A QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL: DESAPOSENTAÇÃO E VIOLÊNCIA SIMBÓLICA

THE PREVENTIONAL ISSUE IN BRAZIL IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE: DISAPPROVAL AND SYMBOLIC VIOLENCE

Giovani Clark¹

Paula Oliveira Mascarenhas Cançado²

RESUMO: O artigo objetiva demonstrar como o STF se apropria de um discurso financista para impedir o recálculo das aposentadorias de trabalhadores que, mesmo aposentados, permaneceram em atividade laboral. Para tanto, analisou-se o Recurso Extraordinário n. 661.256/SC, tendo como problema norteador da pesquisa a seguinte indagação: a fundamentação utilizada pelo STF, no citado Recurso Extraordinário, para impedir o recálculo das aposentadorias de trabalhadores que, mesmo aposentados, permanecem em atividade, tem suas bases em um discurso de violência simbólica? A hipótese formulada na investigação e, ao final do ensaio, confirmada é a de que a decisão do Supremo Tribunal Federal, ao produzir um discurso financista, sem comprovação fática nos autos, negando a reaposentação por "falta de recursos públicos", enquadrada-se na conceituação de violência simbólica formulada por Jessé Souza. A metodologia utilizada foi a de revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Previdência Social. Recálculo das Aposentadorias. Desaposentação. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 661.256/SC.

¹ Doutor, Mestre e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais nos cursos de Graduação e Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) e da Faculdade de Direito da UFMG (Graduação).

² Doutoranda em Direito Público pela PUC Minas, com bolsa pela CAPES. Mestra em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Fundação Universidade de Itaúna. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogada. Pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil: Teoria e Prática pela UniSEB. Professora de Direito Constitucional e Administrativo da Faculdade de Direito de Contagem (FDCON). Professora de Direito da FEAMIG.

ABSTRACT: The article aims to demonstrate how the STF appropriates a financial discourse to prevent the recalculation of the pensions of workers who, even retired, remained in work activity. For that, we analyzed the Extraordinary Appeal n. 661,256 / SC, with the following question as the guiding factor of the research: the reasoning used by the STF in the aforementioned Extraordinary Appeal to prevent the recalculation of the pensions of workers who, even retired, remain in activity, is based on a discourse of violence symbolic. The hypothesis formulated in the investigation and, at the end of the trial, confirmed is that the decision of the Federal Supreme Court, in producing a financial statement, without factual evidence in the case, denying the reappointment for "lack of public resources", framed in the conceptualization of symbolic violence formulated by Jessé Souza. The methodology used was that of bibliographic review.

Keywords: Social Security. Recalculation of Repossessions. Disappointing. Federal Court of Justice. Extraordinary Appeal n. 661,256 / SC.

Sumário: 1. Introdução. 2. A violência simbólica e a análise do discurso. 3. Análise do Recurso Extraordinário n. 661.256/SC. 4. Uma outra visão da questão previdenciária no Brasil. 5. Considerações Finais. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Muitos brasileiros, apesar de aposentados pelo Regime Geral de Previdência Social, continuam a trabalhar e, por isso, são segurados obrigatórios dessa segunda atividade laboral, razão por que contribuem para a Previdência a fim de arcar com o custeio da seguridade social, conforme preceitua o § 3º do artigo 11 da Lei Federal n. 8.213, de 24 de julho de 1991 (BRASIL, 1991).

Em virtude de continuarem a contribuir com o custeio da seguridade social, diversos trabalhadores ajuizaram ações no intuito de renunciar à aposentadoria percebida – o que se denominou desaposentação – e, assim, conseguir uma nova aposentadoria – conhecida como reaposentação –, calculada com base nos novos salários de contribuição, levando-se em conta também o fator previdenciário mais benéfico em razão do aumento da idade, do tempo de contribuição e da diminuição da expectativa de vida por ocasião da nova aposentadoria.

As ações judiciais visando ao recálculo dos proventos de aposentadoria foram necessárias em razão da recusa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em conceder administrativamente o pleito. Acionada, a Justiça Federal vinha concedendo a desaposentação em diversos casos.

Em sua contestação, o INSS argumentava que o § 2º do artigo 18 da Lei Federal n. 8.213, de 24 de julho de 1991 (BRASIL, 1991), estabelece que o aposentado que permanecer ou retornar a uma atividade sujeita ao Regime Geral de Previdência Social não faz jus, em decorrência do exercício de atividade, a prestação alguma da previdência social, exceto ao salário família e à reabilitação profissional.

Argumentava ainda o INSS que o Regulamento da Previdência Social, Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, art. 181-B (BRASIL, 1999), também servia de base para a não concessão da desaposentação, uma vez que preceitua que as aposentadorias por idade, tempo de contribuição e especial são irreversíveis e irrenunciáveis.

A questão sobre a possibilidade ou não da desaposentação chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF), que, em Plenário, por meio da maioria de seus ministros, entendeu que, apesar de não existir vedação constitucional expressa à desaposentação, também não existe previsão legal permitindo a obtenção de benefício previdenciário de maior valor a partir de contribuições recolhidas após a concessão da aposentadoria.

O Supremo, então, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 661.256/SC (BRASIL, 2016), firmou a seguinte tese de repercussão geral: “No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à ‘desaposentação’, sendo constitucional a regra do art. 18, p. 2º da Lei n. 8213/91” (BRASIL, 2016).

A partir do imbróglio jurídico apresentado, este trabalho parte da seguinte indagação: a fundamentação utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 661.256/SC (BRASIL, 2016), para impedir o recálculo das aposentadorias de trabalhadores que, mesmo aposentados, permanecem em atividade, tem suas bases em um discurso de violência simbólica?

A hipótese formulada para a investigação e, ao final do ensaio, confirmada é a de que o Supremo Tribunal Federal cometeu violência simbólica ao produzir um discurso financista, objetivando convencer a sociedade da falta de recursos estatais que permitiriam a reaposentação.

O referencial teórico do ensaio parte dos ensinamentos do sociólogo Jessé Souza sobre violência simbólica, para quem “a dominação social material e concreta só é efetiva e tende a se eternizar se é capaz de se justificar e convencer” (SOUZA, 2015, p.12).

O objetivo geral do artigo é demonstrar como o Supremo Tribunal Federal se apropria de um discurso financista, produzindo violência simbólica, para impedir o recálculo das aposentadorias de trabalhadores que, mesmo aposentados, permaneceram em atividade laboral. Para tanto, a metodologia utilizada foi a de revisão bibliográfica e análise do Recurso Extraordinário n. 661.256/SC (BRASIL, 2016). Quanto à sua estrutura, o trabalho é dividido em três tópicos. O primeiro denomina-se “A Violência Simbólica e a Análise do Discurso”; o segundo, “Análise do Recurso Extraordinário n. 661.256/SC”, e o terceiro, “Uma Outra Visão da Questão Previdenciária no Brasil”. Ademais, como é possível perceber, os próprios títulos dos tópicos do artigo já demonstram os conteúdos desenvolvidos, além da introdução e das considerações finais.

2. A VIOLÊNCIA SIMBÓLICA E A ANÁLISE DO DISCURSO

As justificativas utilizadas pelos Ministros da Suprema Corte, no Recurso Extraordinário n. 661.256/SC (BRASIL, 2016), com repercussão geral, para impedir a possibilidade da desaposentação devem ser analisadas tanto pela ótica da análise do discurso – que é capaz de evidenciar o conteúdo ideológico existente por trás dos processos linguísticos (CLARK; CORRÊA, 2009) – quanto pelo entendimento de

violência simbólica desenvolvido por Jessé Souza (2015) na obra *A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*.

Os professores Clark e Corrêa (2009), com base nos ensinamentos desenvolvidos pelo linguista russo Mikhail Mikhailovich Bakhtin (1997), afirmam a importância de se descortinar o conteúdo ideológico existente por trás de um discurso:

A palavra é o fenômeno ideológico por excelência. A realidade toda da palavra é absorvida por sua função de signo. A palavra não comporta nada que não seja ligado a essa função, nada que não tenha sido gerado por ela. A palavra é o modo mais puro e sensível da relação social. (BAKHTIN, 1997, p. 36)

Toda e qualquer linguagem está inserida em um contexto histórico, econômico, social e político, razão por que se encontra impregnada por uma determinada ideologia. A linguagem é um lugar de conflito e de tensões (CLARK; CORRÊA, 2009).

Assim como a linguagem não é um fenômeno abstrato, as questões sociais, como aquelas que dizem respeito à previdência social, também não são, uma vez que percebidas por meio de certas lentes que, no entendimento de Jessé Souza (2015), distorcem a visão da realidade social.

Para o autor (SOUZA, 2015), a percepção distorcida da realidade social é provocada por meio das ideias dominantes que buscam legitimar os privilégios do poder econômico, via visão “dos especialistas/técnicos”. Assim, tanto a realidade social como todas as questões jurídicas e econômicas em torno da previdência social não são vistas pelos olhos de cada um, mas sim por meio das ideias dos “especialistas”, as quais se tornam dominantes para consagrar desejos dos privilegiados.

No atual cenário, as visões de mundo apenas passam a ter legitimidade após receberem a chancela dos especialistas (SOUZA, 2015). Assim, questões econômicas,

políticas e sociais passam pelos filtros dos “técnicos” e são reproduzidas pela sociedade, o que não é diferente no que diz respeito à previdência social.

O que normalmente se ouve dos especialistas é que existe um grande déficit na previdência social, que justificaria diversas reformas para garantir o equilíbrio das contas públicas, discurso esse que, produzido e repetido, é disseminado na sociedade, que o reproduz, convencida de que é verdadeiro.

E é aí que acontece a chamada violência simbólica, trabalhada por Jessé Souza (2015). Não basta dominar; é necessário que o dominado seja e esteja convencido das razões da dominação.

Assim sendo, é necessário convencer a sociedade, por meio das ideias dos especialistas (juristas, economistas, juízes, administradores, contadores), da suposta existência de um grande rombo na previdência social, e, assim, as mais diversas reformas ou negativas de direitos são aceitas. Isso sem maiores discussões e comprovações do fato pelos interessados, a sociedade.

A partir de então, a problemática que se apresenta é se a fundamentação utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 661.256/SC (BRASIL, 2016), com repercussão geral para impedir o recálculo das aposentadorias de trabalhadores que, mesmo aposentados, permaneceram em atividade, tem suas bases em um discurso de violência simbólica.

3. ANÁLISE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 661.256/SC

Antes de se verificarem os votos proferidos no Recurso Extraordinário n. 661.256/SC (BRASIL, 2016), é preciso esclarecer que este trabalho não tem como foco os fundamentos legais para a concessão ou não do direito à desaposentação; o objetivo aqui é demonstrar como o Supremo Tribunal Federal se apropria de um discurso “econômico” ou financista, produzindo violência simbólica, para impedir o

recálculo das aposentadorias de trabalhadores que, mesmo aposentados, permaneceram em atividade e contribuindo para o INSS.

O cerne da questão do Recurso Extraordinário n. 661.256/SC, interposto pelo INSS, julgado em 2016, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso (BRASIL, 2106), é se seria possível a cessação de aposentadoria especial de um segurado, obtida em 1992, para que lhe fosse reconhecido o direito à aposentadoria por tempo de contribuição, por permanecer em uma atividade remunerada, mesmo após aposentado, e já tendo mais de trinta e cinco anos de contribuição.

Por maioria, o Plenário entendeu pela impossibilidade da desaposentação. Nesse sentido votaram os Ministros Luiz Fux, Gilmar Mendes, Carmen Lúcia, Dias Toffoli, Teori Zavascki, Edson Fachin e Celso de Mello. Contudo, apenas os votos dos três primeiros ministros serão analisados, pois, apesar de os citados magistrados terem se utilizado de uma fundamentação baseada em teses neoliberais de austeridade (AVELAS NUNES, 2012, p. 126), tal constatação (teoria) está mais fortemente presente nos votos destacados no trabalho. Votaram a favor do recálculo das aposentadorias os Ministros Luís Roberto Barroso e Marco Aurélio Mello – alguns posicionamentos deles foram destacados neste trabalho. Já a Ministra Rosa Weber posicionou-se pelo provimento parcial do Recurso Extraordinário interposto pelo INSS.

Antes da análise dos votos, é preciso salientar que o neoliberalismo de austeridade, implementado no Brasil objetivamente a partir da Emenda Constitucional n. 95/2016, é uma nova técnica de intervenção estatal no domínio econômico, em que as normas produzidas fortalecem a economia de mercado e pressupõem “a retirada das garantias sociais constitucionais”, além de “constituir uma estratégia que possibilita o retorno ao estado de plena acumulação do capital, principalmente em prol do setor financeiro” (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO; 2017, p. 689).

O Ministro Luiz Fux (BRASIL, 2016) desenvolve todo um raciocínio jurídico para respaldar sua afirmação de que a desaposentação não seria possível no atual

sistema jurídico, uma vez que não existe lei que a conceda. Em seu entendimento, o aposentado que continua a trabalhar contribui para a Previdência em razão da universalidade do custeio e em decorrência da solidariedade.

De acordo com o Ministro, a desaposentação “seria, ao fim e ao cabo, a Previdência Social financiando a própria majoração dos proventos, com evidente dano ao equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), preconizado pelo *caput* do art. 201, da Lei Fundamental” (BRASIL, 2016, p.243).

A afirmativa do Ministro Luiz Fux de que o dano ao equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Geral de Previdência Social é evidente não foi seguida de nenhum dado orçamentário ou financeiro que a corroborasse. Nesse ponto, é necessário indagar o que se esconde nesse discurso financista que nem sequer precisa de fundamentação (comprovação numérica, estatística e/ou estudos técnicos).

A hipótese que se levanta é a de que já se tornou lugar comum a afirmativa de que o Estado não tem dinheiro e está “quebrado”, tornando-se “evidente”, portanto, sem necessidade de demonstração, que a concessão da desaposentação causará grande desequilíbrio financeiro e atuarial.

A produção do convencimento da sociedade de que não há dinheiro para a Previdência Social e de que a desaposentação causaria um grande e “indevido” impacto para os cofres públicos está presente no voto do Ministro Luiz Fux de modo mais sutil; no voto do Ministro Gilmar Mendes, no entanto, isso está claro. Senão vejamos.

Gilmar Mendes (BRASIL, 2016) também desenvolve toda uma linha jurídica de raciocínio fixada no entendimento de que a legislação infraconstitucional em vigor no Brasil estabelece a necessidade de contribuição universal, tendo em vista o princípio da solidariedade, sem vinculá-la a um benefício específico em contrapartida para o contribuinte.

Nessa esteira de pensamento, a desaposentação implicaria um ônus ilegítimo para o sistema. Mais à frente, em sua fundamentação, o Ministro afirma que os

dispositivos normativos regulamentadores dos benefícios da Previdência Social “estão situados em um arranjo normativo advindo de um contexto de relevante preocupação em relação à saúde financeira e atuarial do nosso sistema [...]” (BRASIL, 2016, p. 263). Em seguida, chama a atenção para o seguinte fato:

[...] não parece ser razoável que o Judiciário deixe de sopesar, com elevada sensibilidade **os impactos econômicos e sociais produzidos pelas alternativas constitucionais colocadas em debate**, que, no nosso caso, diga-se de passagem – isso já foi ressaltado no voto do Ministro Fachin, e agora, no do Ministro Fux – lastreia-se em um princípio constitucional: a necessidade de que se identifique uma fonte de custeio. (BRASIL, 2016, p.273, grifo nosso)

Dos trechos destacados acima, é fácil perceber a adoção, pelo Ministro Gilmar Mendes, da estratégia de alegar a falta de recursos públicos, de demonstrar sua preocupação com a “saúde” financeira do sistema previdenciário e, depois, de repetir incontáveis vezes o mesmo discurso.

Mais à frente ainda, na tentativa de enriquecer seu voto, o Ministro faz uma pequena análise, baseada em alguns números, da situação previdenciária do Rio de Janeiro, mas no que tange aos servidores públicos. Isso merece ser destacado, uma vez que os servidores públicos não participam do Regime Geral de Previdência Social, objeto do Recurso Extraordinário em análise.

Como se isso não bastasse, o Ministro recorre à autoridade dos especialistas ao afirmar que “todos os jornais econômicos e também aqueles dedicados aos assuntos gerais focam, hoje, nas páginas econômicas, mas também nas páginas políticas, no debate que marca a situação financeira do Rio de Janeiro” (BRASIL, 2016, p. 273).

A estratégia discursiva de apelo à fala dos especialistas é uma evidente violência simbólica, visto que busca convencer a sociedade, principalmente os aposentados, por meio de razões que se tornam quase verdades incontestáveis. Afinal, como um cidadão comum poderia questionar a autoridade do especialista?

O magistrado, em referência a dados fornecidos pela Advocacia Geral da União, chama a atenção para o grande número de ações judiciais em curso, até o ano de 2016, pleiteando a majoração do benefício previdenciário em razão da desaposentação e destaca o número expressivo de homens e mulheres que poderiam vir a pleitear o recálculo da aposentadoria caso a tese da desaposentação fosse aceita, situações essas que gerariam “um aumento mensal da despesa previdenciária no montante aproximado de um bilhão de reais por mês” (BRASIL, 2016, p. 275). Por fim, o Ministro Gilmar Mendes conclui: “estamos a tratar, portanto, de quantias bastante relevantes, mormente se considerada a caótica situação em que se encontram as contas públicas na União, nos Estados e nos Municípios” (BRASIL, 2016, p. 276).

Todo esse discurso do Ministro Gilmar Mendes está impregnado de um viés ideológico neoliberal de austeridade (AVELÃS NUNES, 2012, p. 126), uma vez que afirma ser necessária a constrição dos gastos públicos em decorrência da suposta “caótica” situação das contas públicas e pelo fato de que é de conhecimento geral o desequilíbrio financeiro, afinal “todos os jornais econômicos” noticiam esse problema.

A ideologia neoliberal de austeridade (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO; 2017, p. 693) se faz presente ao exigir o sacrifício daqueles que, mesmo aposentados, continuam a trabalhar e, por isso, a contribuir para a Previdência Social, mas sem o direito ao recálculo das aposentadorias, em razão do corte de despesas. Por outro lado, não se faz nenhum questionamento acerca das despesas estatais com juros de sua dívida pagos ao sistema financeiro ou sobre a renúncia fiscal realizada pela União.

É preciso deixar claro para o leitor que não se está aqui a defender uma gestão irresponsável dos recursos públicos, pois não se duvida de que estes são finitos e fazem frente a necessidades incontáveis. Também não se despreza a necessidade de se ter um sistema previdenciário de acordo com os mandamentos constitucionais, expressos na cabeça do artigo 201, e não se ouvida da força normativa da Constituição.

A crítica que se faz é sobre a necessidade de se aprofundar no debate sobre as contas públicas e de como os recursos sociais são gastos. O Ministro Gilmar Mendes

faz levantamentos preliminares dos impactos financeiros que o reconhecimento da tese da desaposentação poderia causar aos cofres públicos e, com base principalmente nesse argumento, entende que a tese é ilegítima.

O Ministro conclui, de antemão, que não há dinheiro para a Previdência Social, mas não faz os seguintes questionamentos: o dinheiro existe para o quê? Para onde é destinado o arrecadado? Como as escolhas políticas alocam as verbas públicas e refletem na saúde financeira da Previdência Social?

As respostas aos questionamentos acima formulados é que podem levar a uma mudança estrutural dos problemas relacionados às contas públicas e, conseqüentemente, à Previdência Social. Contudo, a maneira como atualmente o debate é realizado e, principalmente, o modo como os Ministros do Supremo Tribunal Federal se dispõem a fazê-lo podem até, em um primeiro momento, supostamente impedir um impacto financeiro ao não permitir a desaposentação, mas não resolvem o real problema, ou seja: não se questiona o que embasa as escolhas relativas à alocação de recursos públicos.

O debate acerca da desaposentação acaba sendo limitado e caminha, invariavelmente, para o discurso tendencioso de gerar o convencimento de que, em razão de não haver os recursos necessários e em vista dos supostos déficits financeiros, a única solução “responsável” é restringir direitos e negar o recálculo das aposentadorias daqueles que, apesar de aposentados, continuam a trabalhar e a contribuir. Porém, pergunta-se: este é o raciocínio que efetiva os ditames constitucionais?

A Ministra Cármen Lúcia, no tópico trinta e um de seu voto, destaca a discussão histórica existente e que permeou o Recurso Extraordinário ora em comento: existe um déficit ou um superávit nas contas da Previdência Social? (BRASIL, 2016)

Ressalta-se, de modo positivo, o fato de a Ministra colocar esse questionamento em pauta; contudo, ela apenas tangencia o assunto, não indo ao cerne da questão: afinal, existe ou não um déficit nas contas da Previdência Social?

Quanto aos Ministros que se posicionaram a favor da desaposentação, merecem um breve destaque os apartes feitos por Luís Roberto Barroso e Marco Aurélio Mello ao longo do julgamento do Recurso Extraordinário n. 661.256/SC (BRASIL, 2016).

Luís Roberto Barroso (BRASIL, 2016) desenvolveu o entendimento de que, apesar de o sistema previdenciário não exigir uma estrita relação entre contribuição e benefício, deve existir um grau de comutatividade entre o recolhido e o recebido, afinal a Constituição estatui que os salários de contribuição compõem a base de cálculo para a definição das prestações pecuniárias. Não sendo vedada a desaposentação pelo sistema, ela seria possível.

Apesar de Luís Roberto Barroso afirmar que não se pode negar a importância do equilíbrio atuarial e financeiro do sistema, em diálogo com o Ministro Marco Aurélio Mello afirma: “[...] eu sou uma pessoa, e todos nós aqui somos, que tem grande preocupação com a responsabilidade fiscal. Todos temos. Mas a responsabilidade, a meu ver, não dá o direito de o Poder Público ser incorreto” (BRASIL, 2016, p. 222).

Já o Ministro Marco Aurélio Mello alega não conseguir perceber uma justificativa socialmente aceitável para a negativa da desaposentação (BRASIL, 2016). Logicamente, o referido Ministro não detectou argumentos jurídicos e financeiros (sobretudo) para a decisão do Supremo Tribunal Federal contra os aposentados.

A análise dos votos dos Ministros deixa claro que o impacto financeiro da permissão da desaposentação aos cofres públicos é o fator preponderante para a negativa desse direito. Assim, fica demonstrada a presença das diretrizes neoliberais de austeridade (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2017) nos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao exigir contribuição para a Previdência dos aposentados que continuam a trabalhar, apesar de negar a eles o direito ao recálculo da aposentadoria.

Após se desvendar o conteúdo ideológico dos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, faz-se necessário avançar neste artigo com a seguinte indagação:

como as escolhas políticas acerca da alocação das verbas públicas refletem nas decisões acerca da Previdência Social?

4. UMA OUTRA VISÃO DA QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL

O debate acerca da Previdência Social é polarizado. De acordo com Denise Lobato Gentil (2017), as interpretações sobre o sistema previdenciário brasileiro se dividem entre os liberais conservadores e os que defendem ideias desenvolvimentistas.

No primeiro grupo, encontram-se os que advogam a ideia de que o déficit das finanças públicas é o grande problema para a recuperação do crescimento da economia brasileira. O déficit permanente, os elevados juros e o crescimento da dívida pública são constantes desestímulos aos investimentos privados. Nesse cenário, os vultosos gastos com o sistema previdenciário afetam diretamente o tamanho do desequilíbrio fiscal; assim, torna-se inevitável a restrição dos direitos sociais, ainda mais quando se considera o aumento da expectativa de vida da população brasileira (GENTIL, 2017).

A referida autora (GENTIL, 2017, p. 90) destaca ainda que o discurso liberal conservador possui “[...] amplo apoio da mídia e vem contaminando a todos, do mundo dos negócios às esferas políticas, do cidadão comum aos intelectuais e setores da classe trabalhadora que tradicionalmente se opõem às ideias liberalizantes”, inclusive contaminando outros técnicos, juízes e tribunais, assim como a sociedade.

Com base nos pensamentos liberais conservadores, foi idealizada e concebida, por exemplo, a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que permite ao governo federal dispor livremente de um percentual de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Conforme informações do sítio eletrônico do Senado:

[a DRU] na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU possibilita o manejo de recursos para o pagamento da dívida pública. (BRASIL, 2018)

Do outro lado estão aqueles que se posicionam favoravelmente ao intervencionismo estatal e ao desenvolvimento. Os defensores dessa corrente se opõem drasticamente ao corte de gastos sociais e acreditam que o resultado fiscal da Seguridade Social varia de acordo com a economia, sendo superavitário nos períodos de crescimento e deficitário em momentos de recessão (GENTIL, 2017).

Tal polarização de pensamento deságua nas seguintes conclusões divergentes: o importante é que o mercado perceba a rentabilidade dos títulos públicos brasileiros, o que apenas será possível por meio de uma política de juros elevados, controle da dívida pública e superávit primário; para tanto, é necessário redução dos gastos sociais. Já em dimensão oposta estão aqueles que denunciam como vilões da Previdência Social justamente as metas de superávit primário, assim como os elevados juros, que minam os investimentos públicos e gastos sociais voltados ao desenvolvimento (GENTIL, 2017).

Ademais, reforçando a tese desenvolvimentista, a Professora Denise Lobato Gentil (2006, p. 28), em tese de doutoramento, objetivou “analisar a capacidade de sustentação financeira do sistema de seguridade social brasileiro no período histórico recente, entre os anos de 1990 e 2005”. A ênfase do seu trabalho científico recaiu sobre o Regime Geral de Previdência Social, tendo a autora demonstrado que, ao contrário do que alegam as fontes oficiais e os especialistas, a Previdência Social e o sistema de Seguridade Social, no período analisado, mostraram-se financeiramente sustentáveis:

Inicialmente é necessário considerar que os números utilizados para avaliar a situação financeira da previdência são normalmente enganosos e alarmistas. Divulga-se, por exemplo, com base em fontes oficiais, que o déficit previdenciário, em 2004, foi de R\$ 32 bilhões e de R\$ 37,6 bilhões, em 2005. O que vem sendo chamado de déficit da previdência é, entretanto, o saldo previdenciário negativo, ou seja, a soma (parcial) de receitas provenientes de contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e de outras receitas próprias menos expressivas,

deduzidas das transferências a terceiros e dos benefícios previdenciários do RGPS. (GENTIL, 2006, p. 31)

Contudo, prossegue a autora:

Este cálculo não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a previdência social, conforme estabelece a Constituição Federal no Artigo 195 e seus incisos, deixando de computar recursos significativos provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). O resultado é um déficit que não é real. Se for computada a totalidade das fontes de recursos da previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal, custeio e dívida do setor, bem como outros gastos não-previdenciários, o resultado apurado será um superávit de R\$ 8,26 bilhões em 2004 e de R\$ 921 milhões em 2005, conforme pode ser visualizado através das Tabelas 1 e 2 que contêm o Fluxo de Caixa do INSS. Esse superávit, denominado superávit operacional, que é uma informação favorável – e que pode ser apurada pelas mesmas estatísticas oficiais –, não é divulgado para a população como sendo o resultado da previdência social. Constata-se, portanto, que há recursos financeiros excedentes no RGPS e que tais recursos poderiam ser utilizados para melhorar este sistema, em benefício de uma parcela considerável da população de baixa renda. (GENTIL, 2006, p. 32)

A conclusão da Professora Denise Lobato Gentil (2006) é a de que, dos dezessete anos investigados, onze foram de superávit da Previdência, à exceção do ano de 2003. Assim:

Se o resultado da previdência pôde ser obtido de forma direta, utilizando-se o fluxo de caixa do INSS, o excedente da seguridade, entretanto, precisou ser investigado com demonstrativos apropriadamente construídos para isso, isolando os recursos do orçamento da seguridade social do orçamento geral da União, conforme ordenam os preceitos da Constituição de 1988. Constata-se, do confronto entre receitas e despesas, que o sistema de seguridade social foi superavitário ao longo de todos os anos do período 1995–2005, tendo o excedente de recursos se elevado de R\$ 4,3 bilhões, em 1995, para R\$ 58,1 bilhões, em 2005 (Tabelas 3 e 4). Esse resultado financeiro demonstrou, de um lado, uma vigorosa capacidade de geração de receitas, mesmo em fase de reduzido crescimento e, de outro lado, uma baixa aplicação de recursos no interior do sistema de seguridade social. Uma parte significativa dos recursos é desviada, sistematicamente, para fora do sistema. Entre 1995 e 2005, foram deslocados da seguridade R\$ 267 bilhões, dos

quais R\$ 107 bilhões para além do limite permitido pelo mecanismo da DRU (Tabela 5). Verifica-se também que o desvio de recursos foi muito maior nos anos de 2004 e 2005 do que em períodos anteriores – de R\$ 20,8 bilhões e R\$ 26,5 bilhões, respectivamente (GENTIL, 2006, p. 229-230).

É importante destacar ainda que, após a Constituição de 1988, as despesas públicas destinadas ao pagamento de juros e à amortização da dívida pública cresceram, o que levou a um aumento da carga tributária total (sobretudo para trabalhadores de classe média), em decorrência do crescimento da carga tributária federal, destinada ao pagamento de juros e à amortização da dívida (GODOI, 2017).

Na mesma esteira do pensamento de que a Previdência não é deficitária, foi a conclusão da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado Federal – instaurada em 26 de abril de 2017, cujos trabalhos foram prorrogados até novembro de 2017 – destinada a investigar a compatibilidade da Previdência Social (CPIPREV), esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos. O objetivo dessa CPI foi “esclarecer a opinião pública sobre a real situação da Previdência Social em todos os seus aspectos, especialmente em relação a sua sustentação econômico-financeira” (BRASIL, 2017, p. 20).

Nas conclusões finais do relatório da CPIPREV, afirmou-se ser necessário, para a compreensão real do cenário que envolve a Previdência Social, trazer à tona certas questões que têm sido “mitigadas pelo debate meramente atuarial da previdência”, como a utilização indevida e não restituível dos recursos previdenciários pelo Governo Federal, de 1940 a 1980, em projetos como a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); o redirecionamento dos recursos destinados à Previdência por meio da DRU; o entendimento de que a participação direta do Estado no sistema previdenciário é um gasto adicional e fortuito para cobrir resultados negativos, o que deveria ser percebido como uma das fontes ordinárias de financiamento da Previdência, conforme mandamento constitucional, além da recorrente prática nociva governamental de criação de mecanismos de isenção fiscal e parafiscal para empresas e entidades privadas, assim como a conivência governamental com a negligência das

obrigações previdenciárias de empresas estatais, como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, cuja consequência é a acumulação de enormes débitos previdenciários; a tentativa governamental de apresentar à sociedade um panorama caótico da Previdência Social, com o objetivo de acabar com a previdência pública e abrir espaço para atuação das empresas privadas (BRASIL, 2017, p. 210-212).

Assim, de acordo com a CPIPREV, a previdência não é deficitária, mas ao contrário, superavitária.

Para corroborar o entendimento da necessidade de se retirar o véu que reveste o olhar da população em relação às atitudes governamentais, a Auditoria Cidadã da Dívida (2018), em carta aberta à população, alega que a dívida pública consome quase que metade dos recursos do orçamento da União e que, para alimentar tal política econômica, são necessários cortes sociais e a diminuição de direitos por meio de contrarreformas previdenciárias e trabalhistas. Rodrigo Ávila (2018) denuncia a utilização de um discurso que privilegia o pagamento da dívida pública federal, em detrimento da clareza e da transparência sobre a quantia realmente devida e o montante já amortizado.

Soma-se aos argumentos acima o fato de que o Novo Regime Fiscal, introduzido com a Emenda Constitucional n. 95, de 2016, não submete os juros da dívida pública a qualquer teto de gastos, enquanto que “objetiva impedir que o provável aumento real da arrecadação tributária [...] seja acompanhado de um correspondente aumento real nas despesas primárias da União” (GODOI, 2017, p. 18). Ou seja, mesmo existindo uma melhora no mercado interno e das receitas derivadas da União (arrecadação de tributos), fica vedado um aumento proporcional dos investimentos sociais (saúde, segurança, educação, etc).

Tudo o que foi exposto até então evidencia que, se existem dúvidas sobre a saúde financeira da Previdência e sobre o quanto se tem e já se amortizou da dívida pública, uma questão é indubitosa: não existe transparência alguma em relação a essas duas questões, o que demonstra violação ao princípio da publicidade, estampado no

caput do artigo 37 da Constituição da República, e, conseqüentemente, inviabilização do controle e da fiscalização dos atos praticados pelo Poder Público (MARINELA, 2018).

Assim, é necessário voltar ao questionamento de como as escolhas políticas acerca da alocação das verbas públicas refletem nas decisões acerca da Previdência Social.

Ao se destinarem 39,70% do orçamento federal para o pagamento de juros e a amortização da dívida, o Governo Federal demonstra que os recursos públicos existem, mas para o pagamento de uma dívida pública que nem sequer é submetida a um teto de gastos. Desse modo, comprova-se que a opção por uma política econômica de austeridade, em detrimento de direitos sociais constitucionalmente previstos, reflete nos direitos estabelecidos e pagos à Previdência Social brasileira, cujo orçamento executado em 2017 correspondeu a 25,66% do orçamento federal (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2018).

Ao se analisarem os votos no Recurso Extraordinário n. 661.256/SC (BRASIL, 2016), destacou-se, na fundamentação dos Ministros, o discurso da falta de verba para a Previdência Social, a suposta preocupação com as contas públicas e o suposto déficit financeiro que a aprovação da tese da desaposentação poderia causar, mas nenhum dos Magistrados fez uma análise global do orçamento federal nem da Seguridade Social (art. 194 da CR/88).

Se o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição, não pode se afastar dos comandos constitucionais e de sua ideologia (SOUZA, 2017). A ideologia constitucionalmente adotada, no sentido trabalhado por Washington Peluso Albino de Souza, não pode ser esquecida:

Não se trata do sentido filosófico ou político amplo, de ideologia, nem mesmo de cada ideologia política geralmente referida, tal como a capitalista, a socialista, a comunista, etc. Independentemente dessa configuração, referimo-nos aos princípios que sejam fundamentais na ordem jurídica considerada, mesmo que isoladamente se identifiquem com alguma daquelas ideologias políticas acima referidas.

A ideologia a que nos referimos é aquela definida, em Direito Positivo, no Estado de Direito, pela Constituição vigente, em cada época e em cada país. Por isso, a definimos como “ideologia constitucionalmente adotada”. Fica estabelecida, pois, a diferença entre esta e a que se possa entender por ideologia dos modelos teóricos tradicionais, ou seja, conjuntos de idéias, de princípios ou de teorias destinados a explicar, abstratamente, a organização social, a estrutura política e assim por diante (SOUZA, 2017, p. 28-29)

Não há dúvidas de que o ambiente político que envolveu o Constituinte de 1988 resultou na elaboração de uma Constituição com um pluralismo de ideologias políticas, assim como no estabelecimento de direitos econômicos e sociais a serem implementados por meio de um Estado responsável por promover um desenvolvimento nacional democrático e inclusivo (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2017), inclusive preocupado com o mercado interno e com os impactos positivos das aposentadorias na vida digna dos idosos, na geração de empregos e na arrecadação de tributos.

Não se olvida da força normativa da Constituição (HESSE, 1991), assim como é sabido que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil – como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a promoção do bem de todos e a garantia do desenvolvimento nacional – são mandamentos que vinculam a atuação de todo o Poder Público, assim como o agir da sociedade (ALMEIDA, 2008).

Os objetivos fundamentais da República só serão efetivados por meio de uma política econômica que priorize o desenvolvimento do cidadão brasileiro e que não permita o florescimento e o fortalecimento de construções de barreiras que “promovam a obstrução dos instrumentos jurídicos e políticos capazes de transformar a realidade econômica” (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2017, p. 687).

A implementação do neoliberalismo de austeridade inviabiliza a efetivação dos comandos constitucionais, bloqueando-os (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2017).

Ademais, antes de se afirmar que existe um déficit previdenciário, é preciso adotar outras medidas, como as sugeridas no relatório da CIPREV, como o combate à sonegação por diversas empresas, assim como as propostas de modificação constitucional para viabilizar a competência material da Justiça do Trabalho para a execução das contribuições previdenciárias não recolhidas no curso do vínculo empregatício, mas reconhecidas em sentença, assim como a não aplicação da Desvinculação das Receitas da União nas receitas da Seguridade Social (BRASIL, 2018).

Por fim, se há dúvidas em relação a qual caminho seguir quanto à Previdência Social, o preâmbulo da Constituição de 1988 indica que o rumo a ser tomado deve ser aquele “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]” (BRASIL, 1988).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após fazer a análise dos votos mais emblemáticos de três Ministros (Luiz Fux, Gilmar Mendes e Carmen Lúcia) que se posicionaram contrariamente à tese da desaposentação, confirma-se a hipótese levantada neste trabalho de que, conforme preceituado por Jessé Souza, a fundamentação utilizada pela maioria vencedora dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 661.256/SC (BRASIL, 2016), enquadra-se em um discurso de violência simbólica, que busca, a todo o tempo, a produção do convencimento de que direitos sociais previdenciários devem ser negados, tendo em vista a suposta falta de recursos financeiros da Previdência Social.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal alega e julga com base na pseudofalta de recursos financeiros da União, sem se utilizar de dados empíricos apropriados, de

estudos variados, e sem debate dialógico com os segmentos sociais diretamente envolvidos, assim como não levanta o questionamento de para onde o orçamento federal é, de fato, destinado.

Evidencia-se, ainda, que a referida decisão do Supremo Tribunal Federal absorveu as diretrizes neoliberais de austeridade no julgamento em tela; contudo, é necessário que a Corte se paute na concretude dos comandos do texto constitucional e, logicamente, de sua ideologia constitucionalmente adotada, a fim de implementar, na vida dos trabalhadores e aposentados brasileiros, os ditames da Lei Maior, entre eles o de dignidade humana a todos aqueles que contribuíram, por anos a fio, para a produção das riquezas nacionais e, concomitantemente, recolheram financeiramente ao aparelho estatal (a Previdência Social), tendo, assim, direito a uma aposentadoria justa e realmente garantidora da velhice.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Material Coletivo**: superação da *summa divisio* direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. 2018. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/>. Acesso em: 20 jun. 2018.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Carta Aberta à População**. 2018. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/carta-aberta-a-populacao/>. Acesso em: 19 jun. 2018.

AVELÃS NUNES. António José. **A Crise Atual do Capitalismo**: Capital Financeiro, Neoliberalismo, Globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ÁVILA, Rodrigo. **A Dívida Pública e a Previdência Social**. 2018. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/palestra-a-divida-publica-e-a-previdencia-social-rodrigo-avila-mas-brasilia/>. Acesso em: 19 jun. 2018.

BAKTHIN, M. M. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**: problemas fundamentais do método sociológico na ciência. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out., 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 31 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefício da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em: 1 jun. 2018.

BRASIL. **Senado Federal**. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos. Disponível em: <http://www.sbps.org.br/site/wp-content/uploads/2017/10/CPI-PREVID%C3%80NCIA-RELAT%C3%93RIO-FINAL.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. **Senado Federal**. Senado Notícias. Empresas Privadas devem R\$ 450 bilhões à Previdência, mostra relatório final da CPI. 01/03/2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/23/empresas-privadas-devem-r-450-bilhoes-a-previdencia-mostra-relatorio-final-da-cpi>. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. **Senado Notícias**. DRU. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 661.256/SC. Instituto Nacional do Seguro Social. Valdemar Roncaglio. Relator: Ministro Roberto Barroso. 27 out. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13687555>. Acesso em: 1 jun. 2018.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição Econômica Entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais. **Revista Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 71, pp. 677-700, 2017. Disponível em:

<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1886>. Acesso em: 2 jun. 2018.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves. Direito Econômico e Análise do Discurso: uma avaliação do plano de aceleração do crescimento (PAC) e seu conteúdo ideológico. **Revista Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 55, pp. 33-62, 2009. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/102/95>. Acesso em: 31 maio 2018.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira** – Análise Financeira do Período 1990-2005. 2006. 358f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf. Acesso em: 21 out. 2018.

GENTIL, Denise Lobato. A Previdência Social ‘Paga o Preço’ do Ajuste Fiscal e da expansão do Poder Financeiro. **Revista da ABET**, v. 16, n. 1, pp. 89-105, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/36026>. Acesso em: 28 maio 2018.

GODOI, Marciano Seabra de. **Finanças Públicas Brasileiras**: diagnóstico e combate dos principais entraves à igualdade social e ao desenvolvimento econômico. Disponível em: http://portal.pucminas.br/imagedb/documento/DOC_DSC_NOME_ARQUI20170905150324.pdf. Acesso em: 03 jun. 2018.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
OLIVEIRA, Júlio César Prado de; THOMAZO, Ana Paula. **Desaposentação**: a decisão do STF e os efeitos sobre benefícios já concedidos. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64280/desaposentacao>. Acesso em: 31 maio 2018.

SOUZA, Jessé. **A Tolice da Inteligência Brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: Leya, 2015.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2ª tiragem, 2017.

Data da submissão: 26/04/2019
Data da primeira avaliação: 06/08/2020
Data da segunda avaliação: 28/08/2020
Data da aprovação: 28/08/2020