 2020, p. 1575-1576).

Contudo, a última e mais recente emenda constitucional que alterou significativamente a previdência social dos servidores públicos civil foi a *Emenda Constitucional nº 103/2019*, chamada também de “Reforma da Previdência de 2019”, objeto de análise da presente dissertação.

1.2 Debates e Propostas da Reforma da Previdência de 2019 (EC 103/2019)

A aprovação da Reforma da Previdência de 2019 foi precedida de intensos debates. Ainda no governo de Michel Temer, associações como a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (UNAFISCO) e a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais (ANADEF) apresentaram notas técnicas com o fim de criticar os dados utilizados na propaganda institucional do governo federal para convencer a população acerca da necessidade da reforma previdenciária inscrita na Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016, o que incluiu uma análise da incoerência no aumento da idade de aposentadoria e do tempo de contribuição com base na média da OCDE, quando, na verdade, a expectativa de vida dos países da OCDE é muito superior à do Brasil (Conjur, 2017)¹⁰.

Sobre a PEC 287/2016, também a Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) apresentou estudo que contraria a intenção do governo federal de aprovar uma nova Reforma da Previdência com retirada de direitos sociais. Segundo o relatório “Análise da Seguridade Social 2015” (ANFIP, 2016), diversas administrações apresentam o orçamento da seguridade social como deficitário, fazendo referência às transferências de recursos do orçamento fiscal para o orçamento da seguridade social, sem mencionar as transferências da seguridade social para o orçamento fiscal, como

¹⁰ Como consta da nota técnica: “De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), da ONU, em 2015, a expectativa de vida no Brasil era de 75 anos (para homens e mulheres). A expectativa de vida média dos países da OCDE que fixaram a idade para aposentadoria era de 81,2 anos, ou seja, 6,2 anos a mais do que no Brasil. Ao se aposentar aos 65 anos, no Brasil, o indivíduo teria 10 anos para gozar de sua aposentadoria, enquanto nos demais países esse tempo chegaria a 16 anos.” (Conjur, 2017)

por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), medida que afasta a vinculação de parte da receita pública derivada das contribuições sociais do art. 149 da CRFB, que tem como objetivo constitucional o financiamento da seguridade social¹¹. Como afirma o estudo da ANFIP:

A construção de um conceito deficitário para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se, por outro lado, a sociedade tivesse consciência do superavit da Seguridade Social, estaria em uma luta permanente por mais recursos para a Saúde ou ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas. (ANFIP, 2016, p. 34)

A própria Constituição da República detalha uma diversidade de fontes de custeio para o orçamento da seguridade social, destinado a financiar toda a política federal de garantia dos direitos à saúde, assistência e previdência social, de forma que, segundo os dados da ANFIP, “mesmo com renúncias fiscais, queda na economia e no emprego, o resultado foi superavitário em 2015, assim como nos anos anteriores” (ANFIP, 2016, p. 35).

Os fatores utilizados pelo governo federal para justificar o déficit e, consequentemente, a necessidade de reforma da previdência social, segundo a ANFIP, são: (I) o efeito da DRU sobre o orçamento da seguridade social, que em 2015 retirou R\$ 63 bilhões de reais, porém, segundo a associação, sem afetar as contribuições previdenciárias em específico; (II) a desconsideração das receitas das autarquias, fundações e fundos especiais provenientes de aplicações financeiras, e.g. o valor R\$ 14 bilhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que geram recursos próprios às entidades mas cujos valores são ignorados pelos cálculos do alegado déficit pelo Tesouro Nacional; (III) também são retirados do cálculo as compensações pela desoneração da folha de pagamento das empresas, que geram receitas para a contabilidade da previdência social mas não constam do cálculo oficial do orçamento da seguridade social (ANFIP, 2016, p. 36-38).

¹¹ Segundo informa dados do Senado Federal: “A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado” (Agência Senado, 2015). Ainda, conforme a atual redação do art. 76 dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cujo texto foi alterado pela última vez por força da EC 126/2022: “São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2024, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data” (Brasil, [2024]).

Além disso, segundo a ANFIP, o “déficit” também é justificado pela contagem das receitas e despesas dos servidores públicos federais e dos militares da União, sendo que nenhum deles deveria ser incluído no orçamento da seguridade social previsto no art. 165, §5º, III, da CRFB, o que também ocorre com a inclusão das despesas com a previdência dos servidores do Distrito Federal, de auxílio alimentação e contribuição à saúde dos servidores federais, entre outros excertos que aumentam artificialmente o déficit declarado pelo governo federal para justificar a PEC 287/2016 (ANFIP, 2016). Como o estudo da ANFIP ilustra:

Tabela 1 - Saldo real da seguridade social x saldo apresentado pelo governo federal nos anos 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015.

RESULTADO APRESENTADO PARA A SEGURIDADE APÓS REDUÇÃO DAS RECEITAS E ACRÉSCIMOS DE PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE INCLUÍDAS PELO GOVERNO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL 2005, 2008, 2010 E DE 2012 A 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

		2005	2008	2010	2012	2013	2014	2015
Constituição Federal	Receitas da Seguridade Social - (a)	289.801	375.746	458.144	595.788	651.099	687.682	694.397
	Despesas regulares da Seguridade Social - (b)	216.915	311.431	404.266	512.952	574.653	632.092	683.061
Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b)		72.886	64.316	53.878	82.836	76.446	54.116	11.337
Governo	Receitas da Seguridade Social - (a)	289.801	375.746	458.144	595.788	651.099	687.682	694.397
	Receitas da Seguridades desconsideradas pelo governo - (d)	9.833	9.812	10.328	21.846	27.512	44.405	41.748
	Receitas subtraídas pela DRU - (e)	32.496	39.296	45.860	58.075	63.415	63.132	63.817
	Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares - (f)	11.648	18.140	23.414	25.739	27.590	29.706	32.380
	Receitas apresentadas pelo governo (g) = (a) - (d) - (e) + (f)	259.121	344.779	425.370	541.605	587.762	608.377	621.213
Governo Despesas da Seguridade	Despesas regulares da Seguridade Social - (b)	216.915	311.431	404.266	512.952	574.653	632.092	683.061
	Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo - (h)	43.390	59.352	83.626	86.850	92.969	98.634	109.509
	Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (i) = (b) + (h)	260.306	370.783	487.892	599.802	667.622	730.727	792.569
Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (g) - (i)		-1.185	-26.004	-62.522	-58.196	-79.861	-120.875	-171.356

Fonte: Siga Brasil
Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Fonte: Tabela presente no relatório “Análise da Seguridade Social 2015” (ANFIP, 2016, p. 43)

A tabela elaborada pela ANFIP demonstra que há uma grande diferença entre a metodologia utilizada pelo governo federal e uma análise mais atenta das receitas e despesas que realmente são do orçamento da seguridade social, de acordo com as normas constitucionais aplicáveis, pois, enquanto o governo federal apontou um déficit de -R\$ 171.356 bilhões de reais, o estudo apresentado aponta um saldo positivo de R\$ 11.337 bilhões de reais. O resultado apresentado contradiz o próprio fundamento levantado pelo governo federal para justificar a Reforma da Previdência e, com ela, tolher direitos sociais constitucionais, em especial das trabalhadoras e trabalhadores do setor público.

Conforme noticiado à época, em fevereiro de 2018 foi decretada a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro pelo Presidente Michel Temer, o que gerou como consequência legal a suspensão de todas as Propostas de Emenda à Constituição, em especial a PEC 287/2016, o que foi conveniente para o governo federal, que estava com dificuldades de garantir uma votação favorável à Reforma da Previdência¹².

A proposta de iniciativa do governo de Michel Temer não foi aprovada, mas o governo seguinte, de Jair Bolsonaro, enviou ao Congresso a *Proposta de Emenda à Constituição n° 6, de 2019* (PEC 6/2019), tendo em seu projeto inicial, dentre as mudanças que seriam aplicadas ao RGPS e aos RPPS's, a modificação do sistema previdenciário brasileiro do modelo de *repartição* para o de *capitalização*, como constou do art. 201-A da PEC¹³.

Ainda, para os servidores públicos da União, Estados e Municípios, o projeto previa a substituição dos RPPS's pelo sistema obrigatório de contas individuais (capitalização), pela modificação do §6º do art. 40 da CRFB¹⁴.

Ao comentar a proposta, o economista Nelson Barbosa descreve a diferença entre sistema de repartição e de capitalização previdenciária, realçando que o sistema de *repartição*

¹² Segundo o professor da FGV-SP Marco Antonio Teixeira declarou ao jornal El País: “É uma forma do Governo perder sem parecer que foi derrotado. Na retórica, o que ele tá fazendo é adiar o embate, em um momento que já circulavam boatos que Maia preparava um discurso para engavetar a proposta por falta de votos” (Mendonça, 2018), ou seja, a intervenção federal foi criada para evitar uma derrota política expressa no momento de votação da PEC.

¹³ “Art. 201-A. Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nocional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo.” (Brasil, 2019a)

¹⁴ “Art. 40. (...) § 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão para o regime próprio de previdência social o sistema obrigatório de capitalização individual previsto no art. 201-A, no prazo e nos termos que vierem a ser estabelecidos na lei complementar federal de que trata o referido artigo.” (Brasil, 2019a)

envolve a lógica de financiamento dos trabalhadores inativos pelos trabalhadores na ativa¹⁵, ao passo que o sistema de *capitalização* consiste na formação de poupanças individuais para garantia da aposentadoria futura do trabalhador, sem formar um verdadeiro sistema de previdência social¹⁶.

Dentre as diferenças fundamentais entre os dois sistemas de financiamento da previdência social, pode ser realçada como mais relevante a *exposição ao risco* dos segurados. Como explica Nelson Barbosa:

No sistema de *capitalização*, o indivíduo também arca com o risco total de juros e ganhos ou perdas de capital. Se sua poupança render pouco ou mesmo se houver perda devido à aplicação em investimentos duvidosos, não haverá fundo para sustentar sua aposentadoria no futuro. Já no sistema de *repartição* a aposentadoria é uma função das contribuições realizadas ao longo da vida ativa, não importando a taxa de juro ou ganhos de capital vigentes no período de contribuição. Em outras palavras, a sociedade arca com o risco de retorno. (Barbosa, 2019, grifo nosso)

Ainda, conforme destaca o Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA), apesar de serem tratados como categoria “privilegiada”, a PEC 6/2019 soma novas perdas às servidoras e servidores públicos, fortemente atingidos pelas normas propostas, ao passo que os privilegiados de fato com a reforma são as instituições financeiras. Como apresenta o IELA:

Mas vamos falar de privilégio. O que o governo e a grande mídia chamam de privilegiados são os servidores públicos que aceitaram um contrato de trabalho oferecido unilateralmente pelo próprio governo, passaram em um concurso público, e durante toda a sua vida laboral pagaram contribuição previdenciária calculada sobre o vencimento bruto e, mesmo depois de aposentados continuam pagando contribuição previdenciária de 11% (ou mais) sobre o provento bruto. Ou seja, os privilegiados seriam aqueles que recebem aposentadoria acima do teto do INSS (atualmente em R\$5.839,45 [€1.347]), porque contribuíram nessa proporção e ainda continuam contribuindo até a morte. Além de pagar cerca de 11% (ou mais) de contribuição previdenciária, estão na faixa de 27,5% de imposto de renda [NR] da pessoa física, de tal forma que cerca de 40% do que recebem é tributo pago na fonte e nem irá para as mãos destes que estão sendo acusados de privilegiados. Na verdade, o grande privilegiado no Brasil é o mercado financeiro, que ganhou mais de meio milhão de milhões com a “crise” produzida pela política monetária do Banco Central e ganhará mais ainda com essa PEC 6/2019. (IELA, 2019)

¹⁵ “Resumindo uma longa história, no sistema de repartição as contribuições dos trabalhadores na ativa financiam a aposentadoria dos trabalhadores inativos. Em outras palavras, a geração adulta financia a aposentadoria da geração idosa na confiança de que, quando chegar sua vez de se aposentar, a geração adulta do futuro manterá o compromisso de financiar os idosos.” (Barbosa, 2019)

¹⁶ “O sistema de capitalização é o que comumente chamamos de poupança individual. Capitalização não é sistema de previdência social, onde uma geração sustenta a outra, mas sim sistema de previdência individual, possível em sociedades com sistema financeiro desenvolvido, em que a poupança de hoje sustentará sua aposentadoria no futuro.” (Barbosa, 2019)

Os debates parlamentares resultaram em diversas emendas ao projeto inicial e mesmo em recursos contra a tramitação da matéria, iniciada na Câmara dos Deputados em 20/02/2019 e encerrada no Senado Federal em 12/11/2019, com a publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Na Câmara dos Deputados, diferentes partidos políticos apresentaram votos em separado com razões jurídicas para a rejeição da PEC 6/2019, dentre elas o voto apresentado em 11/04/2019 pelos deputados federais Talíria Petrone e Marcelo Freixo, do PSOL/RJ, no qual indicam o sistema de capitalização como afronta à solidariedade prevista no art. 3º, I, da CRFB, princípio que se espalha para a seguridade social como um todo e à solidariedade financeira em particular (Petrone; Freixo, 2019, p. 2-4)

Ainda, ressaltam que a capitalização é direcionada ao individualismo e que a adoção da capitalização como regra geral da Previdência Social geraria uma série de “consequências odiosas” (Petrone; Freixo, 2019, p. 4):

- a) o segurado poderá ser o único “responsável” pelos futuros benefícios, os quais dependerão do valor que o trabalhador conseguir amearhar durante a vida (diante da penosa situação vivida pelos brasileiros, que mal conseguem o necessário para seu sustento, pode-se avaliar o grau de desproteção que se abaterá sobre a população no futuro);
- b) o segurado, a partir da promulgação da pretendida emenda, não teria controle efetivo sobre a aplicação dos valores aplicados;
- c) todo o sistema e - consequentemente - a própria sobrevivência do segurado estarão ainda mais sujeitos aos efeitos deletérios de crises econômicas, as quais, por óbvio, afetam inevitavelmente o mercado financeiro. (Petrone; Freixo, 2019, p. 5)

Alertam os deputados, ainda, que o texto original da PEC retira a obrigatoriedade de contribuição patronal para o novo sistema de capitalização, bem como veda as transferências de recursos públicos para a previdência (art. 115, inc. VII, da ADCT segundo a PEC 6/2019), o que resultaria no esvaziamento dos benefícios sociais, no lançamento da obrigação de pagar as taxas de administração das entidades financeiras unicamente sobre os ombros dos trabalhadores, bem como na redução e extinção dos sistemas vigentes, diante a tendência dos empregadores preferirem o novo sistema, o que torna falaciosa a “liberdade de escolha” dos trabalhadores (Petrone; Freixo, 2019, p. 5-6).

O sistema proposto afronta a solidariedade intergeracional e atinge diretamente o princípio constitucional e fundamento da República Federativa do Brasil da solidariedade, o que torna a PEC 6/2019 inconstitucional (Petrone; Freixo, 2019).

Outro dos diversos votos em separado apresentados ao longo da tramitação da PEC 6/2019 é o dos deputados federais Luiz Flávio Gomes (PSB-SP) e outros, que apresentaram

também, dentre outros questionamentos, o problema da desconstitucionalização das normas de direito previdenciário, promovidas pelas novas redações do art. 40, §1º, e art. 201, §1º, da CRFB (Gomes *et al.* 2019). Para os deputados, a retirada da proteção social mínima do texto da Constituição Federal teria o efeito de jogar para a esfera de decisão arbitrária do Poder Executivo a possibilidade de expansão das políticas públicas sociais, no qual pontuam: “aqui vemos impressa a completa desfiguração da ordem social constitucional vigente, por meio da transformação de uma política de Estado em política de Governo” (Gomes *et al.* 2019).

A medida que consta na proposta desconsidera os contornos do processo evolutivo que levou à inclusão dos direitos sociais no art. 6º da CRFB, além de ferir a segurança jurídica, ao prever a supressão de direitos sem garantia de sua reimplantação em outro momento, com resultados especialmente gravosos aos jovens, além de atingir a estabilidade das normas previdenciárias ao remeter a sua regulamentação para futuras leis complementares (Gomes *et al.* 2019).

Como exemplificado pelos votos em separado trazidos pelos deputados federais contrários à tramitação da PEC 6/2019, o enfrentamento de diferentes forças políticas, com suas respectivas bases sociais, alterou o projeto inicial, pois resultou, entre outros efeitos, na retirada da radical desconstitucionalização que o texto original da PEC 6/2019 previa, com a inadmissibilidade das alterações previstas para o art. 40, § 1º, art. 201, §§ 1º e 10, e art. 201-A, todos da CRFB, relativos à iniciativa do Poder Executivo para alterações¹⁷.

Ainda, as audiências públicas com especialistas trouxeram resultados na tramitação da PEC, visto que as observações somaram forças para a retirada de alguns pontos, dentre os principais a instituição do regime de capitalização para toda a previdência social.

Como observou Fábio Zambitte Ibrahim na audiência pública da Câmara de Deputados de 29/05/2019, o sistema de capitalização também sofre efeitos do impacto demográfico e não resultará necessariamente em transparência, além de gerar um custo de transição altamente severo, visto que o modelo de repartição da previdência brasileira é maduro, indicando, com base em literatura sobre o tema, que “o modelo estritamente capitalizado é de 6 a 30 vezes mais caro que o modelo de repartição” (Moreira, 2019).

Os questionamentos parlamentares de diferentes frentes políticas e as exposições de especialistas nas audiências públicas levaram à redação de um substitutivo ao texto original da PEC que retira o sistema de capitalização concebido no início da proposta para todo o RGPS e

¹⁷ Informação que conta na tramitação da PEC 6/2019 em 23/04/2019, quando ainda estava na Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que, apesar de manter o restante do texto pelo deputado relator, declarou a inadmissibilidade deste e de outros pontos questionados pelos parlamentares opositores (Brasil, 2019a).

o RPPS. Como consta do parecer do deputado relator Samuel Moreira (PSDB-SP), de 13/06/2019:

Em relação ao regime de capitalização, consideramos que não é o modelo mais adequado para um país cujos trabalhadores têm baixos rendimentos, além de ter elevado custo de transição. Por esta razão, o substitutivo não acata o art. 201-A que a PEC insere no texto permanente da CF, assim como não prevê a inclusão do art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, voltado ao mesmo objetivo. (Moreira, 2019)

Assim, ao final, o deputado relator acabou acatando o texto substitutivo da PEC que retirava a previsão da mudança de toda a previdência social do RGPS e do RPPS para o modelo de capitalização em contas individuais, no formato de “contribuição definida”, com a subsequente desconstitucionalização dos direitos previdenciários aplicáveis a este novo regime, pela definição de que esses direitos passariam a ser previstos em leis complementares (art. 201-A do texto principal da CRFB e art. 115 do ADCT, ambos do texto original da PEC 6/2019). Com isso, os pleitos dos parlamentares acima exemplificados, em defesa dos direitos previdenciários, ao menos nestes pontos, resultaram na mudança do texto final.

Apesar do projeto inicial prever mudanças ainda mais profundas, a Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019 foi promulgada sem o sistema de contas individuais de seu projeto inicial para os vinculados ao RGPS, porém, ainda manteve parte do intento original com relação aos servidores públicos vinculados aos RPPS's, com a instituição compulsória de previdência complementar por todos os entes federados, conforme os parágrafos 14 e 15 do art. 40 da CRFB¹⁸.

Ainda, a instituição obrigatória do regime de previdência complementar deverá ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor da Emenda Constitucional 103/2019 (art. 9º, §6º, da EC 103/2019) e não houve previsão específica de que o ente público empregador seja obrigado a contribuir para a previdência complementar dos servidores¹⁹.

¹⁸ “Art. 40. (...) §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, 2019b, grifo nosso)

¹⁹ Como confirma a procuradora Dânae Dal Bianco: “De acordo com o texto constitucional até então vigente, o § 14 do art. 40 facultava aos entes públicos instituir regime de previdência complementar e fixar, para o valor das aposentadorias e pensões, o mesmo teto do RGPS. Com a Emenda, a instituição do regime de previdência complementar passa a ser obrigação constitucional, aplicável a todos os entes públicos.” (Bianco, 2020, p. 209)

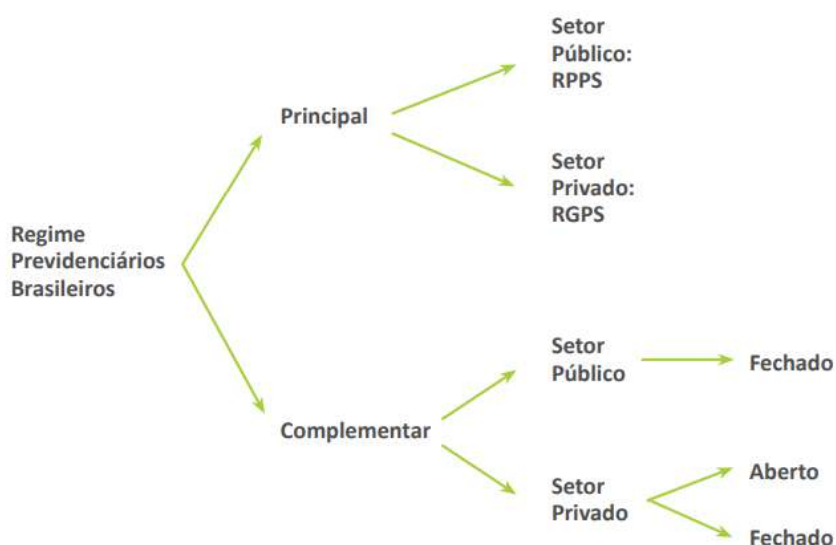
Diante das consequências de tal mudança para a garantia dos direitos previdenciários dos servidores públicos, é necessário um estudo aprofundado do tema proposto.

1.3 Dinâmica da Previdência Privada e a Privatização Obrigatória

A mudança de redação do §15 do art. 40 da CRFB pode ser mais bem compreendida pela análise das leis complementares federais que regulam atualmente a previdência complementar.

De início, *antes* da promulgação da EC 103/2019, os regimes previdenciários brasileiros eram assim retratados, conforme material da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA):

Figura 1 - Regimes Previdenciários Brasileiros *antes* da EC 103/2019



Fonte: Esquema do material de estudos para a certificação CPA-10
 “Previdência Complementar Aberta: PGBL e VGBL” (ANBIMA, 2023, p. 9).

Como resultado da aprovação da EC 20/1998, tornou-se necessário regulamentar a previdência complementar prevista no *caput* e parágrafos do art. 202 da CRFB por meio de leis complementares federais, o que foi efetivado pelo encaminhamento de três projetos de lei complementar em 1999, dos quais apenas dois foram aprovados e promulgados²⁰.

²⁰ Conforme analisam Castro e Lazzari: “Em 1999 foram encaminhados três Projetos de Lei Complementar, de n. 8, 9 e 10, sendo que o primeiro e o último se converteram nas Leis Complementares n. 108 e 109, respectivamente. A segunda a reger a atividade de previdência complementar, nos segmentos aberto e fechado, e a primeira a estabelecer aspectos de observância peculiares das Entidades Fechadas de Previdência

Na época, foram aprovadas a Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001 (LC 108/2001), que dispõe “sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências” (Brasil, [2001]) e a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001 (LC 109/2001), que dispõe “sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências” (Brasil, [2010]).

A Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001 define que “o regime de previdência complementar é operado por entidades de previdência complementar que têm por objetivo principal instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário” (art. 2º da LC 109/2001).

O sistema de constituição de reservas (capitalização) é operado por dois tipos diferentes de entidades previstas pela LC 109/2001: as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC), ambas referidas pela nova redação do §15 do art. 40 da CRFB²¹.

As alterações promovidas pela EC 103/2019 abriram a possibilidade da operação de planos de benefícios com ambos os tipos de entidades, diversamente da previsão anterior, fruto da EC 20/1998, que limitava a criação da previdência complementar dos servidores públicos somente a EFPC’s de *natureza pública*.

Segundo Bianco (2020), as entidades abertas (EAPC) são semelhantes a seguradoras, com planos que podem ser contratados por qualquer pessoa e estão sujeitas à regulação pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), ao passo que as entidades fechadas (EFPC) são conhecidas comumente como “Fundos de Pensão” e não possuem fins lucrativos, tendo como finalidade administrar planos de benefícios criados por empresas ou entes públicos empregadores, denominados *patrocinadores*, ou por pessoas jurídicas de caráter profissional,

Complementar patrocinadas por entidades públicas. O PLC n. 9 correspondia ao projeto de criação de previdência complementar para os membros do Poder Público, em substituição ao Regime do Servidor Público. Tal projeto não caminhou.” (Castro; Lazzari, 2020, p. 1589)

²¹ Conforme exposto no material de estudos da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA): “No Brasil, os planos de previdência complementar podem ser fechados ou abertos. As *Entidades Fechadas de Previdência Complementar* (EFPC) são conhecidas como Fundos de Pensão. São instituições sem fins lucrativos que mantêm planos de previdência coletivos, organizadas pelas empresas para seus empregados, com o objetivo de garantir pagamento de benefícios a seus participantes na aposentadoria. Podem também ser organizadas por associações, sindicatos ou entidades de classes. *Entidades Abertas de Previdência Complementar* (EAPC) são as entidades ou sociedades seguradoras autorizadas a instituir planos de previdência complementar aberta. Podem ser individuais, quando contratados por qualquer pessoa, ou coletivas, quando garantem benefícios a indivíduos vinculados, direta ou indiretamente, a uma pessoa jurídica contratante.” (ANBIMA, 2023, p. 8, grifo nosso)

classista ou setorial (e.g. cooperativas, seccionais da OAB, sindicatos), designados *instituidores*, para seus empregados, servidores ou associados, designados como *participantes*, sendo reguladas e fiscalizadas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) (Bianco, 2020, p. 210-211).

Além das diferenças de estrutura e de regulação entre entidades abertas e fechadas de previdência complementar, também existem diferenças entre os direitos previstos aos participantes de cada modalidade, sendo deferidos mais direitos aos planos operados por entidades fechadas (EFPC)²².

No que se refere ao funcionamento das entidades abertas de previdência complementar (EAPC), há um ciclo de atividades que se funda na: 1) compra de um dos planos de previdência da empresa seguradora pelo investidor; 2) compra de cotas de Fundos de Investimento Especialmente Constituídos (FIE) pela sociedade seguradora ou entidade aberta de previdência complementar, que são as únicas cotistas do fundo; 3) a compra de ativos financeiros, que poderão ser títulos de renda pública, ações, cotas de fundos de investimento e outros tipos de investimentos, pela modalidade de contribuição variável. Segundo indica a ANBIMA, “diferentemente dos fundos de investimentos, em que o cotista do fundo é o próprio investidor, nos planos de previdência complementar o cotista do fundo é a seguradora” (ANBIMA, 2023, p. 21), conforme ilustração:

²² Segundo Bianco: “A Lei Complementar no 109/2001 garante o direito à portabilidade para todos os tipos de plano, sejam eles operados por EAPC ou EFPC. No entanto, somente os planos operados por EFPC são obrigados a fornecer ao participante, além do direito à portabilidade, também o direito ao benefício proporcional diferido, ao resgate e ao autopatrocínio. As regras da Lei Complementar no 109/2001 quanto à equalização de déficit em planos de benefícios, bem como quanto à utilização do resultado superavitário, somente se aplicam aos planos operados por EFPC.” (Bianco, 2020, p. 211-212)

Figura 2 – Ciclo do investimento em planos de previdência aberta



Fonte: Ilustração do material de estudos para a certificação CPA-10 “Previdência Complementar Aberta: PGBl e VGBL” (ANBIMA, 2023, p. 21)

Aprovada também na mesma época e com normas adicionais sobre a previdência complementar, a Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001 regula a relação dos entes federados “enquanto patrocinadores de entidades fechadas de previdência complementar, e suas respectivas entidades fechadas” (art. 1º, da LC 108/2001).

Dentre as disposições, prevê a LC 108/2001 que o custeio dos planos de benefícios será de responsabilidade do patrocinador (empregador) e dos participantes (trabalhadores), inclusive assistidos (beneficiários), além de definir a estrutura organizacional das entidades de previdência complementar, que é constituída de *conselho deliberativo*, *conselho fiscal* e *diretoria-executiva*, sendo a composição dos conselhos *deliberativo* e *fiscal* distribuída de forma *paritária* entre representantes dos participantes, dos assistidos e dos patrocinadores (Arts. 9º, 11, *caput*, 15, *caput*, da LC 108/2001). Ainda, as ações de fiscalização e controle exercidas pelo órgão regulador (PREVIC), “não eximem os patrocinadores da responsabilidade pela supervisão e fiscalização sistemática das atividades das suas respectivas entidades de previdência complementar” (arts. 24 e 25, da LC 108/2001).

Estas disposições refletem a previsão do §15 do art. 40 e dos parágrafos e *caput* do art. 202 da CRFB com a redação anterior à EC 103/2019, ao restringir a previdência complementar patrocinada e instituída pelos entes federados a *entidades fechadas*, o custeio *solidário* por empregadores (patrocinadores) e trabalhadores (participantes), bem como a *participação paritária* de empregadores (patrocinadores) e trabalhadores (participantes) e beneficiários (assistidos) nos conselhos deliberativo e fiscal.

As diferenças entre a previdência privada de entidades abertas (EAPC) e entidades fechadas (EFPC) podem ser resumidas no seguinte quadro:

Tabela 2 - Diferenças entre previdência privada aberta (EAPC) e fechada (EFPC)

ABERTA	FECHADA
QUALQUER UM PODE INVESTIR	SOMENTE PERTENCENTES A UM GRUPO ESPECÍFICO
RESGATE A QUALQUER HORA (AS VEZES COM TAXAS)	RESGATE DEPENDENDO DAS REGRAS DA EMPRESA (AS VEZES SÓ EM CASO DE DESLIGAMENTO)
PERMITE PORTABILIDADE	GERALMENTE NÃO PERMITE PORTABILIDADE
ACUMULA VALORES APORTADOS	PODE ACUMULAR VALORES APORTADOS + BÔNUS PAGOS PELAS EMPRESAS
PERMITE PGBL OU VGBL	APENAS PGBL
REGULADA PELA SUSEP	REGULADA PELA PREVIC

Fonte: Infográfico “Como Funciona a Previdência Privada” (Medeiros, 2017)

Neste ponto, cabe realçar que são *objetivos* da organização da seguridade social previstos na Constituição, aplicáveis à Previdência Social, a “equidade na forma de participação no custeio” e o caráter democrático e descentralizado da administração, “mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (art. 194, parágrafo único, V e VII, da CRFB).

Assim, a mudança realizada pela EC 103/2019, que abriu a possibilidade de entidades fechadas e abertas privadas de previdência complementar serem instituídas ou contratadas para administrar as contribuições previdenciárias dos servidores públicos civis cria novos *riscos*, que não estão presentes no sistema inteiramente público do RPPS.

Nos termos tratados pelo Banco Central do Brasil, existe um rol de riscos que envolvem o mercado financeiro. Dentre eles, o chamado *Risco sistêmico* é definido como o risco de que a inadimplência de um participante com suas obrigações em um sistema de transferências ou em geral nos mercados financeiros possa fazer com que outros participantes ou instituições financeiras não sejam capazes de, por sua vez, adimplir suas obrigações no vencimento, causando problemas de liquidez ou de crédito que ameacem a estabilidade dos mercados financeiros como um todo (BACEN, [2024]).

Para enfrentar a problemática exposta, com a adoção da obrigatoriedade da previdência privada e seus riscos iminentes, a presente dissertação passa a apresentar o marco teórico que nos permite compreender melhor o contexto apresentado sob diferentes aspectos. Nesse sentido, cabe analisar a propensão do capitalismo a crises cíclicas, com base nas formulações do teórico Karl Marx e do geógrafo contemporâneo David Harvey, para identificar de que forma o sistema de capitalização individual submete os trabalhadores aos riscos sistêmicos de mercado. Ainda, o debate legislativo que precedeu a promulgação da EC 103/2019 pode ser observado pela dinâmica de contradições do que constitui o Estado Capitalista, estudada por autores neomarxistas, que indica a abertura de espaço para as lutas sociais no interior deste Estado. O movimento de privatização também demanda observar os reflexos da colonialidade dos países centrais sobre a América Latina e da relação capitalista de dependência entre nações, representada pelas propostas neoliberais para a política econômica, bem como revela-se necessária a identificação dos direitos previdenciários como direitos humanos no plano internacional e como direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, que decorrem dos fatores reais de poder que formam a ordem jurídica mas também apresentam a força normativa de normas constitucionais e garantias fundamentais.

2 CRISES CÍCLICAS DO CAPITALISMO E DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

O contexto apresentado com o histórico de mudanças da previdência social das servidoras e servidores públicos estatutários demonstra que as últimas reformas da previdência foram, paulatinamente, aprofundando o movimento de privatização da previdência do funcionalismo com implementação do sistema de contribuição definida e capitalização individual, tornados obrigatórios para todos os entes públicos pela EC 103/2019, com a permissão de que a previdência complementar seja instituída por meio de EFPC (Entidade Fechada de Previdência Complementar), os chamados “fundos de pensão”, que era o único formato permitido desde a EC 20/1998, mas que também permitiu que a previdência privada seja implementada por meio de EAPC (Entidade Aberta de Previdência Complementar), efetuado por bancos e seguradoras, sem a obrigatoriedade de contribuição do ente empregador. Esse movimento não foi realizado sem lutas e contraposições no interior do próprio Estado, com oposição política à redução de garantias sociais, mas resultou numa estrutura de previdência que expõe os trabalhadores aos chamados “riscos sistêmicos”.

O sistema capitalista envolve a constante exposição a crises econômicas por elementos inerentes ao seu próprio funcionamento, o que pode ser analisado com base nos estudos de Karl Marx sobre a economia política, bem como de outros teóricos considerados da mesma linha de pensamento marxista. Para a compreensão do problema ao mesmo tempo econômico, político e jurídico da pressão pela privatização dos sistemas de previdência social, as contribuições dos autores Claus Offe, Volker Ronge e Nicos Poulantzas são úteis para se observar que o Estado Capitalista não consiste em um monolito de poder, mas apresenta uma estrutura dinâmica que possui suas próprias contradições, onde reside a possibilidade de avanço nas lutas populares por direitos sociais. A análise também passa pela necessidade de se localizar geopoliticamente o Brasil na América Latina e nas relações de dependência históricas, trabalhadas por autores que desenvolveram conceitos de capitalismo de dependência e de colonialidade. Com base nas observações, resulta necessário um novo olhar para os direitos sociais fundamentais derivados da Constituição da República de 1988 e sua interrelação, como pela relação entre direitos à seguridade social, ao direito adquirido na esfera social e ao direito fundamental ao planejamento de vida.

2.1 Dinâmica do Capitalismo em Karl Marx

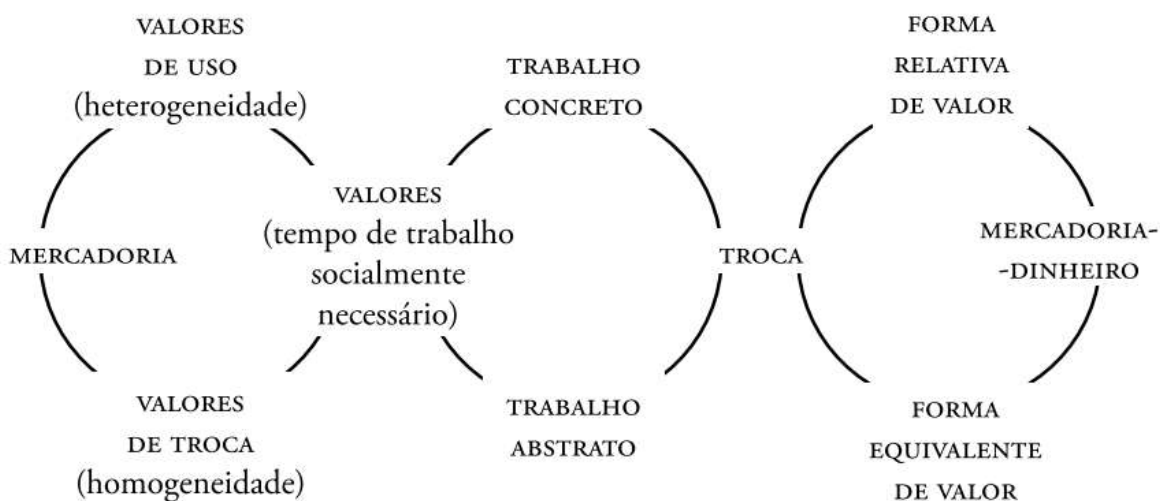
Karl Marx desenvolveu a crítica à economia política produzida até sua época na conhecida obra “O Capital”. Dentre os conceitos elaborados pelo teórico está a ideia de *crise cíclica do capitalismo*. Em trecho do livro III de “O Capital” (2017), publicado e editado por Friedrich Engels após o falecimento de Marx, há uma sucinta apresentação do ciclo, relacionando-o à variação dos juros. Para Marx, existe um ciclo de rotação na indústria moderna, com fases sucessivas de estabilidade, crescente animação, prosperidade, superprodução, *crash*, estagnação, nova estabilidade e reinício do ciclo, onde podem ser verificados na maioria dos casos que um baixo patamar de juros representa períodos de prosperidade ou acréscimo de lucros, “um aumento dos juros corresponde à separação entre a prosperidade e seu inverso, mas um aumento dos juros até o ponto de extrema usura corresponde ao período de crise” (Marx, 2017, p. 435-436).

No sentido de nos lançarmos ao desafio de compreendermos o referido conceito, em especial de como esta dinâmica de crise inerente ao funcionamento do capitalismo afeta o mercado financeiro, é necessário analisar alguns pontos da teoria desenvolvida por Karl Marx.

De início, conforme apresenta o geógrafo David Harvey (2011), o *capital* em si não é uma coisa, mas um processo em que o dinheiro é utilizado continuamente para a produção de mais dinheiro. Nesse processo, há diferentes formas de *capitalistas*, que colocam todo esse processo em movimento, com diferentes identidades, que podem ser assim separados: 1) os chamados capitalistas *financistas* buscam gerar mais dinheiro pelo empréstimo de dinheiro em troca de juros, a geração de novo valor sobre o capital emprestado; 2) os capitalistas *comerciantes*, por sua vez, buscam dinheiro pela diferença entre os valores de compra e de venda das mercadorias; 3) os *proprietários* de imóveis buscam dinheiro pela cobrança de alugueres pelo fato de serem os imóveis rurais e urbanos bens escassos, com valor econômico; 4) os chamados *rentistas* recebem dinheiro com base nos royalties e direitos de propriedade intelectual; 5) comerciantes de bens ou corretores de ativos obtêm lucros pela troca de títulos no mercado de capitais (*e.g.* ações, participações etc.), dívidas e contratos diversos (*e.g.* seguros); 6) até mesmo o Estado pode atuar como capitalista, como na aplicação de receitas fiscais para investimento em infraestruturas que estimulem a geração de mais receitas tributárias no futuro (Harvey, 2011, p. 41).

De uma forma mais didática, para iniciar a análise do referido ciclo do capital, Harvey apresenta em seus textos os elementos iniciais da teoria de Marx, expostas ao longo do Capítulo 1 do Livro I de O Capital, pelo seguinte diagrama:

Figura 3 – Diagrama do método dialético de Marx em O Capital



Fonte: Diagrama elaborado por David Harvey (2013, p. 26).

Nesse diagrama, explica Harvey que não há um momento final de síntese, como na dialética hegeliana, mas momentos temporários em que se revelam as contradições. Segundo Harvey, Marx constrói uma estrutura argumentativa onde todas as questões conceituais podem ser alocadas, de forma que a cada avanço nos conceitos, a compreensão da estrutura se amplia e permite a visualização das relações internas dos elementos do capitalismo que o fazem estar em “perpétuo estado de unidade contraditória e, portanto, em perpétuo movimento” (Harvey, 2013, p. 26).

Cabe agora observar os elementos do diagrama, segundo as conceituações de Marx, começando pelo *valor de uso*, que se refere à própria utilidade de uma coisa. Como afirma Marx, “o valor de uso se efetiva apenas no uso ou no consumo. Os valores de uso formam o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social desta.” (Marx, 2013, p. 158).

Por outro lado, existe o *valor de troca*, que aparece como relação quantitativa entre a proporção do valor de uso de algo que é trocado por um valor de uso de outro tipo, numa relação que se modifica no tempo e no espaço a todo momento (Marx, 2013, p. 158), tornando esse elemento necessariamente variável.

Continuando, para definir o próprio valor de uso das mercadorias, Marx elabora o conceito de *trabalho abstrato*, pois o valor de uso deriva do trabalho humano abstrato materializado no bem, a quantidade de trabalho nele contida mensurada com base nas frações de tempo de trabalho aplicado (em abstrato) (Marx, 2013, p. 161).

Todavia, existem diferenças entre os conceitos de *valor relativo* das mercadorias e *valor equivalente*, sendo o primeiro referente à mercadoria que tem seu valor expresso com base em outra, com papel ativo, *relativo* a outra, ao passo que a segunda serve como expressão do valor de outra ou outras, no papel passivo, como *equivalente* de valores. No exemplo de Marx, isso pode ocorrer com diferentes mercadorias, como o linho (A) e o casaco (B), quando o valor de tantas braças de linho pode ser expresso pelo número de casacos (x mercadorias A = y mercadorias B), assumindo o linho o papel de valor relativo e o casaco o papel de valor equivalente nesta relação (Marx, 2013, p. 174).

De forma resumida, voltando ao Livro I d' O Capital, Marx observa que as mercadorias carregam consigo o trabalho necessário para sua produção e foca na análise das mercadorias para tornar mais compreensível sua teoria, por meio da denominada *forma-mercadoria*. Para David Harvey, Marx escolheu as mercadorias como denominador comum de sua teoria porque “a forma-mercadoria é uma presença universal no interior do modo de produção capitalista” (Harvey, 2013, p. 19).

A partir da mercadoria ou forma-mercadoria, é interessante observar como Marx conceitua o *dinheiro* ou a *forma-dinheiro*, como equivalente universal para a troca de mercadorias. Para Marx, a forma do valor equivalente universal pode expressar-se em qualquer mercadoria, porém uma mercadoria é definida como equivalente universal quando é excluída de todas as demais na qualidade de equivalente e somente quando um tipo específico de mercadoria assume esse papel é que “a forma de valor relativa unitária do mundo das mercadorias ganha solidez objetiva e validade social universal” (Marx, 2013, p. 202). Neste processo é que a referida mercadoria se torna a *mercadoria-dinheiro* ou que funciona como dinheiro (Marx, 2013, p. 202).

Marx observa que a expressão universal de valor para a troca de diferentes tipos de mercadoria ocorre pela definição de uma dada mercadoria, como um dia foi o sal durante o Império Romano, para servir de parâmetro de valor, tendo sua melhor expressão na mercadoria-dinheiro, seja esta o ouro ou o papel-moeda. Assim, a crescente complexidade das trocas faz com que os diferentes valores de troca tenham seus valores relativos espelhados em um valor equivalente universal, em uma mercadoria que passa a desempenhar o papel exclusivo de mercadoria-dinheiro. Como explica Harvey, “a mercadoria-dinheiro surge de um sistema de trocas, e não o precede, de modo que a proliferação e a generalização das relações de troca são a condição necessária, crucial, para a cristalização da forma-dinheiro” (Harvey, 2013, p. 29-30).

Sendo a forma-mercadoria a expressão do trabalho humano, ela carrega o caráter social de produto do trabalho. Sobre o chamado caráter misterioso da forma-mercadoria, observa Marx que ela reflete o caráter social do trabalho humano, as propriedades sociais das coisas e a relação social dos produtores com o trabalho total social na forma de uma relação entre os objetos, sendo por meio destas relações que os produtos do trabalho se tornam mercadorias (Marx, 2013, p. 206).

A partir da comparação entre a relação de valor dos produtos do trabalho com a impressão das imagens nos nervos ópticos, Marx chega à conclusão de que o valor dos produtos não tem nada a ver com sua natureza física e relações materiais, mas é “apenas uma relação social determinada entre os próprios homens que aqui assume, para eles, a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas” (Marx, 2013, p. 206). Explana Marx que “a isso eu chamo de *fetichismo*, que se cola aos produtos do trabalho tão logo eles são produzidos como mercadorias e que, por isso, é inseparável da produção de mercadorias” (Marx, 2013, p. 207).

Como outra consequência desta fetichização das mercadorias, analisa Marx que as pessoas não relacionam entre si seus produtos por observarem nestes apenas invólucros materiais de trabalho humano, mas, diversamente, por equipararem os produtos na troca, como valores, sem saberem, os produtores equiparam entre si seus diferentes trabalhos como trabalho humano (Marx, 2013, p. 208).

Por essas observações, Marx chega à conclusão de que a forma-dinheiro, equivalente universal das trocas de mercadorias, *vela* ao invés de *revelar* o caráter social dos trabalhos privados e da produção (Marx, 2013, p. 211).

Sendo a forma-dinheiro a versão finalizada da fetichização, torna-se possível a análise do capital portador de juros que Marx apresenta no Livro III de O Capital. Antes, todavia, cabe observar que, para Marx, o movimento do capital industrial para acumulação, primeira trabalhada por Marx e que embute a ideia de fetichização, é D-M-D’ (dinheiro-mercadoria-mais dinheiro), dinheiro para produção de mercadorias que são trocadas (vendas) por mais dinheiro. Para David Harvey, Marx apresenta uma nova perspectiva pela crítica aos economistas de sua época²³.

²³ Como apresenta Harvey: “Essa é uma mudança de perspectiva que faz uma enorme diferença. Se o objetivo é conseguir outros valores de uso por meio da produção e da troca de mercadorias, ainda que mediadas pelo dinheiro, estamos lidando com M-D-M. Em contrapartida, D-M-D é uma forma de circulação em que o objetivo é dinheiro, não mercadorias. Para que isso tenha lógica, é preciso que eu consiga de volta mais dinheiro do que aquele que desembolsei. É nesse ponto d’O capital que vemos pela primeira vez a circulação de capital cristalizando-se a partir da circulação de mercadorias, mediada pelas contradições da forma-dinheiro.” (Harvey, 2013, p. 59)

No entanto, o capital portador de juros se apresenta de forma diversa do movimento D-M-D'. Como apresenta Marx, é no capital portador de juros que a relação capitalista assume sua forma mais exterior e fetichizada, pois o movimento deste capital se apresenta como D-D', dinheiro que gera mais dinheiro, sem revelar nem mesmo sua correlação material com as mercadorias e, portanto, com a produção real de bens e suas relações reais de produção (Marx, 2017, p. 470).

No caso do capital portador de juros, dos empréstimos e operações comerciais a juros, a relação passa a se apresentar externamente como relação entre valores apenas, D-D' (dinheiro-mais dinheiro), dinheiro que gera mais dinheiro, sem intermediação de mercadorias e, com isso, sem transparecer o trabalho e a mais-valia que move o capitalismo. Como explica Marx, no capital portador de juros “produz-se em toda sua pureza esse fetiche automático do valor que se valoriza a si mesmo, do dinheiro que gera dinheiro, mas que, ao assumir essa forma, não traz mais nenhuma cicatriz de seu nascimento” (Marx, 2017, p. 471).

Para David Harvey, a relação entre as análises do Livro I e a forma que Marx apresenta o capital portador de juros no Livro III pode ser assim esboçada: 1) o dinheiro se apresenta como fetiche consumado, ao representar e ao mesmo tempo esconder o caráter social do trabalho em seu valor de equivalente universal; 2) o capital portador de juros reaparece como fetiche consumado da circulação de capital, sendo forma de capital monetário que aparenta criar mais dinheiro sem correlação com as mercadorias, o que “distorce” e “mistifica” as leis de movimento do capital; 3) essas fetichizações resultam em efeitos terríveis e vertiginosos pelo risco de gerar compreensões falsas e fictícias em decorrência da aparente “mágica” da transformação de dinheiro em mais dinheiro (Harvey, 2014, p. 189-190).

Consequência dessa relação “mágica” é a ilusão de que não é necessário trabalho humano e produção real de mercadorias para gerar lucro empresarial e este ocultamento da economia real gera consequências. Segundo o geógrafo David Harvey, a análise de Marx sobre o juro, crédito e finanças é essencial para compreender as crises financeiras atuais. Para Harvey, “o caráter fetichista da forma-dinheiro permite a criação de fantasias e ficções que explodem periodicamente como crises financeiras e comerciais violentas e incontrolláveis” (Harvey, 2014, p. 195), como na crise econômica ocorrida entre 2007 e 2009 e em todas as crises anteriores (Harvey, 2014, p. 195).

Para compreender melhor o risco da fetichização envolvida na circulação de dinheiro pelo sistema financeiro, ou, nos termos de Marx, do capital monetário e capital portador de juros, cabe observar o que o teórico denomina como *capital fictício*.

2.2 Capital Fictício e Crises Cíclicas do Capitalismo

O sistema de crédito e o sistema financeiro como um todo trabalham com o que Karl Marx denomina *capital fictício*, ou seja, o capital que não corresponde ao capital “real” do empreendimento capitalista, aquele investido de fato na produção de bens e serviços, mas que deriva da circulação de promessas de pagamento.

Quanto ao desenvolvimento do sistema de crédito, afirma Marx que o desenvolvimento do comércio e do modo de produção capitalista, que demanda a circulação de mercadorias, aperfeiçoa o sistema de crédito, no qual “a única função do dinheiro é, em geral, a de meio de pagamento, isto é, a mercadoria é vendida não em troca de dinheiro, mas de uma promessa escrita de pagamento a ser realizado em determinado prazo” (Marx, 2017, p. 470-471).

Como aprofundamento da fetichização do capital portador de juros, de dinheiro por mais dinheiro, com o capital fictício o que se tem é o uso do dinheiro por promessas de pagamento futuro, o que ocorre com a circulação de títulos de crédito.

Ao lado do sistema de crédito desenvolve-se a atividade dos chamados *negociantes de dinheiro*, “que atuam como intermediários entre o verdadeiro prestamista e o prestatário de capital monetário” (Marx, 2017, p. 482-483). Essa função é assumida pelo negócio bancário e pela figura do banqueiro, que concentra em suas mãos grandes massas de capital monetário e aparece como representante de todos os prestamistas de dinheiro diante dos capitalistas industriais e comerciais. Segundo Marx, “eles se convertem nos administradores gerais do capital monetário” (Marx, 2017, p. 483).

A circulação de títulos de crédito intensifica e torna mais desejada a obtenção de renda por meio de juros e, com ela, a *especulação*. Citando James William Gilbart, Marx afirma que quanto maior for a facilidade de se obter adiantamento em dinheiro sobre mercadorias (e.g. pela emissão de títulos de crédito), maior será a tendência e a tentação de se fabricar mercadorias apenas para despejar em mercados distantes, unicamente para se obter o dinheiro dos adiantamentos (Marx, 2017, p. 487-488), mas sem uma necessidade econômica real das próprias mercadorias.

Para ilustrar a mesma ideia, a especulação é assim descrita pelo personagem Saccard no romance *O Dinheiro (Money/L'Argent)*, de Emile Zola, em trecho que também é referenciado por David Harvey (Harvey, 2014, p. 238):

Você deve entender que a especulação, o jogo, é o mecanismo central, o coração em si, de um grande negócio como o nosso. Sim, ela atrai o sangue, recebe-o de todas as fontes em pequenos riachos, coleta-o, envia-o de volta em rios em todas as direções e estabelece uma enorme circulação de dinheiro, que é a própria vida dos grandes empreendimentos. (Zola, 1900, p. 64, tradução nossa)²⁴

No mesmo capítulo do Livro III, Marx relaciona relatos de jornais e declarações de pessoas que operavam o sistema financeiro inglês no momento que eclodiram as crises financeiras e comerciais de 1847-1848 e 1857-1858. Como confirmação de algumas críticas anteriores, Marx cita relatos apresentados no jornal inglês *Manchester Guardian* de 1848, em certo momento da crise financeira, as compras de produtos para exportação na Índia deixaram de ser regulados pela lei da oferta e procura, mas pela necessidade de emissão de letras de câmbio para cobrir letras de câmbio vencidas (Jornal *Manchester Guardian* de 24 de novembro de 1848 *apud* Marx, 2017, p. 491)²⁵, o que revela a tendência de ampliação do crédito e do capital fictício.

Com base em documentos da investigação movida pela Câmara dos Lordes do Reino Unido sobre as causas da crise de 1847, Marx extraiu depoimentos que esclarecem a visão dos diretores de bancos da época. Dentre os relatos, está o que o diretor de banco Lister chama de *problema do banqueiro*: “certificar-se se o corretor tem em seu poder a mercadoria e até quanto adiantou sobre ela. Ele precisa estar seguro de que o corretor dispõe de cobertura para recuperar-se em caso de perda”. (Lister, diretor do *Union Bank of Liverpool*, em *Minutes of Evidence, Taken Before the Secret Committee of the H[ouse] of L[ords] Appointed to Inquire into the Causes of Distress etc.*, 1857 *apud* Marx, 2017, p. 496)

O mesmo diretor citado por Marx indica como a autonomia dos títulos de crédito, no caso as letras de câmbio emitidas por importadores e exportadores de mercadorias das colônias inglesas, gerou consequências desastrosas. Conforme Lister: “Alguém compra

²⁴ No original: “You must understand that speculation, gambling, is the central mechanism, the heart itself, of a vast affair like ours. Yes, it attracts blood, takes it from every source in little streamlets collects it, sends it back in rivers in all directions, and establishes an enormous circulation of money, which is the very life of great enterprises.” (Zola, 1900, p. 64)

²⁵ “Quanto mais pobres se tornavam os envolvidos, maior era a necessidade deles de comprar para, por meio disso, encontrarem em novos adiantamentos uma reposição do capital perdido nas especulações anteriores. As compras deixaram, assim, de ser reguladas pelo jogo de oferta e demanda e tornaram-se a parte mais importante das operações financeiras de uma firma operando sob dificuldades. E isso é apenas um aspecto do problema. O mesmo que ocorria no mercado interno com a exportação de mercadorias ocorria também internacionalmente com a compra e o embarque de produtos. Na Índia, os estabelecimentos que dispunham de crédito suficiente para obter o desconto de suas letras compravam açúcar, anil, seda ou algodão, não porque os preços de compra, comparados com os últimos preços de Londres, prometessem um lucro, mas porque se aproximava o vencimento de letras anteriores emitidas sobre a casa de Londres, e era necessário cobri-las. O que podia ser mais simples do que comprar uma carga de açúcar, pagá-la com letras a dez meses sobre o estabelecimento londrino e enviar a Londres, pelo correio, os documentos de embarque? (...)” (Jornal *Manchester Guardian* de 24 de novembro de 1848 *apud* Marx, 2017, p. 491, grifo nosso)

além-mar uma letra sobre a Inglaterra e a envia a uma casa inglesa; *a letra não indica* se foi sacada de maneira correta ou incorreta, *se representa produtos ou apenas vento*” (Lister, diretor do Union Bank of Liverpool, em *Minutes of Evidence, Taken Before the Secret Committee of the H.[ouse] of L.[ords] Appointed to Inquire into the Causes of Distress etc.*, 1857 *apud* Marx, 2017, p. 496, grifo nosso).

Ao final, Marx indica como ocorreu o *crash*, o momento do “salve-se quem puder”:

No mesmo relatório, um especialista de primeiro escalão, o digno e esperto quacre Samuel Gurney, da Overden Gurney and Co., revela-nos como, no momento do *crash*, desenvolve-se um *saue qui peut* [salve-se quem puder] *geral*. 1.262. “Quando reina o pânico, nenhum homem de negócios se pergunta a que taxa pode investir suas notas de banco nem se perderá 1% ou 2% vendendo seus títulos do Tesouro ou seus papéis a 3%. Dominado pelo pânico, ele não se preocupa com ganhos nem perdas, somente em salvar-se, e o resto do mundo que faça o que quiser” (Marx, 2017, p. 496, grifo nosso).

Dessa forma, o sistema de crédito e a atividade bancária de circulação de títulos de créditos, como cheques, letras de câmbio, entre outras, abre o caminho para o desenvolvimento de crises econômicas, quando a taxa de juros elevada torna mais interessante realizar operações a juros do que a própria produção e venda de mercadorias, porém, neste movimento, se desgarra cada vez mais da produção real, até causar a crise em todo o sistema. Como explica David Harvey, a partir da obra de Marx, a pretensão de muitos industriais na Inglaterra por diversas vezes era atuar na produção, mas apenas até se tornarem rentistas (pela renda dos direitos sobre suas criações industriais) ou financistas (pela obtenção de juros via empréstimos a outros capitalistas), para logo após seu êxito conquistar uma vida tranquila numa propriedade rural e, literalmente, viver de renda. Verifica-se que, na prática, se todo e qualquer cidadão procurasse viver de juros e ninguém produzisse mais-valor, aponta Marx, que a taxa de juro cairia a zero, ou seja, o lucro potencial sobre o reinvestimento na esteira da produção atingiria patamares inéditos. Logo, encontra-se, aqui, ao menos um aspecto em que a circulação do capital portadora de juros deve se submeter à produção de mais-valor (Harvey, 2014, p. 193).

Resumidamente, Harvey (2011) apresenta 6 (seis) barreiras potenciais da acumulação capitalista por meio da produção de mercadorias, quais sejam: 1) capital inicial na forma de dinheiro em quantidade insuficiente para a atividade; 2) oferta de trabalho escassa ou impedimentos e dificuldades políticas que restrinjam a oferta de mão de obra; 3) meios de produção inadequados para a atividade econômica, inclusive nos casos de limites e impedimentos naturais; 4) tecnologias ou modelos organizacionais da empresa que se

mostrem inadequados; 5) problemas com resistências ou falta de eficiência nos processos de trabalho utilizados; 6) ausência de recursos econômicos no mercado que resultem em falta de demanda para a produção (Harvey, 2011, p. 46-47). Para o mesmo autor, “um bloqueio em qualquer um desses pontos interrompe a continuidade do fluxo de capital e, se prolongado, acaba produzindo uma crise de desvalorização” (Harvey, 2011, p. 47).

Com o exemplo da crise econômica de 2008, movida pela chamada bolha imobiliária, Harvey indica como o capital monetário gerido por financistas afeta tanto a oferta como a demanda de produção, sendo capaz de criar um circuito fechado. Para Harvey, o chamado capital monetário afeta a circulação do capital industrial em dois momentos: logo no início e ao final do ciclo. O mesmo capitalista financeiro pode emprestar dinheiro aos empresários do ramo da construção civil para a edificação de imóveis e, no momento seguinte, garantir mercado para a venda dos mesmos imóveis pela concessão de empréstimos aos futuros compradores. Assim, o capital monetário permite tanto a etapa da oferta como a da demanda das mercadorias envolvidas. Neste quadro, corre-se o risco de criação de um circuito fechado, uma bolha de ativos imobiliários cuja propulsão para a oferta e a demanda é determinada pelos mesmos agentes (instituições financeiras) (Harvey, 2014, p. 194). Segundo Harvey, “esse é o ponto em que a taxa de juro e a taxa de lucro se interseccionam e interagem de maneira extremamente significativa e, muito frequentemente, especulativa” (Harvey, 2014, p. 194).

A crise econômica que interrompe o ciclo de elevação dos juros é o momento em que a atividade financeira colide com a produção real de mercadorias, ou seja, a produção real de mais-valia que move o sistema capitalista. Segundo apresenta Harvey, mesmo tendo em conta que os agentes econômicos não podem viver exclusivamente de juros ou rendas se absolutamente ninguém produzir valor com base na produção e observando, ainda, que as grandes crises econômicas como as relatadas por Marx, de 1847-1848 e 1857-1858, ou as mais contemporâneas, como a dos anos 2007-2009, desencadeiam uma forma de *poder disciplinador* do sistema capitalista que desfaz as ficções financeiras e joga toda a economia novamente à base inicial da produção real, Marx também indica que esta relação entre finanças e produção pode ocorrer no sentido inverso (Harvey, 2014, p. 198).

Como fator importante na análise está o fetiche do *crescimento automático do juro composto*. Em trecho do Livro III, Marx observa que existe um limite quantitativo geral à acumulação do capital, que denomina de jornada de trabalho total, o que não ocorre com os juros. Segundo Marx, ao passo que a identidade entre mais-valor e mais-trabalho determina um limite qualitativo à acumulação capitalista, representado pela jornada de trabalho total,

qual seja, “o desenvolvimento em cada momento das forças produtivas e da população, que limita o número das jornadas de trabalho que podem ser exploradas de maneira simultânea” (Marx, 2017, p. 477), ocorre de forma diversa quando o mais-valor é referenciado pelos juros, cuja forma sem conceito concreto apresenta limites apenas quantitativos, de forma que o mais-valor de desvencilha de seus limites reais para resultar em pura fantasia (Marx, 2017, p. 477).

Logo, como fantasia apartada da produção real, o compromisso contínuo de elevação do valor de forma geométrica por meio do juro composto encontra seu limite na crise. Como observa David Harvey, as consequências desse funcionamento do sistema financeiro se revelam conforme o capital busca fazer a conexão entre o trabalho social passado e presente à concepção fetichizada e ao compromisso de constante produção de valor na forma de crescimento composto perpétuo dos juros. Nesta condição, enquanto o capital portador de juros tende a se valorizar ilimitadamente em um sistema monetário pelos valores sempre crescentes do capital fictício, os limites da produção real de mais-valor são ignorados e esquecidos, somente ressurgindo com seu poder limitador no momento da eclosão de uma nova crise financeira (Harvey, 2014, p. 220).

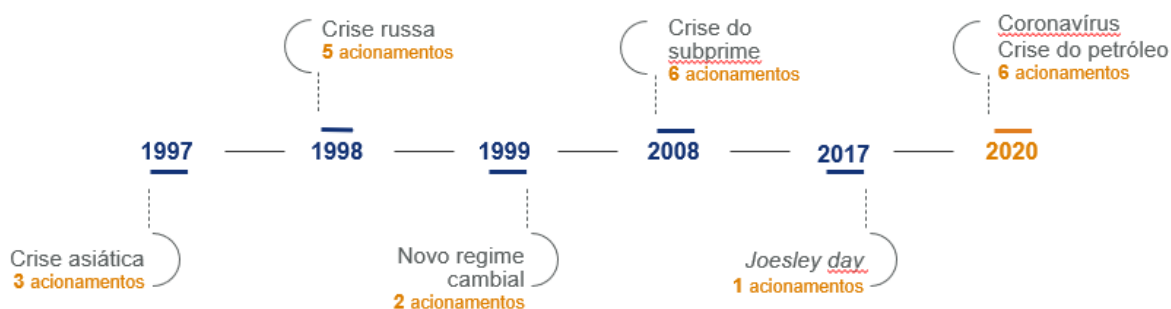
A dinâmica de crises no capitalismo também é observada por outros pesquisadores, como o professor e economista Trevor Evans (2011), da Escola de Economia e Leis de Berlim, que afirma ter ocorrido no séc. XIX períodos de prosperidade crescente que levaram a investimentos na expansão da produção de bens, que gerou para os bancos uma crescente demanda por novos empréstimos. Com o crescimento econômico, os salários e outros preços da produção começaram a se elevar, o que causou a redução dos lucros. Ainda, concomitantemente, o aumento no preço de ações, terras e diversas matérias-primas criou incentivos à compra especulativa, inclusive por meio de mais empréstimos, que reversamente gerava novos estímulos ao aumento dos preços. No ápice, a bolha nos preços dos bens estourou e, como consequência da série de prejuízos, a concessão de crédito bancário se retraiu e, com ela, ocorreu grande recessão econômica, o que levou muitas empresas menores à falência, liberando trabalho e outros recursos para serem utilizados por outros setores, que moverão o ciclo de desenvolvimento posterior. Ainda conforme Evans, os ciclos de expansão e crise retornaram em intervalos de aproximadamente 10 anos, ampliando-se para outras regiões do mundo à medida que a industrialização se expandia (Evans, 2011, p. 10).

Logo, como conclusão das análises dessa parte da crítica à economia política, pode-se observar que o funcionamento do sistema financeiro, com o uso de títulos de crédito e outros instrumentos de operações bancárias e financeiras vinculados à valorização artificial atrelada

aos juros compostos tende a causar as mais diversas consequências pela dissociação entre as limitações da produção real e a valorização do capital monetário e fictício, processo que resulta nas crises econômicas e financeiras cíclicas do capitalismo.

A eclosão dos *crashes* no mercado de capitais pode ser exemplificada pela necessidade da utilização do chamado *circuit breaker*, mecanismo que interrompe as negociações na bolsa de valores temporariamente em momentos de grande oscilação nos valores das ações, especialmente em dias de queda brusca no índice geral de valores, como no caso do Ibovespa B3 (B3, 2023), situação própria das crises financeiras. Pelos dados da B3, atual nome da Ibovespa, bolsa de valores brasileira sediada em São Paulo/SP, desde seu implemento, o *circuit breaker* foi acionado 23 vezes, precisamente nos dias de ápice de crises financeiras, como demonstra o gráfico abaixo.

Figura 4 – Acionamentos do *circuit breaker* pela B3.



Fonte: Imagem de notícia da B3 (B3, 2023)

Os mecanismos do sistema econômico capitalista influenciam diretamente o Estado, com a pressão pela progressiva expansão da financeirização de diversas atividades antes alheias ao mercado de capitais, como o sistema público de previdência das servidoras e servidores civis da União, Estados e Municípios do Brasil, pressão essa que resultou nas Reformas da Previdência. Esta influência da economia sobre a política no Estado Capitalista deve ser observada com mais cuidado, tendo em vista que a esfera pública não deve ser compreendida como um monolito de poder da classe dominante, mas apresenta suas próprias contradições e espaços para lutas sociais.

2.3 Contradições do Estado Capitalista e Lutas Sociais

Nos textos dos criadores do materialismo histórico-dialético é possível encontrar algumas ideias sobre a forma de se pensar o Estado no sistema capitalista, como no Manifesto do Partido Comunista [1848], de Karl Marx e Friedrich Engels, no qual afirmam que “a burguesia, desde o estabelecimento da indústria moderna e do mercado mundial, conquistou para si, no Estado representativo moderno, um domínio político exclusivo” (Engels; Marx, 2017, p. 17), para pontuar que o “moderno poder de Estado não é senão um comitê para administrar os negócios comuns da classe burguesa” (Engels; Marx, 2017, p. 17).

No mesmo sentido, posteriormente, encontra-se a descrição de Friedrich Engels sobre a forma como a antiga organização gentílica grega passa gradativamente pela divisão da sociedade em classes, a acumulação e concentração de riquezas e a necessidade de se criar uma instituição para garantir e consolidar essa nova organização social em “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado” [1884]. Engels afirma que “a riqueza passa a ser valorizada e respeitada como um bem supremo, e as antigas instituições da gens são pervertidas para se justificar a aquisição de riquezas pelo roubo e pela violência” (Engels, 2023, p. 131), de forma que a transformação da sociedade demandava a criação de uma nova instituição, “uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda” (Engels, 2023, p. 131). Para Engels, neste momento, “inventou-se o Estado” (Engels, 2023, p. 131).

Para além das abordagens consideradas estritamente “economicistas” baseadas na ideia de que o Estado simplesmente existe para garantir a dominação de uma classe sobre as outras, sem variações ou autonomia frente à infraestrutura econômica, teóricos como Claus Offe e Nicos Poulantzas (1936-1979) ressaltam que a dinâmica de funcionamento do Estado é mais complexa e, inclusive, mais permeável à atuação dos interesses contrários à dominação da classe capitalista, partindo da ideia de que existe uma relativa autonomia do Estado no Capitalismo.

Karl Marx analisa na obra “O 18 de brumário de Luís Bonaparte” [1852] os sucessivos conflitos políticos ocorridos na França do séc. XIX entre a revolução popular de 1848 e o golpe de Estado realizado por Luis Bonaparte em 1851. Nesta obra, Marx evidencia as lutas internas entre os diferentes grupos sociais que disputavam o poder político na Assembleia Constituinte e na Assembleia Nacional Legislativa da França, que envolveu o proletariado, o campesinato, os marginalizados urbanos (“lumpesinato”), a aristocracia

financeira, os capitalistas industriais, os militares, entre outros que atuaram dentro e fora do parlamento pela definição das políticas estatais²⁶.

Divergindo da leitura de outros autores quanto à relação imediata de dominação de classe a partir do Estado no capitalismo, Claus Offe e Volker Ronge (1984) afirmam que “o Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes” (Offe, 1984, p. 123).

Para Offe e Ronge, o Estado capitalista é “uma forma institucional de poder público em sua relação com a produção material” (Offe, 1984, p. 123), caracterizada por 4 (quatro) determinações funcionais: (a) a *privatização da produção*, com o afastamento do Estado da atividade produtiva para que a propriedade que funciona produtivamente (força de trabalho ou capital) seja “privada” no sentido de não estar sujeita a decisões políticas; (b) *dependência dos impostos*, pois o poder público depende indiretamente da acumulação capitalista privada por intermédio do sistema tributário; (c) tem a *acumulação como ponto de referência*, que corresponde ao interesse máximo e geral daqueles que detêm poder no Estado na manutenção de condições que favoreçam o processo privado de acumulação, com a perseguição e a consolidação de um “desenvolvimento econômico favorável”; (d) *legitimação democrática*, com acesso ao poder estatal por meio de eleições gerais e um sistema democrático-representativo para assegurar a manutenção de uma ordem burguesa de forma duradoura, delimitando-se a esfera privada de liberdade econômica da esfera pública, com a definição de uma dupla determinação do poder político: de um lado, pela forma institucional, o poder é determinado via governo democrático-representativo e, de outro, em seu conteúdo, é definido pelo desenvolvimento e requisitos do processo de acumulação capitalista (Offe, 1984, p. 123-125).

Os autores definem “a política” deste Estado capitalista como “o conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e reproduzem constantemente o acordo e a compatibilidade entre essas quatro determinações estruturais do Estado capitalista” (Offe, 1984, p. 125) e a estratégia geral do Estado seria apenas uma: a de criar condições pelas quais cada cidadão seja incluído nas relações de troca (Offe, 1984, p. 125). Para Offe e Ronge, a forma-mercadoria pode ser considerada o “ponto de equilíbrio geral” do Estado capitalista,

²⁶ Como exemplo, podemos citar o conflito entre dois grupos parlamentares que representavam diferentes frações de interesses da burguesia: “Como já foi dito, os legitimistas e os orleanistas compõem as duas grandes facções do Partido da Ordem. (...) O reinado legítimo foi apenas a expressão política do domínio tradicional dos senhores de terras, assim como a Monarquia de Julho havia sido apenas a expressão política do domínio usurpado dos *parvenus* [novos-ricos] burgueses. Portanto, o que mantinha essas facções separadas não foram os seus assim chamados princípios, mas as suas condições materiais de existência, dois tipos diferentes de propriedade, foi a antiga contraposição de cidade e campo, a rivalidade entre capital e propriedade fundiária.” (Marx, 2011, p. 60).

que depende da manutenção e funcionamento das relações de troca para manter a estabilidade de cada uma das estruturas estatais, o que se garante com a universalização da forma-mercadoria (Offe, 1984, p. 126).

No presente estudo, a determinação funcional relativa à privatização da produção e da acumulação como ponto de referência podem ser indicadas como fatores que pressionaram o desenvolvimento das políticas de privatização dos sistemas previdenciários das trabalhadoras e trabalhadores do setor público, pois, sendo contrário ao formato do Estado capitalista que este mantenha atividades produtivas próprias e pela propensão à maximizar o processo privado de acumulação, incluída aí a do capital monetário e bancário, formou-se a pressão para que o acúmulo de recursos, que antes eram administrados pelos entes públicos unicamente para o desenvolvimento da previdência social dos servidores públicos, passasse às mãos de entidades financeiras privadas ou público-privadas, como nas sociedades de economia mista. Esse movimento gera uma nova forma de lucratividade e apropriação privada empresarial sobre o que antes eram recursos públicos destinados à garantia de direitos sociais.

Outro ponto de interesse no trabalho de Offe e Ronge para a presente discussão está nas *contradições estruturais* geradas no interior do Estado capitalista ao longo dessa tentativa de estabilização e universalização da forma-mercadoria por meio de reformas que afetam a classe capitalista em prol da manutenção do próprio sistema capitalista, mas que também abrem possibilidades de lutas e resistências contra este mesmo sistema. As contradições podem ser divididas em 3 (três) níveis: *econômico, político e ideológico* (Offe, 1984, p. 132).

As contradições ao nível *econômico* podem ser observadas quando o Estado, ao agir para ampliar as relações de troca, acaba por ameaçá-las, a exemplo das medidas estatais que Offe e Ronge denominam *instrumentos de direcionamento político* que afetem a produção, e.g., por ordens e proibições, investimentos estatais em infraestrutura, ou mesmo a imposição de que os particulares alcancem decisões ou obtenham financiamento que permita a parte da população a integração nos processos de troca, medidas essas que demandam capital-dinheiro na forma de tributos, tomada de tempo e força de trabalho ou limitação da propriedade dos capitalistas privados, o que ocasiona uma “desapropriação parcial” do capital, uma sobrecarga sobre os proprietários de capital, com o efeito contraditório de *ameaçar* as relações de troca de mercadorias, ao atingir a rentabilidade esperada dos investimentos econômicos (Offe, 1984, p. 132-133). Como afirmam os autores mencionados, “as políticas de reforma do Estado capitalista não têm em absoluto, (...) a função inequívoca de ‘servir’ aos interesses comuns da classe capitalista” (Offe, 1984, p. 133), pois medidas de intervenção econômica que geram obrigações à classe capitalista tende a gerar resistência organizada desta, além de

formar um espaço que permite lutas e conflitos como resultado da intervenção política consciente das forças políticas defensoras das políticas de reforma do Estado em favor das classes populares (Offe, 1984, p. 133-134).

Por sua vez, a segunda contradição destacada por Offe e Ronge está nas *estruturas organizacionais de poder* geradas pelas estratégias de reforma do Estado, na ampliação dos serviços públicos, das organizações estatais e todas as suas agências, inclusive, e.g., nas “burocracias do seguro social” (Offe, 1984, p. 134), cuja força de trabalho atua fora da esfera do mercado ou da forma-mercadoria. Para Offe e Ronge, “as tentativas do Estado de preservar e universalizar a forma-mercadoria tornam necessárias organizações cujo modo de operação ultrapassa os limites da forma-mercadoria” (Offe, 1984, p. 134).

Consequência inerente é a contradição decorrente da ampliação das organizações públicas, qual seja, a abertura de um espaço de lutas sociais precisamente neste campo fora das relações entre capital e trabalho voltado à produção de mercadorias. Como bem explanado por Offe e Ronge:

Esses conflitos e lutas se iniciam (hipótese comprovável empiricamente, de várias maneiras) nos "elos mais fracos" da cadeia das relações de troca. Embora esse fato constitua um enigma para muitos marxistas "ortodoxos", é praticamente inquestionável que os conflitos sociais e as lutas políticas mais importantes que se travaram durante os anos sessenta, na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, não se deram no interior do espaço constituído pelas relações de troca entre trabalho e capital, mas naqueles setores da produção social que estando funcionalmente vinculados à forma-mercadoria, não pertencem como tais ao universo da forma-mercadoria. Conflitos em escolas, universidades, prisões, organizações militares, assim como na área de habitação e de saúde, ilustram bem esse fenômeno. (Offe, 1984, p. 135-136)

O terceiro nível de contradição é o *ideológico*, pois a forma-mercadoria demanda seus correlatos subjetivos para seu pleno funcionamento, que, segundo Offe e Ronge, inclui duas normas que devem ser observadas pelos parceiros das relações de troca: (1) os atores devem estar dispostos a aproveitar e utilizar de fato as oportunidades de troca que lhe sejam oferecidas dentro do sistema capitalista, buscando sempre a melhoria competitiva de sua posição nas relações de troca; (2) como reverso do item anterior, os parceiros das relações de troca devem se dispor a aceitar, como destino inevitável, o resultados obtidos a partir das relações de troca, mesmo quando são atingidos negativamente, não podendo atribuir as perdas a outra instância que não seja a incompetência individual, a mentalidade individualista (Offe, 1984, p. 136).

Para tornar mais palpável o exercício de compreensão do mecanismo de contradição ideológico, basta pensar num exemplo pedestre de atuação de parceiros das relações de troca,

tanto os capitalistas individuais como as trabalhadoras e trabalhadores, de forma que ambos os grupos devem aproveitar as oportunidades e buscar a melhoria competitiva, *e.g.*, para o capitalista individual, pelo uso de estratégias e tecnologias que o coloquem em vantagem competitiva frente a outros capitalistas, ou, do lado das trabalhadoras e trabalhadores, pela competição por vagas de trabalho e por formação intelectual que coloque cada pessoa trabalhadora em posição de vantagem frente aos seus semelhantes. Com relação ao segundo ponto, ambos, capitalistas e detentores de força de trabalho, devem aceitar seus destinos individuais para que a ideologia se perpetue, sendo o capitalista individual responsável por sua falência e derrota na competição empresarial, bem como a trabalhadora e o trabalhador responsável pelo seu desemprego, sua situação de pobreza e falta de acesso à saúde, moradia, alimentação decente etc. Para a pessoa idosa ou que sofre comorbidades que lhe retiram a força de trabalho, a ideologia individualista joga a ausência de acesso a direitos sociais básicos sobre seus ombros, com a acusação de que não soube poupar recursos e não teve a diligência de contratar um seguro para a adversidade, afastando, assim, a fundamental questão de que a seguridade social é direito fundamental de toda a pessoa humana.

Offe e Ronge indicam que, para a economia capitalista, a “síndrome do individualismo possessivo” é necessária como base do comportamento dos atores e como modelo de interpretação dos atores individuais, de sorte que a erosão do individualismo caracteriza ponto de contradição do sistema (Offe, 1984, p. 136-137). Nesse ponto, a contradição ideológica se revela pela visível atuação do Estado na definição do valor atribuído à força de trabalho e ao capital, no sentido de que as estratégias adotadas pelo poder público para a estabilização das relações de troca, para que a economia capitalista continue funcionando, influenciam e diminuem o papel da atuação dos indivíduos e empresas para seu sucesso econômico, o que para Offe e Ronge gera um “enfraquecimento estrutural da base ético-normativa da sociedade capitalista” e consiste em contradição que abre espaço para conflitos e lutas políticas direcionadas à superação da própria forma-mercadoria como base da organização social (Offe, 1984, p. 137).

Dessa forma, as contradições da organização do Estado capitalista revelam espaços de resistência e luta contra esta mesma estrutura social, ideia que contraria a interpretação mais simplista da relação do Estado com as classes sociais.

No mesmo sentido, Nicos Poulantzas, em seu livro “O Estado, o poder, o socialismo” (1980), afirma que existe uma relativa autonomia do Estado em relação à infraestrutura econômica e que o Estado não é controlado pura, simples e absolutamente pela classe dominante, mas que sua estrutura envolve as classes populares e suas lutas, que podem estar

presentes dentro do próprio Estado ou influenciá-lo e pressioná-lo dentro do jogo de forças que move a ação política.

Poulantzas apresenta sua visão sobre a teoria do Estado capitalista, no sentido de, partindo das relações de produção, explicar pela própria estrutura de seu objeto (Estado), sua posição diferencial em relação com a luta de classes, com o intuito de se *afastar* da teoria geral ou Teoria “marxista-leninista” dogmática, que observa o Estado como um monolito que aplica a ditadura da classe dominante sobre a dominada, o que sob o capitalismo necessariamente levaria à ditadura da burguesia (Poulantzas, 1980, p. 142-143).

Uma das consequências da leitura simplista, e.g., é não descrever e analisar a diferença entre o Estado democrático-parlamentar e o modelo de Estado fascista, o que torna uma urgência teórica a compreensão da forma como ocorre a inscrição da luta de classes no que Poulantzas denomina “ossatura institucional do Estado” e sua influência nas formas diferenciais e transformações históricas desse mesmo Estado (Poulantzas, 1980, p. 144).

Para Poulantzas, o Estado tem o papel principal de *organização* para a(s) classe(s) dominante(s) e seus interesses políticos ao longo do tempo, incluindo todo o *bloco no poder*, qual seja, composto pelas várias frações da classe dominante (Poulantzas, 1980, p. 145), que no Estado capitalista corresponde à classe burguesa e suas frações, e.g., capital industrial, monetário/bancário, proprietários de terras, entre outros. Isso leva ao que Poulantzas identifica como “autonomia constitutiva do Estado capitalista”, qual seja, “remete à materialidade desse Estado em sua separação relativa das relações de produção, e à especificidade das classes e da luta de classes sob o capitalismo que essa separação implica” (Poulantzas, 1980, p. 146).

Em referência a trabalhos anteriores, Poulantzas elenca algumas conclusões de seus estudos, como a ideia de que a burguesia sempre se revela dividida em frações de classe, que em seu conjunto, mesmo com desigualdade de poder entre si, fazem parte de um mesmo bloco de poder, situação onde o Estado mantém sempre uma relação de autonomia relativa em relação a cada fração individual com a finalidade de assegurar o interesse geral da burguesia sob a hegemonia de uma de suas frações, o que também resulta na restrição do poder do Estado em face desta fração dominante da burguesia (Poulantzas, 1980, p. 146-147).

Aproximando estas ideias de nosso estudo, podemos observar, e.g., a força especial que possui o capital bancário e financeiro junto ao Estado capitalista atualmente, bem como a atuação deste Estado em geral no sentido de manter o sistema capitalista funcionando sob a influência desta hegemonia, que inclui as diferentes frações do capital. Como afirma David Harvey ao analisar a crise de 2007-2008, podemos identificar o que o autor denomina “nexo

Estado-financeiras”, com a fortíssima influência do sistema financeiro no poder público, tanto no sentido de ser a atuação do Estado parte da própria criação e circulação do capital quanto na via inversa, “na medida em que impostos ou empréstimos fluem para os cofres do Estado e na medida em que as funções do Estado também se monetarizam, mercantilizam e, finalmente, privatizam” (Harvey, 2011, p. 47-48).

Voltando para a análise de Nicos Poulantzas, o autor diferencia as concepções de Estado como *Coisa*, instrumento passivo de uma única classe ou fração de classe, e Estado como *Sujeito*, com autonomia absoluta e na forma de instância de racionalidade acima da sociedade civil, ideia que remonta a Georg W. Hegel e Max Weber, para situar a teoria da autonomia relativa como mais apropriada na interpretação do fenômeno do Estado (Poulantzas, 1980, p. 147-149). Segundo Poulantzas, a atuação do Estado traduz “os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento” (Poulantzas, 1980, p. 149). A consequência de ambas as teorias que critica, do Estado-Coisa e do Estado-Sujeito, trazem o problema de situar as classes sociais fora do Estado, numa “relação de exterioridade”, além de afastarem a possibilidade de se verificar *contradições internas* a este Estado, visto nessas teorias como um “bloco monolítico sem fissuras” (Poulantzas, 1980, p. 150-151).

Para Poulantzas, a política do Estado resulta das contradições de classe localizadas em sua própria estrutura, contradições que o constituem e estão presentes na ossatura material deste Estado, cuja política é efeito do funcionamento dessas relações contraditórias e torna possível, por mais contraditório que possa parecer, a função de organização do Estado (Poulantzas, 1980, p. 152-153). Ainda segundo Poulantzas, essas contradições se revelam no próprio funcionamento do interior dos setores e aparelhos do Estado, como nas decisões e “não decisões” de setores e segmentos do Estado, nas prioridades e contra prioridades, na filtragem de medidas e na execução efetiva (ou não) destas, além de outras medidas pontuais, conflituais e compensatórias diante dos problemas imediatos, o que o autor indica como uma fisiologia micropolítica aparentemente incoerente e caótica, capaz de afastar a ilusão de um capitalismo “organizado” e de uma centralização monolítica, pois revela nestas “medidas negativas” estatais as formas de oposição e resistência de classes e frações de classes no interior do funcionamento do próprio Estado (Poulantzas, 1980, p. 154-156).

As análises de Poulantzas podem ser ilustradas, e.g., pelos conflitos internos entre órgãos públicos e administração central, políticas públicas que são estabelecidas pelo Poder Executivo mas não são implementados pela base da administração pública, ou mesmo nos

conflitos e tensões entre Poderes da República. Também são exemplos dessas contradições internas do Estado e desta luta de classes a resistência das servidoras e servidores públicos à retirada de direitos sociais pelo próprio Estado e as tentativas de barrar ou alterar substancialmente as propostas de emendas constitucionais que resultaram nas Reformas da Previdência, que, no caso das PEC's 287/2016 e 6/2019, envolveram a atuação de partidos, sindicatos e outras entidades para que a primeira fosse arquivada e a segunda, cujo texto original era mais profundamente privatistas, fossem consideravelmente modificada na sua promulgação.

A dinâmica econômica e política que envolve a privatização dos recursos previdenciários também passa pela observação da situação geopolítica do Brasil enquanto país da América Latina, fruto do processo histórico de dominação dos países centrais do Norte Global e que sofre influência dos processos de dependência e de colonialidade, como indicam pensadores latino-americanos.

2.4 América Latina, Dependência e Colonialismo

A pressão por reformas que atingem direitos sociais, em especial nos países da América Latina, tem relação com a historicidade própria da região e com os vínculos econômicos e políticos com os países centrais, como da Europa e América do Norte. Para Ruy Marini (2005), a América Latina se desenvolve no mesmo passo da dinâmica do capitalismo internacional, tendo servido como grande conjunto de colônias produtoras de metais preciosos e gêneros exóticos, utilizados para a expansão e desenvolvimento do capital comercial e bancário na Europa, da produção manufatureira e a formação da indústria moderna. Num segundo momento, ao lado da Revolução Industrial ocorreram os movimentos de independência política nos países latinos, os quais surgiram em torno da órbita de influência da Inglaterra ao longo do séc. XIX. Independentes e divididos, cada país passou a comercializar com a Inglaterra pela exportação de matéria prima, importação de bens manufaturados e, em vários períodos, de dívidas comerciais, das quais um dos maiores exemplos era a dívida externa do Brasil em diferentes períodos históricos (Marini, 2005).

Na América Latina, a relação entre economia e democracia foi afetada diretamente pela política e ideologia neoliberal. Como analisa Ruy Marini (1994), as democracias formadas na América Latina não efetivaram a participação direta da população na economia e adotaram discursos que confundem ou justapõem os conceitos de liberalismo e democracia. Na teoria política, é possível observar uma maior aproximação entre a vertente autoritária de

se observar o papel do Estado no contratualismo de Thomas Hobbes e no historicismo de Georg W. Hegel, do que ao se comparar as ideias de Hobbes com a vertente liberal de John Locke, bem como a distância destas duas últimas com a concepção democrática de Jean-Jacques Rousseau (Marini, 1994).

Na interpretação de Marini, o pensamento de Rousseau é radicalmente contrário à vertente autoritária, que delega todo o poder originado do povo ao Estado, ao mesmo tempo que também rechaça o liberalismo ao conceber um Estado comissário, simples executor da vontade popular que deve ser exercida diretamente, ideia essa que sofre grave limitação no liberalismo de John Locke, para quem a propriedade privada antecede o pacto social que funda o Estado (Marini, 1994). Nesse sentido, conclui Marini: “para o liberalismo, o mercado é a extensão do direito essencial do cidadão e se encontra por ele para além da capacidade de ação do Estado, com o que se divorcia a política da economia” (Marini, 1994, tradução nossa). Segundo Marini, mais próximo ao pensamento de Rousseau, Karl Marx identifica a prática da cidadania sob uma base diferente: a propriedade individual baseada na propriedade coletiva dos meios de produção (Marini, 1994).

Ainda, para Marini, a adoção de políticas neoliberais pelos países da América Latina, com sua profunda reforma de Estado, coincidiu com a onda de redemocratização a partir da década de 1980, o que levou à imposição de políticas neoliberais e à autonomia exacerbada do Estado na gestão da economia ao lado da reconquista do sufrágio universal e de liberdades públicas, o que influenciou a confusão de conceitos (Marini, 1994).

Como pontua o autor, “o neoliberalismo corresponde ao submetimento do Estado ao império do capitalismo central, de modo similar aos que se impuseram ao nascente capitalismo latino americano do século XIX” (Marini, 1994), mas com uma diferença essencial do liberalismo clássico: ao invés de formar uma economia capitalista sobre as bases pré-capitalistas existentes (*e.g.* escravização de povos indígenas), o neoliberalismo se direcionou a destruir um certo tipo de capitalismo que se formou anteriormente, o nacional desenvolvimentismo originado nos anos de 1930, o que também envolveu a exclusão da população das políticas estatais relativas à economia (Marini, 1994).

Marini afirma que todo este movimento significou uma renúncia ao desenvolvimento nacional paralela a uma redução do papel do Estado em várias matérias, dentre elas em gasto social, o que representa um processo violento que joga a população à mercê das forças do mercado, especialmente o jogo de interesses do capital financeiro internacional, processo que teve como resultado o aumento da superexploração do trabalho, desemprego, redução do consumo, marginalização e empobrecimento da população (Marini, 1994).

Outros autores tratam dessa relação sob a perspectiva da *colonialidade*, como Ramón Grosfoguel, que identifica a América Latina como alvo do fenômeno que denomina como “colonialidade global”, que difere da ideia de colonialismo (controle colonial de um território), “porque a colonialidade global não é redutível à presença ou ausência de uma administração colonial” (Grosfoguel, 2009). Segundo o autor, “as múltiplas e heterogêneas estruturas globais, implantadas durante um período de 450 anos, não se evaporaram juntamente com a descolonização jurídico-política da periferia ao longo dos últimos 50 anos” (Grosfoguel, 2009).

O fenômeno identificado por Grosfoguel é tratado como a manutenção de uma “matriz colonial de poder” exercida sobre os estados não-europeus pelos países centrais. Para Grosfoguel, os estados e povos não-europeus estão sujeitos à “colonialidade global” imposta pelos Estados Unidos, através do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial, do Pentágono (Departamento de Defesa dos Estados Unidos) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que exercem, pela economia e pelo poder bélico, a influência e pressão política dos países centrais mesmo após o encerramento formal das administrações coloniais (Grosfoguel, 2009).

Podemos pensar na forma como a colonialidade foi aplicada à América Latina ao observar como o ideário econômico neoliberal da chamada “Escola de Chicago” influenciou governos a partir dos anos 1970. Segundo indica o próprio Instituto Liberal do Brasil, a “Escola de Chicago” é uma escola de pensamento econômico que surgiu de professores da Universidade de Chicago, EUA, cujos membros apresentam como principais consensos: “a defesa de um sistema de preços relativamente livre, a defesa do livre-comércio internacional, a preocupação com as evidências e também a ideia de que a inflação no longo prazo é sempre e em todo lugar um fenômeno monetário” (Braga, 2023). Seus membros mantiveram uma conhecida rivalidade com os economistas keynesianos, em especial nos anos 1950 a 1960, liderados pelo economista estadunidense Milton Friedman (1916-2006) (Braga, 2023). Inclusive, a influência dos membros da referida escola nos governos é reconhecida pelo próprio Instituto:

Algumas ideias da Escola de Chicago embasaram, na década de 1980, algumas medidas econômicas adotadas por diversos governos, como, por exemplo, o governo de Margaret Thatcher na Inglaterra e o de Ronald Reagan nos Estados Unidos da América. Entre as medidas adotadas por vários governos inspiradas em ideias de economistas de Chicago, temos a privatização de empresas estatais, cortes de impostos, abertura comercial e uma inflação “suave” (Braga, 2023).

Esta influência foi aplicada também na América Latina, que pode ser exemplificada pelo contato direto de Milton Friedman com o governo autoritário de Augusto Pinochet no Chile, ilustrada pela carta enviada por Friedman a Pinochet em 21 de abril de 1975. Dentre as recomendações de Friedman para a política econômica do país, estão medidas que denominou “tratamento de choque”, como a redução rápida do gasto público pela redução de gastos com pessoal e a revogação das leis que impedem a demissão de trabalhadores, especialmente de empregados públicos, que para Friedman não afetariam em nada a produção, pois “sua demissão não significará a produção de um pão ou um par de sapatos a menos” (Friedman, 2018, tradução nossa). Friedman indica, ainda, que as medidas recomendadas podem atingir as classes mais empobrecidas, mas que as políticas econômicas levarão o Chile, ao final, a uma efetiva economia social de mercado (Friedman, 2018). Como elemento desta forma de “economia”, afirma Friedman: “A eliminação da inflação levará a uma rápida expansão do mercado de capitais, o qual facilitará em grande medida a privatização de empresas e atividades que ainda se encontram nas mãos do Estado” (Friedman, 2018, tradução nossa). O próprio Milton Friedman visitou Augusto Pinochet em 21 de março de 1975 e suas ideias influenciaram a formulação do Plano de Recuperação Econômica de 24 de Abril de 1975 (Friedman, 2018).

Como informam os dados da OIT (2018), o Chile, durante o governo autoritário de Pinochet, foi o primeiro a implementar a privatização total da previdência social em 1981, medida defendida por Friedman em seus textos, como “Capitalismo e liberdade” (2020).

Assim, os recursos para garantir a vida dos trabalhadores do setor público não podem ser entregues a um sistema necessariamente falho e que engendra suas próprias crises cíclicas, pois a previdência social é reconhecida pelo direito internacional como direito humano social, assim como, no caso do Brasil, os direitos previdenciários têm caráter de direitos fundamentais. Para tanto, a presente dissertação analisará o caráter fundamental dos direitos previdenciários com objetivo de enfrentar os riscos desnecessários à garantia do futuro dos servidores e das servidoras públicas com dignidade.

2.5 Caráter Fundamental dos Direitos Previdenciários

A previdência social não deve ser lançada como mera soma de recursos a ser utilizada para especulação no mercado de capitais, tendo em vista sua centralidade como conquista de direito social.

Como afirmam Castro e Lazzari: “Os Direitos Sociais são considerados Direitos Fundamentais partindo-se da concepção de que o Estado não deve se manter inerte diante dos problemas decorrentes das desigualdades causadas pela conjuntura econômica e social.” (Castro; Lazzari, 2020, p. 77).

A privatização da seguridade social levou países como o Chile e a Argentina a graves crises sociais, com negação de direitos sociais à população, de forma que essa estrutura jurídica de proteção social deve ser estudada no Brasil, país que tem os direitos sociais à previdência, saúde e assistência social alçados a direitos fundamentais pela Constituição Federal de 1988 e que participa das convenções internacionais para proteção de direitos humanos sociais, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Brasil, [1992]) e a Convenção 102 da OIT (OIT, [2014]), entre outras.

No texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro 1948, existe a previsão de direitos sociais e previdenciários como direitos humanos universais, como previsto em seus artigos 22, que prevê o direito à segurança social²⁷, e 25, que prevê o direito de todo ser humano a um padrão de vida básico, com acesso a direitos sociais, inclusive às proteções contra a perda dos meios de subsistência em razão de desemprego, invalidez, viuvez, velhice, bem como a proteção social da maternidade e da infância²⁸. Ainda no plano internacional, mais especificamente e como parte do bloco de convenções de direitos humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), prevê o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992: “Artigo 9º - Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social” (Brasil, [1992]).

Mais especificamente, a Convenção nº 102 da OIT, relativa à fixação de normas mínimas de seguridade social, adotada em Genebra, em 28 de junho de 1952, foi ratificada

²⁷ “Artigo 22 - Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.” (UNICEF, [1948])

²⁸ “Artigo 25 - 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.” (UNICEF, [1948])

pelo Brasil em 15 de junho de 2009 e prevê um rol de direitos a serem aplicados pelos Membros da OIT. A Convenção é subdividida em 14 partes, sendo definidas normas mínimas de seguridade social a serviços médicos (parte II), auxílio-doença (parte III), prestações de desemprego (parte IV), aposentadoria por velhice (parte V), prestações em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais (parte VI), prestações de família (parte VII), prestações de maternidade (parte VIII), aposentadoria por invalidez (parte IX) e pensão por morte (parte X), tendo o Brasil aceito as partes II a X (OIT, [2009]).

Ao lado da previsão das prestações sociais em si, a Convenção 102 da OIT também prevê a forma de financiamento e participação dos segurados na manutenção do sistema de seguridade social, segundo preveem o artigo 71, relativo aos financiamento coletivo das prestações sociais com base em contribuições e/ou impostos e à limitação de que o segurado custeie percentual acima de 50% dos recursos necessários aos benefícios²⁹, bem como o artigo 72 da norma, que determina ser necessária a participação das pessoas amparadas na administração dos planos de previdência quando esta não for administrada por instituição regulamentada por autoridades públicas³⁰.

Assim, a Convenção 102 da OIT prevê que a seguridade deve ser financiada coletivamente, de forma que a contribuição dos assalariados não pode ultrapassar 50% (cinquenta por cento) do total de recursos do sistema, bem como, quando a administração da seguridade não estiver a cargo de instituição regulamentada por autoridade pública, representantes das pessoas amparadas devem participar da administração ou ter atribuições consultivas.

Como exemplo de doutrina estrangeira sobre o caráter do direito à previdência social, Joaquin Aparício Tovar apresenta a seguridade social como um direito humano, herança das

²⁹ “Art. 71 — 1. O custo das prestações concedidas em consequência da aplicação da presente convenção e os gastos de administração dessas prestações devem ser financiados coletivamente por meio de contribuições ou de impostos ou pelos dois meios conjuntamente, de acordo com modalidades que evitem que as pessoas de poucos recursos tenham que suportar encargos por demais pesados e levem em consideração a situação econômica do Membro e das categorias de pessoas amparadas. 2. O total das contribuições de seguro a cargo dos assalariados amparados não deve ultrapassar 50 por cento do total dos recursos destinados ao amparo dos assalariados, de suas esposas e filhos. Para verificar se esta condição está sendo cumprida, todas as prestações concedidas pelo Membro em aplicação da convenção poderão ser consideradas em conjunto, com exceção das prestações de família e em caso de acidente de trabalho e de doenças profissionais, se estas últimas estiverem afeitas a um departamento especial. (...)” (OIT, [2009])

³⁰ “Art. 72 — 1. Quando a administração não estiver assegurada por uma instituição regulamentada pelas autoridades públicas ou por uma repartição do Governo responsável perante o Congresso, representantes das pessoas amparadas devem tomar parte na administração ou estar ligadas a ela com atribuições consultivas, nas condições determinadas; a legislação nacional pode também prever a participação de representantes dos empregadores e das autoridades públicas.” (OIT, [2009])

guerras e crises do século XX que está plasmado nas convenções internacionais de direitos humanos³¹.

Ademais, para Tovar, a seguridade social é fruto da vontade política, não de uma realidade prévia outra que não o estado de necessidade das pessoas a ser ordenada juridicamente, de forma que deve ser considerada uma conquista civilizacional de valor universal, embora na época tenha sido parte do pacto social das democracias europeias pós-segunda guerra mundial (Tovar, 2017).

Aqui, é necessário retomar a noção de que os direitos sociais são parte da afirmação histórica dos direitos humanos e foram elevados à categoria de direitos fundamentais pela Constituição do México de 1917 e pela Constituição da Alemanha de 1919, durante a República de Weimar (Comparato, 2008, p. 181-182 e 193-194).

No Brasil, a seguridade social tem sua base calcada tanto nos artigos diretamente afetos à sua regulamentação detalhada na Constituição Federal de 1988 como também em outros direitos fundamentais, como indicam Luigi Bonizzato e Maria Clara Conde Moraes Cosati (2022). Os autores apresentam um estudo sobre as possibilidades teóricas no âmbito da seguridade social constitucional para se reconhecer o *planejamento de vida* como um direito fundamental. Para tanto, analisam como a doutrina constitucionalista passou a reconhecer a força normativa dos direitos fundamentais elencados na Carta Magna, dentre eles o instituto jurídico do *direito adquirido* (Bonizzato; Cosati, 2022).

Bonizzato e Cosati realçam que o direito adquirido, direito fundamental inscrito no art. 5º, inciso XXVI, da CRFB, com força de cláusula pétrea constitucional, faz parte não só de uma Constituição Jurídica, mas igualmente de uma *Constituição Real*, nos termos desenvolvidos pelo constitucionalista alemão do séc. XIX, Ferdinand Lasalle (1825-1864) (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 27).

Na obra clássica de Lassale, “A Essência da Constituição” (2007), verifica-se que o autor alemão identifica a Constituição de uma nação como sua *lei fundamental*, qual seja, “uma força ativa que faz, por uma exigência da necessidade, que todas as outras leis e instituições Jurídicas vigentes no país sejam o que realmente são” (Lassale, 2007, p. 10). A

³¹ Segundo Tovar: “Precisamente o outro grande legado positivo do século XX foi a aspiração de tornar os direitos humanos universais e eficazes como meio essencial de garantir a dignidade comum de todos os seres humanos. O direito à seguridade social está incluído entre os direitos que todo ser humano deve gozar, conforme estabelecido tanto pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948 quanto pelo Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 19 de dezembro de 1966. A Convenção 102 da OIT sobre Padrões Mínimos de Seguridade Social, adotada na Conferência de 1952, visa assegurar que os sistemas de seguridade social sejam implementados em todos os países, para os quais deixa claro o conjunto de riscos sociais que geram estados de necessidade contra os quais os sistemas nacionais devem ser organizados.” (Tovar, 2017, tradução nossa)

força ativa da Constituição, todavia, deriva da relação que o texto jurídico tem com o que Lassale denomina como os *fatores reais de poder*, que define a substância da norma constitucional, pensadas pelo autor a partir de uma alegoria, a saber: se na Prússia ocorresse um grande incêndio que queimasse todas as leis escritas existentes em todas as repartições públicas, bibliotecas, arquivos e depósitos, de forma que o país ficasse sem nenhum exemplar de qualquer lei, o legislador seria completamente livre para fazer novas leis totalmente ao seu capricho, sem limites? (Lassale, 2007, p. 11).

Para Lassale, os fatores reais de poder entram em cena para definir, com base no poder detido por diferentes elementos e classes sociais, a forma jurídica do Estado e que representam, cada um deles, um fragmento da Constituição, que, no caso da Prússia do séc. XIX, seriam: (I) a monarquia, pois o exército, com seus canhões e baionetas, acatam as ordens do monarca; (II) a aristocracia, pois seus grandes fazendeiros possuem influência sobre a Corte e sobre o exército real; (III) a grande burguesia, pois o fechamento das indústrias e comércios causaria desemprego em massa e caos social; (IV) os grandes banqueiros e mesmo a bolsa de valores, visto que não convém a qualquer Estado prescindir do rápido fornecimento de recursos desses intermediários³²; (V) a consciência coletiva e a cultura geral da nação, pois a promulgação de leis diretamente contrárias à cultura e consciência coletiva seriam estopim para protestos populares e oposições por agentes público; e (VI) a pequena burguesia e a classe operária, pois, apesar do fato de que essas classes podem ter suas liberdades políticas cerceadas de fato em alguns momentos, a violação da liberdade pessoal do povo e sua transformação em servos ou submissão à escravidão causaria uma crise generalizada (Lassale, 2007, p. 12-17). Neste último ponto, segundo a alegoria de Lassale:

O povo protestaria, gritando: Antes morrer do que sermos escravos! A multidão sairia à rua sem necessidade de que os seus patrões fechassem as fábricas; a pequena burguesia juntar-se-ia solidariamente com o povo e a resistência desse bloco seria

³² Sobre a indicação dos banqueiros e da bolsa de valores como fator real de poder e parte da Constituição, explica Lassale: “De vez em quando, o governo sente apertos financeiros devido à necessidade de investir *grandes quantias* de dinheiro que não tem coragem de tirar do povo por meio de novos impostos ou aumento dos existentes. Nesses casos, fica o recurso de absorver o dinheiro do futuro, ou, o que é a mesma coisa, contrair empréstimos, entregando, em troca do dinheiro que recebe adiantadamente, papel da dívida pública. Para isto necessita dos banqueiros. É certo que, mais dia menos dia, a maior parte daqueles títulos da dívida volta às mãos da gente rica e dos pequenos capitalistas do país; mas isto requer tempo, às vezes muito tempo, e o governo necessita do dinheiro *logo e de uma vez*, ou em prazos breves. Para conseguir o dinheiro, serve-se dos particulares, isto é, de intermediários que lhe adiantem as quantias de que precisa, correndo depois por sua conta à colocação, pouco a pouco, do papel da dívida, locupletando-se também com a alta da cotação que a esses títulos dá a bolsa artificialmente. Esses intermediários são os grandes banqueiros e, por esse motivo, a nenhum governo convém, hoje em dia, indispor-se com os mesmos. Vemos, mais uma vez, que também os grandes banqueiros, sejam eles quem forem, a bolsa, inclusive, são também partes da Constituição”(Lassale, 2007, p. 15-16, grifos no original).

invencível, pois, nos casos extremos e desesperados, também o povo, nós todos, somos uma parte integrante da Constituição (Lassale, 2007, p. 17).

Com esse raciocínio, Lassale chega ao que considera a essência da constituição: “a soma dos fatores reais do poder que regem uma Nação” (Lassale, 2007, p. 17), porque quando esses fatores recebem uma expressão escrita numa folha de papel, eles tornam-se verdadeiro *direito*, tomam a forma de instituições jurídicas (Lassale, 2007, p. 17-18).

Lassale também parte do pressuposto de que em toda nação existem fatores reais de poder e que todas elas possuem ou possuíram uma Constituição *real e verdadeira*, mas que nos tempos modernos, foram criadas muitas *constituições escritas nas folhas de papel*, mas sem esse vínculo real e efetivo que apresenta (Lassale, 2007, p. 27). É a partir dessa análise que Ferdinand Lassale chega a sua conclusão de que uma constituição escrita é *boa e duradoura* na medida em que corresponda à constituição real e “tiver suas raízes nos fatores do poder que regem o país” (Lassale, 2007, p. 33).

Portanto, na visão sociológica de Ferdinand Lassale, as normas constitucionais dependem de sua correlação com os fatores reais de poder ou, em outros termos, com as forças políticas, econômicas e sociais que envolvem o Estado para que suas disposições tenham eficácia, relegando o texto que contrarie essa dinâmica de forças à representação de “um mero pedaço de papel”. Em nosso estudo, as forças sociais e econômicas que disputam no parlamento a forma como o Estado lidará com as matérias previdenciárias acabam por definir também como este mesmo Estado (capitalista, como podemos ressaltar com base nos textos de Claus Offe e Nikos Poulantzas) irá *efetivar* (ou não) os direitos previdenciários inscritos na Constituição.

Desta análise, podemos retornar ao papel do *direito adquirido* como derivado destes fatores reais de poder que regem e conformam a sociedade e dão base de efetividade à Constituição. Como afirmam Bonizzato e Cosati:

(...) o direito adquirido finda por aqui ser considerado uma espécie de união sólida e legítima das aspirações populares com o texto constitucional vigente, o qual, apesar de um tanto reajustado e reinterpretado em mais de seus 30 anos, já pôde concretizar e cimentar determinados valores há muito perseguidos e objetivados por variados grupos da sociedade civil brasileira (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 27-28).

Bonizzato e Cosati nos ensinam que, no direito brasileiro, o direito adquirido é protegido juridicamente mesmo antes da atual Constituição Cidadã, pois deriva da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), antiga Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que define como adquiridos “os

direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem” (art. 6º, §2º, da LINDB). A elevação do direito adquirido ao patamar constitucional com a Constituição Federal de 1988 colocou o instituto “em posição vantajada sobre demais regras e princípios infraconstitucionais” (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 29), gerando efeitos sobre o direito previdenciário e sua interpretação constitucional. Mesmo antes da promulgação da atual Constituição, o Supremo Tribunal Federal já relacionava o instituto à matéria previdenciária, como ilustra a publicação do enunciado da Súmula nº 359 do STF³³, editada na sessão plenária de 13 de dezembro de 1963, com redação alterada no julgamento do Recurso Extraordinário 72509 Ed-Edv (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 29-30).

Voltando-se à matéria previdenciária, Bonizzato e Cosati diferenciam o direito adquirido do conceito de *expectativa de direito*, sendo esta última considerada uma espécie de “esperança”, pois “mostra-se como mera possibilidade de aquisição de direito, momento ainda desprovido dos requisitos indispensáveis à conquista definitiva deste mesmo direito” (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 31), visto que a “reunião integral dos requisitos é *conditio sine qua non* para que um direito, então em fase de mera esperança de aquisição, transforme-se em direito definitivamente incorporado ao patrimônio do sujeito” (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 31), situação em que a alteração da norma que rege o direito esperado pode causar a exclusão dos beneficiários do mesmo direito (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 31). A transformação de expectativa de direito em direito adquirido, com a reunião de todas as condições previstas para que o direito seja incorporado ao patrimônio jurídico do indivíduo, gera a irretroatividade de lei nova que altere ou extinga o direito esperado e agora adquirido. É nos efeitos desta transição de *status* jurídico que Bonizzato e Cosati defendem a relevância do instituto do *planejamento de vida* (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 31). Como exemplificam os autores:

Nesse rumo, entretanto, é possível trazer à tona o direito ao planejamento de vida, decorrente, por exemplo, de aprovação em concurso público sob a égide de legislação vigente quando da posse de uma pessoa. Esta, certamente, planejará seu futuro a curto, médio e longo prazos, com base nas regras e princípios que norteiam sua carreira, repita-se, iniciada após o êxito e ingresso nos quadros do Estado (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 31-32).

No exemplo do rol de direitos esperados pela servidora ou servidor público que assume o cargo, os autores se questionam se as escolhas e decisões individuais e familiares da pessoa ao longo de sua trajetória laboral, realizadas tendo em vista o regime jurídico de sua

³³ Segundo sua redação atual, define a Súmula nº 359 do STF: “Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários” (STF, [1973]).

atividade, não seriam, elas próprias, protegidas pelo direito ao planejamento de vida como forma de direito adquirido? (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 32) Neste mesmo caso, quando a trabalhadora ou trabalhador do setor público se vê atingido por uma nova Reforma da Previdência, que altera drasticamente sua vida, seus planos, seus sonhos, retirando-lhe uma gama de possibilidades de vida que esperava ter como consequência do regime jurídico público vigente quando de seu concurso de ingresso na carreira, todo o seu planejamento de vida, com sua diversidade de direitos correlatos, é atingido pela lei nova e, assim, *destruído*³⁴.

Cabe ressaltar que a ordem constitucional vigente reconhece como direitos individuais fundamentais a proteção ao direito adquirido em face da mudança legal, ao prever que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (art. 5º, XXXVI, da CRFB), institutos que servem para preservar a estabilidade jurídica, mas que, ao constarem do rol de direitos do art. 5º da Constituição Federal de 1988, apresentam caráter de cláusula pétrea, imune ao poder reformador derivado e a Emendas Constitucionais, além de representarem força jurídica que irradia sobre todo o ordenamento jurídico, decorrente da *força normativa das disposições constitucionais*, como desenvolve o jurista alemão Konrad Hesse (1919-2005).

Em seu livro “A Força Normativa da Constituição” (1991), Hesse questiona diretamente as conclusões de Ferdinand Lassale sobre a falta de capacidade da constituição jurídica regular de fato a realidade. Hesse pontua, contudo, que essa sujeição da constituição jurídica aos fatores reais se dá apenas em situações extremas, pois “entre a norma fundamentalmente estática e racional e a realidade fluida e irracional, existe uma tensão necessária e imanente que não se deixa eliminar” (Hesse, 1991, p. 8). Na visão de Hesse, “a idéia de um efeito determinante exclusivo da Constituição real não significa outra coisa senão a própria negação da Constituição jurídica” (Hesse, 1991, p. 11), o que excluiria também o valor do Direito Constitucional como ciência jurídica, apesar deste ser, assim como outros ramos do Direito, *ciência normativa*, não uma ciência da realidade, como a Sociologia e a Ciência Política, o que faz o jurista questionar se existiria alguma força determinante do próprio Direito Constitucional (Hesse, 1991, p. 11-12).

Para Konrad Hesse, “a norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade” (Hesse, 1991, p. 14) e ambos os campos sofrem influências recíprocas, o que

³⁴ Nos termos esclarecedores de Bonizzato e Cosati: “Retirar de uma pessoa não a esperança, mas a solidez ligada a um planejamento de sua vida, que envolve a tomada de decisões positivas e negativas, com impacto futuro indiscutível e considerável, significa injustamente colocar a mesma pessoa em uma espécie de limbo ou zona cinzenta, na qual seu direito cotidiana e preteritamente exercido, ligado ao ato de se planejar, vê-se destruído” (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 32).

também resulta na constatação que a pretensão de eficácia da norma constitucional não se confunde com suas condições concretas de realização e que *a Constituição não representa apenas um dever ser, mas também um ser*, ou seja, ela revela mais do que um mero reflexo da realidade social e política do Estado, mas, por sua pretensão de eficácia, “a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social” (Hesse, 1991, p. 15).

Uma das ideias fundamentais defendidas por Hesse para reconhecer a força normativa da Constituição é a de que, muito embora o texto constitucional não possa, por si mesmo, realizar nada, ele pode *impor tarefas*, de forma que ele converte-se em força ativa se as tarefas forem concretizadas, se houver disposição de conduzir as condutas pessoais segundo a ordem nele estabelecida e se puder ser identificada uma vontade de realização desta ordem estabelecida na Constituição jurídica (Hesse, 1991, p. 19). Para Hesse, essa vontade de Constituição tem fundamento em 3 fatores: (i) na compreensão da necessidade de uma ordem normativa que proteja o Estado contra o arbítrio; (ii) no reconhecimento de que a ordem constitucional é mais do que apenas algo legitimado pelos fatos; (iii) a consciência de que a ordem inscrita na Constituição depende da participação da vontade humana, pois a vida do Estado não está apenas jogada a forças externas invencíveis, mas, como aponta Hesse, “todos nós estamos permanentemente convocados a dar conformação à vida do Estado, assumindo e resolvendo as tarefas por ele colocadas” (Hesse, 1991, p. 20).

Assim, para Konrad Hesse, a Constituição jurídica não consiste em mero pedaço de papel e não está desvinculada da realidade histórica e concreta de sua época, mas caso satisfeitos os pressupostos que lhe dão força normativa, pode ser reconhecida superioridade da norma sobre as circunstâncias fáticas (Hesse, 1991, p. 25). Segundo Hesse, deriva desta conclusão que, ainda que não seja uma ciência da realidade, como a Sociologia ou a Ciência Política, o Direito Constitucional também não é apenas normatividade pura, como decorre do pensamento positivista, mas necessita, para que suas proposições tenham consistência, “da adoção de uma perspectiva histórica, social, econômica, ou de outra índole” (Hesse, 1991, p. 26). Segundo os termos de Konrad Hesse:

Devem ser examinados todos os elementos necessários atinentes às situações e forças, cuja atuação afigura-se determinante no funcionamento da vida do Estado. Por isso, o Direito Constitucional depende das ciências da realidade mais próximas, como a História, a Sociologia e a Economia (Hesse, 1991, p. 26).

Na linha explanada por Hesse, o reconhecimento da força normativa da Constituição passa por essa necessária interdisciplinaridade presente no Direito Constitucional com

diversos outros campos do saber que permitam identificar as correlações de forças que afetem a realidade social e o funcionamento do Estado, além do próprio reconhecimento dos direitos fundamentais constitucionais.

No que tange ao direito adquirido, em especial em seus efeitos e correlações com a matéria previdenciária, a sequência de Emendas Constitucionais que modificaram ou mesmo retalharam a estrutura da seguridade social constitucional podem ser consideradas resultado desta tensão entre interesses econômicos de redução do aparato do Estado e progressiva privatização de ativos públicos, fruto do ideário neoliberal, no enfrentamento com os direitos constitucionais das servidoras e servidores públicos no Brasil.

Verifica-se, de forma crítica, como fizeram Bonizzato e Cosati e, também, como se pode confirmar no quadro exposto no primeiro capítulo do presente trabalho (quadro 1), no espaço de 3 décadas, 3 regimes jurídicos previdenciários podem ser identificados, o que gerou aos trabalhadores ativos do setor público, atingidos pelas normas constitucionais emendadas, uma situação de total “desplanejamento de vida” (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 36).

Exemplo de desconsideração dos direitos albergados pela noção de direito adquirido pelo próprio Judiciário pode ser observada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3128/DF, julgada por maioria de votos em 2004, que declarou constitucional a incidência da contribuição previdenciária sobre os servidores já aposentados quando da promulgação da EC 41/2003, ao argumento de que inexistia norma jurídica que imunize os proventos de aposentadoria ou pensão, “de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento” (STF, 2005).

Em face das modificações gravosas que decorrem de cada uma das Reformas da Previdência, que podem alterar radicalmente o regime jurídico e as consequências esperadas da atuação dos agentes públicos em suas vidas, esses agentes sofrem cortes em direitos sociais com potencialidade de jogá-los à extremas dificuldades decorrentes do próprio envelhecimento, da mudança da saúde e da “defasagem” ou progressiva dificuldade de reinserção no mercado de trabalho, caso venha a ser atingido por doença incapacitante ou pela mera insuficiência de recursos após a aposentadoria. No exemplo trazido por Bonizzato e Cosati, um profissional do Direito que atue em cargo público fora da área jurídica terá muito mais dificuldade de se reinserir no mercado de trabalho da advocacia quando ocorrer sua aposentadoria, pois, pela piora na forma de cálculo dos benefícios previdenciários a cada Reforma da Previdência, possivelmente ele será forçado a buscar novas fontes de renda, porém, terá que enfrentar dificuldades como as modificações tecnológicas, a desatualização

da técnica jurídica e a concorrência outros advogados de menor faixa etária (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 41).

A situação apresentada ilustra a necessidade real de proteção aos direitos previdenciários como forma de garantir diversos outros direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, a isonomia, o direito à vida, a valorização do trabalho humano, da qualidade de vida e bem-estar (arts. 1º, III, 5º, *caput*, 6º, 193, *caput*, e 225, *caput*, todos da CRFB). A proteção ao *direito ao planejamento de vida* tem a potencialidade de dar força normativa a um verdadeiro bloco de normas jurídicas que Bonizzato e Cosati defendem ser objeto de atenção por juristas, grupos sociais e governantes, além de membros dos 3 Poderes da República (Bonizzato; Cosati, 2022, p. 43).

Lembrando Konrad Hesse, podemos pensar que é essa adesão coletiva à vontade de Constituição que representa elemento capaz de dar a força normativa aos direitos fundamentais.

Diante dessa problemática, a presente pesquisa busca compreender como garantir a previdência social dos servidores públicos em face dos desafios trazidos pela pressão por reformas do regime de previdência que lancem, pela privatização obrigatória, a sorte das vidas das trabalhadoras e trabalhadores à volatilidade da bolsa de valores, o que afronta os direitos adquiridos e mesmo o planejamento de vida dos servidores públicos.

Agora, para nos permitir pensar em alternativas às reformas implementadas, cabe realizar uma análise *realista* do direito para, com dados empíricos colhidos dos problemas identificados nos sistemas previdenciários de outros países, como EUA, Chile e Argentina, e mesmo no nosso modelo de previdência complementar, com base em dados do TCU sobre os problemas na fiscalização realizada pela PREVIC e informações das próprias entidades que gerem a previdência complementar e o RPPS em diferentes estados, nesse sentido devemos avaliar os limites e possibilidades para a previdência das servidoras e servidores públicos.

3 CRÍTICA E ALTERNATIVAS À PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA

A avaliação do desenvolvimento histórico dos direitos previdenciários das trabalhadoras e trabalhadores do setor público brasileiro, com suas Reformas da Previdência e paulatina privatização pela obrigatoriedade de se implementar a previdência complementar privada pelos entes públicos, passa por diferentes campos do conhecimento. Foram levantadas as categorias trabalhadas por Karl Marx para compreender a dinâmica das crises cíclicas do capitalismo e seus impactos no mercado de capitais, onde as poupanças previdenciárias dos trabalhadores são lançadas com a privatização via entidades nos formatos de EFPC e EAPC. Também foi analisado como as pressões pela privatização de ativos do Estado passa pelas contradições internas do funcionamento do Estado Capitalista e abre espaços para lutas sociais, além de ter sua origem nas relações de colonialidade e dependência de nações periféricas com nações centrais no capitalismo globalizado, com especial atenção para a influência do neoliberalismo nas democracias contemporâneas. O estudo passou, igualmente, pela necessidade de se reconhecer aos direitos previdenciários o caráter de direitos humanos previstos em tratados e convenções internacionais e de direitos fundamentais no Brasil, fruto que são da resistência dos trabalhadores como fator real de poder como da força normativa reconhecida aos direitos inscritos na Constituição Federal de 1988, que incluem os direitos previdenciários, o direito adquirido e a própria ideia de direito ao planejamento de vida.

Agora, com a utilização de elementos empíricos de pesquisa, é necessário trazer para o debate as experiências de Reformas e as chamadas “Re-Reformas” da Previdência que ocorreram em outros países, com os relatórios de entidades e pesquisadores que avaliaram as experiências de mudança do sistema de previdência social e seus efeitos negativos, bem como os riscos atuais identificados na aposta em entidades de previdência privada no Brasil e as possibilidades de estruturação da previdência pública com o fim de garantir os direitos fundamentais sociais previstos na Constituição da República de 1988.

Para tanto, cabe realizar um estudo empírico das instituições, seguindo o caminho de construção teórica do *realismo jurídico*, para mostrar as consequências reais e documentadas das formas jurídicas analisadas e criticadas ao longo do presente trabalho.

3.1 Realismo jurídico e análise de dados empíricos no Direito

A análise de dados empíricos e estatísticos passou a ser um elemento relevante para compreensão do próprio Direito tendo como perspectiva o *realismo jurídico*.

Segundo Carlos Bolonha e Pedro Fortes (2020), o realismo jurídico surge do movimento liderado por Karl N. Llewellyn em 1930, nos Estados Unidos, tendo como foco o denominado direito em ação e o foco na descrição do que é observado, que inclui a análise dos efeitos das instituições jurídicas na economia.

Nesse mesmo compasso podem ser observadas as premissas do texto “o efeito das instituições jurídicas sobre a economia” (*The Effect of Legal Institutions Upon Economics*), publicado por Llewellyn em 1925, onde o autor aponta que os juristas passaram a se voltar à leitura da economia e que os economistas passaram a fazer o mesmo com o direito para compreender fatos de suas respectivas áreas de conhecimento, existindo uma esfera de mútua influência entre cada campo (Llewellyn, 1925, p. 665).

Llewellyn parte da ideia de que “o direito opera sob o princípio da escassez” (Llewellyn, 1925, p. 666), o que resulta na limitação da energia disponível para a regulação social em cada situação dada e na necessidade de escolha para adoção de uma política em sacrifício de outra, pois o valor de cada política de regulação social possui o seu custo (Llewellyn, 1925, p. 666).

Uma das derivações desta mútua relação entre direito e economia está no exemplo o mercado monetário e de crédito, pois, segundo Llewellyn, estes mercados seriam impensáveis sem algum dispositivo jurídico, pois a liquidez, a facilidade de negociação de papéis e títulos comerciais, demanda um sistema de segurança de crédito garantido pelo direito que seja capaz de aplicar sanções legais em caso de falha na solvência do devedor e na boa-fé dos negociantes (Llewellyn, 1925, p. 669-670).

Para Bolonha e Fortes (2020), esta linha de análise do realismo jurídico de Karl Llewellyn e outros pesquisadores leva em consideração o “direito em ação” (*law in action*), que é o direito como realmente se apresenta nas práticas sociais, bem como os métodos qualitativos, quantitativos e experimentais de pesquisa, que dão nova força à pesquisa sociojurídica e abrem caminho para uma abordagem do conhecimento realmente interdisciplinar.

Bolonha e Fortes recuperam a análise programática proposta por Brian Leiter sobre como deve ser a forma de uma teoria realista do direito, que deve incluir tanto a face dos estudos *realistas* no sentido de descreverem o fenômeno e as instituições jurídicas sem ilusões moralistas ou românticas, bem como a face dos estudos *naturalistas* como forma de descrever e explicar a realidade observada apenas com base nos métodos das ciências empíricas, afastando, assim, o uso de teorias que partem da centralidade de valores morais, como a de Ronald Dworkin ou dos jusnaturalistas (Bolonha; Fortes, 2020).

Segundo o texto “o que é uma teoria realista do direito?” (*What is a Realist Theory of Law?*), Brian Leiter (2020) reforça que, tendo em vista que somente é real aquilo que é naturalisticamente explicável, naturalismo deve ser considerado central na visão de mundo apresentada pelo pesquisador realista (Leiter, 2020, p. 335). Para Leiter, o uso deste método sobre o fenômeno social do direito representa o denominado *realismo jurídico*, que leva em conta a separação entre o “direito dos livros”, a teoria trabalhada dogmaticamente de forma isolada da sociedade, e o “direito em ação” como a observação do que os atores jurídicos e outros da sociedade realmente fazem na prática (Leiter, 2020, p. 337).

Partindo de algumas ideias do jurista Herbert L. A. Hart, uma das formas de análise realista propostas por Leiter está no estudo da aplicação da lei (*law enforcement*), que pode revelar um fosso entre a previsão legal válida de uma regra e sua efetiva aplicação prática (*realism about enforcement*), ou ainda a aplicação de uma lei diferenciada para diferentes grupos de pessoas, que podem revelar diversos fatores como classe, raça, gênero e poder político capazes de afetar a efetiva aplicação de uma mesma lei (*realism about enforcement practices*) (Leiter, 2020, p. 337). Como resume Leiter:

Realismo sobre a aplicação chama atenção para a forma como normas legais válidas são ou não aplicadas na vida real; realismo sobre as práticas de aplicação aceita que normas legalmente válidas são aplicadas na vida real, mas nota como essa aplicação realmente opera (Leiter, 2020, p. 338, tradução nossa).

Para Leiter, a análise realista do direito deve envolver o conhecimento de *quais* normas legais efetivamente são aplicadas, *como* o são e *contra quem*, pois normas consideradas justas podem ser aplicadas de forma injusta, assim como normas reputadas como injustas podem ser aplicadas de forma justa em diferentes situações, o que vale tanto para aplicação realizada fora de processos judiciais pelos atores sociais como na aplicação do direito ao caso concreto pela magistratura e tribunais (Leiter, 2020, p. 342). Com relação à atuação do Judiciário, Leiter ressalta que é um erro considerar que os magistrados são apenas instrumentos dos legisladores, noção que forma uma ilusão ideológica capaz de mascarar a atuação das elites políticas e econômicas e cuja análise realista permite criticar, de forma que, segundo o mesmo autor, “o realismo jurídico aqui possui um importante papel na promoção da prestação de contas (*accountability*) pública e, até mesmo, democrática” (Leiter, 2020, p. 343, tradução nossa).

A partir da análise *realista* da privatização da previdência das servidoras e servidores públicos e suas consequências, seus limites e possibilidades, cabe apresentar aos leitores e

leitoras o estudo realizado com base nos dados empíricos existentes sobre as experiências de privatização para se chegar aos problemas e alternativas do modelo tornado obrigatório pela EC 103/2019.

Para tanto, serão trazidos a seguir a experiência previdenciária dos EUA, berço do que denominamos neoliberalismo, os dados sobre as reformas e *re-reformas* da previdência na América Latina, bem como os problemas identificados nas entidades de previdência fechada (EFPC) ou “fundos de pensão” do Brasil e as recomendações da OIT e de outros pesquisadores sobre as alternativas de formato para a previdência social dos trabalhadores, em especial do setor público.

3.2 Neoliberalismo, experiência dos EUA e aumento da pobreza

Ao tomar como exemplo os EUA, de onde surgiram os economistas da Escola de Chicago defensores do modelo econômico e político identificado como neoliberalismo, podemos encontrar como as ideias de um de seus principais ideólogos foram primeiro implantadas em seu próprio país para depois serem “exportadas” para o resto do globo, em especial para a América Latina.

No livro “Capitalismo e Liberdade”, publicado pela primeira vez em 1962, Milton Friedman (2020) defende que o programa de seguro social “é uma dessas coisas em que a tirania do *status quo* está começando a exercer a sua mágica” (Friedman, 2020, p. 184), para criticar a obrigatoriedade de contribuição ao seguro social nos EUA, listando uma sequência de argumentos contrários à imposição governamental de pagamento compulsório de anuidades do programa de seguro mantido pelo Estado norte-americano, que para Friedman violariam a liberdade de escolha individual. Segundo o autor, “cada pessoa poderia ser solicitada a pagar sua própria anuidade: deveria ser permitido aos indivíduos comprar uma anuidade de firmas privadas; no entanto, cada um poderia ser solicitado a comprar anuidades específicas” (Friedman, 2020, p. 184).

Após combater os pressupostos da redistribuição de renda, da nacionalização do sistema de anuidades e da compra compulsória das anuidades do seguro social, Friedman defende que não há justificativa para a continuidade do programa, que foi elaborado nos EUA na época da Grande Depressão de 1929 e tinha como foco o desemprego generalizado da população, em especial dos mais idosos (Friedman, 2020, p. 191). Friedman observa que, enquanto a tradição anterior era de que os filhos garantissem a assistência dos pais na velhice,

a tendência da sociedade teria mudado para que um número cada vez maior de pessoas passasse a se preocupar com sua riqueza e poupança individual, o que impulsionou o desenvolvimento do sistema de planos privados de aposentadoria (Friedman, 2020, p. 191).

Os argumentos de Milton Friedman e outros profissionais conhecidos da esfera do pensamento neoliberal, inclusive por meio da mídia e programas de televisão, em favor do fim do sistema compulsório de previdência social podem ter servido como base para as políticas públicas que viriam a ser implementadas a partir dos anos 1980, que alteraram a regulação da previdência em favor da perspectiva liberal e reduziram o caráter protetivo do sistema nos EUA. A substituição da previdência de contribuição compulsória por um sistema facultativo e privado segue a lógica neoliberal e consiste em medida relacionada ao combate de Friedman contra o que denomina de “paternalismo”, termo que o economista remete à ideias como o desejo por uma “ditadura benevolente” ou o tratamento de pessoas adultas e (em tese) racionais como crianças pelo Estado, o que contraria os princípios liberais (Friedman, 2020, p. 189-190). Todavia, a mesma substituição pode ser vista, claramente, como uma desproteção de direitos sociais, como de fato ocorreu no próprio país de Friedman.

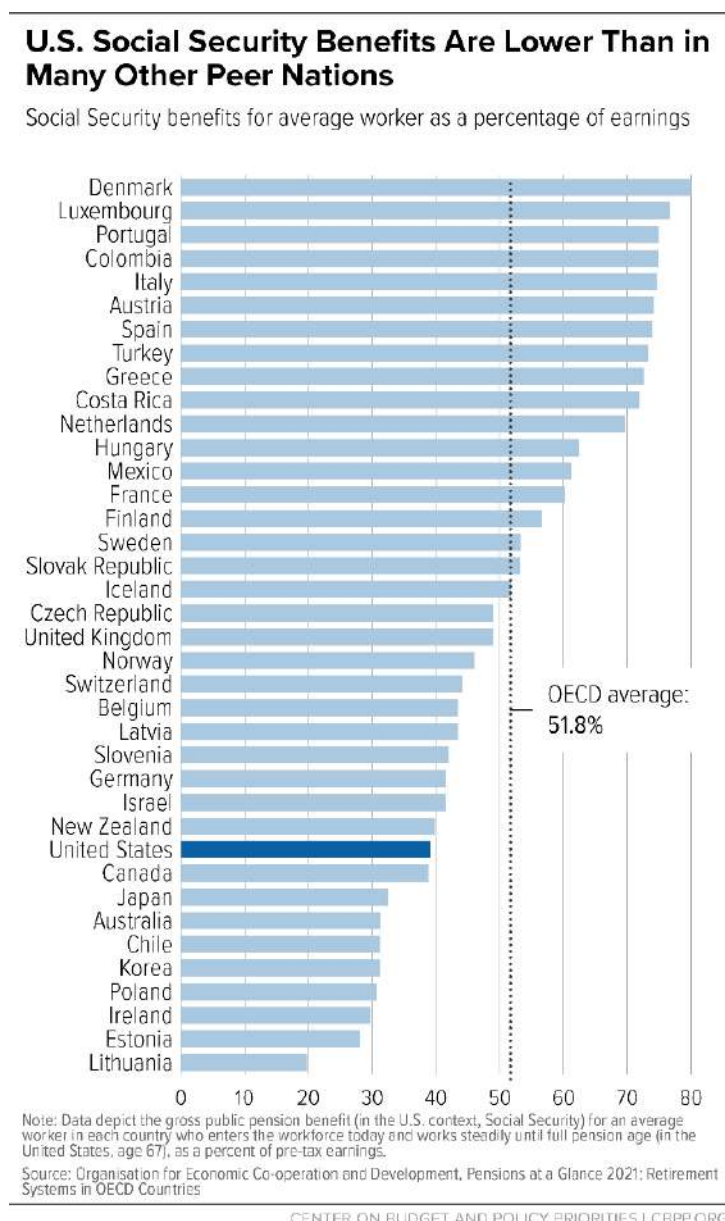
As consequências a esta rejeição ao seguro social público vieram nos EUA, como relatam Nick Chater e George Loewenstein (2023), pois os autores informam que os cidadãos estadunidenses e de outros países com alta renda são financeiramente despreparados para a aposentadoria, dado que metade das famílias não possuem qualquer poupança para este fim e em torno de metade dos trabalhadores com 60 a 65 anos acreditam não terem recursos suficientes para aposentar, segundo dados do ano de 2021 (Chater; Loewenstein, 2023, p. 15).

Nos EUA, a previdência social pública pelo sistema do seguro social continua existindo, administrada pela Administração do Seguro Social dos Estados Unidos (*United States Social Security Administration – SSA*), que mantém o sistema de aposentadoria e pensões públicas com base na contribuição obrigatória de empregados e empregadores, porém, com benefícios previdenciários de valores baixos ou “modestos”³⁵ e problemas ligados ao fato de que a maioria dos beneficiários depende exclusivamente da renda da aposentadoria pública, mesmo sendo o modelo previdenciário dos EUA um dos que resulta nos menores

³⁵ Segundo informam pesquisadores do Centro de Orçamento e Prioridades Políticas: “Em julho de 2023, a prestação média para os três principais grupos de beneficiários da Segurança Social - trabalhadores aposentados, trabalhadores com deficiência e viúvas e viúvos idosos - era de apenas cerca de \$1.788 dólares por mês, ou seja, pouco mais de \$21.455 dólares por ano. (Ver Quadro 1.) Este valor nem sequer ultrapassa em 50 por cento o nível de pobreza e está muito abaixo de uma estimativa do mínimo necessário para permitir uma aposentadoria segura, mas sem complicações” (Water; Romig, 2023, tradução nossa).

benefícios entre os países desenvolvidos (Water; Romig, 2023). Como se pode observar do gráfico dos pesquisadores do Centro de Orçamento e Prioridades Políticas (*Center on Budget and Policy Priorities - CBPP*):

Figura 5 - “Benefícios do Seguro Social dos EUA são menores que em muitas outras nações parceiras”.



Fonte: *Social Security Benefits Are Modest: Benefit Cuts Would Cause Hardship for Many* (Water; Romig, 2023).

Ainda, ao se comparar os EUA com o Brasil e seu sistema de previdência social garantido constitucionalmente, a substituição de rendimentos da ativa dos aposentados nos EUA é muito menor que no modelo brasileiro, ou seja, o percentual de renda do último

emprego que é reposto pelo valor da aposentadoria é “modesto” para a população estadunidense, pois, segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2023, enquanto a média de reposição líquida da renda das aposentadorias no Brasil é de 95,7% para quem recebe até ½ do salário médio do país, de 96,9% para quem recebe 1 salário médio e de 94,1% para quem recebe 2 salários médios, nos EUA estes percentuais são muito menores, respectivamente de 60,6% para ½ salário médio, 50,5% para 1 salário médio e 38,9% para 2 salários médios (OECD, 2023), conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 3 - “Taxas de substituição dos rendimentos pela aposentadoria líquida, em porcentagem”, com realce nos dados do Estados Unidos e do Brasil.

Table 4.4. Net pension replacement rates by earnings, in percentage

Individual earnings, multiple of mean for men (women where different)																	
	Pension age	0.5		1		2			Pension age	0.5		1		2			
Australia	67	72.2	(69.7)	33.7	(30.9)	37.9	(34.7)	Mexico	65	75.4		62.4		54.4	(49.9)		
Austria	65	85.5		87.4		65.9		Netherlands	70	94.6		93.2		87.5			
Belgium	67	84.3		60.9		45.1		New Zealand	65	65.0		43.5		23.7			
Canada	65	54.5		44.2		24.7		Norway	67	75.4		54.8		36.8			
Chile	65	60.1	(57.5)	45.7	(43.0)	36.1	(34.7)	Poland	65	(60)	37.9	(37.4)	40.3	(31.5)	39.1	(32.5)	
Colombia	62	(57)	103.5	73.1		71.5	(70.6)	Portugal	68		97.0		98.8		96.1		
Costa Rica	65	(63)	69.1	(66.3)	67.8	(65.0)	65.7	(63.0)	Slovak Republic	69		81.0		72.5		67.2	
Czechia	65		89.7		58.9		41.5		Slovenia	62		87.8		63.4		59.6	
Denmark	74		117.5		77.3		62.5		Spain	65		86.4		86.5		57.6	
Estonia	71		53.6		34.4		21.9		Sweden	70		66.5		65.3		82.9	
Finland	69		64.9		65.1		66.1		Switzerland	65		56.5		45.3	(45.2)	24.1	
France	65		67.7		71.9		61.8		Türkiye	65	(63)	82.8	(79.5)	95.4	(91.6)	104.2	(100.1)
Germany	67		59.2		55.3		43.2		United Kingdom	67		74.9		54.4		38.0	
Greece	66		102.6		90.0		82.7		United States	67		60.6		50.5		38.9	
Hungary	65	(62)	82.5	(77.4)	78.8	(73.7)	77.0	(71.8)	OECD	66.3	(65.8)	73.2	(72.7)	61.4	(60.6)	52.8	(52.0)
Iceland	67		74.7		52.1		51.3										
Ireland	66		60.5		36.1		21.6		Argentina	65	(60)	126.1	(119.6)	90.1	(86.9)	72.2	(70.5)
Israel	67	(65)	56.9	(53.3)	47.3	(43.9)	27.3	(25.4)	Brazil	65	(62)	95.7	(101.1)	96.9	(102.0)	94.1	(99.6)
Italy	71		77.8		82.6		87.5		China	60	(55)	112.6	(90.7)	88.3	(70.1)	77.1	(60.9)
Japan	65		49.5		38.8		31.8		India	58		44.2	(42.9)	44.2	(42.9)	26.0	(24.1)
Korea	65		50.9		35.8		23.0		Indonesia	65		55.8	(51.7)	55.8	(51.7)	55.5	(51.4)
Latvia	65		65.7		52.8		50.3		Saudi Arabia	47		66.2		66.2		66.2	
Lithuania	65		40.1		28.9		21.3		South Africa	60		17.2		9.2		5.0	
Luxembourg	62		95.7		86.9		78.7		EU27	66.7	(66.4)	76.2	(75.9)	68.1	(67.5)	60.9	(60.3)

Note: *Low earners in Colombia, New Zealand and Slovenia are at 64%, 63% and 56% of average earnings, respectively, to account for the minimum wage level.

Source: OECD pension models.

StatLink  <https://stat.link/r1pgws>

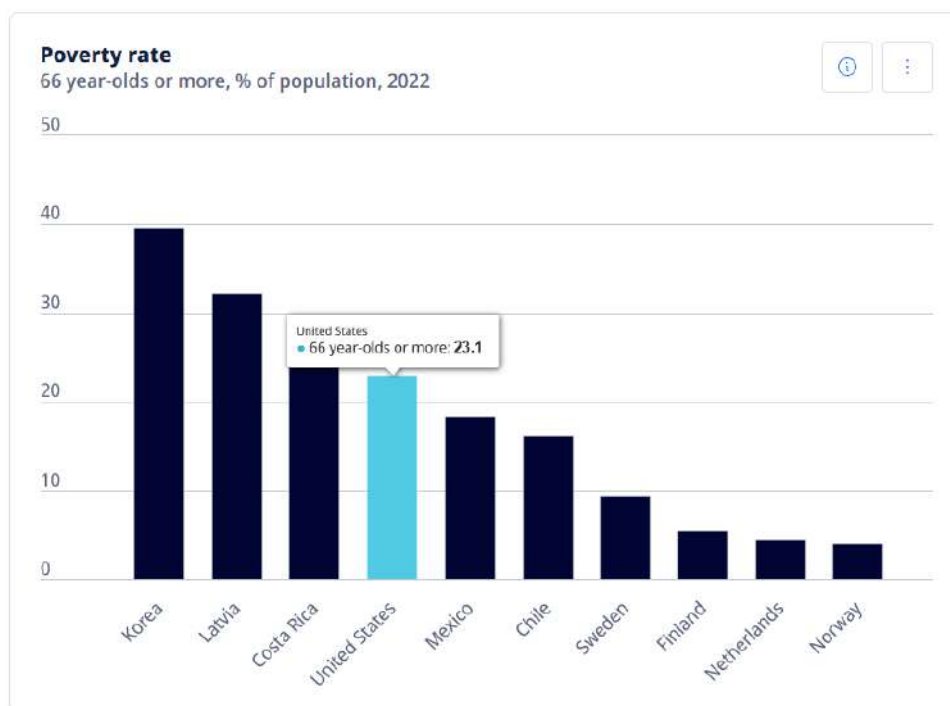
Fonte: *Pensions at a Glance 2023* (OECD, 2023).

Os dados da OCDE indicam que a redução dos rendimentos dos trabalhadores da ativa no momento de sua aposentadoria é muito maior nos EUA do que nos outros países membros da OCDE e, em especial, com relação ao Brasil, que tem uma taxa de reposição de renda superior a 94% da renda original das trabalhadoras e trabalhadores da ativa.

Inclusive, o sistema previdenciário dos EUA também gera como resultado a pobreza da população idosa. Conforme estatísticas da OCDE de 2022, 23,1% da população idosa dos

EUA vive abaixo da linha da pobreza, quarto pior indicador dos membros da OCDE, abaixo apenas da Coreia do Sul, da Letônia e da Costa Rica, como indica o seguinte gráfico da entidade internacional:

Figura 6 - “Taxa de pobreza” da população com 66 anos de idade ou mais, em porcentagem da população, de 2022.



Fonte: Indicador *Poverty rate* (OECD, 2022).

Os dados trazidos pelo CBPP e pela OCDE confirmam que, apesar de existir um sistema público de seguro social, ainda é necessária uma política de complementação efetiva da poupança previdenciária nos EUA, o que foi resultado de mudanças políticas estruturais ocorridas décadas atrás.

Chater e Loewenstein relatam que, nos EUA, até a década de 1980, a maioria das empresas ofereciam planos de aposentadoria vinculados a parte do valor do último salário, o modelo denominado “benefício definido”³⁶, ao menos até o início da política de planos de

³⁶ Como o Departamento do Trabalho dos EUA informa: “Um *plano de benefício definido*, financiado pelo empregador, promete um benefício mensal específico na aposentadoria. O plano pode definir esse benefício prometido como uma quantidade exata em dólar, como US\$100 por mês na aposentadoria. Ou, com mais frequência, pode calcular seu benefício através de uma fórmula que inclui fatores como seu salário, sua idade e a quantidade de anos que você trabalhou na empresa. Por exemplo, seu benefício de pensão pode ser igual a 1 por cento de seu salário médio dos últimos 5 anos de trabalho vezes o total de anos de serviço” (EUA, [2022]).

previdência do modelo “contribuição definida”³⁷, que para Chater e Loewenstein é um mero eufemismo para “guarde para sua própria aposentadoria” (Chater; Loewenstein, 2023, p. 15). Pensado apenas para complementar as aposentadorias, o modelo de contribuição definida acabou substituindo, na prática e de forma generalizada, o modelo de “benefício definido” vinculado ao salário, seja por representar redução de riscos para o empregador e para a entidade previdenciária, seja pela economia para o empregador (que não teria de complementar as contribuições para garantir o futuro benefício definido), como pela pressão decorrente da competição entre empresas que cessaram a contribuição para os planos antigos e aquelas que o mantiveram, movimento que resultou na manutenção dos planos de benefício definido apenas no setor público estadunidense, apesar de, mesmo neste (como hoje ocorre no Brasil), existir uma tendência à adoção do modelo de contribuição definida (Chater; Loewenstein, 2023, p. 15).

O movimento indicado pelos autores revela que a passagem do modelo de “benefício definido” para o de “contribuição definida” nos planos de previdência privada vinculados à relação de emprego nos EUA não resultaram na melhoria na proteção social esperada das políticas públicas de previdência social, mas apenas serviram para a transferência de riscos econômicos para as trabalhadoras e trabalhadores, com aumento do lucro para os empregadores, que passaram a ter menos obrigações, e para as instituições financeiras, que administram e lucram diretamente com as taxas cobradas pela administração dos novos fundos de pensão.

3.3 Experiências de Reforma e Re-Reforma da Previdência

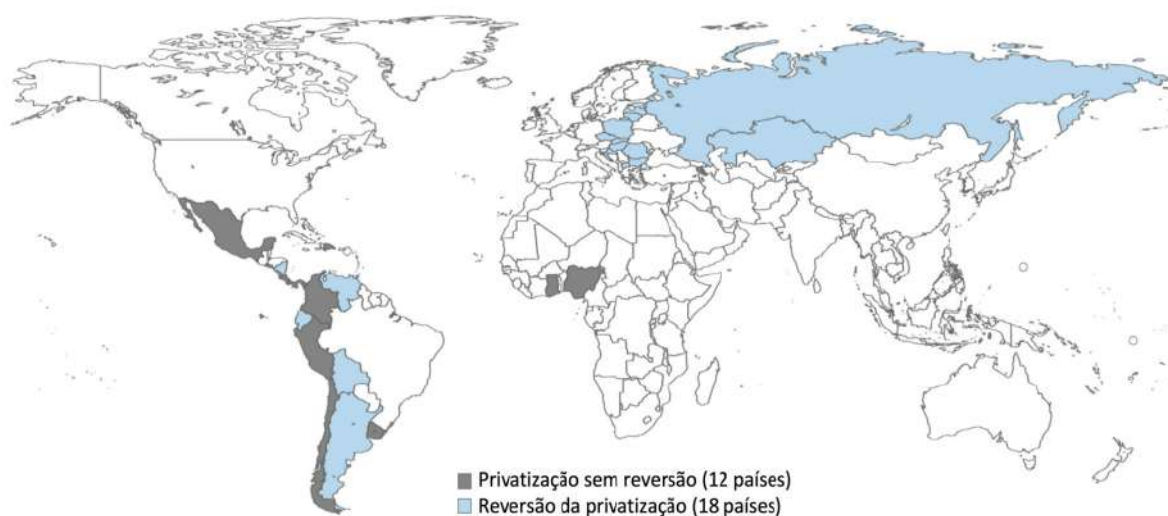
Nesse contexto, a reafirmação dos direitos sociais é necessária diante do quadro de reformas da seguridade social ocorridas nas últimas décadas, cujos efeitos negativos causaram, inclusive, as *re-reformas* dos sistemas de previdência social de diversos países.

³⁷ Segundo o mesmo Departamento dos EUA: “Um *plano de contribuição definida*, por outro lado, não promete um benefício específico na aposentadoria. Ao contrário, você e/ou seu empregador contribuem para a sua conta individual no plano. Em muitos casos, você é responsável por escolher como essas contribuições são investidas e por decidir quanto contribuir do seu pagamento através de deduções antes dos impostos. Seu empregador pode acrescentar em sua conta, em alguns casos adequando uma determinada porcentagem de suas contribuições. O valor da sua conta depende de quanto é a contribuição e do desempenho de seus investimentos. Na aposentadoria, você recebe o saldo em sua conta, refletindo as contribuições, perdas ou ganhos dos investimentos, e quaisquer taxas cobradas da sua conta. O *plano 401(k)* é um tipo popular de plano de contribuição definida. Existem quatro tipos de planos 401(k): o 401(k) tradicional, *401(k) Safe Harbor*, *401(k) SIMPLE*, e *401(k) cadastro automático*. O *plano IRA SIMPLE*, *SEP*, *plano de participação acionária do empregado (ESOP)*, e o *plano de participação nos lucros* são outros exemplos de planos de contribuição definida” (EUA, [2022]).

Como apresentado pela OIT no documento intitulado “Reversão da Privatização de Previdência: Questões chaves”, de 1981 a 2014, ao todo trinta países privatizaram seus sistemas de previdência social obrigatório (OIT, 2018, p. 1)³⁸.

Todavia, a tendência de reformas da previdência social foi revertida, ocorrendo o que o estudo mencionado denomina re-reformas. Para ilustrar a abrangência global dos eventos, o estudo apresenta o seguinte mapa:

Figura 7 - Países que privatizaram o sistema de pensões obrigatório e os que reverteram a privatização, de 1981 a 2018.



Fonte: “Reversão da Privatização de Sistemas de Pensões: Questões chave” (OIT, 2018, p. 1)

Segundo o estudo, “a privatização dos sistemas de aposentadorias e pensões foi apresentada como uma solução concreta para enfrentar o envelhecimento da população e garantir a sustentabilidade dos sistemas de previdência” (OIT, 2018), porém, foram constatados os seguintes problemas fundamentais desta opção, conforme resumo dos resultados do estudo da OIT (2018):

³⁸ “De 1981 a 2014, trinta países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas de previdência social obrigatórios (figura 1). Quatorze países são da América Latina: Chile (primeiro a privatizar em 1981), Peru (1993), Argentina e Colômbia (1994), Uruguai (1996), Estado Plurinacional da Bolívia, México e República Bolivariana da Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica e Equador (2001), República Dominicana (2003) e Panamá (2008); Outros quatorze são da Europa do Leste e da antiga União Soviética - Hungria e Cazaquistão (1998), Croácia e Polônia (1999), Letônia (2001), Bulgária, Estônia e Federação Russa (2002), Lituânia e Romênia (2004), Eslováquia (2005), Macedônia (2006), República Checa (2013) e Armênia (2014); E mais dois países da África - Nigéria (2004) e Gana (2010).” (OIT, 2018, p. 1)

(i) As taxas de cobertura previdenciária da população, o percentual da população protegido por políticas previdenciárias, estagnaram ou diminuíram;

(ii) As prestações previdenciárias, ou seja, o valor dos benefícios do sistema, se deterioraram, chegando aos alarmantes índices de 20% do salário médio dos trabalhadores da ativa na Bolívia e 15% no Chile;

(iii) A desigualdade de gênero e de renda entre homens e mulheres aumentou, pois os sistemas de contas individuais de previdência são afetados pela baixa renda e por interrupções na vida laboral, como ocorre no público feminino com a maternidade e responsabilidades pela família, além de ter ocorrido a supressão dos elementos redistributivos da previdência;

(iv) Os altos custos de transição do sistema público para o privado criaram pressões fiscais enormes sobre os governos, causando crises fiscais inaceitáveis, tendo em vista ser o custo fiscal da previdência social o principal fator para as reformas;

(v) Os custos administrativos dos fundos de pensão privados foram elevados, causando uma redução nas aposentadorias, pois são deduzidas despesas de gestão e taxas de custódia, garantia, performance, auditoria, publicidade etc. que não existem no sistema público, comprometendo em 2002 percentuais de 50,2% das contribuições previdenciárias na Argentina, 40,3% no México e 30,5% no Peru;

(vi) Captura das funções de regulação e supervisão do sistema previdenciário por pessoas ligadas aos fundos de previdência privados, o que enfraqueceu a efetiva supervisão exercida pela agência pública por meio de ligações estreitas entre políticos e interesses do setor financeiro regulado, além da exclusão, como ocorreu na Bolívia, de supervisores da sociedade civil interessada;

(vii) Concentração de empresas no setor de seguros privados, o que contraria um dos argumentos que levou à privatização, de que haveria maior competição entre os fundos privados e melhoria da eficiência, criando mercados oligopolistas, como na Bolívia e em El Salvador, onde existiam apenas 2 grandes administradores de previdência privada;

(viii) O setor financeiro acabou sendo o grande beneficiado com a privatização, pois diferentemente do que ocorreu na Europa, onde houve o uso do fluxo de recursos previdenciários para investimento nacional, o sistema de contas individuais de previdência privada estimula apenas a busca por lucratividade das instituições financeiras administradoras, inclusive de empresas sediadas no exterior;

(ix) Efeito limitado no desenvolvimento dos mercados de capitais (bolsa de valores e afins) dos países em desenvolvimento, com a concentração de investimentos no exterior ou em títulos de dívida pública, esses últimos causadores de um ciclo vicioso que aumentou o custo fiscal da privatização;

(x) Transferência dos riscos financeiros para os indivíduos, que passaram a ficar expostos às oscilações dos riscos sistêmicos da economia globalizada, o que causou perdas de saldos previdenciários a cada crise econômica, como no Chile em 2008, onde os fundos privados perderam 60% de todas as prestações acumuladas, ou na Argentina com a crise de 2001-2002, em que 44% dos fundos previdenciários foram perdidos, chegando ao ponto de que ambos os países tiveram que intervir com recursos públicos para complementar as aposentadorias diminutas da previdência privada;

(xi) O diálogo social foi deteriorado pela propaganda midiática massiva dos pretensos benefícios da privatização, financiada pelas entidades interessadas no novo sistema, enquanto ocorreu redução ou exclusão completa da participação de trabalhadores e aposentados na gestão da previdência, visto que os países respeitavam antigamente as normas da OIT referentes à governança tripartida da previdência social (OIT, 2018).

A partir deste estudo e dos dados colhidos pelas entidades internacionais, é possível verificar que a aposta na previdência privada para garantir a manutenção da vida das trabalhadoras e trabalhadores na melhor idade é *falha*, ou ainda, nas palavras dos pesquisadores da OIT, “pode-se afirmar que o experimento da privatização fracassou” (OIT, 2018).

No mesmo sentido do trabalho empreendido pela Organização Internacional do Trabalho, os estudos dos economistas Carmelo Mesa-Lago e Ulrich Becker (2013) listam a série de problemas que as reformas da previdência social desencadearam na América Latina.

Para Mesa-Lago e Becker, as reformas apresentaram importantes *defeitos de desenho e implementação*, pois, dentre outros problemas: 1) eram padronizadas para todos os países, independente do contexto social e econômico; 2) eram sistemas que tinham como pressuposto trabalho urbano formal, sendo o setor informal e rural a realidade da maior parte da população da América Latina; 3) propuseram efeitos que não ocorreram, pois o que se verificou foram a queda da cobertura do sistema de previdência, gastos administrativos altos e redução da igualdade de gênero, com assimetria entre contribuições e benefícios de homens e mulheres; 4) na América Latina, descuidaram do pilar da garantia de pensões não contributivas ou

assistência social aos pobres; 5) a continuidade da intromissão do Estado nas contas de previdência privada impactou os sistemas, como ocorreu na Argentina com a crise de 2001-2002, com a inversão dos fundos privados para a dívida pública; 6) o custo fiscal de transição do sistema público para o privado tornou-se insustentável no Chile, que em 2010, 30 anos após a reforma, apresentava uma dívida pública de 4,7% do PIB, muito superior à “economia” prevista com a reforma privatista; 7) a crise financeira de 2007-2009 reduziu consideravelmente o capital acumulado e retorno dos sistemas privados de previdência (Mesa-Lago; Becker, 2013, p. 49-50). Assim, esse contexto resultou em movimentos de *re-reforma da previdência* após 2008, para promover sua publicização e nacionalização dos fundos privados, como ocorreu na Argentina, na Bolívia e na Hungria, ou modificar consideravelmente o sistema privado vigente, como no Chile (Becker *et al.*, 2013, p. 51).

Nos exemplos específicos, podem ser analisados o caso do Chile e da Argentina. Segundo Carmelo Mesa-Lago (2013), a reforma privatizante do sistema de previdência do Chile foi realizada com a publicação do Decreto-Lei 3.500, de 11 de abril de 1981, durante o regime militar de Augusto Pinochet, cujo governo ocorreu entre 1974 e 1990, mas o sistema sofreu a re-reforma 28 anos após a implementação, com a publicação da Lei 20.255, de 17 março de 2008 (Becker *et al.*, 2013, p. 55). Criada durante um governo autoritário, o regime privado chileno padecia de falta de diálogo social, redução drástica da cobertura da população³⁹, pouca solidariedade social, aumento da desigualdade de gênero no acesso aos benefícios previdenciários, insuficiência das prestações previdenciárias⁴⁰, ineficiência e custos administrativos não razoáveis, eliminação da gestão tripartite que existia anteriormente e falta de sustentabilidade financeira (Becker *et al.*, 2013, p. 55-64).

Inclusive, cabe realçar que, neste último ponto, a reforma da previdência no Chile aboliu a contribuição do empregador e a transferiu aos empregados, que passaram a contribuir com 10% do salário para depósito nas contas individuais, mais as comissões, o que, segundo Mesa-Lago, violou as normas da OIT que definem que a contribuição dos empregados não pode superar 50% do total (Becker *et al.*, 2013, p. 62), regra da Convenção 102 da OIT, art. 71.

³⁹ Segundo Mesa-Lago: “La cobertura de la población económicamente activa (PEA) en el sistema privado se redujo de 73% en 1973 a 64% en 1980 (el año en que se promulgó la reforma) y a 29% en 1982” (Mesa-Lago; Becker, 2013, p. 56).

⁴⁰ Segundo Mesa-Lago: “La pensión mínima era insuficiente, ya que promediaba 62% del salario mínimo en 2007 y mostraba una tendencia decreciente. Se proyectaba que sólo la mitad de los asegurados obtendría la pensión mínima: 35% de los hombres y 60% de las mujeres” (Mesa-Lago; Becker, 2013, p. 59).

A antessala da re-reforma da previdência de 2008 no Chile foram as consequências da crise de 2008 no sistema de previdência privada do país, que reduziram consideravelmente a soma dos valores aplicados nos fundos de pensão. Segundo Mesa-Lago, as entidades de previdência privada foram gradativamente aumentando as aplicações em investimentos mais arriscados, como ações de empresas e títulos de investimento estrangeiros, sendo que “a metade da carteira total estava concentrada nestes dois últimos instrumentos em 2007, o qual provocou uma forte queda da taxa de retorno em 2008 em razão da crise” (Becker *et al.*, 2013, p. 62, tradução nossa).

No caso da Argentina, segundo Eva-María Hohnerlein, esta foi a terceira nação latino-americana que realizou uma reforma da previdência privatizante em 1993, criando um sistema com um primeiro pilar público de repartição (*Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*, SIJP), que garantia apenas o benefício social mínimo, e um segundo pilar privado de capitalização individual, sistema que passou por seguidas “correções parciais” nos anos seguintes, até a crise interna de 2001 e a crise global de 2008 (Becker *et al.*, 2013, p. 77).

Como indica Hohnerlein, em novembro de 2008 ocorreu uma queda drástica do valor das contas individuais dos fundos de pensão como consequência da crise global de 2008, o que motivou a aprovação da re-reforma da previdência da Argentina, que eliminou o pilar privado e transferiu todos os filiados e fundos ao novo sistema público de repartição, o *Sistema Integrado Previsional Argentino* (SIPA) (Becker *et al.*, 2013, p. 78).

O novo sistema argentino previu expressamente esta publicização da previdência logo no artigo 1º da Lei 26.425, promulgada em 04/12/2008, que determinou a unificação do *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones* em um único regime de previdência pública, regido pelo sistema de repartição, com a consequente eliminação do regime de capitalização, que passou a ser absorvido pelo novo SIPA (Argentina, 2008)⁴¹.

Ao lado das experiências internacionais, podem ser levantados problemas encontrados no próprio Brasil com as entidades de previdência complementar que atendem o setor público, algumas das quais foram atingidas pelas crises cíclicas do sistema capitalista nos últimos anos, bem como por outros problemas decorrentes do próprio funcionamento do Estado Capitalista.

⁴¹ Como consta da Ley 26.425/2008 da Argentina: “ARTICULO 1º — Dispónese la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. En consecuencia, eliminase el actual régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto, en las condiciones de la presente ley” (Argentina, 2008)

3.4 Crises e Perdas na Previdência Privada

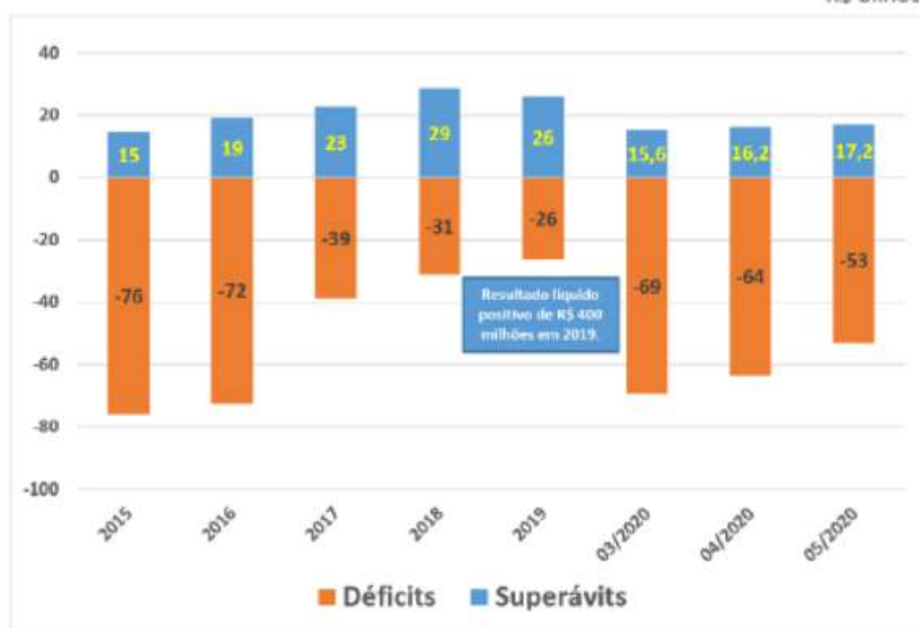
As perdas nas poupanças previdenciárias destinadas aos servidores e empregados públicos podem ser exemplificadas por eventos recentes que atingiram as EFPC's, reguladas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), que foram alvo de julgamento administrativo junto ao Tribunal de Contas da União (TCU).

O primeiro exemplo corresponde ao risco sistêmico, à crise generalizada do sistema financeiro globalizado, que impactou os fundos de pensão brasileiros quando ocorreu a pandemia de Covid-19 no ano de 2020.

Segundo informações do Acórdão TC 016.026/2020-9 do Tribunal de Contas da União, relator Ministro Bruno Dantas, cuja sessão de julgamento ocorreu em 16/09/2020, foram identificados impactos da crise econômica global desencadeada pela pandemia do vírus Covid-19 nos resultados das EFPC's (TCU, 2020).

O impacto nos resultados financeiros (déficits) pode ser expresso pela diferença entre resultados líquidos do período de 2019 para 2020. Como consta do Acórdão, “tal evolução apresentava resultado líquido positivo de R\$ 400 milhões em dezembro de 2019 e passou a apresentar resultado líquido negativo de R\$ 35,8 bilhões em maio de 2020 (déficit de R\$ 53,0 bilhões - superávit de R\$ 17,2 bilhões)”, segundo gráfico abaixo:

Figura 8 - Evolução de déficits e superávits das EFPC's



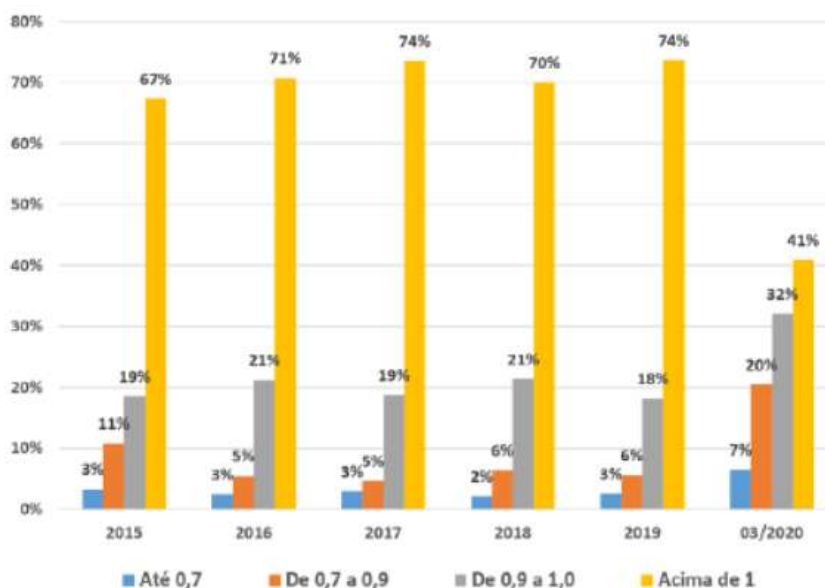
Fonte: “Relatório de Estabilidade da Previdência Complementar (julho de 2020)”, exposto no Acórdão TC 016.026/2020-9 do TCU (TCU, 2020).

O relatório do Acórdão ainda ressalta que, segundo dados fornecidos pela PREVIC, a redução dos déficits de 2015 até 2019 ocorreu por conta do instrumento do *equacionamento de déficits* por participantes (empregados) e patrocinadores (empregadores), resultante da última crise econômica que atingiu os fundos de pensão entre 2015 e 2016 (TCU, 2020).

Equacionamento de déficits, segundo a própria PREVIC, é a “ação da EFPC para recuperar o equilíbrio técnico do plano de benefícios com a definição quanto à forma, ao prazo, ao valor e às condições em que se dará o reequilíbrio do plano de benefícios” (PREVIC, 2022, p. 20), ou seja, uma medida administrativa da entidade de previdência para recuperar suas condições de honrar com o pagamento dos benefícios previdenciários aos participantes, seus segurados. O plano de equacionamento pode incluir como medidas: (i) a instituição ou aumento de contribuição extraordinária, uma contribuição para além daquela à qual o participante se obrigou na contratação do plano; (ii) redução do valor dos benefícios previdenciários a conceder pela entidade; ou (iii) outras formas estipuladas no regulamento do plano de benefícios, desde que não incluam fontes de recursos derivadas de hipótese atuariais, regimes financeiros ou métodos de financiamento (PREVIC, 2022).

O próprio gráfico demonstra o quão suscetível a crises econômicas são os planos de previdência privada destinados a empregadas e empregados do setor público, que acumularam déficits e, antes de chegarem a um equilíbrio financeiro ou mesmo a um superávit substancial, sofrem com novas crises econômicas, o que desencadeia a necessidade de contribuições extras dos trabalhadores e redução dos benefícios.

Voltando ao Acórdão do TCU de 2020, outra conclusão do julgamento administrativo é de que “a solvência dos planos de previdência foi fortemente impactada pela crise ocasionada pela doença Covid-19, em março de 2020” (TCU, 2020). A situação pode ser ilustrada pelo seguinte gráfico:

Figura 9 - Percentual de planos por índice de solvência.

Fonte: “Relatório de Estabilidade da Previdência Complementar (julho de 2020)”,
exposto no Acórdão TC 016.026/2020-9 do TCU (TCU, 2020).

Como informa o Acórdão, “em dezembro de 2019, 74,0% dos planos das EFPC apresentavam índice de solvência igual ou superior a 1,00, ou seja, os recursos eram suficientes para cobrir as despesas previstas no plano” (TCU, 2020). Porém, “em março de 2020 apenas 41,0% dos planos possuíam índice de solvência igual ou superior a 1,00” (TCU, 2020). O índice de solvência superior a 1,00 corresponde à capacidade da entidade fazer frente às obrigações que assumiu e de manter seu patrimônio no futuro.

Ao final, o TCU julgou serem desnecessárias medidas adicionais para sanar os problemas apontados com a crise decorrente da Covid-19, pois, após a redução drástica do valor dos ativos detidos pelas EFPC's e dos problemas de solvência, houve uma recuperação relativamente rápida, tornando, naquele momento, desnecessária atuação da Corte de Contas sobre o órgão regulador (TCU, 2020).

O julgamento demonstrou um dos impactos das crises cíclicas do capitalismo indicadas por Marx e comentadas por Harvey, qual seja, a perda considerável e periódica de valores acumulados pelos fundos de pensão, em especial quando há concentração em investimento do tipo *renda variável*, como nas ações de empresas e fundos de investimento em ações, que o próprio TCU identificou terem sofrido variações de -4,07% em janeiro/2020 e -24,26% em março/2020 (TCU, 2020).

De forma especial, é necessário observar que no caso das entidades fechadas de previdência atreladas a servidores públicos, o que ocorreu com a EC 20/1998 e se agravou

com a EC 103/2019 foi a transferência de recursos públicos para o setor financeiro majoritariamente privado, ou seja, uma privatização tanto da administração da previdência das servidoras e servidores públicos civis como a privatização dos valores em si. Isso pode ser ilustrado pela análise dos informes de investimento de duas entidades de previdência complementar estaduais.

No caso da Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo (Prevcom), que tem como participantes servidores dos Estados de São Paulo, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, além de servidores de diversos municípios, a aplicação do patrimônio acumulado em fundos de investimentos geridos por bancos privados representa a maioria dos recursos. Conforme relatório anual de 2023 (Prevcom, 2023):

Figura 10 - Alocação por gestor dos fundos investidos (Prevcom).



Fonte: Relatório Anual 2023 da Prevcom (Prevcom, 2023, p. 44).

Neste exemplo, observa-se que mais de 72% do saldo total superior a 3 bilhões de reais está investido em fundos de investimentos que têm como gestores empresas do grupo Itaú, um dos maiores bancos privados do Brasil, seguido de outros gestores também privados.

Outro exemplo é a aplicação de recursos da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro (RJPrev), que tem como participantes servidores do Estado e dos municípios do Rio de Janeiro. Segundo relatório de resultados de julho de 2024 (RJPrev, 2024):

Figura 11 - Distribuição dos ativos (%) - Plano RJPrev-CD

Plano RJPrev-CD	Fundo	Valor Alocado (em mil)	% Alocado	Quantidade
Carteira Terceirizada	Brad Ref DI Fed Extra (03.256.793/0001-00)	166,59	0,1%	9.661,36
	BB TP FI RF Ref DI LP (11.046.645/0001-81)	36.720,90	11,8%	10.080.247,52
	Santander RF DI TP HIPER (34.246.448/0001-01)	36.211,44	11,7%	2.473.522,26
	Daycoval TP I FIRF (34.658.789/0001-94)	37.152,89	12,0%	25.140,80
	BB IMA-B TP RF Prev (07.442.078/0001-05)	35.501,56	11,4%	4.459,92
	Brad Inst RF IMA-B (10.986.880/0001-70)	35.432,61	11,4%	7.788.733,85
	BTG Pactual IPCA FI RF Ref (09.814.233/0001-00)	36.206,01	11,7%	6.191.631,34
	BB IRF-M TP FI RF Prev (07.111.384/0001-69)	9.732,75	3,1%	1.239.624,38
	Itaú Inst RF IRF-M FICFI (10.396.381/0001-23)	9.672,69	3,1%	233.440,87
	Santander FI IRF-M TP RF (13.455.197/0001-03)	9.557,65	3,1%	273.243,73
	Itaú Priv IBOV FIC Ações (20.354.935/0001-83)	14.952,82	4,8%	543.852,01
	Brad IBOV Plus FI Ações (03.394.711/0001-86)	14.914,27	4,8%	14.245,60
Carteira Própria	Tesouro IPCA+ com Juros Semestrais 2035	1.810,67	0,6%	400,00
	Tesouro IPCA+ com Juros Semestrais 2045	7.656,93	2,5%	1.720,00
	Tesouro IPCA+ com Juros Semestrais 2050	14.908,26	4,8%	3.391,00
	Tesouro IPCA+ com Juros Semestrais 2055	9.892,21	3,2%	2.171,00
Fundos IMA-S	Brad Ref DI Fed Extra, BB TP FI RF Ref DI LP, Santander RF Ref DI TP HIPER FIC FI e Daycoval TP I FIRF			
Fundos IMA-B	BB IMA-B TP RF Prev, Brad Inst RF IMA-B e BTG Pactual IPCA FI RF Ref			
Fundos IRF-M	Itaú Inst RF IRF-M FIC, BB IRF-M TP FI RF Prev e Santander FI IRF-M TP RF			
Fundos IBOV	Itaú Priv Index IBOV FIC Ações I e Brad IBOV Plus FI Ações			

Fonte: Resultados – Setembro de 2024 (RJPrev, 2024).

No exemplo do Rio de Janeiro, o patrimônio superior a 310 milhões de reais está investido em títulos da dívida pública federal (11%) e em fundos de investimento de diferentes gestores, com mais de 26% em fundos do Banco do Brasil, sendo os restantes distribuídos entre os bancos BTG Pactual, Santander, Daycoval, Bradesco, entre outros.

É necessário lembrar que a instituição das entidades de previdência complementar pelos entes públicos ocorre com a aplicação obrigatória de planos de benefícios do sistema de *contribuição definida*, no qual os trabalhadores sabem apenas o valor que vão contribuir, mas não tem garantia do valor a ser recebido na aposentadoria ou pensão, além de causar a limitação da remuneração dos servidores ao teto vigente do Regime Geral de Previdência Social, segundo §§15 e 14 do art. 40 da CRFB (Brasil, [2024]).

Logo, os benefícios previdenciários dependerão totalmente dos valores acumulados nas contas individuais, que por sua vez são mantidos pelas entidades de previdência complementar, em sua maioria, em fundos de investimento geridos por instituições financeiras, sejam elas bancos ou corretoras e distribuidoras de valores mobiliários.

Outra decisão mais recente da Corte de Contas também apresentou outro risco que paira sobre a previdência privada: a deficiência na fiscalização do ente regulador e a suscetibilidade a fraudes.

No Acórdão TC 038.587/2021-1, do relator Ministro Aroldo Cedraz, julgado em 30 de agosto de 2023, o Tribunal indicou falhas na capacidade fiscalizatória da PREVIC. No julgamento da Corte de Contas, verificou-se que não houve melhoria significativa na gestão de riscos e no controle interno das EFPC's, pois mesmo após o evento e a fiscalização anteriores, manteve-se a ausência de troca de informações normatizadas entre sistemas de controle interno das EFPC's e a PREVIC, que não possui estrutura suficiente para fiscalizar os mais de 300 fundos de pensão e mais de 3000 fundos de investimento com aportes das EFPC's (TCU, 2023).

Com base na comparação com guias internacionais de boas práticas para fiscalização de fundos de pensão, o Tribunal apresentou como uma de suas conclusões que a PREVIC, o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPc) e o Conselho Monetário Nacional (CMN) “ainda não incentivam adequadamente a gestão de riscos e a governança das EFPC. A atuação regulatória caracteriza-se por prover ‘diretrizes básicas’ apenas, sem exigência de uma estrutura mínima adequada nesses quesitos, nem mesmo a auditoria interna” (TCU, 2023).

Outro problema indicado no mesmo julgamento foi a ausência de fiscalização sobre os chamados investimentos estruturados, ou seja, “Fundo de Investimentos em Participação (FIP), Sociedades de Propósito Específico (SPE), Fundo de Direitos Creditórios (FIDC), títulos imobiliários em geral e debêntures/títulos de créditos de empreendimentos ‘verdes’, isto é, não consolidados” (TCU, 2023), precisamente os tipos de investimento que foram objeto de fraudes passadas.

Neste ponto, o Tribunal identificou insuficiência dos sistemas de Tecnologia da Informação (TI), nas informações repassadas pelas EFPC's e na complexidade e não padronização das informações disponíveis para a PREVIC realizar ações fiscalizatórias, o que tem como efeito o aumento do risco para investimentos não fiscalizados, a ausência de punição para as EFPC's que descumpram sua própria Política de Investimentos (que é

obrigatória e aprovada pela PREVIC), bem como a ausência de mapeamento dos riscos gerais da previdência complementar (TCU, 2023).

Logo, até o momento, os dados colhidos pela Corte de Contas sobre a PREVIC, órgão federal responsável pela regulação das Entidades de Previdência Complementar Fechada⁴², indicam que continua presente o risco de novas fraudes e desvios na gestão das entidades de previdência privada responsáveis pela aposentadoria e pensão de empregados e servidores públicos.

3.5 Alternativas de Proteção Social aos Servidores

Diante de todos os riscos e problemas relacionados à privatização da previdência das servidoras e servidores públicos, existem alternativas possíveis para se permitir uma real garantia dos direitos sociais afetados pelas Reformas da Previdência.

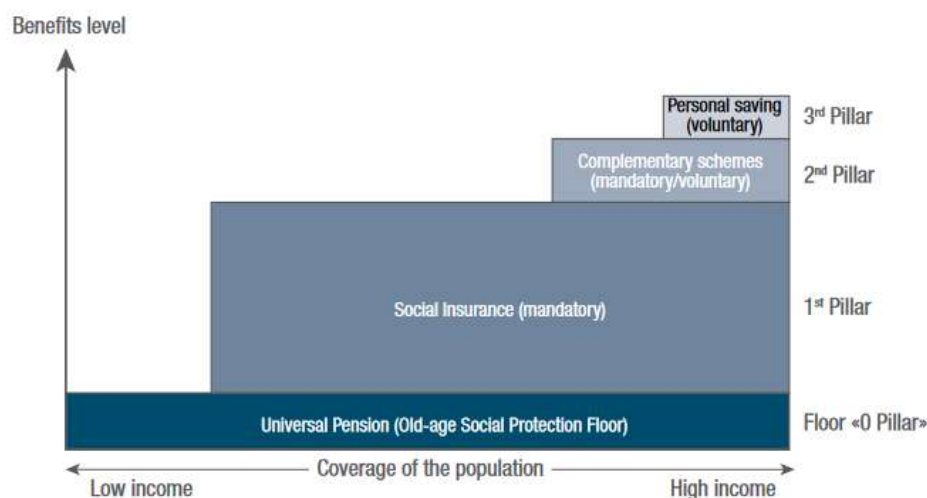
Uma primeira abordagem pode partir do sistema de multipilares indicado no estudo da OIT, com base nos modelos implementados nos países que realizaram as re-reformas da previdência, de retorno ao sistema público, com as seguintes características (OIT, 2018):

- Pilar 0: Piso de Proteção Social. Uma reforma solidária não contributiva (universal na Argentina, no Estado Plurinacional da Bolívia e no Cazaquistão; ou sujeita a condição de recursos e de outra reforma na Hungria e na Polónia).
- Pilar 1: Seguro Social. Um programa público obrigatório em regime de repartição e de prestações definidas.
- Pilar 2: Pilar Complementar. Nem todos os países precisam deter este pilar contributivo (por exemplo, na Polónia e no Cazaquistão para profissões de alto risco).
- Pilar 3: Programas voluntários. Este pilar também é complementar e serve aos que podem ter poupanças pessoais adicionais, gerido por administradores de previdência privada sob regulamentação governamental.
- Solidariedade reforçada e responsabilidade compartilhada entre governo, empregadores e trabalhadores (OIT, 2018).

Detalhando melhor o modelo proposto no estudo da OIT, o documento completo “*Reversing Pension Privatizations*” (Ortiz *et al.*, 2018) indica mais informações sobre os três pilares, que seguiriam o formato do seguinte gráfico:

⁴² Como informa o próprio Acórdão do TCU de 2023: “A Previc é uma autarquia de natureza especial, criada pela Lei 12.154/2009 e dotada de autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio. Criada em substituição à Secretaria de Previdência Complementar, a Previc atua como entidade de fiscalização e de supervisão das atividades das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e de execução das políticas para o regime de previdência complementar fechada, conforme o parágrafo único do art. 1º da referida lei” (TCU, 2023).

Figura 12 - Sistema de Previdência Multipilares da OIT



Fonte: Box 1 do livro “Reversing Pension Privatizations” (Ortiz *et al.*, 2018, p. 6).

No modelo apresentado pela OIT deriva de uma média dos sistemas aplicados pelos países membros, que combina diferentes camadas de proteção social: (i) O Pilar 0 (zero) corresponde ao piso de proteção social aos idosos de caráter universal, normalmente por meio de um benefício social não contributivo, por vezes baseado em critérios de concessão como a linha da pobreza do país, que tem como alvo a garantia de uma renda mínima para uma vida com decência e dignidade; (ii) O Pilar 1 é o do seguro social, de caráter obrigatório e financiado por contribuições de empregados e empregadores, com a finalidade de manter o padrão de vida após a aposentadoria, com o pagamento de um mínimo de 40% do último salário pré-aposentadoria após 30 anos de contribuição; (iii) O Pilar 2 é o dos planos complementares, que para a OIT, com formato flexível, podendo ser obrigatório ou voluntário, com benefício definido ou contribuição definida, normalmente financiada pelo empregador; (iv) O Pilar 3 é o da poupança individual, para aqueles que possuem condições de reservar recursos para além dos outros pilares, geralmente administrada por empresas privadas sob regulamentação governamental (Ortiz *et al.*, 2018, p. 6-7).

O economista Nelson Barbosa comenta o modelo de quatro pilares da OIT, correlacionando com o que existe hoje no sistema de previdência social do Brasil, no qual o Pilar 0 corresponderia ao Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS), o Pilar 1 ao RGPS e ao RPPS, o Pilar 2 aos planos de previdência fechados de estatais (Previ, Petros, Funcef, etc.) e de estatutários (Funpresp, Prevcom, RJPrev, etc.), e, por fim, o Pilar 3 pelos planos privados de previdência aberta (como o Brasilprev do Banco do Brasil) (Barbosa, 2019).

O modelo tido como padrão pela OIT, todavia, não evitaria o problema da retirada de direitos dos servidores estatutários com as seguidas Reformas da Previdência, que se baseiam no argumento da constante necessidade de austeridade, sem observar a questão da previdência pelo lado das receitas tributárias, como realçado pelo estudo da ANFIP (2016), muito menos pela garantia do direito adquirido e, mais, ao *planejamento de vida* dos trabalhadores do setor público, que é diretamente atingido pela instituição obrigatória de regimes de previdência complementar guiados necessariamente pelo modelo de “contribuição definida”, como decorre da nova redação do art. 40, §15, da CRFB.

O modelo de contribuição definida desvincula o benefício final das trabalhadoras e trabalhadores de seu salário, afastando a regra padrão do RPPS, de que os benefícios são calculados com base em fórmulas que levam em conta o número de contribuições, a idade de aposentadoria, o cumprimento de requisitos mínimos e períodos de carência, além de situações especiais que não são consideradas no sistema de contas individuais, como as diferenças de idade de aposentadoria por gênero, com o fim de cumprir o princípio constitucional de igualdade e isonomia entre homem e mulher (art. 5º, I, da CRFB), bem como não apresentam resposta ao problema da aposentadoria por invalidez ou em decorrência de acidente de trabalho, bem como para a necessidade de contagem reduzida de contribuições para aposentadoria de servidores públicos que atuam em serviços perigosos e insalubres, ou mesmo de servidores com deficiência (aposentadoria especial).

Para todas essas hipóteses em que o tempo mínimo para pedir aposentadoria é reduzido, o sistema de capitalização apresentaria o resultado *punitivo* de gerar um benefício previdenciário inferior à média, pois a pessoa teria contribuído um valor menor para o saldo total reservado para gerar o futuro benefício individual. A única alternativa para o servidor que aderiu à previdência privada para proteger a si e à sua família contra as consequências de uma aposentadoria antecipada, *e.g.* por acidente incapacitante para o trabalho ou mesmo a morte, seria a contratação de um seguro adicional, como ocorre em algumas entidades de previdência fechada, ou simplesmente com outras entidades financeiras.

Como apresentado pelos estudos da OIT (2018) e dos economistas Carmelo Mesa-Lago e Ulrich Beck (2013), o sistema de previdência privada e capitalização de contas não é destinado a garantir direitos fundamentais sociais, mas acaba por demonstrar o objetivo oculto de gerar um novo mercado lucrativo para as seguradoras e instituições financeiras que administrem planos de benefícios previdenciários.

Ao se observar a forma como as entidades de previdência complementar de São Paulo e do Rio de Janeiro funcionam, identifica-se a entrega da maior parte dos valores arrecadados

na folha de pagamento de servidoras e servidores para fundos de investimento administrados pelas maiores entidades financeiras do país, com capital inteiramente privado (e.g. Itaú Unibanco) ou, ao menos, parcialmente privado, como no caso das sociedades de economia mista (e.g. Banco do Brasil).

O argumento de que o sistema inteiramente público de previdência para o funcionalismo não é sustentável desconsidera o fato de que historicamente a previdência dos servidores foi paga diretamente pelo Tesouro, como despesa direta do orçamento, o que somente foi alterado com a promulgação da EC 20/1998, que permitiu aos entes federados a instituição de fundos especiais para, em conjunto com os recursos do tesouro, assegurar os recursos destinados aos benefícios previdenciários dos servidores e dependentes (art. 249 da ADCT, CRFB).

Outro ataque que afetou drasticamente a previdência das servidoras e servidores públicos foi a EC 41/2003, que criou a contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas (Brasil, [2003]), situação que a EC 103/2019 agravou, bem como acabou com a paridade salarial entre ativos e inativos, o que afetou consideravelmente os benefícios previdenciários daqueles que não alcançaram os requisitos para acessar os benefícios previdenciários na época em que foram promulgadas e não estavam nas hipóteses das regras de transição, situação que afetou diretamente os direitos que cercam a ideia de planejamento de vida.

Mais recentemente, também foi julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135 (ADI 2135) para, por maioria, convalidar a Reforma Administrativa de 1998 (Emenda Constitucional 19/1998) realizada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que flexibilizou o Regime Jurídico Único (RJU) dos entes federados, o que permitirá que futuras contratações de servidores públicos ocorram por outros regimes de trabalho que não o estatutário, a exemplo do modelo celetista, baseado na Consolidação das Leis do Trabalho e utilizado de forma geral pelo setor privado (STF, 2024). Como resultado deste julgamento, pode-se vislumbrar uma tendência de redução do número de servidores estatutários regidos pelo RPPS⁴³, o que também pode atingir os futuros pleitos de aumento salarial e as lutas por direitos de modo geral, fato que torna ainda mais necessária a busca por alternativas que mantenham direitos sociais diante dos avanços de políticas originadas das ideias neoliberais.

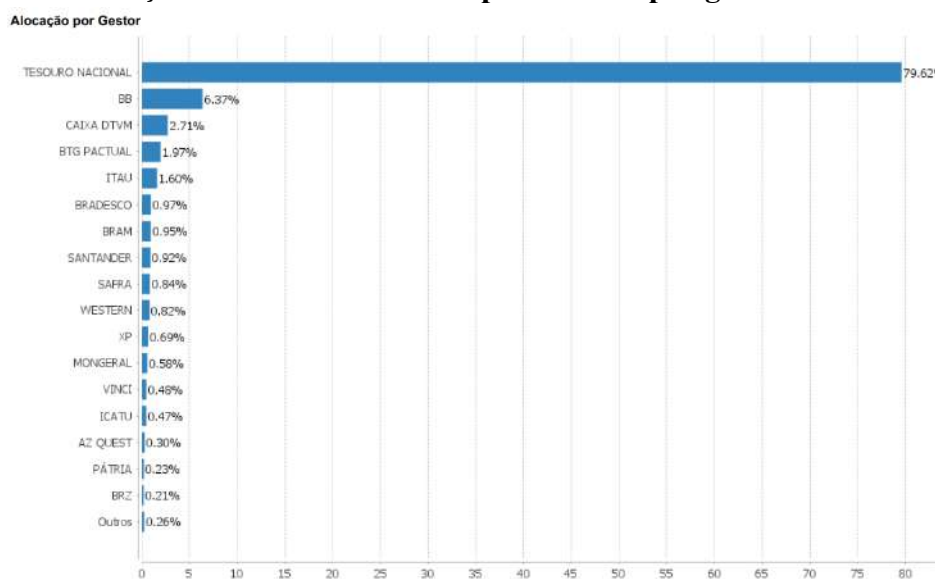
⁴³ Este, inclusive, era um dos objetivos da EC 19/1998. Conforme explica Paes: “A mesma proposta mencionada na nota anterior flexibilizava o regime jurídico único dos servidores não apenas por razões de ajuste fiscal e redução de prerrogativas remuneratórias, mas também para abrir caminho para a adoção de regimes de contratação mais próximos dos verificados nas empresas privadas” (Paes, 2017, p. 102).

Mesmo no sistema que une recursos do tesouro com as rendas dos fundos especiais, nos RPPS's, uma análise mais atenta revela casos em que o sistema pode ser sustentável e evitar até mesmo a suplementação do orçamento público do ente federado, como no caso atual do Parana Previdência, órgão gestor do RPPS dos três poderes da administração pública do Estado do Paraná, criado ainda em 1998, após a EC 20/1998.

Segundo dados do “Relatório de Avaliação Atuarial” do exercício de 2023 (Parana Previdência, 2024), mesmo com um total de 124.573 servidores ativos e 135.324 aposentados e pensionistas, apresenta dados que indicam existir déficit apenas nos fundos especiais vinculados ao pagamento das aposentadorias e pensões dos servidores que ingressaram antes da EC 41/2003 (fundo financeiro) e aos militares estaduais ativos, inativos e pensionistas (fundo militar), mas o “fundo de previdência”, que atende os servidores ativos e inativos que ingressaram após a EC 41/2003, apresenta um equilíbrio, com superávit de R\$414 milhões, em grande parte atribuído à utilização de um sistema de capitalização para gestão das contas previdenciárias (Parana Previdência, 2024, p. 55-56), mas sem alterar as fórmulas de concessão de benefícios previdenciários próprios do RPPS, o que igualaria o funcionamento deste sistema ao de um plano de “benefício definido”.

Ainda, segundo o relatório de investimentos do Parana Previdência de setembro de 2024 (LDB Consultoria, 2024), os investimentos da entidade de previdência do RPPS do Paraná se concentram em títulos do Tesouro Nacional, que representam mais de 79% do total investido, seguido pelo Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e gestores privados.

Figura 13 - Alocação dos ativos do Parana Previdência por gestor em setembro/2024.



Fonte: Extrato consolidado de ativos de 30/09/2024 (LDB Consultoria, 2024)

O mesmo extrato também confirma que a rentabilidade da carteira de investimentos tem sido constantemente superior à meta de rentabilidade estipulada, o que confirma ser vantajosa a concentração dos ativos em títulos públicos.

Os dados mostram que, independentemente da suplementação de recursos pelo Estado, existem formas de administrar o RPPS dos servidores públicos estatutários que permitem manter um sistema mais equilibrado, sem necessariamente destruir o modelo de benefícios definidos que decorre da legislação previdenciária e que possibilita encontrar alternativas ao desmantelamento da previdência social dos servidores públicos.

A noção de um sistema em que toda a sociedade, com sua produção global de recursos econômicos, efetivamente destine parte dos valores gerados para a garantia das condições de vida daqueles que estão afastados do mercado de trabalho por incapacidades derivadas da idade avançada, maternidade, doenças ou outros eventos pode ser encontrada em estudos anteriores às formações dos primeiros estados sociais ou providência, como nos textos de Karl Marx.

Ainda no séc. XIX, Karl Marx apresentou algumas ideias que tem relação com o debate proposto, ao desenhar em seu texto “Crítica do Programa de Gotha” (2012) concepções que deveriam guiar o movimento operário.

Em sua discussão com os seguidores do constitucionalista Ferdinand Lassalle, que participavam do movimento operário alemão, e com a finalidade de criticar as ideias que esse grupo pretendia aprovar como programa político para todo o movimento, Marx apresentou como deveria ser a distribuição de recursos em uma futura sociedade de livres produtores.

Ao questionar o que seria o termo “fruto do trabalho total” em um dos dispositivos do Programa de Gotha, Marx realça que esta ideia, se vinculada ao termo econômico de produto do trabalho, teria forte relação com a noção de fruto do trabalho coletivo ou *produto social total* (Marx, 2012, p. 25), considerado como produção do trabalho em toda a sociedade, de forma que, para se chegar ao que deveria ser a distribuição do produto social para cada trabalhador individual, numa futura sociedade comunista, deveriam ser deduzidos custos necessários antes do momento da distribuição.

Para Marx, deveriam ocorrer, num primeiro momento, 3 tipos de dedução do produto social total: (1º) a dedução dos custos dos meios de produção consumidos no ato de produção; (2º) uma parte deveria ser destinada à expansão da produção para o futuro; e (3º) deveria ser formado “um fundo de reserva ou segurança contra acidentes, prejuízos causados por fenômenos naturais etc.” (Marx, 2012, p. 25). Para Marx, essas deduções listadas “são uma

necessidade econômica e sua grandeza deve ser determinada de acordo com os meios e as forças disponíveis” (Marx, 2012, p. 26), não algo determinado por ideias de “justiça” que derivam do modo de produção em vigor ou das mais diferentes concepções possíveis⁴⁴.

Num segundo momento, ocorreriam novas deduções deste produto social total, quais sejam: (1º) os custos gerais de administração que não fazem parte da produção em si; (2º) a parte destinada aos serviços de educação, saúde, entre outros, que para Marx representam custos que serão expandidos conforme o desenvolvimento da nova sociedade; e (3º) os fundos para os incapacitados para o trabalho, que Marx identifica serem “o que hoje forma a assim chamada assistência pública à população carente” (Marx, 2012, p. 26).

Assim, mais que uma visão simplista de que os trabalhadores devam receber uma ideia genérica de “fruto integral do trabalho”, o que Marx considera uma expressão vazia, toda a sociedade deveria ser organizada de forma a redistribuir os recursos gerados pelo trabalho humano cooperado levando em conta as necessidades de cada um, inclusive com a destinação de recursos para aqueles que não podem mais trabalhar, o que Marx identifica com o amparo social que existia em seu tempo, mas que hoje corresponde ao conceito mais amplo de seguridade social.

Por fim, a sociedade comunista imaginada por Marx levaria à superação das opressões da sociedade burguesa, ideia que o teórico assim resume:

Numa fase superior da sociedade comunista, quando tiver sido eliminada a subordinação escravizadora dos indivíduos à divisão do trabalho e, com ela, a oposição entre trabalho intelectual e manual; quando o trabalho tiver deixado de ser mero meio de vida e tiver se tornado a primeira necessidade vital; quando, juntamente com o desenvolvimento multifacetado dos indivíduos, suas forças produtivas também tiverem crescido e todas as fontes da riqueza coletiva jorrarem em abundância, apenas então o estreito horizonte jurídico burguês poderá ser plenamente superado e a sociedade poderá escrever em sua bandeira: “De cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades!” (Marx, 2012, p. 28).

Com essas considerações, a previdência social pode ser pensada como um sistema necessariamente solidário e coerente com o planejamento de vida de cada pessoa, que, no caso das servidoras e servidores públicos, deve levar em consideração a estrutura de direitos e garantias que se destinam não somente à proteção social dos agentes públicos, mas de toda a sociedade.

⁴⁴ Quanto à ideia de “justiça” para a teoria de Marx, ele faz o seguinte questionamento: “O que é distribuição ‘justa’? Os burgueses não consideram que a atual distribuição é “justa”? E não é ela a única distribuição ‘justa’ tendo como base o atual modo de produção? As relações econômicas são reguladas por conceitos jurídicos ou, ao contrário, são as relações jurídicas que derivam das relações econômicas? Os sectários socialistas não têm eles também as mais diferentes concepções de distribuição ‘justa’?” (Marx, 2012, p. 25).

CONCLUSÃO

A presente dissertação apresentou uma forma de analisar criticamente a privatização obrigatória da previdência social das servidoras e servidores públicos decorrente da Reforma da Previdência de 2019 (Emenda Constitucional nº 103/2019).

Vimos que na maior parte da história do Brasil, considerado o período pós-independência, a previdência do funcionalismo público foi paga e garantida pelos recursos públicos diretos (Tesouro), somente vindo a sofrer modificações que reduziram direitos sociais com as Emendas à Constituição Federal de 1988, em especial as EC 20/1998, EC 41/2003 e a mais profunda e recente EC 103/2019.

A aprovação final da EC 103/2019 não ocorreu sem lutas sociais e políticas que impediram a tentativa de Reforma da Previdência do governo de Michel Temer (PEC 287/2016) e modificaram consideravelmente a Reforma da Previdência realizada durante o governo de Jair Bolsonaro (PEC 6/2019), na linha do choque de forças políticas que se desenvolve no interior do Estado Capitalista e de suas contradições.

No que se refere à privatização da previdência social, ainda que a EC 20/1998 tenha gerado a previsão constitucional de criação do regime de previdência complementar para servidores públicos de todos os entes federados, sendo implementada pela União e alguns Estados e Municípios a partir de 2012, foi somente com a EC 103/2019 que esta previsão tornou-se obrigatória para todos os entes federados, o que gerou como consequências a limitação das aposentadorias do setor público ao valor do teto do RGPS e a destinação dos recursos recolhidos das folhas de pagamento dos servidores para as entidades de previdência complementar, que podem ser tanto “públicas” (entende-se como entidades criadas e administradas por entes públicos), como entidades de previdência privada geridas inteiramente sob regime privado, que poderão ser tanto fechadas (EFPC) como abertas (EAPC), modalidade utilizada por seguradoras e bancos para o público em geral.

O regime de capitalização em contas individuais da previdência privada não pode ser considerado verdadeira previdência social, pois não possui o atributo da solidariedade e tem o efeito de lançar os recursos que deveriam servir para a garantia da vida futura dos servidores públicos no mercado financeiro, jogando o risco das crises econômicas cíclicas do Capitalismo nos ombros dos trabalhadores.

Ao abrir a possibilidade de gestão da previdência por Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) e retirar do texto constitucional a obrigação de que o ente

público empregador contribua com igual valor para a conta de capitalização, a EC 103/2019 fragiliza ainda mais as garantias previdenciárias.

Como Karl Marx trabalhou em sua obra “O Capital”, a forma de circulação das mercadorias no Capitalismo tende a desenvolver uma relação ilusória das pessoas com os produtos do trabalho humano e, em particular, com a mercadoria *dinheiro*, fetiche que se revela no funcionamento do mercado financeiro e de crédito, voltado para uma busca por obtenção de dinheiro a partir do próprio dinheiro pela figura dos juros e do capital fictício.

Marx e David Harvey explicam como esse desenvolvimento do capital fictício é motor das crises econômicas e como o desenvolvimento desta economia gera ciclos de supervalorização e *crash*, decorrentes do próprio funcionamento do sistema financeiro e atuação dos financistas, eventos que não devem ter suas consequências despejadas sobre os trabalhadores.

A previdência social consiste em uma série de direitos que visam a proteção das trabalhadoras e trabalhadores contra os eventos adversos próprios da vida econômica, como a passagem da idade, acidentes e a proteção da família após a morte, direitos esses reconhecidos como direitos humanos pelas convenções internacionais da ONU e OIT, assim como também são elencados no rol de direitos fundamentais pela Constituição Federal de 1988.

Os direitos que compõem a previdência social não podem ser observados isoladamente, ignorando-se outros direitos fundamentais que lhes dão efetividade e substância, como o direito adquirido e mesmo a noção de direito a um planejamento de vida, apto a dar proteção jurídica aos elementos que precedem a aquisição do direito adquirido com o fim de proteger o futuro dos trabalhadores e trabalhadoras.

A privatização da previdência é um subproduto do ideário neoliberal, elaborado pelos economistas da Escola de Chicago, além de propagado e aplicado nos próprios EUA, na América Latina e em diversos outros países, com uma lista de políticas públicas que foram implementadas tanto em governos autoritários, a exemplo do que ocorreu no Chile em 1981, como em outros considerados democráticos, mas imbuídos de uma noção que mistura e distorce os conceitos de democracia com o de liberalismo econômico, capaz de abrir caminho para uma dominação político-econômica que pode ser identificada como *colonialidade*.

O modelo privatista, de contribuição definida e sem suplementação da contribuição pelo empregador foi implementado nas reformas da previdências das últimas décadas mas, por suas consequências desastrosas para a população, foram objeto de *re-reformas* que alteraram substancialmente os sistemas privados de previdência, como no Chile, ou mesmo reverteram a privatização para que toda a previdência social voltasse a ser pública, como na Argentina, o

que confirma o que a própria OIT identifica como *fracasso* da privatização da previdência social, ao menos no que se refere aos objetivos declarados de redução do gasto público para melhoria das condições econômicas dos países (ressalvado, claro, o *sucesso* do objetivo de amplificar a lucratividade das entidades privadas).

Mesmo no Brasil foram identificadas falhas no funcionamento das Entidades Fechadas de Previdência Complementar e na fiscalização realizada pela PREVIC. Contudo, também podem ser encontrados exemplos sustentáveis de previdência pública, com a manutenção do modelo de “benefício definido”, mais coerente com a garantia a um planejamento de vida digno às servidoras e servidores públicos.

Como lembra Marx, um dos objetivos das lutas sociais dos trabalhadores é a superação das opressões da sociedade Capitalista com a associação de livre produtores, rumo a uma sociedade de cooperação em que cada um contribua conforme suas capacidades e cada um possa receber da sociedade conforme suas necessidades, o que representa a garantia plena dos direitos sociais fundamentais.

Diante das informações pesquisadas ao longo deste estudo, observa-se que a privatização da previdência social das servidoras e servidores públicos estatutários representa uma série de violações aos direitos sociais, bem como afronta aos direitos fundamentais do direito adquirido e ao planejamento de vida.

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) contributivo, com financiamento do ente público empregador e administração organizada de forma a proteger os fundos de recursos acumulados contra possíveis ingerências e investidas de administradores públicos pode apresentar o resultado de “equilíbrio financeiro e atuarial” exigido pelo caput do art. 40 da Constituição *sem* violar o direito dos agentes públicos a um devido planejamento de vida, com a garantia de que, mesmo que exista déficit, o ente empregador deve honrar com os pagamentos.

Ao mesmo tempo, como visto no caso do Paranáprevidência (2024), o RPPS pode adotar internamente uma estrutura que utilize alguns elementos do sistema de capitalização para manter uma administração de recursos sustentável e com rentabilidade acima da inflação, mas sem eliminar a garantia do “benefício definido”, segundo uma fórmula prévia para cálculo dos benefícios previdenciários.

A estrutura de previdência pública também apresenta a vantagem de não ter os custos, taxas e tarifas próprios da contratação de entidades financeiras privadas para fazer a mesma atividade, como observado no estudo mundial da OIT (2018), o que permite um acúmulo de recursos sem as perdas e riscos decorrentes do pagamento de valores cada vez maiores em

taxas de administração, carregamento, performance etc., como atualmente ocorre quando os valores das contribuições são depositados em fundos de investimento de gestores privados, uma vez que a manutenção de uma entidade pública visa a prestação do próprio serviço público e não o lucro. A finalidade não lucrativa também está associada a desnecessidade de adotar maiores riscos de flutuações econômicas e financeiras em troca de maiores remunerações decorrentes da performance dos gestores dos investimentos.

Como se observa o relatório de investimentos do Paranáprevidência (LDB Consultoria, 2024), a aplicação de mais de 79% dos recursos em títulos públicos federais *diretamente* pela entidade do RPPS mostrou-se suficiente para garantir a sustentabilidade econômica do sistema, além de reduzir a necessidade de cobertura de déficit pelo Estado, com potencialidade até mesmo de eliminar futuras suplementações, sem incorrer no pagamento de consideráveis valores a intermediários financeiros, mas também sem proibir totalmente alguma diversificação de investimentos.

A experiência internacional indica que a privatização da previdência social interessa aos grandes bancos e seguradoras, não às trabalhadoras e trabalhadores. Por outro lado, um sistema público, administrado de forma eficiente e ao mesmo tempo com participação democrática, com alguma flexibilidade na gestão de recursos mas sem a necessidade de agir como uma sociedade empresária lucrativa é mais coerente com a prestação do serviço público de garantir os direitos sociais previdenciários às servidoras e servidores públicos estatutários do RPPS.

A exemplo da Argentina (Becker *et al.*, 2013), as lutas sociais podem resultar, até mesmo, na *republicização* dos fundos que foram privatizados, a depender da forma como a classe trabalhadora encaminhe sua resistência para a manutenção da proteção social.

As alterações realizadas pela EC 103/2019 violam direitos sociais fundamentais diversos, além de ser, inclusive, contrária às convenções internacionais de direitos humanos, como a Convenção 102 da OIT (OIT, [2011]), ao excluir a obrigatoriedade de contribuição do empregador e de participação dos trabalhadores ativos e inativos da administração das entidades de previdência complementar. A própria privatização da previdência dos servidores pelo modelo “contribuição definida” é, necessariamente, contrária ao direito fundamental ao planejamento de vida, pois sequer garante alguma regra ou previsão para o futuro benefício previdenciário, o que pode resultar em bruscas reduções de renda no momento da aposentadoria ou, mesmo antes, em caso de acidente ou morte do agente público, além de representar a privatização uma forte quebra da isonomia do sistema público, ao gerar perdas

em caso de aposentadoria antecipada por razões de gênero, deficiência ou exposição aos riscos de segurança e insalubridade.

Ao final desses esforços de pesquisa, cabe apontar que o sistema público do RPPS não deve ser privatizado e os argumentos de economia de recursos para o Estado não se sustentam, pois, pelas avaliações de economistas e órgãos internacionais, o sistema de previdência privada tem como único fim gerar lucros aos gestores do capital, em detrimento do futuro das trabalhadoras e trabalhadores do serviço público.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA Senado. **DRU**. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>>. Acesso em: 14 nov. 2024.

ANBIMA. **Previdência Complementar Aberta: PGBL e VGBL**. Rio de Janeiro: ANBIMA, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://www.anbima.com.br/pt_br/educar/certificacoes/cpa-10/material-de-estudos/material-de-estudos-cpa-10.htm>. Acesso em: 08 mar. 2024.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2015**. Brasília: ANFIP, 2016. Disponível em: <https://fundacaoanfip.org.br/site/wp-content/uploads/2016/10/Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016.pdf>. Acesso em: 04 out. 2024.

ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018. *E-book*.
_____. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e negação do trabalho. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

ARGENTINA. **Ley 26.425, Diciembre 4 de 2008**. Buenos Aires: Ministerio de Justicia de la Nación, 2008. Disponível em: <<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148141/texact.htm>>. Acesso em: 16 nov. 2024.

B3. **Ibovespa B3 completa 55 anos**: veja 10 curiosidades sobre o índice mais importante do mercado de ações brasileiro. Notícias, 13 jun. 2023. São Paulo: B3, 2023. Disponível em: <https://www.b3.com.br/pt_br/noticias/ibovespa-b3-completa-55-anos-veja-10-curiosidades-sobre-o-indice-mais-importante-do-mercado-de-acoes-brasileiro.htm>. Acesso em: 5 mai. 2024.

BACEN. **Glossário**. Banco Central do Brasil, [2024]. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/meubc/glossario>>. Acesso em 08 mar. 2024.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report (WDR) 2019**: The Changing Nature of Work. Washington, DC: World Bank Group, 2019. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>>. Acesso em: 06 out. 2022.

BARBOSA, Nelson. **Analisando a reforma da Previdência: Capitalização**. FGV. 29 abr. 2019. Blog do IBRE. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/analizando-reforma-da-previdencia-capitalizacao>>. Acesso em: 13 fev. 2024.

BECKER, Ulrich; MESA-LAGO, Carmelo; HOHNERLEIN, Eva; BUSTILLOS, Lorena Ossio; SIMONOVITS, András. Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. In: **Revista Trabajo**, nº 10, 2013. p. 43 – 209. Disponível em: <http://www.mesa-lago.com/uploads/2/7/3/1/27312653/re-reforma_de_pensiones_en_el_mundo_revista_trabajo2010202013.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

BEHRENDT, Christina e NGUYEN, Quynh Anh. **Ensuring universal social protection for the future of work**. Sage Journals. 25 (2): 205–19, 2019. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1024258919857031>>. Acesso em: 06 out. 2022.

BIANCO, Dânae Dal. Breves apontamentos acerca dos impactos da EC 103/2019 sobre o regime de previdência complementar dos servidores públicos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 91/92:207-215, jan./dez. 2020. Disponível em: <<https://www.pge.sp.gov.br/servicos/centrodeestudos/bibliotecavirtual.aspx?cdPublicacao=201>>. Acesso em: 08 mar. 2024.

BOLONHA, Carlos; FORTES, Pedro Rubin Borges. REALISMOS JURÍDICOS, DIREITO EM AÇÃO E O ESTUDO EMPÍRICO DAS INSTITUIÇÕES. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. i-vii, 2020. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/483>>. Acesso em: 31 out. 2024.

BONIZZATO, Luigi; COSATI, Maria Clara Conde Moraes. Direito adquirido e novas possibilidades teóricas em âmbito da seguridade social constitucional: o planejamento de vida como direito. **Revista da Faculdade Mineira de Direito - PUC Minas**. v. 25 n. 49 (2022). DOI: <<https://doi.org/10.5752/P.2318-7999.2022v25n49p23-48>>. Acesso em: 16 out. 2024.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

BRAGA, Gabriel. A Escola de Chicago de Economia. **Instituto Liberal**, Rio de Janeiro, 04 abr. 2023, História. Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/historia/a-escola-de-chicago-de-economia/>>. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. Arquivo Nacional. **Registros do início da previdência no Brasil são disponibilizados**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/canais_atendimento/imprensa/copy_of_noticias/registros-do-inicio-da-previdencia-no-brasil-sao-disponibilizados>. Acesso em: 06 mar. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo nº 269, de 2008**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-269-18-setembro-2008-580870-convencao-103716-pl.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 2.845, de 13 de novembro de 1861**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1861]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2845-13-novembro-1861-556323-norma-pe.html>>. Acesso em: 11 mar. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 6/2019**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>>. Acesso em: 13 fev. 2024.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Brasília, DF: Presidência da República, [1891]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 06 mar. 2024.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Brasília, DF: Presidência da República, [1934]. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 06 mar. 2024.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Brasília, DF: Presidência da República, [1937]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 06 mar. 2024.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).** Brasília, DF: Presidência da República, [1946]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 06 mar. 2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 06 mar. 2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 126, n. 191-A, p. 1-32, 05 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2024.

_____. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 10 mar. 2024.

_____. **Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939.** Brasília, DF: Presidência da República, [1939]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp109.htm>. Acesso em: 06 mar. 2024.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 01 mai. 2024.

_____. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 06 mar. 2024.

_____. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.** Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 15 fev. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001.** Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp108.htm>. Acesso em: 08 mar. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001.** Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp109.htm>. Acesso em: 15 fev. 2024.

_____. **Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.** Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm>. Acesso em: 06 mar. 2024.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 466.343/SP**. Relator: Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno. Brasília, 03 dez. 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em 17 fev. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 359 (Alterada)**. Brasília, 30 mar. 1973. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula359/false>>. Acesso em 23 out. 2024.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONJUR. Reforma da Previdência foge da realidade brasileira, dizem associações. **Consultor Jurídico**, 8 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mar-08/reforma-previdencia-foge-realidade-dizem-associacoes/>>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da Propriedade Privada e do Estado**. Trad. Leandro Konder e Aparecida Maria Abranches. 13. ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2023.

EVANS, Trevor. Cinco Explicações para a Crise Financeira Internacional. In: **Revista Tempo do Mundo (RTM)**. v. 3. n. 1. abr. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6248/1/RTM_v3_n1_Cinco.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2024.

FLORES, Joaquin Herrera. **La reinención de los derechos humanos**. Colección Ensayando. Sevilla: Ed. Atrapasueños, 2008. *E-book*.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: LTC, 2020. *E-book*.

_____. La carta de Friedman al Presidente Pinochet. In: **Economía y Sociedad**, Nº 97, Octubre - Diciembre 2018, Documentos Históricos. Disponível em: <<https://www.economiaysociedad.cl/la-carta-de-friedman-al-presidente-pinochet>>. Acesso em: 11 set. 2024.

GOMES, Luiz Flávio; CABRAL, Danilo; CAMPOS, João H.; DELGADO, Júlio; MACHADO, Aliel; ANDRADE, Cássio; MAIA, Gervásio; ALENCAR, Tadeu. **Voto em Separado n. 7 CCJC (PEC 6/2019)**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1733381&filename=Tramitacao-PEC%206/2019>. Acesso em: 06 out. 2024.

GROSFOGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: **Revista**

Periferia, v. 1, n. 2, jul./dez. 2009. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/view/3428>> . Acesso em: 5 mai. 2024.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Para entender O capital**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. *E-book*.

_____. **Para entender o capital: livros II e III**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2014. *E-book*.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência Social no estado contemporâneo Fundamentos, financiamento e regulação**. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/9235>>. Acesso em: 1 dez. 2024.

IELA. **Brasil: Banqueiros são os maiores defensores da Reforma da Previdência**.

Notícias, 25 mar. 2019. Florianópolis: IELA, 2019. Disponível em:

<<https://iela.ufsc.br/brasil-banqueiros-sao-os-maiores-defensores-da-reforma-da-previdencia/>>. Acesso em: 5 mai. 2024.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007.

LDB Consultoria. **PARANA PREV SETEMBRO 2024**. Relatório de 30 set. 2024. São Paulo: LDB Consultoria, 2024. Disponível em: <<https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/investimentos>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

LEITER, Brian. WHAT IS A REALIST THEORY OF LAW?. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 334–345, 2020. DOI: 10.21783/rei.v6i1.454. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/454>>. Acesso em: 6 nov. 2024.

LLEWELLYN, Karl N. The Effect of Legal Institutions Upon Economics. **The American Economic Review**, [S. l.], 15, n. 4, p. 665–83, 1925. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1802168>>. Acesso em: 6 nov. 2024.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência** [1973]. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (Org.). Ruy Mauro Marini: Vida e Obra. São Paulo: Expressão Popular, 2005. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>>. Acesso em: 5 mai. 2024.

_____. **Economía y democracia en América Latina**. Archivo Ruy Marini. México: UNAM, 1994. Disponível em: <<https://marini-escritos.unam.mx/wp-content/uploads/1994/01/69-Economi%CC%81a-y-democracia-en-Ame%CC%81rica-Latina.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2024.

MARTINEZ, Luciano. **Reforma da Previdência**. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book*.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômicos-Filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

_____.; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 3. ed. São Paulo: Sundermann, 2017. *E-book*.

_____. **Crítica do Programa de Gotha**. Seleção, tradução e notas Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012. *E-book*.

_____. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. Trad. Renato Zwick. Porto Alegre: L&PM, 2020.

_____. **O capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital [1867] (trad. Rubens Enderle). São Paulo: Boitempo, 2013. *E-book*.

_____. **O capital**: crítica da economia política. Livro III: O processo global da produção capitalista [1894] (trad. Rubens Enderle). São Paulo: Boitempo, 2017. *E-book*.

MEDEIROS, Felipe. Como Funciona a Previdência Privada. **Mais Retorno**, [S. l.], 07 dez. 2017, Infográficos. Disponível em: <<https://maisretorno.com/portal/como-funciona-a-previdencia-privada>>. Acesso em: 14 nov. 2024.

MENDONÇA, Heloísa. Intervenção federal: um conveniente impedimento da reforma da Previdência. **El País**, São Paulo, 17 fev. 2018, Brasil. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518802306_130926.html>. Acesso em: 06 out. 2024.

MOREIRA, Samuel. **Parecer do Relator na Comissão Especial - PEC 006/19 - Previdência Social**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1764374&filename=Tramitacao-PEC%206/2019>. Acesso em: 06 out. 2024.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OIT. **C102 - Normas Mínimas da Seguridade Social**. Brasília (DF): Escritório da OIT no Brasil [2011]. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_235192/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 06 mar. 2024.

_____. **Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020–22**: A proteção social numa encruzilhada – em busca de um futuro melhor. Bureau Internacional do Trabalho – Genebra: OIT, 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_851087/lang--en/index.htm>. Acesso em: 06 out. 2022.

_____. **Reversão da Privatização de Sistemas de Pensões: Questões chave**. Nota informativa. Dez. 2018. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, 2018. Disponível em: <http://oit.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_708851.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

_____. **World Social Protection Report 2017–19**: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. International Labour Office – Geneva: ILO, 2017. Disponível em:

<https://labourdiscovery.ilo.org/discovery/delivery?vid=41ILO_INST:ResearchRepository&epId=12100764390002676>. Acesso em: 15 fev. 2024.

ORTIZ, Isabel; DURÁN-VALVERDE, Fabio; URBAN, Stefan; WODSAK, Veronika. **Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America**. Geneva: ILO, 2018. Disponível em: <<https://www.ilo.org/publications/reversing-pension-privatizations-rebuilding-public-pension-systems-eastern>>. Acesso em: 10 set. 2024.

PARANAPREVIDÊNCIA. **Relatório de Avaliação Atuarial**. Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná. Exercício 2023. Curitiba: ParanaPrevidência, 2024. Disponível em: <<https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

PAES, Emiliano Rodrigues Brunet Depolli. **Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): hegemonia, direito e tematização do moderno e do atraso em uma época de mudanças**. 2017. 287 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.bdt.uerj.br/handle/1/12450>>. Acesso em: 29 out. 2024.

PETRONE, Talíria; FREIXO, Marcelo. **Voto em Separado n. 3 CCJC (PEC 6/2019)**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1731643&filename=Tramitacao-PEC%206/2019>. Acesso em: 06 out. 2024.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PREVCOM. **Relatório Anual 2023**. São Paulo: Prevcom, 2023. Disponível em: <<https://prevcom.com.br/P/Numeros>>. Acesso em: 11 set. 2024.

PREVIC. **Perguntas e respostas sobre atuária da previdência complementar - versão 2.1**. Brasília (DF): Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/previc/pt-br/publicacoes/perguntas-e-respostas/perguntas-e-respostas-sobre-atuaria-da-previdencia-complementar-atualizado-08-02-2022>>. Acesso em: 08 set. 2024.

_____. **Relatório da Previdência Complementar Fechada - Setembro 2023**. Brasília (DF): Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/previc/pt-br/publicacoes/relatorio-de-estabilidade-da-previdencia-complementar-rep/relatorio-da-previdencia-complementar-fechada-setembro-2023/view>>. Acesso em: 13 dez. 2023.

RJPREV. **Resultados - Setembro 2024**. Rio de Janeiro: RJPrev, 2024. Disponível em: <<https://rjprev.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Resultado-Setembro-2024.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 13ª. Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3128/DF**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Relator para o Acórdão: Min. Cezar Peluso. Julgamento em 18 ago. 2004. Publicação em 18 fev. 2005. Brasília: STF, 2005. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur11767/false>>. Acesso em: 14 nov. 2024.

_____. STF valida emenda que flexibilizou regime de contratação de servidores públicos. STF, Brasília, 06 nov. 2024. Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/postsnovicias/stf-valida-emenda-que-flexibilizou-regime-de-contratacao-de-servidores-publicos/>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

_____. **Súmula 359**. Brasília: STF, [1973]. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula359/false>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

TCU. **Acórdão TC 016.026/2020-9**. Relator Min. Bruno Dantas. Sessão 16 set. 2020. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2428206>>. Acesso em: 08 set. 2024.

_____. **Acórdão TC 038.587/2021-1**. Relator Min. Aroldo Cedraz. Sessão 30 ago. 2023. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2533266>>. Acesso em: 08 set. 2024.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil [1948]. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

WESTIN, Ricardo. Primeira lei da Previdência, de 1923, permitia aposentadoria aos 50 anos. Agência Senado, 3 jun. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/primeira-lei-da-previdencia-de-1923-permitia-aposentadoria-aos-50-anos>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Síntese de uma história das idéias jurídicas**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

ZOLA, Émile. **Money (L'Argent)**. Tradução do francês por Ernest A. Vizetelly. Londres: Caxton Publishing, 1900. *E-book*. Disponível em: <<https://www.gutenberg.org/cache/epub/56987/pg56987-images.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.