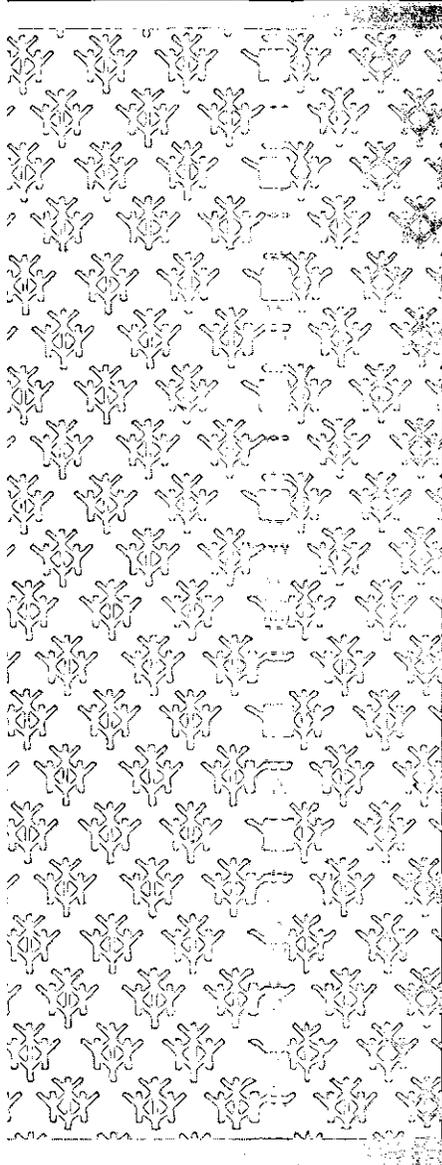


A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

DEBATES: VOLUME I

Brasília, 1993





A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

1

LC/BRS/L.16
Brasília, 1993

**MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS)
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)**



**A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL
DEBATES: VOLUME I**

3 0 MAR 1993 ⁷

BRASÍLIA, 1993

© 1993 - Convênio MPS/CEPAL

É permitida a reprodução total ou parcial desta obra desde que citada a fonte

Tiragem: 1500 exemplares

Edição: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)

Escritório no Brasil

SBS - Ed. BNDES, 17º andar

70076-900 - Brasília - DF

Tel: (061) 321-3232

Fax: (061) 321-4247

Telex: 61.1697

Distribuição: Ministério da Previdência Social

Secretaria da Previdência Social

Coordenação Geral de Estudos Previdenciários e Sócio-Econômicos

Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 6º andar, sala 646

70059-900 - Brasília - DF

Tel: (061) 317-5266

Fax: (061) 317-5408

Telex: 61.1805/1275

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

FICHA CATALOGRÁFICA

B823 Brasil. Ministério da Previdência Social.

A Previdência Social e a Revisão Constitucional. - Brasília:

CEPAL. Escritório no Brasil, 1993.

v.1. Debates, 130 p.

"Convênio MPS/CEPAL"

1. Previdência Social 2. Previdência Social-Financiamento

3. Seguridade Social 4. Acidentes de Trabalho I. Comissão Econômica para América Latina e Caribe II. Título III. Debates

CDD-368.4

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	7
APRESENTAÇÃO.....	9

PALESTRAS

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REFORMA CONSTITUCIONAL <i>Celso Barroso Leite</i>	11
O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL <i>Wladimir Novaes Martinez</i>	41
O CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL <i>Wagner Balera</i>	73
OS ACIDENTES DE TRABALHO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL <i>Anníbal Fernandes</i>	107

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

PREFÁCIO

É com grande satisfação que apresentamos à sociedade brasileira, através da presente publicação, os resultados de árduo trabalho de pesquisa e reflexão, realizado pelo Ministério da Previdência Social em conjunto com a Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL), tendo por fulcro os grandes temas em matéria previdenciária.

Esta coleção é constituída de três partes e a nossa expectativa é de que este material possa tornar-se importante fonte de subsídios para os debates relativos à reforma da Previdência Social, um dos itens mais apaixonantes da agenda da revisão constitucional.

Da primeira parte consta um conjunto de depoimentos de renomados especialistas das mais diversas áreas do conhecimento - economistas, juristas, sociólogos, cientistas políticos, demógrafos - que, sob um enfoque multidisciplinar, buscam identificar as deficiências do modelo previdenciário adotado, as suas perspectivas e as alternativas existentes. Em seguida, é apresentado um levantamento completo da bibliografia existente sobre Previdência Social no Brasil, que deve constituir um roteiro para todos que estudam e pensam o assunto. Por fim, apresentamos estudos realizados com total independência por destacados nomes da intelectualidade brasileira sobre alguns dos aspectos mais candentes do atual sistema.

Estamos convictos de que damos um passo decisivo no sentido de reaproximar o Ministério da Previdência Social do mundo acadêmico brasileiro, criando as condições para resgatar a capacitação técnica necessária para a adequada formulação de políticas públicas e uma gestão eficiente e eficaz do sistema.

Por outro lado, cremos também que os desafios da Previdência não são atinentes apenas a um governo, a um partido ou a um ministro, mas ao conjunto da sociedade. Vale assinalar que a Previdência Social é um dos pactos de maior repercussão social e econômica em qualquer comunidade, que implica responsabilidade e solidariedade não apenas entre os cidadãos de uma mesma geração, mas também porque engendra compromissos para as futuras gerações.

Não temos dúvida de que o extraordinário esforço gerencial ora em curso é fundamental para assegurar que a Previdência Social atenda tempestivamente aos anseios de seus segurados e dependentes, mas isto não obscurece o fato de que, por ocasião da revisão constitucional,

teremos que refletir sobre algumas grandes questões. Poderíamos, talvez, sintetizá-las em um roteiro preliminar e tentativo.

Primeiramente, temos que buscar formas mais adequadas de ajustar as fontes de financiamento ao dinamismo e às peculiaridades de cada um dos componentes da seguridade social, procurando, por um lado, assegurar o equilíbrio do sistema em diversos horizontes temporais e, por outro, superar os efeitos nocivos, em nível macroeconômico, do esquema de custeio vigente.

Há um aspecto organizacional, relacionado à necessidade de estruturação de uma Previdência pública, mas não governamental, submetida ao controle dos agentes sociais, co-partícipes de sua gestão, que viabilize administrações profissionalizadas e evite solução de continuidade das políticas implementadas.

Outro aspecto vincula-se à necessidade de corrigir possíveis distorções distributivas engendradas pelo plano de benefícios, almejando maior equidade social.

Por fim, precisamos definir um sistema misto, que ajuste de modo complementar ao sistema público a atuação da iniciativa privada, sem prejuízo da população pobre, incapaz de realizar um esforço de poupança individual.

Concluimos reafirmando nosso profundo otimismo e nossa confiança de que o povo brasileiro decidirá com maturidade, através do Congresso Nacional, por uma Previdência Social justa e equilibrada, capaz de superar os obstáculos dos anos vindouros.

ANTÔNIO BRITTO
MINISTRO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

DEBATES: VOLUME I

APRESENTAÇÃO

Este primeiro volume da série de Debates inclui quatro palestras apresentadas durante Ciclo de Debates, promovido pelo Ministério da Previdência Social, entre março e julho de 1993, com o objetivo de promover um amplo debate entre autoridades e especialistas da área de seguridade social, com vistas à próxima revisão constitucional.

O presente volume é iniciado com a palestra proferida pelo Professor Celso Barroso Leite, durante a qual desenvolveu uma análise da Constituição e da Previdência Social. Foi objeto de debate, principalmente, a abrangência da Seguridade Social, incluída nos diferentes títulos e capítulos da Carta Magna. O palestrante apresenta sugestões de reforma de vários destes itens.

Em seguida, o Professor Wladimir Novaes Martinez realiza uma exposição sobre as diversas questões envolvidas no financiamento da Seguridade Social no Brasil, em especial seus parâmetros constitucionais. O Professor Martinez discorre detalhadamente sobre este tema no âmbito da Constituição Federal, apontando dificuldades na conceituação da Seguridade Social, no seu financiamento e na concessão dos benefícios previdenciários.

A terceira palestra, do Doutor Wagner Balera, tem como tema central o custeio da Previdência Social. Em sua exposição, é feito um histórico sobre a introdução do conceito de Seguridade Social e os mecanismos de custeio previdenciário nos textos constitucionais brasileiros.

Dando continuidade ao estudo da Seguridade Social, o Professor Anníbal Fernandes, na quarta palestra apresentada, destaca, inicialmente, os avanços no campo dos direitos sociais instituídos pela Constituição de 1988, frente aos diferentes obstáculos enfrentados pelos movimentos sindicalistas. É analisada, também, a evolução da cobertura do seguro de acidentes de trabalho e indicadas as dificuldades para o seu financiamento e gestão na atual legislação.

Cabe assinalar que as opiniões, conceitos, propostas e sugestões expressas nas diferentes palestras e intervenções são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não refletindo, de nenhuma forma, a posição oficial do Ministério da Previdência Social ou da Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL).

Escritório no Brasil
Comissão Econômica para América
Latina e Caribe (CEPAL)

Coordenação Geral de Estudos
Previdenciários e Sócio-Econômicos
Ministério da Previdência Social

"A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REFORMA CONSTITUCIONAL"
PROF. CELSO BARROSO LEITE
09 de março de 1993

Abertura

Mediador - Chamamos para compor a mesa: Dr. Sérgio Cutolo, Ministro da Previdência Social Interino; Dra. Márcia Bassit, Secretária de Previdência Social; Dr. Luciano Oliva Patrício, Secretário-Adjunto da Secretaria de Previdência Social; Dr. Marcelo Viana Estevão de Moraes, Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários e Sócio-Econômicos, e Prof. Celso Barroso Leite, especialista em Previdência Social.

Tem início neste momento o Ciclo de Debates, cujo objetivo é convidar autoridades da área de Previdência Social para dar depoimentos sobre os rumos que a Previdência Social deve assumir, por ocasião da próxima revisão constitucional.

Para a abertura oficial, está com a palavra o Dr. Sérgio Cutolo, Ministro da Previdência Social Interino.

Sérgio Cutolo - Senhoras e Senhores. É com satisfação que nós, do Ministério da Previdência Social, damos início a esta primeira atividade, de uma série, visando incrementar um amplo debate sobre a revisão constitucional que está prevista para o segundo semestre deste ano. Como todos sabemos, a Previdência sofre o impacto de diversas crises econômico-sociais, tanto conjunturais como estruturais, que envolvem o envelhecimento do nosso padrão demográfico e questões relacionadas com a base de financiamento, em decorrência de um prolongado período de estagnação econômica. Afeta muito a Previdência - e essa é uma daquelas questões delicadas de serem tratadas - a questão da base de financiamento. Porque, como todos sabemos, a Previdência é hoje financiada principalmente pela folha de salários. E a carga sobre a folha de salários aumentou muito ao longo dos anos. Não só por ação direta da Previdência Social, mas também por outros encargos trabalhistas da seguridade social, ela foi se ampliando ao longo dos tempos. E isso tem promovido, sem dúvida alguma, o aumento do custo da mão-de-obra, com todas as repercussões adversas sobre o mercado de trabalho. Por outro lado, o processo de consolidação democrática fez com que as competências e as atribuições da Previdência aumentassem muito, no que diz respeito ao pagamento de benefícios e à extensão

desses benefícios, principalmente os que antes só eram concedidos aos trabalhadores urbanos, mas que, mediante contribuição direta, também foram estendidos aos trabalhadores rurais.

Pareceu-me necessário fazer uma apresentação mais ou menos caótica desse quadro, como um diagnóstico, porque eu considero muito importante que tenhamos, antes de mais nada, coragem de enfrentar todos esses problemas, para evitar aprofundar ainda mais a crise da Previdência no futuro próximo. Hoje a Previdência se encontra num estado que, penso eu, não fosse pelos passivos de anos atrás, seria de um certo equilíbrio. Eu diria até que esse equilíbrio é momentâneo, pois, ele está calcado no que nós, economistas chamamos de imposto inflacionário, ou seja, a Previdência necessita de altas taxas de inflação para manter-se em equilíbrio precário. E mesmo assim, como eu disse anteriormente, devemos ficar atentos para o fato de que esse equilíbrio não é conjuntural, quer dizer, não temos, hoje, falando objetivamente, condições de pagar as demais parcelas dos 147% e os efeitos decorrentes da antecipação salarial sobre os benefícios da Previdência. Isso foi amplamente divulgado. E, em que pese todo esforço feito e o relativo sucesso que estamos conseguindo obter na área de arrecadação, não vai ser possível mudar essa situação.

Nossa previsão de crescimento da arrecadação real para este ano é de cerca de 20% ou um pouco mais. Isso é historicamente importante, porque será um ano de muito sucesso no que diz respeito ao incremento da arrecadação se forem concretizadas as nossas projeções sobre estes primeiros meses do ano. Mas, mesmo assim, isso é insuficiente. O que quero dizer é que, reconhecemos que um dos fatores da crise que afeta a Previdência Social está relacionado com o problema gerencial e, nesse sentido, temos tentado dar prosseguimento a um trabalho iniciado com o Ministro anterior, Reinhold Stephanes, para profissionalizar a Previdência. Mas temos consciência de que isso apenas não é o suficiente. Precisamos enfrentar os problemas estruturais da Previdência e dar-lhe um desenho que permita alongar seu horizonte no que diz respeito à estabilidade.

Com esta primeira atividade, como disse no início, esperamos iniciar um processo que vá se estender até o próximo semestre deste ano, quando será realizada a revisão constitucional. Nada melhor, para comermos um debate desta envergadura, do que termos aqui presente o Prof. Celso Barroso Leite, que é, sem dúvida alguma, eu diria até sem medo de exagero, o maior conhecedor de Previdência Social no País. E espero que ele tome como uma homenagem - e estou falando também em nome do Ministro - estar abrindo para nós este ciclo. Esperamos, com a presença dele, fornecer à sociedade alternativas para solucionar ou, pelo menos, ajudar a equacionar os problemas da Previdência.

É com muita satisfação que a Previdência recebe o Prof. Celso Barroso Leite no dia de hoje.

Muito obrigado. A Dra. Márcia Bassit assume a coordenação dos trabalhos.

Márcia Bassit - Bem, as minhas palavras serão breves, até porque queremos ter a oportunidade de ouvir mais o Prof. Celso Barroso Leite e aproveitar bastante a sua presença aqui hoje.

Tendo em vista a revisão constitucional, o Ministério da Previdência, através da Secretaria de Previdência Social, vem realizando uma série de eventos, que obviamente são destinados a subsidiar a própria sociedade e o Congresso Nacional nesse trabalho de revisão constitucional. Estamos, numa primeira etapa, contratando estudos e pesquisas sobre os temas mais polêmicos que giram em torno do modelo previdenciário atual. Por outro lado, estamos realizando este ciclo de debates que hoje se inicia com especialistas de notório saber na área de Previdência Social. Estamos, também, no âmbito internacional, considerando a importância da análise comparativa do modelo brasileiro com modelos previdenciários de outros países, firmando convênios de cooperação técnica, tanto com a CEPAL quanto com a OIT, entidades vinculadas às Nações Unidas.

Todo esse trabalho de discussão e análise do modelo previdenciário brasileiro vai culminar com um Seminário Internacional, em setembro deste ano, e todas as contribuições que forem feitas nesse período, certamente serão utilizadas, aí já à luz das experiências de outros modelos previdenciários a nível mundial. O que se pretende fazer é realizar alguns fóruns e debates em âmbito regional, e depois publicar todo o conjunto dos estudos aqui realizados. Nosso objetivo é subsidiar os trabalhos do Congresso, bem como divulgar para a sociedade, de uma forma bastante ampla, tudo o que for discutido durante esse período.

Basicamente, este é o nosso objetivo. Hoje inicia-se uma caminhada, e é com grande satisfação que registro o seu início com a presença do Prof. Celso Barroso Leite, que, sem dúvida alguma, com a sua excepcional capacidade, vai nos ajudar bastante nessa travessia que ora se inicia.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Antes de mais nada, queria agradecer a presença do público, porque sem ele seria impossível realizar este evento. Gostaria também de agradecer a presença do Prof. Celso Barroso Leite nesta primeira conferência. Passemos agora à apresentação dos trabalhos.

Prevê-se a realização dos trabalhos da seguinte maneira: o Prof. Celso fará agora uma conferência, que deve durar em torno de 45 minutos.

Em seguida, teremos um intervalo e, logo depois, voltaremos para um debate, para que a platéia possa fazer perguntas ao Prof. Celso acerca do tema. Será colocado à disposição da platéia um microfone, o qual solicitaremos às pessoas que utilizassem, porque o nosso objetivo é posteriormente transcrever o evento para fins de publicação.

Nesta semana ainda, na próxima quinta-feira, teremos aqui o Prof. Vladimir Novaes Martinez, dando continuidade a este evento.

O Prof. Celso é uma pessoa que realmente dispensa apresentações. Ele chegou para nós e falou, modestamente, que queria ser apresentado como especialista em Previdência Social, simplesmente. É uma modéstia que encobre não só a sua longa trajetória em administração pública na área de Previdência Social, como também o seu grande trabalho acadêmico, trabalho de pesquisador, de estudioso, com diversos livros publicados.

Passo agora a palavra ao Prof. Celso para que ele dê início à sua palestra.

Palestra

Celso Barroso Leite (Conferencista) - Começo contratulando-me com o Ministério da Previdência Social pela promissora iniciativa deste ciclo de debates sobre reforma da Constituição, decorrente da circunstância de termos um Ministro que é também parlamentar, e que está empenhado em reunir subsídios para o Congresso Nacional e para a sociedade, no que concerne à revisão constitucional.

Em seguida, desejo agradecer a gentileza do convite com que fui distinguido para proferir a palestra inaugural. Mais que gentileza, generosidade, em face do significado especial que o convite adquire para quem, como eu, já no fim da linha, ainda se vê lembrado pelas autoridades da área a que serviu durante longos anos e que ainda procura acompanhar com interesse.

Antes de entrar no tema, gostaria de tecer algumas considerações, ou melhor, suscitar algumas dúvidas.

A primeira delas pode ser enunciada assim: as constituições são documentos essenciais ou apenas formais?

Sem quebra do acatamento devido às normas de organização social, sem subestimar a dignidade do conceito de cidadania, nem renegar qualquer dos valores básicos da civilização, que as constituições costumam consagrar, receio que a segunda hipótese esteja mais próxima da realidade.

Seria ótimo poder ver nelas algo de básico e essencial, de permanente e intocável, de sólido e eficaz. Mas fica difícil quando se acompanha a relativa simplicidade com que elas nascem, duram por períodos maiores ou menores e morrem, substituídas por outras que terão o mesmo destino. Isso acontece principalmente com quem é brasileiro, sul-americano ou mesmo latino, e com pessoas que já viveram sob a égide de várias delas.

Ainda que uma constituição seja essencial, duradoura, venerada como outro símbolo nacional, parece fora de dúvida que se trata de instrumento de uso restrito, esporádico, para não dizer raro ou até mesmo excepcional.

A primeira comparação que me ocorre a respeito é com uma nota de 500 mil cruzeiros. Por menos que ela valha, neste momento de trágica degradação da nossa moeda, é melhor tê-la do que não tê-la. Mas para as pequenas despesas do dia-a-dia ela pouco serve, sobretudo pela dificuldade de troco. Também já não serve muito para despesas grandes, porque os nossos preços correm mais depressa que o nosso dinheiro.

Mas não é só nos países de moeda desmoralizada, para não dizer inexistente, que isso ocorre. Também nos Estados Unidos, segundo estou informado, as notas de 100 dólares são muito pouco usadas, porque acima de certos limites os pagamentos costumam ser feitos com cheque. Muitas lojas nem sequer as aceitam, inclusive pelo receio de que sejam falsas.

A dúvida está ligada a uma antiga preocupação minha, relativa à freqüente dificuldade de saber com segurança quem cumpre o quê, principalmente na administração pública. Ou seja, no caso, quem cumpre a Constituição?

Salvo no tocante a disposições proibitivas, e portanto negativas, em princípio só o Poder Legislativo cumpre diretamente a Constituição, base para a elaboração das leis. Estas é que são cumpridas pelas autoridades e pelos cidadãos em geral; e, em casos de dúvida, são aplicadas pelo Poder Judiciário com a participação do Ministério Público e dos advogados. O Poder Executivo (ministros, diretores, funcionários) cumpre leis, mas principalmente decretos, regulamentos, regimentos, portarias, ordens de serviço.

Tenho suscitado esta dúvida em outras oportunidades e o que aqui repito é apenas o tosco esboço de um esquema bem mais complexo que ele sugere. Apenas o apresto na esperança de atrair para a questão o interesse de quem possa ajudar a resolvê-la, se for tão importante como a considero.

Outra questão complexa, no que concerne a constituições, é a de saber quais dos seus dispositivos são auto-aplicáveis, quais não são.

Dentro da ordem de idéias anteriores, a rigor todos teriam a sua aplicação condicionada à existência de uma lei reguladora.

Entretanto, na realidade não é bem assim, pois vários deles são suficientemente claros e diretos, dispensam interpretação especial e comportam ou exigem aplicação imediata. Entre esses se situam, naturalmente, os dispositivos que proíbem o que quer que seja, ainda que indiretamente.

Sem prejuízo do estudo mais detido da questão, para podermos, eventualmente, solucioná-la com maior segurança, uma primeira idéia consistiria em estabelecer que, de modo geral, só seriam auto-aplicáveis as disposições constitucionais proibitivas.

Trata-se apenas de uma sugestão individual, de cunho teórico, mas com objetivo prático. Se ela merecer acolhida na doutrina e, em seguida, na jurisprudência, quem sabe ainda a veremos incorporada ao próprio texto constitucional, com o preceito legislativo?

Mais uma questão complexa se verifica pelo fato de existirem a respeito duas correntes bem nítidas, uma a favor de textos constitucionais sucintos, outra que aponta como tendência mais moderna a preferência por constituições minuciosas. Ambos os lados têm argumentos, como seria de se esperar.

Já houve quem enunciasse o dilema em termos de atacado e varejo, uma imagem bastante ilustrativa. O atacado, no caso, representaria o todo e o varejo, as partes, ora mais pormenorizadas, ora menos.

Também já se procurou equiparar as constituições tradicionais, em geral mais sintéticas, aos códigos. A matéria está focalizada, com lucidez e propriedade, na exposição de motivos que

o então Ministério da Previdência e Assistência Social encaminhou à Presidência da República a primeira versão da Consolidação das Leis da Previdência Social, de 1977.

Lê-se aí que, no passado, quando o Estado era "mero espectador" das atividades sócio-econômicas, o quadro legislativo se compunha sobretudo "de leis gerais", de grandes códigos, que iam pouco além de regular as relações entre os indivíduos. Tinha-se, então, um conjunto de normas jurídicas objetivas, "a bem dizer imutáveis", com base "nos amplos sistemas do passado". "Era ainda", na verdade, "o passado a regular o presente".

Entretanto, esse quadro jurídico se alterou substancialmente; e então, prossegue a exposição de motivos, "logo após o término da Primeira Grande Guerra, as constituições passaram a dar relevo à ordem econômico-social". Os direitos sociais, aí incluída a previdência social, ingressaram nelas.

Paulo Braga Galvão descreve bem esse processo histórico no seu livro "Os Direitos Sociais nas Constituições" (São Paulo, LTr, 1981). E essa foi apenas uma faceta do conhecido fenômeno da aceleração da história: as coisas acontecem hoje mais depressa do que ontem, e amanhã deverão acontecer mais depressa ainda.

Da mesma maneira, a legislação, em face dos problemas cada vez mais complexos suscitados pelas exigências vitais da população, se torna esparsa, fragmentária, por vezes até casuística e, sobretudo, imediatista, porque situações urgentes, inadiáveis, não comportam a espera de leis gerais, de feitura naturalmente lenta. Foi assim que nasceu a necessidade das consolidações de leis.

O fenômeno se reflete também nas constituições, que de genéricas, sucintas, vieram em muitos países a ser analíticas e pormenorizadas.

Foi algo compreensível, portanto. Mas parece incontestável que, em alguns casos, exagerou-se na adaptação às novas realidades, pois certas constituições mais recentes contêm, além dos preceitos substantivos que lhes são próprios, matérias adjetivas e até adverbiais.

As condições sintéticas, sucintas, têm mais vantagens do que desvantagens, ao contrário das constituições analíticas, pormenorizadas.

Em primeiro lugar, elas se prestam à adaptação às novas realidades, por via de interpretação. Sendo mais genéricas, normalmente, não contêm entraves ao trabalho jurisprudencial de ajustá-las aos fatos e condições supervenientes. O Engenheiro Alim Pedro, que foi presidente do extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e prefeito do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, costumava recomendar: "Não amarre muito, para não ser preciso rebentar".

O caso mais conhecido de constituição sintética é o da constituição inglesa. Tão sintética que, a rigor, não existe formalmente, no estrito sentido do termo. É tradicional a noção de que a Inglaterra não tem uma constituição escrita.

A dos Estados Unidos conserva até hoje o texto básico e genérico que, recentemente, completou dois séculos, atualizado por um bom número de emendas, que acrescentaram 26 aos sete artigos iniciais.

Talvez caiba citar aqui, também, os Dez Mandamentos da Igreja Católica, que sob vários aspectos podem ser considerados a sua constituição. Haverá algo mais sucinto e mais duradouro?

Costuma-se dizer que toda constituição tende a polemizar com o passado e a contrastá-lo, num sentido meio revanchista, que se faria sentir sobretudo nas suas disposições específicas. Arion Sayão Romita entende que a nossa atual não segue muito essa tradição, porém Roberto Campos vê nela uma clara reação contra os regimes militares que a antecederam.

Muitos apontam nas constituições analíticas certa falta de confiança na ordem jurídica, ou melhor, na legislação ordinária. É preciso pôr tudo na constituição, para que leis ordinárias não eliminem ou reduzam as conquistas alcançadas. Sabe-se que foi assim no passado, mas hoje a preocupação é anacrônica, podendo até constituir-se indício de subdesenvolvimento.

Existe, também, quem aponte nelas uma espécie de autoritarismo às avessas, isto é, a preocupação de utilizar sempre o documento máximo, inclusive para medidas cuja adoção ou desenvolvimento seriam mais próprios em outros atos.

Pelo menos no caso brasileiro, não seria descabido acrescentar uma pitada de bacharelismo, assim entendido o nosso pendor latino e mais precisamente ibérico para legislar, como se isso bastasse.

Aqui, como em outros países, também são freqüentes leis demagógicas e até de puro engodo, sem que se deva afastar a presença, em alguns casos, de boas intenções e propósitos sadios. Seria então uma forma de irrealismo, muito próxima do bacharelismo.

Nas constituições analíticas, muitas disposições são apenas programáticas ou então simplesmente inexequíveis. Mais que em outras áreas, isso é freqüente na previdência social e em programas congêneres, quando o constituinte parece esquecer a conhecida verdade de que o socialmente desejável tem de ser também economicamente possível.

Pior que tudo, as constituições analíticas são mais difíceis de corrigir ou alterar do que as leis ordinárias. O que se inclui nelas tende a cristalizar-se, a criar obstáculos à evolução, a dificultar a adoção de aperfeiçoamentos. Voltamos, então, àquela lúcida advertência: "Não amarre muito, para não ser preciso rebentar".

Chegamos afinal ao tema, propriamente, que é a reforma da nossa Constituição na parte que se refere à previdência social e matérias correlatas. Procuo desenvolvê-lo com plena consciência das minhas limitações e de que estou emitindo aqui uma opinião pessoal que nem de longe chega a ser especializada.

Devo também, como é natural, já que se trata de elaborar possíveis propostas de alteração, concentrar-me no que considero pontos fracos. Os pontos altos e tudo mais que já esteja certo não precisa ser revisto.

Também não tenho de me preocupar com incongruências genéricas que vários constitucionalistas, cientistas políticos e outros especialistas têm apontado. Muitos a acusam, igualmente, de ter cuidado mais de outorga que de cobrança, estabelecendo muito mais direitos que deveres.

Sabemos também que ela padece de um dos defeitos comuns às constituições minuciosas: contém disposições não apenas substantivas, como deve ser, mas também adjetivas e até adverbiais. Já se chegou a dizer que, tendo trazido para o seu bojo tanta coisa que deveria ser objeto de leis ordinárias, a nossa Constituição ficou "ordinária" também.

Uma disposição constitucional curiosa é a que motiva o nosso ciclo de palestras: ela prevê a sua própria revisão em época que se aproxima. Não estaria aí um antecipado e subconsciente reconhecimento tácito da necessidade dessa revisão?

Como sabemos, a Constituição dispõe especificamente sobre a seguridade social, aí incluída a previdência social, no segundo capítulo do seu oitavo título, referente à ordem social e situado logo em seguida ao título que trata da ordem econômica e financeira.

Antes ainda de ser promulgada a Constituição, elaborei sucinto substitutivo a esse capítulo, que encaminhei a vários constituintes, mas que não teve acolhida. Continuo convencido de que ele basta para regular com vantagem a matéria, sem prejuízo, naturalmente, dos aperfeiçoamentos que venha a receber. Por isso me permito distribuí-lo aos interessados para que analisem a pertinência de sua adoção.

Proposta de Substitutivo:

Art.1º É dever do Estado proporcionar seguridade social à população, mediante pelo menos:

- I - previdência social, obrigatória, para a população economicamente ativa;
- II - serviços de saúde, destinados a toda a população; e
- III - assistência social, gratuita, às pessoas necessitadas, notadamente menores.

Art.2º A previdência social destina-se a garantir benefícios pecuniários aos trabalhadores e seus dependentes, de acordo com o estabelecido em lei, pelo menos nos eventos seguintes: invalidez, velhice, morte, incapacidade temporária para o trabalho, gestação e maternidade, desemprego involuntário, decurso de tempo de serviço combinado com limite mínimo de idade.

Parágrafo único. Os benefícios de pagamento continuado serão reajustados periodicamente, para que o seu valor continue correspondendo ao da época da sua concessão.

Art.3º A previdência social será custeada mediante contribuição dos segurados e das empresas, com participação do Estado.

Art.4º Os serviços de saúde, compreendendo programas de saúde pública, de assistência médica e outros, poderão ser custeados com recursos federais, estaduais e municipais, sem prejuízo da participação privada na prestação deles, de acordo com o estabelecido em lei.

Art.5º A assistência social, compreendendo auxílios pecuniários e serviços sociais, poderá ser custeada com recursos federais, estaduais e municipais, sem prejuízo da participação comunitária, coletiva e individual na prestação dela.

Art.6º Nenhuma prestação de seguridade social será criada, majorada ou ampliada sem previsão ou existência de recursos específicos para o seu custeio total.

A eventual aceitação dessa sugestão básica, e até certo ponto global, implicará a necessidade de alteração de outros dispositivos também. Incluem-se aí alguns dos referentes aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, pormenorizadamente, arrolados no capítulo dos chamados direitos sociais.

Muitos consideram excessiva e imprópria essa lista, apontando nela uma prova evidente de que a nossa padece de falha básica das constituições minuciosas. Roberto Campos, por exemplo, no seu citado artigo e com o melhor do seu conhecido sarcasmo, considera irrelevante a inclusão da saúde entre os direitos sociais, o que torna inconstitucional qualquer doença, e aponta o que considera várias outras falhas da Constituição.

Um ponto muito importante, no que se refere a emendas supressivas na revisão que ora se prepara, é que retirar uma medida, programa, benefício, vantagem e assim por diante do texto constitucional não significa, necessariamente, eliminar o que quer que seja. Na grande maioria dos casos, o que se impõe e se pretende é apenas deslocar isto ou aquilo do texto constitucional para a legislação ordinária.

Como muitas vozes autorizadas têm ressaltado, e faço coro com elas, é uma ilusão pensar que a simples presença no texto constitucional garanta alguma coisa. Quando asseguram direitos ou simples benesses sem recursos específicos e condições adequadas, as disposições constitucionais são apenas programáticas e, quase sempre, caem no vazio, não passando de letra morta.

No momento em que nos preparamos para uma revisão constitucional, é essencial ter isso em mente, para não se alimentar a errônea impressão de que o objetivo é suprimir ou reduzir direitos ou vantagens. E também para não permanecermos no irrealismo que, em última análise, pretende-se corrigir ao lado de outras falhas de menor monta.

Sem nem de longe ter a pretensão de estar apresentando um trabalho completo, considero oportuno mencionar especificamente algumas outras disposições que, a meu ver, comportam revisão.

Começo pelas que estabelecem um orçamento geral para a seguridade social, do qual sairiam os recursos para cada um dos seus três ramos. A previdência social, a rigor, não depende de orçamento: concedidos de acordo com a lei, que por sua vez se baseia, pelo menos teoricamente, em cálculos atuariais, os benefícios não podem deixar de ser pagos, ainda que não haja ou tenham-se esgotado as dotações orçamentárias próprias. O que se impõe, no entender da maioria dos especialistas e de algumas altas autoridades, é reservar a folha de salários como base de incidência das contribuições dos empregados e empresas para a previdência social, conforme é racional e suficiente, e buscar em outras fontes recursos para a saúde e assistência social.

Receio, também, que não se possa deixar de alterar a Constituição no que concerne à previdência dos funcionários públicos, assunto que parece não ter merecido a indispensável atenção por parte de quem de direito. Registro-o aqui, sobretudo com o objetivo de pô-lo em foco, lembrando, a propósito, que alguns especialistas entendem que, nesse particular, foi colocada uma bomba-relógio na administração pública, principalmente nos níveis municipal e estadual, mas no federal também.

É preciso, igualmente, retirar do texto constitucional a isenção da contribuição patronal das chamadas entidades de fins filantrópicos para a previdência social. E quando se conseguir isso, como esperamos que seja possível, será de toda conveniência estudar, detidamente, não só o cabimento da isenção, mas também a própria condição dessas entidades, muitas das quais não são tão "filantrópicas" como aparentam ser.

Na legislação ordinária, as contribuições compulsórias das empresas para as entidades "privadas" de serviço social já não resistem à análise. Na Constituição, elas são uma aberração sob mais de um aspecto. É preciso, portanto, expungir-las dali.

Existem outras coisas que não devem figurar na Constituição e talvez nem mesmo deveriam ser objeto de legislação ordinária. Várias delas têm sido apontadas por autoridades, especialistas e estudiosos, e decerto serão examinadas no curso dos estudos que ora se iniciam.

Já ressaltai que minha palestra representa apenas um conjunto de impressões, opiniões e sugestões pessoais de um estudioso, sobre uma questão das mais complexas. Elas se baseiam, sobretudo, em longos anos de interessada convivência com o assunto, embora só ocasionalmente com seus aspectos constitucionais.

Só não me considero de todo estranho a ele porque o colega Luiz Assumpção Paranhos Velloso e eu publicamos, recentemente, o "Comentários à Constituição Brasileira", precisamente na parte referente à seguridade social (e portanto à previdência social) e algumas matérias correlatas (Rio, Ed. Trabalhistas, 1992). Mas são apenas comentários, sem nenhuma idéia de alteração dos dispositivos comentados, porque não cogitávamos disso na ocasião.

Acredito, porém, estar apresentando aqui um possível ponto de partida para estudos mais amplos, para um levantamento completo dos pontos que convém alterar na nossa área e sugestões formais. Na medida do meu limitado alcance, é com satisfação que permaneço ao

dispor do Ministério da Previdência Social para, eventualmente, participar desses estudos e trabalhos.

Encerrando este breve tópico, repito um ponto que considero da maior importância: retirar da Constituição algo que não deve estar ali não significa eliminar ou reduzir. Trata-se apenas de arrumar melhor, de corrigir flagrantes impropriedades em técnica legislativa, de racionalizar.

Várias medidas, critérios, programas, etc., que se pretende deslocar para a legislação ordinária, talvez nem aí devam figurar, mas não é disso que se cogita neste momento; e também pode acontecer que não seja bem assim, isto é, que tudo isso possa permanecer, desde que situado no local correto.

Como nenhum direito, vantagem ou até benesse normalmente depende de base constitucional, pelo menos expressa, e em geral todos já constam também de leis ordinárias, uma revisão constitucional que atinja os dispositivos a eles pertinentes não os afetará.

Acredito que convém bater muito nesta tecla, não só para deixar bem claro o que pretende, mas também para evitar que alguns interessados, ouvindo cantar o galo, mas não sabendo exatamente onde, mobilizem-se contra um esforço de racionalizar que não se destina propriamente a afetar seus interesses.

Terminando, reitero meus agradecimentos ao Ministério da Previdência Social, na pessoa do seu titular, o ilustre Deputado Antônio Britto, pela generosidade do convite para proferir esta palestra inaugural.

Renovo também meus melhores votos pelo êxito da iniciativa, que me parece assegurado pelos seus altos objetivos.

Por último, manifesto a esperança de ter sido útil, correspondendo assim à confiança com que mais uma vez fui distinguido.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Queria agradecer as palavras do Prof. Celso Barroso Leite e informar que, conforme estava programado, vamos abrir a palavra ao público para que sejam feitas perguntas e esclarecidas possíveis dúvidas no sentido de aprofundarmos essa discussão. Informo ainda que esta é a primeira palestra de um evento muito mais amplo, que pretende trazer especialistas em Previdência Social a este Ministério para discutir com as autoridades e técnicos da Casa temas relevantes para fins da revisão constitucional.

O Prof. Celso fez referência na sua exposição a um substitutivo, que ele elaborou para a área de Seguridade Social na Constituição. Muitas pessoas já manifestaram interesse em receber esse documento. Já providenciamos várias cópias do substitutivo do Prof. Celso, que distribuiremos aos presentes. Mas o Prof. Celso vai fazer uma leitura rápida do substitutivo para que, inclusive, possa servir de subsídio para esta segunda etapa e, em seguida, vamos abrir a discussão ao público para as perguntas que, eventualmente, alguém queira fazer.

Celso Barroso Leite (Conferencista) - Os senhores vão receber as cópias, mas poderia dar a vocês uma idéia do tamanho deste substitutivo para mostrar que é realmente curto. Estou vendo aqui que em espaço um e meio não chega a ocupar uma página. Esse seria o substitutivo ao capítulo 2º do Título VIII, que trata da Seguridade Social, sem prejuízo, como disse, de outros assuntos que estão dispersos por outros dispositivos, mas que também têm ligação. Então, lá na Seguridade Social, ou onde fosse, onde encaixasse esse capítulo, a gente diria: "é dever do Estado proporcionar seguridade social à população mediante, pelo menos..." Por que pelo menos? Vamos ter aquelas seis disposições para não acontecer o que ocorre hoje e onde muita coisa que é seguridade social não está no título da Seguridade Social, está excluída porque ela aponta três. Por exemplo, previdência complementar não é seguridade social, pela Constituição.

Ora, poucas coisas são tão proteção social quanto a previdência complementar. Então, a gente diria que é dever do Estado proporcionar seguridade social à população mediante, pelo menos: "1. Previdência social obrigatória para a população economicamente ativa". Como vocês sabem a previdência social só se aplica à população economicamente ativa; previdência social é seguro social, é uma coisa financeira, são pessoas que têm um mínimo de capacidade para manter um programa de previdência social. Logo, proporcionaria previdência social mediante contribuição. "2. Serviço de saúde destinado a toda a população" - trabalhadora ou não. "3. Assistência social gratuita" - serviço social não diz se é gratuito ou não - às pessoas necessitadas, notadamente aos menores. Assistência social tem de ser gratuita, porque se a pessoa está precisando dela não pode ser de outra maneira. Então aí acaba o artigo 1º.

Agora, artigo 2º: "a previdência social destina-se a garantir benefícios pecuniários aos trabalhadores e seus dependentes". É só isso que ela vai fazer. A legislação atual diz que se destina a garantir os meios de subsistência. Não é bem isso. Na prática, o auxílio pecuniário garante os meios de subsistência. Mas a Previdência Social não está ligada à idéia de meio de subsistência. É o que o cidadão pagou, é uma certa proporção, é um contrato meio bilateral; não é um contrato bilateral puro. Então, a Previdência Social destina-se a garantir benefícios pecuniários aos trabalhadores e aos seus dependentes, de acordo com o estabelecido em lei, pelo menos nos seguintes eventos: invalidez, que é o clássico; velhice, morte - agora não se fala mais em velhice, agora o termo é aposentadoria por idade. Coisa curiosa: a gente vê o noticiário internacional informar que tem agora nos Estados Unidos uma moça muito brava porque lá a pessoa de idade é **old-aged**. Diz que não tem nada de **old**.

De qualquer maneira, podemos relacionar os seguintes eventos: invalidez, velhice ou idade avançada, morte, incapacidade temporária para o trabalho; gestação e maternidade, desemprego involuntário - está aqui, a Constituição deixa o desemprego meio solto, mas, a meu ver, o seguro-desemprego é o benefício básico da Previdência Social; decurso de tempo de serviço combinado com o limite de idade. Está aqui a aposentadoria por tempo de serviço, mas com limite de idade. Então, repetindo, o elenco que a Constituição enumera, sem exclusão de outros: invalidez, velhice e morte são os ramos clássicos; incapacidade temporária para o trabalho é o auxílio-doença; gestação e maternidade é o auxílio-maternidade; desemprego, é o auxílio-desemprego, desemprego involuntário; e decurso de tempo de serviço combinado com limite de idade. "Parágrafo único: os benefícios de pagamento continuado serão reajustados periodicamente para que o seu valor continue correspondendo ao da época de sua concessão". Aí a gente vai ver qual é o índice que acompanha. Normalmente, não é o índice da política

salarial, porque salário é uma coisa e custo de vida é outra. O normal aqui seria o custo de vida, porque é ele que garante a manutenção do valor. Então vimos os artigos 1º e 2º. Agora os três artigos seguintes: "a Previdência Social será custeada mediante contribuição dos segurados e das empresas com participação do Estado" - na parte de administração, etc. Como é que é custeada? Não tem nada de participação, lucros, nada disso. O serviço de saúde, compreendendo programa de saúde pública, de assistência médica e outros - portanto a gente aqui dá ênfase à saúde pública - poderá ser custeado com recursos federais, estaduais e municipais - não se enumera quais sejam - sem prejuízo da participação privada na prestação desse serviço, de acordo com o estabelecido em lei. Está bom, se a iniciativa privada quiser dar assistência médica, a Constituição não proíbe. Se não prestar, a Constituição garante. Então, os serviços de saúde são custeados assim, com verbas federais, estaduais e municipais. A assistência social, compreendendo auxílio-pecuniário e serviços sociais, poderá ser custeada também com recursos federais, estaduais e municipais, sem prejuízo da participação comunitária, coletiva e individual na prestação dela, porque hoje isso se usa cada vez mais. Artigo 6º e último, é o que está na Constituição: nenhuma prestação da seguridade social será criada, majorada ou ampliada, sem previsão ou existência de recursos específicos para o seu custeio total. A Constituição fala em previsão, mas eu digo o seguinte: é sem previsão ou existência, porque pode ser que não seja preciso fazer a previsão de recursos novos. Se já existirem, se os recursos já forem suficientes, eu posso criar um benefício qualquer ou ampliar um benefício sem criar recursos novos, o recurso já existe ali. Portanto, é sem a previsão ou existência, porque pode ser que já exista.

Com isto esgotaria a matéria de Seguridade Social na Constituição. Creio que aqui cabe tudo o mais que se queira pôr na legislação. Aqui não se está, salvo melhor juízo, cerceando iniciativa alguma. Porém, esta é uma primeira versão para que se possa trabalhar em cima dela. Não é preciso que ela seja também tão pequena assim, que se possa cortar alguma coisa. É apenas um ponto de partida que submeto a vocês. Oralmente não dá para perceber bem, mas quando vocês receberem por escrito vão entender logo. Depois que fiz esse substitutivo, percebi que ele comportará um pequeno aperfeiçoamento. Porque falo aqui em recursos específicos. Ora, depois que se prevê um recurso específico para um benefício da Previdência Social, quando ele é criado, é jogado numa vala comum. A Previdência Social não tem uma dotação para aposentadoria por velhice, outra para aposentadoria por invalidez, outra por doença. Ela tem uma receita global e um fundo para o qual vão todas as suas receitas. Portanto, não sei bem como isso vai ficar; acho que essa história de recursos específicos entrou aqui mais ou menos como Pilatos no Credo.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Bem, feitos os esclarecimentos do Prof. Celso e lido o documento, gostaria agora de franquear a palavra às pessoas que porventura estejam interessadas em fazer perguntas.

Regina Malvar - Em primeiro lugar, gostaria de dizer ao Prof. Celso Barroso Leite que a sua palestra sempre engrandece e amplia os nossos horizontes. Ele começou com essa abordagem bastante global, que precisamos fazer antes de se descer aos detalhes do que vamos tratar no capítulo da Seguridade Social da Constituição. Ou seja: como é a Constituição que queremos ter. Mas, como não sou tão douta quanto ele, já vou descer aos detalhes do capítulo da Seguridade Social, dada a proposta que foi apresentada.

Neste particular, tenho duas dúvidas principais. A primeira é a seguinte: o Prof. Celso mencionou que a Seguridade Social deverá atender "pelo menos" essas e essas ações - que são assistência social, saúde e previdência social -, e num segundo momento usa novamente essa expressão "pelo menos", quando fala que os planos de previdência social atenderão "pelo menos" aos seguintes benefícios. Minha dúvida se prende ao seguinte aspecto: tenho um pouco de receio de que ao inserirmos o termo "pelo menos", isso possa criar uma abertura para que o legislador ordinário, posteriormente, venha a ampliar a seguridade social com outros tipos de ações e políticas, que não sejam próprias à seguridade social, como nós a entendemos, pelo menos com base na presente carta constitucional. Dado o Parlamento, como ele é, tenho receio de que venhamos a ampliar esse horizonte de prestações ou mesmo as ações devidas dentro da seguridade social. Esta é a primeira observação que gostaria de fazer.

A segunda é a seguinte: o Prof. Celso destina, especializa a fonte Folha de Salários para o custeio da Previdência Social. Com base nisso e valendo-me um pouco do que ouvi do Prof. Wladimir Novaes Martinez durante um debate que houve na semana passada sobre previdência complementar, pergunto: será que isso não significaria um certo esvaziamento do conceito de seguridade social, que engloba um conjunto de ações mínimas que o Estado tem de garantir a cada cidadão, e para as quais não necessitaríamos especializar a fonte, mas sim, garantir esse atendimento mínimo a todos?

Celso Barroso Leite (Conferencista) - Dona Regina, vamos começar aqui por esta segunda, para ver se entendi bem. Se restringirmos a folha de salários, a base de contribuições para a Previdência Social, excluiremos outras, a começar pela previdência complementar.

Regina Malvar - Ou pela assistência social e saúde, porque, como sabemos, atualmente, cerca de 15% da receita advinda da arrecadação bancária destinam-se ao custeio das ações de assistência social e saúde.

Celso Barroso Leite (conferencista) - Agradeço o esclarecimento. Primeiramente, vamos procurar responder a esta, porque a outra é mais ampla.

Tenho a impressão de que, em primeiro lugar, procede a sua dúvida. Nada é muito perfeito. Quando se tem que escolher entre a solução boa e a ruim, é fácil; mas entre duas mais ou menos, fica mais difícil. Qualquer dessas soluções contem prós e contras. A razão pela qual eu penso que devemos defender a folha de salários e reservá-la tanto quanto possível para a Previdência Social, é porque primeiro ela é uma continuação do salário e, segundo, não faz muito sentido tirarmos do trabalhador o custeio de programas que beneficiam a sociedade como um todo.

Por que ela é só do trabalhador, é só da população economicamente ativa; dos demais, não? Deve-se considerar que no Brasil, assim como em outros países, a maioria dos trabalhadores ganha menos do que o mínimo. Portanto, programas assistenciais que são destinados a pessoas muito pobres, miseráveis em última análise, programas de saúde, que são destinados à população inteira, não devem ser custeados só por uma parcela da população, e por uma parcela específica que já cuida de si própria e que, normalmente, não irá precisar do serviço. Uma pessoa filiada à previdência social não vai precisar de assistência social e, em

princípio, pelo menos, poderá cuidar de sua própria saúde. Daí porque penso que respondi a essa parte. Acho que não é um setor específico que deve custear um programa genérico. Falta a previdência complementar aí.

Com relação à saúde e à assistência social, a resposta foi satisfatória?

Regina Malvar - Sim.

Celso Barroso Leite (Conferencista) - Com relação à Previdência complementar, o que tenho a dizer é o seguinte: não devemos excluir. Não excluiria porque nada impede que exista. Mas a Constituição não deve ser mal redigida, não deve dar ensejo a que seja preciso estar contra ela. Então, a expressão "pelo menos" é uma medida de cautela, porque desde logo se permite que a previdência complementar também seja considerada, como é, uma forma de seguridade ou proteção social. Mas na previdência complementar a grande diferença dela em relação à Previdência Social é que ela é voluntária cada um pode onerar seu salário à vontade e a empresa também pode onerar-se voluntariamente. Portanto, não há por que a Constituição cuidar muito do que as pessoas queiram fazer. Elas podem fazer isso. Tenho de proteger aquela fonte de que necessito para atender ao essencial. Se ela quer um complemento e quer usar folha de salários, pode fazê-lo. E algumas empresas nem sempre usam a folha de salários. Então, não creio que se deva vedar isso. Daí porque, salvo melhor juízo, não há inconveniente na redação que está proposta. Não sei se também esclareci esta parte.

Regina Malvar - Esclareceu, sim.

Celso Barroso Leite (Conferencista) - O "pelo menos" saiu daí. Acredito que há sempre o risco de os legisladores praticarem-no. Mas há aí, também, o risco de os legisladores fazerem outra constituição. De modo que esse risco a gente não precisa temer muito. A gente pode cuidar mais ou menos de atender o menor, já que ainda se pode cuidar dos seus procedimentos, mas procedimento de adulto é muito difícil de regular na Constituição. Se o sujeito quiser fazer uma maluquice não há salvação, não há Constituição que a evite. Ainda não creio que o fato de não estar lá os detenha. Já há o limitativo do artigo 6º, que diz ser preciso dar a fonte de receita.

Isso é que é importante. E é importante também que a gente jogue essa questão de qualquer outro benefício que se queira fazer para a legislação ordinária. Porque quando a gente faz a constituição, pressupõe-se que ela vá durar. Então não sei se daqui a 100 ou 200 anos ela continuará válida, ou melhor, não sei que condições existirão nesse momento. Ao passo que se vou fazer uma lei para daqui a 100 anos, criar um benefício não sei com que recurso eu conto ou não. Logo, é de toda vantagem que se tenha a possibilidade de fazê-lo no momento próprio e, também, que a Constituição não o impeça. Porque se, taxativamente, digo que são três, não se pode fazer um quarto, em termos rígidos e formais.

Não sei se deu para esclarecer...

Regina Malvar - Deu, sim senhor.

Celso Barroso Leite (Conferencista) - Não tenho a pretensão de ter eliminado qualquer de suas objeções. O ideal é que encontremos uma maneira de aperfeiçoar isso.

Regina Malvar - Está certo. Muito obrigada.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Bem, agradeço a colaboração de Regina Malvar. Estou fazendo a listagem das pessoas que queiram fazer perguntas agora. A primeira é a Dra. Maria Emília Azevedo.

Maria Emília Azevedo - Prof. Celso, quero fazer alguns comentários, pois penso que não tenho como não concordar com as reflexões que o senhor faz, analisando as vantagens e desvantagens de uma constituição analítica, de uma constituição mais enxuta, principalmente da forma filosófica como o senhor exemplificou aqui. Basicamente, quero abordar os mesmos pontos enfatizados pelo senhor e tentar mostrar o outro lado da questão, porque todos eles realmente têm o outro lado. Baseando-me na sua própria exposição, entre as peculiaridades da nossa Constituição, que o senhor observa como uma constituição analítica e ela tem realmente absurdos, o senhor chama a atenção para o fato de que ela tem uma característica de reação a uma situação anterior, que no nosso caso, especialmente na questão dos direitos sociais, era uma situação bastante perversa. E, efetivamente, não há como negar. A Constituição atual tenta ser uma reação à situação anterior, que foi de total deterioração dos direitos sociais, dos direitos previdenciários, da própria administração dessas questões, que passaram a ser tratadas nesta Constituição de uma forma bastante detalhada, chegando-se ao absurdo - o senhor não menciona isso, mas é uma coisa questionável - de se incluir critérios de cálculo de benefícios, quantos meses entram no cálculo, quantos não entram, o que, para quem acompanhou um pouco a história da Previdência, percebe que não é um absurdo sem justificativas. A inserção desses detalhes justifica-se pela prática bastante perversa no passado.

O senhor deu início à sua exposição, questionando a necessidade de uma constituição e exemplificando esse questionamento da necessidade com a essencialidade, a utilidade dela. Brincou com a história da nota de 500 mil cruzeiros, que também é inflacionária, como a nossa Constituição é inflacionária no sentido de ser muito detalhista, mas que acaba tendo pouco uso numa população que nem sempre chega a ter acesso à nota de 500 mil e, quando tem, não há troco para ela, porque também o seu poder de compra é baixo.

E, aí, é que vem o outro lado da questão. Mesmo extensa como está, analítica e detalhada, sabemos das dificuldades que existem para que ela seja cumprida. E o próprio caso da seguridade é exemplar. Penso que, em sã consciência, nenhum de nós pode dizer que hoje os preceitos constitucionais com relação ao modelo de seguridade social estão sendo cumpridos. Já estamos analisando, diagnosticando e propondo mudanças, no meu entendimento, com uma experiência muito precária com relação a testes mais consequentes da eficácia do que foi proposto. Qual é o risco de se ter uma constituição enxuta, num país como o nosso, que ainda não tem, infelizmente, várias das conquistas dos países desenvolvidos, principalmente com relação à conscientização dos direitos da cidadania. Então, essa é uma questão de fundo nessa discussão. Porque, como observei no início, não tenho dúvida de que uma constituição teria que definir e nortear princípios e objetivos. Realmente cabe à legislação ordinária detalhar, no caso da Previdência, fatores conjunturais, demográficos. Além dos estruturais, até os conjunturais

devem entrar na discussão sobre quanto está custando esse seguro de uma forma mais ampla, e qual é a base econômica dessa sociedade para isso. Enfim, a análise, a avaliação, tem que ser mais dinâmica, o que o texto constitucional não permite que seja feito, dada a dificuldade de sua mudança. Mas, também, há o risco de se ter algo excessivamente enxuto, *vis-à-vis* a situação real em termos de desenvolvimento social, cidadania e democracia, neste País.

Nessa mesma linha de raciocínio, causou-me um pouco de surpresa o senhor questionar a participação democrática, exemplificando até de uma forma coerente, a participação classista, representada normalmente pelos líderes sindicais e mesmo pelos líderes empresariais. Penso que várias das críticas são conseqüentes, mas temos também uma democracia incipiente, onde a participação direta da sociedade, a participação popular, tem muito poucos canais de encaminhamento. E, em algum momento, a gente tem de começar; que comece por quem chegou lá, independentemente das distorções que isso possa trazer. No meu entendimento, é importante essa participação. Também sei que nem constituição nem lei garantem, efetivamente, participação. Mas, no mínimo, parece-me ser um canal que garante acesso à informação, talvez uma das coisas mais essenciais para o exercício do direito de cidadania.

Não gostaria de deixar de mencionar a questão do orçamento global. No meu entendimento, um dos principais aspectos que deu uma certa substância ao conceito de seguridade social - ainda muito pouco entendido neste País, menos ainda pelos próprios parlamentares que o introduziram na Constituição - foi a tradução desse conceito num orçamento da Seguridade Social. No mínimo, porque se tem uma maior transparência, uma maior visibilidade dos gastos sociais do Governo, da repartição desses gastos e do custo disso em termos da base econômica da sociedade como um todo. O senhor também questiona isso, principalmente com relação à Previdência, porque os benefícios têm de ser pagos de qualquer jeito na boca do caixa, independente da existência de orçamento. Tudo bem, mas acho que isso não nos isenta e não deixa de ser importante termos conhecimento de quantos são esses benefícios, a quanto eles montam, quanto estão custando a cada ano e o que eles significam em termos de alocação e até as alternativas de recursos dentro dessa área social.

A outra questão, basicamente exposta por Regina Malvar, refere-se à folha de salários. O senhor relaciona a folha com a Previdência, e eu tenho visto essa defesa inclusive por parte do Ministro Antonio Britto. Ele tem batido muito nessa tecla e está reivindicando a exclusividade da folha de salários especificamente para o seguro social. Mas eu torno a repetir o risco que isso representa para o conceito da seguridade social e acrescento na análise o fato de que na contribuição sobre a folha de salários, apesar de ser esta a maior base contributiva, a maior cota ainda vem dos empregadores. A contribuição direta do trabalhador e do assalariado é praticamente de um terço. Significa que não só os trabalhadores formais que estão no segmento do trabalho é que estão entrando com essa contribuição. É a sociedade como um todo, são os consumidores. Esses encargos realmente são repassados para os preços. E, nesse sentido, a seguridade social, tal como concebida, como integração de áreas, me parece ter toda uma lógica de manutenção, também, da capacidade laborativa. A assistência à saúde, o direito à saúde é tão importante como proteção da capacidade laborativa da força de trabalho, até como fator de reprodução de todo esse nosso capital. Pode-se questionar um auxílio-doença aqui, um benefício pecuniário ali, porque é um bem de longo prazo, um bem de vida.

Da mesma forma, a assistência social colocada quase que como uma exigência do estágio de desenvolvimento da nossa sociedade, ainda muito miserável, até chegar ao patamar de segurado.

Enfim, considero este aspecto muito importante, já que não temos ainda uma disseminação, uma internalização e até uma conscientização da questão da seguridade social, do que ela significa nem pelos próprios parlamentares que introduziram esse conceito na Constituição. A prática dessa seguridade, muito menos, nos dá uma segurança disso. Mas, sobre o conceito de seguridade - inclusive, eu aprendi muito com a leitura dos seus livros -, houve, realmente, um avanço notável. Eu me lembro de uma citação sua que diz que os dois movimentos básicos da terra, de rotação sobre si mesma e de translação ao redor do sol, praticamente, exemplificam essa evolução: o salto do conceito de seguro em si para o de seguridade significa a gente ter a consciência de que a falta de atendimento e de proteção ao trabalhador ou à sua família repercute na sociedade, no bem-estar como um todo.

Nesse sentido, tenho muito receio de que iniciativas até muito defensáveis, do ponto de vista administrativo, operacional, de alguma transparência, na verdade venham a ferir substancialmente a questão da seguridade social.

E com relação ao substitutivo do senhor, cujo conteúdo a gente só acompanhou pela leitura, aí é uma questão bem menor, também acho que a Constituição deveria determinar como ações tão importantes seriam financiadas. E, no caso extremo de não se ter detalhes, a própria questão da aposentadoria por tempo de serviço, que eu sei que é muito polêmica, talvez não deva estar aí mesmo com a qualificação, dentro da premissa que o senhor coloca, da necessidade de uma constituição de normas mais amplas. E quero ter oportunidade, depois, de discutir e debater com o senhor algumas limitações reais que, provavelmente, nós vamos ter de fazer nessa Constituição, que significa retirar não só do texto constitucional, mas inclusive das leis ordinárias, alguns pontos bastante polêmicos que acabaram não sendo discutidos aqui.

Celso Barroso Leite (Conferencista) - Vamos ver agora se eu consigo me lembrar de alguma indagação, talvez começando do fim para o princípio.

Em primeiro lugar, fiquei muito satisfeito de recordar essa minha passagem pela astronomia, da qual não me lembrava mais: do sistema de rotação e de translação. Mas o que tenho em mente agora em termos de astronomia e que tenho aplicado muito, principalmente nessa questão do cadastro, mencionada por Márcia Bassit, é que o negócio do Copérnico, que o mundo gira em torno do sol, é bobagem. O mundo gira em torno é do que a gente faz. De modo que essa questão do cadastro, cada um tem de fazer o seu. A minha astronomia, como se vê, não é só em torno de movimento de rotação e de translação.

Mas vamos começar por uma ponderação muito válida da Dra. Maria Emília: menos de assistência médica do que de assistência à saúde. Dá a impressão de que um projeto desses pode substituir um pouco a questão da saúde. E eu, talvez, usando a sua própria e simpática maneira de abordar a questão, deva procurar ver o outro lado do problema. Será que tem sentido relegar-se a importância da saúde a uma sobra da Previdência Social? Não tem muito sentido. Tenho de ter recursos adicionais para cuidar da saúde com meios próprios, suficientes e não depender

do que eu gastar com a Previdência Social, que é prioritária. Porque se sabe que é assim: no orçamento, vai para a saúde e para a assistência social o que sobrar da Previdência, que não depende de orçamento próprio, e a Previdência pega o que for necessário. Mas esta questão não pode ser encarada por esse ângulo. Estou relegando a saúde e a assistência a uma sobra e não parece que isso seja muito correto.

As suas considerações giram, em boa parte, em torno da questão de ser conveniente manter isso na Constituição. Há certo risco de que venha a ser retirado. Mas, eu me perguntaria também, usando a sua simpática e correta técnica de ver o outro lado da questão, se não haveria risco em mantê-lo na Constituição. Porque o que é ruim nessas questões é que elas são extremamente complexas, não são simples. Não sei se vocês se lembram de uma história que costumo contar com frequência. Na época do Ministro Jarbas Passarinho, na pasta da Educação, estava em voga a discussão do tempo integral e a dedicação exclusiva nas universidades. Então, ele expandiu um pouco isso e estendeu a umas outras cadeiras. E uma certa pessoa da Faculdade de Direito de Juiz de Fora escreveu uma carta muito interessante ao Ministro Passarinho, dizendo o seguinte: É extremamente importante isso que o senhor está fazendo, estendendo o regime de tempo integral. Mas o regime de tempo integral, como se sabe, começou nas ciências básicas: Biologia, Anatomia, Matemática, as chamadas ciências exatas. Depois é que se estendeu às ciências humanas e às ciências sociais. Então, dizia a pessoa de Juiz de Fora: é muito bom que o senhor estenda isso à área de ciências exatas, mas não vamos esquecer das ciências sociais, das ciências humanas, porque o regime de tempo integral também é muito necessário nelas, e se a gente quiser raciocinar com segurança, talvez seja mais necessário, uma vez que nas ciências sociais e humanas é que as coisas são extremamente dinâmicas - a verdade hoje não é a verdade de amanhã, a verdade de Juiz de Fora não é a verdade de Alagoas - as coisas variam no tempo e no espaço. Assim, é preciso o regime de dedicação integral para podermos acompanhar as mudanças. Nas ciências exatas, dizia ele, também é importante. Mas lá, as coisas ou são exatas ou não são ciência: o quadrado da hipotenusa é igual à soma do quadrado dos catetos desde o Teorema de Pitágoras - aliás, Pitágoras só descobriu isso, porque já era assim.

Esta nossa matéria é extremamente complexa e comporta vários enfoques, várias dúvidas. Uma dúvida sua suscita uma dúvida em mim na mesma proporção.

A senhora coloca muito bem: talvez, se retirarmos isso da Constituição, a esfera social possa ressentir-se e seus programas sofram um retrocesso, em função da incipiência de nossa realização democrática. Mas eu lhe perguntaria também: o fato de estar ali e não ser cumprido não desmoraliza um pouco a própria Constituição? Não a abala como instrumento garantidor dos benefícios? Vê-se, por exemplo, que a participação nos lucros está na Constituição, desde que eu conheço constituição e não é cumprida. Há o PIS-PASEP, participação nos lucros, e até nem sei também se isso deve existir. A Constituição diz que o salário-mínimo deve garantir a subsistência do trabalhador e sua família. Mas já se pensou que maluquice que é garantir o sustento de uma família? Quem ganha salário-mínimo não pode ter família, por definição. Porque um tem dois filhos e outro tem 12. Como é que a Constituição vai pensar que pode garantir. É uma coisa que não entra na cabeça de ninguém. Então, eu perguntaria se o fato de estar na Constituição e não ser cumprida não afetaria mais essa participação. E eu notei até que a Maria Emília Azevedo, no raciocínio dela, de alguma maneira subconsciente, não sei se amesquinha um pouco a Constituição, porque ela acha que a constituição deve ser um

instrumento de ampla divulgação, facilitando o conhecimento de seus princípios por todos. Acho que não. A constituição deve ser uma coisa enxuta, séria, ponderada, cujos princípios já devem ser conhecidos. Não sei se estou interpretando o pensamento da Maria Emília de maneira um pouco capciosa, um pouco marota, para tirar partido, porque também faz parte: comunicação social sem uma pitada de demagogia nunca chegou a lugar nenhum.

Na realidade, Dra. Emília, é isso. Mas vocês já analisaram algo muito curioso: está prevista a criação de Conselhos Municipais de Previdência Social para fiscalizar a Previdência Social? Já foram criados? Funcionam em algum lugar? Eu não tenho conhecimento disso. Vocês já viram trabalhador de algum lugar reivindicar e cobrar alguma coisa da Previdência? O que os trabalhadores fazem, muitas vezes, é firmar um convênio com a gente e cuidar do sindicato deles, em detrimento dos demais. Já se viu alguma atividade sindical que não tenha alguma conotação política? Eu acho muito legítima a conotação política, mas não acho tão eficaz a sindical. Eu respeito extraordinariamente a participação de um sindicalista numa atividade política, mas não como sindicalista, porém como político. Penso que a representação classista em si não assegura essa transparência e essa generalidade que a democracia pressupõe. Ao contrário, ela assegura corporativismo. Porque os fiscais ganham muito? Por causa da FIPE. Dizem: a FIPE democratiza. Sim, mas democratiza para eles. Platão dizia que você não pode admitir na democracia o sujeito ter um escravo e o outro ter 30. Está pressupondo que existem escravos. Então eu digo: a participação em si é mais global, ela se faz no Congresso, na imprensa e, obviamente, em todos os setores, mas ela não é em si esse fator de participação e, sobretudo, ela complica um pouco a parte técnica. Alguém diz que quando você vai andar de avião você não quer um sindicalista ou um cientista para piloto. Tem que ser piloto. Então, quando a gente vai estudar uma questão de economia, eu acho muito melhor a Maria Emília do que o Luiz Antônio Medeiros. Ela sabe dessas coisas; ele sabe o que ele quer, mas não sabe o que se pode fazer. O que ele quer, somando ao que eu quero e ao que ela quer, vai dar uma média. Mas dele, eu não posso esperar que cuide de média; ele cuida é do interesse dele. E está muito justo.

Em síntese, o que eu queria dizer em face de suas ponderações, é que eu as considero todas válidas. Elas trazem um certo tempero; a verdade sairá de alguma média do que nós todos dissermos aqui; nem é a minha, nem é a sua e nem será especificamente a de nenhum de nós.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Dando prosseguimento ao evento, passarei a palavra à Dra. Sandra Almeida.

Sandra Almeida - Inicialmente, gostaria de parabenizar o Prof. Celso pela extrema coerência de sua proposta como um todo. Gostaria de justificar o porquê dessa minha avaliação. Peço ao Prof. Celso que me indique se está correto ou não o meu entendimento das premissas de suas propostas.

Há quem diga que o conceito de seguridade social da atual Constituição é um conceito que não emplacou e que ele introduziu contradições extremamente graves, particularmente na área de Previdência Social. Essas contradições têm a ver com alguns dos princípios que estão ali listados, para definir esse conceito de seguridade, que seria a questão da universalidade, do atendimento, da distributividade. No que se refere, particularmente, às áreas de saúde e

assistência social, esses princípios estariam extremamente adequados. Agora, no que toca à área específica de Previdência Social, esses princípios trouxeram, com o tempo, algumas dificuldades de se estabelecer, inclusive, regras coerentes com o próprio princípio. Então, quer dizer, a Previdência passou a ser, não mais obrigatória, mas facultativa a partir da instituição desse conceito, porque qualquer pessoa, mediante contribuição, poderia dela participar. Na época da elaboração das leis, nós sentimos que isso constituiria um grande problema. Criamos o artifício da facultatividade da contribuição. Agora, não sabemos até que ponto isso vai pegar.

Outro problema, que também está relacionado com a universalidade, é a questão da desvinculação; ou seja, quando se pensa em Previdência, baseando-se no conceito de seguridade social, imagina-se o seguro como um contrato coletivo. A própria Constituição estabelece que o benefício tem que ser calculado de acordo com o valor da contribuição. Logo, não é um contrato coletivo.

Celso Barroso Leite (Conferencista) - A própria Constituição fala em seguro também.

Sandra Almeida - Então, o conceito de seguro está se contrapondo a um princípio de universalidade, a um princípio também de distributividade que está estabelecido.

Essas têm sido as dificuldades para a seguridade se firmar como um conceito. Porque ele tampouco é coerente segundo as disposições da Constituição. Eu considero coerente a sua proposição porque o senhor recupera - não estou dizendo que sou partidária da sua posição - o conceito de Previdência. Porque ou se resgata o velho conceito de previdência, ou, então, que se redefine o conceito de seguridade. O senhor recupera o antigo conceito de Previdência, no meu entender. Por isso, imagino, o senhor tenha retornado com a obrigatoriedade, expressa num dos artigos que citou, eliminando o caráter facultativo do seguro social.

Outro ponto foi a questão do orçamento. O senhor não trabalha com o conceito de previdência; reserva a folha de salários para financiar esse seguro social, não em separado. Não há mais, na sua proposta, o véu que encobre as ações nessas três áreas. São três áreas em separado. Então, só queria mencionar esses pontos. Talvez essa tenha sido a minha interpretação da sua posição. Acho que ela marca uma posição importante, que é a seguinte: ou se tiram do atual texto os entraves ao conceito de seguridade social ou se recupera o antigo conceito de previdência social.

Celso Barroso Leite (Conferencista) - Muito obrigado. Eu fiquei muito animado ao pensar que ela estivesse de acordo comigo, porém ela prudentemente ressaltou a sua posição. Isso é coisa do parlamento.

Em primeiro lugar, creio que não foi só a nossa Constituição que confundiu um pouco o sentido de seguridade social. Nos Estados Unidos, por exemplo, quando se fala em seguridade social está-se referindo à previdência social. Há pouco tempo, fomos a um congresso no Uruguai, realizado no Banco de Previdência Social daquele país, onde todo mundo falava em seguridade social, quando, na realidade estava-se falando em previdência social. De modo que esse conceito não está muito claro também no mundo. Ninguém sabe muito. Em alguns países, Seguridade Social compreende umas coisas, em outros países não compreende. A nossa

Constituição foi taxativa: a seguridade compreende três grupos de ação, três campos. Conclui-se, portanto, que não é só a nossa que confundiu-se nesta área.

Antes que me esqueça, quero fazer uma pequena ressalva, já que ela falou que a minha idéia encobre; não, minha intenção é descobrir tudo. E, na realidade, nem tinha pensado nessa interpretação da minha idéia. Mas, creio que nós todos lucraremos na medida em que pudermos, meio cartesianamente, simplificar as coisas e separar os programas. Até porque a Constituição deixa bem claro que a Previdência Social é um programa contributivo. Depois, ela própria, como se aponta, com uma tremenda incongruência, cria uma previdência social facultativa, que não entra na cabeça de ninguém. Tudo que é social tem de ser obrigatório, senão o indivíduo só entra lá quando for preciso e sai quando não quiser mais. E, na prática, isso não tem funcionado; creio que nem há previdência facultativa.

Em alguns lugares, por exemplo, habitação é seguridade social. Não deixa de ser, pois tudo isso é importante. Em outros lugares, educação é seguridade social. Nada é mais importante do que educação. Portanto, seguridade social é um conceito muito amplo, onde cabe quase tudo. Eu trabalho mais com a expressão proteção social, que é mais ampla ainda. Porque não há nada mais significativo em termos de seguridade social que a garantia do emprego. O PIS-PASEP é medida de proteção social; não é de seguridade porque não está na Constituição.

Fico muito satisfeito com a sua contribuição. Ficaria mais ainda se contasse com a sua adesão plena e com as emendas, se fosse o caso. Talvez a gente pudesse arrumar melhor o campo para todos podermos trabalhar um pouco melhor dentro dele e até evoluir. Mas, dar assistência social é muito importante. A saúde é da maior importância. E como eu estava falando para a Maria Emília, não me parece lógico que a gente cuide disso subsidiariamente. Eu creio que isso deva ser em paralelo.

Reportando-me aqui ao caso das constituições sintéticas, nós dissemos que a Inglaterra a rigor não tem uma constituição e, no entanto, é pioneira nos três campos da nossa seguridade social. Foi lá que, pela primeira vez, houve uma lei dos pobres, datada de 1601, que cogitou de assistência social; e, ao que eu saiba, foi lá que, pela primeira vez, criou-se um serviço nacional de saúde, que vem desde o tempo da cidadela, do Cronin; e foi lá que é a pátria do Beveredge, onde foram sistematizados todos esses mecanismos sem constituição nenhuma. Portanto, volto a defender um pouco a Constituição.

Mas fico satisfeito. Penso que nesse caminho um projetinho enxuto que a gente possa fazer - não necessariamente este -, mas um outro que sair do nosso consenso aqui - terá a vantagem de arrumar um pouco melhor as coisas, tanto quanto possível, sem prejuízo para setor nenhum.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Eu passaria a palavra agora ao Dr. Luciano Oliva Patrício.

Luciano Oliva Patrício - Para acabar um pouco com esse predomínio feminino nas intervenções e, também, com o predomínio do Poder Legislativo - até parece que o Executivo nada tem a dizer - eu começo dizendo que não tenho a credencial de ser um previdenciário

histórico, como o senhor e nem como as três pessoas que me antecederam. Mas, na minha curta carreira no serviço público, tive a oportunidade de passar pela área do Trabalho, pela área Econômica e, agora, pela área de Previdência Social. E isso me proporciona uma visão um pouco mais isenta, um pouco mais pragmática.

Nessas andanças de área para área do Governo, uma das coisas que eu aprendi é que o salário, a folha de salários, é um dos preços mais visíveis da economia e uma das bases mais visíveis e mais seguras de contribuição. Por isso, não é por acaso que a seguridade social está calcada em cima da folha de salários; uma grande parte da receita da União vem do Imposto de Renda retido na fonte. Porque é uma das poucas coisas que as pessoas não conseguem esconder e, com isso, sonegar. Então eu não tenho grandes ilusões de que se possa romper com essa dependência do financiamento da seguridade social em relação à folha de salários, com todos os problemas que isso traz. Se a seguridade social, em particular a Previdência, for deixada à mercê da flutuação do nível de emprego, que é a grande variável na massa salarial, você não consegue subir a massa salarial, subir a base contributiva, decretando que o salário vai aumentar. Você consegue isso na Petrobrás, no Banco do Brasil; nas empresas não. Elas demitem e isso diminui a massa tributável.

O conceito de seguridade social é um grande avanço na economia e eu não ousaria colocar isso em xeque. Agora, por outro lado, a base de financiamento para o sistema de seguridade social, da forma como ele está montado hoje, tem-se revelado cronicamente insuficiente. E também não tem muito de onde tirar dinheiro, tirar mais dinheiro do sistema de Seguridade Social para dentro, a menos que se descubra aí uma contribuição nova, tipo IPMF, que se tribute cada vez mais as apostas da Loteria Esportiva, não tem muito como se aumentar ingresso de recursos no sistema sem que isso acabe onerando mais o trabalhador. Porque ou você cobra direto no salário ou você cobra indiretamente.

Dentro do atual sistema de Seguridade Social havia um problema de família. A área de saúde se considerava o primo pobre da área de previdência e a área de previdência se considerava o primo pobre da área de saúde. Hoje, tendo passado por outras áreas, exceto a de saúde, tenho a dizer que, lamentavelmente, nessa família não tem primo rico. Nós não somos o primo rico da saúde e a saúde não é o nosso primo rico, tampouco o Tesouro Nacional é o primo rico de nenhum de nós - ele está quebrado do mesmo modo.

Tentarei entrar nas mazelas do sistema de Seguridade Social. Dentro desse sistema, uma contradição básica que existe é que o sistema de Previdência Social, da forma como ele está previsto na Constituição e cristalizado na legislação, é incompatível, como a Sandra Almeida apontou, com a universalidade do sistema de Seguridade Social. Porque ele é pura repartição: a contribuição do trabalhador de hoje paga o aposentado de hoje. Mas do ponto de vista do segurado, ele é um sistema de capitalização. A aposentadoria ou benefício do aposentado, pelo menos de 1991 para cá, é calculado com base em um regime mais ou menos de capitalização. Ele recebe um benefício proporcional às suas últimas 36 contribuições. Como foi necessário limitar o teto do salário de benefícios para que não se tivesse cada vez mais a minoria se apropriando de uma participação cada vez maior do bolo de benefícios, isso torna a contribuição do empregado extremamente regressiva. Embora as alíquotas sejam crescentes, como se tem um teto lá em cima, a contribuição do indivíduo para a previdência pesa muito mais para o pobre

do que para o rico. Para quem ganha 50 salários-mínimos e contribui com 10% sobre apenas 10 salários, pesa muito menos do que para quem ganha um e contribui com 8%.

Então, uma das idéias com as quais nós trabalhamos no ano passado, para tentar achar um jeito de financiar o pagamento dos 147%, para o qual não havia dinheiro na época (e continuará não havendo, já que nós estamos vivendo uma trégua nos problemas financeiros da Previdência, mas a partir do próximo reajuste dos benefícios essa trégua vai acabar), foi de se ter uma contribuição diferenciada do empregado sem limite de incidência. Algo do tipo, além do indivíduo contribuir com os 8, 9 ou 10% com teto, como ele contribui hoje para a sua própria aposentadoria; ele faria, também, uma contribuição de 2 ou 3% sobre o total, para financiar o sistema. Isso combinado com mudanças que vão ser necessárias, principalmente na aposentadoria por tempo de serviço, para se compatibilizar com o padrão de envelhecimento da população, o que, pelo menos na minha cabeça de pseudo-economista pragmático, acho que não tem nenhuma lógica, nenhuma racionalidade.

Gostaria que o senhor comentasse se, à luz da sua experiência, da sua maneira de ver as coisas, isso não seria um pecado muito grave.

Celso Barroso Leite (Conferencista) - Tanto quanto eu possa imaginar, não; tanto quanto eu possa acompanhar alguns economistas me parece que o raciocínio conduz a resultados lógicos, segue um caminho racional. E eu creio mesmo que se possa pensar numa coisa dessas. Porque, embora a Previdência Social seja estruturada em bases de seguro, sendo quase um contrato bilateral, ela não o é totalmente, porque ela é um seguro social. O seguro privado é mais um contrato bilateral - recebe-se de acordo com o que se paga. Na Previdência é isso, mas temperado. Temperado, de um lado, pelo fato de que a gente paga benefícios mínimos, ainda que a contribuição não dê o benefício correspondente a ele. E pode ser temperado também, de outro lado, e ultimamente tem sido, até mediante compressões indevidas, achatamentos indevidos, pagando-se um benefício menor do que o que corresponderia à contribuição. Isso a meu ver, não quebraria o sentido social da Previdência, uma vez que ela não é propriamente um seguro rígido; ela funciona em moldes de seguro com esse tempero da área social.

Creio que esse seu caminho é bastante exequível; aliás, já se pensou realmente em elevar o teto para contribuição, mantendo-o para o benefício. Porque, como os senhores sabem, uma parcela muito grande das pessoas que recebe os benefícios contribui com uma parcela menor da contribuição. O seu raciocínio vem daí, eu creio. De modo que acredito que esse caminho é bastante razoável.

E eu não sei em que medida um aposentado está recebendo o benefício de acordo com o regime de capitalização, porque, tanto quanto eu sei, não é bem assim. O regime de participação se destina a cobrir esse benefício que se chama aí de contrato entre gerações. Nós hoje não temos, de maneira alguma, na nossa Previdência Social, qualquer tipo de capitalização, que eu saiba. Pode ter uma capitalização meio imediata aí, é um dinheiro colocado no Banco do Brasil, mas não é uma capitalização, é uma medida...

Quanto a esse aspecto, é curioso observar o que ocorre. Será justo cobrar a contribuição numa base e pagar benefícios em outra? Pode ser. Esse conceito de justiça é complexo, mas

penso que pode ser. Até porque, tanto quanto eu conheço desses cálculos, normalmente uma pessoa que contribui sempre no máximo não faria jus ao benefício que vai receber depois, não com a sua contribuição só. De modo que não haveria aí propriamente um direito, uma reivindicação de fundo jurídico. Imagino que isso facilite o seu raciocínio. A minha contribuição só não dá para custear o benefício, sobretudo agora, que a demografia está entrando pesadamente nisso. Eu aqui tenho um bruto remorso, porque pela estatística, eu já deveria ter morrido há muito tempo e, portanto, não deveria estar mais recebendo benefício. E como eu não sou o único nessa situação, já que isso hoje se generaliza muito, os cálculos atuariais têm de ser todos revistos. E ao serem revistos, eu creio que, eles podem levar em conta esse seu raciocínio.

É o que me ocorre a respeito. Porque esse assunto é muito complexo. Quando fica só na área social já é complexo, mas quando se quer conjugar o socialmente desejável com o economicamente viável, as coisas ficam muito mais difíceis. Porém, eu creio que o seu raciocínio é bastante válido.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Gostaria de passar a palavra ao Dr. Celcino de Carvalho Filho.

Celso Barroso Leite (Conferencista) - Dr. Celcino? Pela minha experiência, lá vem chumbo grosso.

Celcino de Carvalho Filho - Não, absolutamente. É uma honra tê-lo aqui mais uma vez. Quero só abordar alguns pontos. Na leitura que fez da sua proposta de anteprojeto, não ouvi referências em relação à cobertura por morte. Só de passagem faço esse registro. Mas a preocupação maior se relaciona com o item do decurso de tempo de serviço com limite de idade. Já discutimos um pouco isso em outras oportunidades. Fico preocupado com a manutenção, nesse nível, desse tipo de benefício, a coisa do tempo de serviço, mesmo com outro nome. Preocupa-me mais ainda o limite de idade. Eu quero crer que essa introdução venha a prejudicar exatamente os menos favorecidos que, por necessidade de sobrevivência, começam a trabalhar mais cedo e, tendo que atender a um limite de idade, em relação aos que começam mais tarde, ele termina trabalhando mais. Para mim isso significa uma dupla punição. Esse é um ponto.

E, repetindo o que a Maria Emília Azevedo observou, também com muita propriedade: o primeiro ponto refere-se à necessidade de uma constituição relativamente analítica. Porque veja, mesmo esta nossa constituição analítica que aí está, como ela bem ressaltou, não é cumprida. Mesmo a lei maior mandando fazer, não se está fazendo. E algumas coisas estão sendo feitas de maneira distorcida em relação ao que foi pensado no momento constituinte. Esse é um aspecto que considero importante, entre outros.

O outro ponto sobre o qual eu queria me deter, para encerrar, é o que tem relação com o financiamento. Eu também comungo com a Emília a respeito da questão da especialização. Eu a vejo com muita preocupação e tenho dito isso em vários encontros, pois, no meu entendimento, ela representa, na prática, a negação do conceito de seguridade. Acho que se está fazendo uma possível confusão entre a implementação do que disse a Constituição, que eu entendo ser sábia neste ponto, apesar de algumas distorções. No momento em que ela diversifica a fonte de financiamento, tem-se a intenção de dar mais garantia, mais estabilidade aos recursos

que são carreados para esta área e a confusão que pode estar havendo é quanto à sua não implementação. Do meu ponto de vista, parte do financiamento não foi implementada. O que veio na lei foi uma distorção do que nós, que tivemos a responsabilidade de coordenar o projeto de lei, colocamos na lei. Houve uma restrição imposta pela área econômica, no sentido de reduzir, sobretudo, a rubrica faturamento, que é uma rubrica que ia dar um certo suporte inclusive com possibilidade de redução da própria folha para, desonerando a folha, facilitar o acesso ao mercado de trabalho de uma boa parte da força de trabalho do País.

O que entendo, pois, é que, com essa distorção, com a recessão econômica que precede tudo isso - estamos há mais de 12 anos com o produto em declínio - houve uma queda sucessiva, até há mais tempo, da massa de salários. Então, esse é o principal problema. Nós tivemos aí um ano, por exemplo 1986, que é muito interessante. Apesar de outras coisas que não caberia discutir aqui, houve um aumento imediato da massa de salários, devido ao aumento real de salários e do nível de emprego, e o dinheiro apareceu de forma bem auspiciosa. Então, acho que falta implementar melhor o conceito de financiamento, o faturamento efetivo e não esse que aí está, e o próprio conceito de lucro. Um dos itens mais importantes na área de fiscalização, que foram introduzidos pela Lei nº 8.212, que diz respeito a exame de contabilidade, por exemplo, não é feito pela fiscalização. Porque isso vai levantar a possibilidade de aumento de recursos, entre outros, da forma mais importante.

Resumindo: aliada à questão da recessão, que é notória - você citou aí um dado histórico que está-se registrando com essa queda da massa de salários e não adianta insistir porque ela está sendo diminuída de fato -, a União não está fazendo a sua parte. Reduziu drasticamente o seu conceito de proteção financeira para o sistema e, ainda assim, não está cumprindo esse conceito. Então, nós continuamos pagando o pessoal com o orçamento da seguridade, enquanto que em todos os outros órgãos da Administração Pública, os funcionários são pagos com orçamento fiscal. A administração é paga com os nossos recursos. E ainda por cima pagamos a aposentadoria dos estatutários, o que é uma coisa absolutamente inaceitável. Claro que está diminuindo, mas estamos pagando ainda. Já chegou a cerca de 80%; hoje, pela legislação está em torno de 45% para este ano. Então veja, se recuperarmos minimamente a economia e se a União cumprir a sua obrigação, não tenho dúvidas de que os recursos serão suficientes para atender a toda a seguridade. Porque a pergunta que se faz é, uma das hipóteses que foram discutidas naquele momento, se haverá um Ministério da Seguridade Social? Nessa hipótese, como é que fica a questão do orçamento? Separa a Previdência? Discutimos até um pouco isso ontem à noite. Fica complicado para entender. Se sobrar dinheiro da folha de salários, o que eu faço com ele? Se aplico no mercado financeiro, a saúde não terá sopa para os seus pacientes. Se faltar dinheiro na Previdência originário da folha, quem vai ter que cobrir?

Considero, pois, que essa discussão é muito importante para fazer-se uma reflexão sobre o assunto, embora eu insista naquele ponto de vista de que deve-se aplicar corretamente o que diz a Constituição.

E, por último, considero fundamental essa questão da participação, porque apesar de eventuais peleguismos, é um canal considerável, e penso que a administração tem de ser personalizada. É o que você disse sobre o piloto: o piloto é para pilotar. Mas é preciso que haja o cidadão cobrando do piloto para ele não se desviar muito da rota, não fazer rotas

extravagantes. E, nesse ponto, é importante que tanto o trabalhador como o empresário, estejam ali presentes para cobrar dela. A responsabilidade da administração, sim, é do profissional competente, reconhecidamente. Mas, é fundamental que os cidadãos, através dos vários segmentos por eles representados, façam essa cobrança da administração.

Permanecem, portanto, esses dois aspectos: a questão do tempo de serviço, sobre a qual você falou muito rapidamente, e aliás incluí o limite de idade, o que me deixou muito preocupado, embora vindo de você tenha uma razão muito forte, porque você refletiu muito sobre isso, e a questão do financiamento. Porque eu entendo e, repito, que é uma questão que conceitualmente está muito bem resolvida, faltando a sua aplicação devida, isto é, dentro da concepção que se pensou no momento constituinte.

Celso Barroso Leite (Conferencista) - Se eu entendi bem, os seus pontos são três. O último é essa participação das classes, o intermediário é o financiamento e o inicial é o do limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço.

Pela ordem, então, devo dizer que a razão pela qual se colocou a questão do limite de idade é que se está trabalhando também com fundamentos, com base em teoria social. Porque toda vez que se introduz previdência, está-se trazendo até alguma coisa que é de atividade privada, é seguro. Mas, quando se trata do social, existe o interesse social e há necessidade de resguardar e de obedecer certos limites, não deixando de fazer o que é o necessário e não fazer além do necessário. Então, quando cogito da Previdência Social, filosoficamente, ela se destina a atender aquela necessidade que ocorre involuntariamente. Eu envelheço e não tem salvação. Morrer, então, muito menos. O tempo de serviço, não. O tempo de serviço é uma tradição que se estabeleceu, mas que não tem a menor ligação com qualquer capacidade. Ao contrário até, tempo de serviço costuma ser fator de capacidade para o trabalho. Assim, quando se impõe limite de idade se diz muito bem: quem trabalhou mais, quem começou a trabalhar mais cedo, vai trabalhar mais. Mas, o sentido social das coisas é um denominador comum, em que você trabalha mais ou menos com os que vão contribuir sem nunca receber, uns que vão receber sem nunca ter contribuído e outros que vão contribuir e receber, até que isso leve a um denominador comum. Um cidadão que começou a trabalhar muito cedo, mas não precisa se afastar porque tem plenas condições de trabalho, como eu, não devo oferecer a ele um prêmio e, sim, esse benefício que está aí um pouco por uma contingência. De nada adianta apresentar um projeto de constituição e ele não ser aprovado. Ele está aí mais ou menos por uma imposição da realidade da vida, dos fatos. Há até quem considere que o cidadão que começou muito mais cedo, mas chega a uma idade em que ainda possa trabalhar, deva até, ao invés de ter um prêmio, pagar, porque isso é um prêmio que a vida lhe deu. E é um dado da questão também. Ele não tem necessidade nenhuma de se afastar: não é bom para a sociedade que ele se afaste e não há necessidade alguma para fazê-lo. Não há porquê onerar os demais com uma vantagem que ele teve. Porque se ele começou a trabalhar mais cedo e ainda continua podendo trabalhar, você poderá dizer que ele foi compelido pelas circunstâncias. Mas isso é um problema da vida que a Previdência não resolve.

Eu creio que isso não é para contestar a sua ponderação, que é extremamente válida. É apenas para justificar a contingência que nos obriga a levá-la em conta. O ideal seria não

precisar levar isso em conta. Mas ideal também seria que não houvesse aposentadoria por tempo de serviço. De modo que a gente negocia um meio termo aí.

Vamos ver agora a questão do colegiado. O senhor apresenta algo muito bom aqui, cujo argumento eu compartilho. É preciso que as classes estejam aí para fiscalizar, claro: é preciso fiscalizar. Eu uso a expressão. Quando quero fazer um armário na minha casa, eu dou o desenho do móvel para o sujeito e, depois, se ele não entregar o que eu quero, eu não o pago. Mas, eu não posso ir lá, enquanto ele está fazendo o móvel, e dizer: não, Sr. fulano, agora o senhor tem de trabalhar com a serra, ou então, agora isso aí o senhor tem de fazer com a goiva, pare com isso aí e agora esse parafuso tem que ser o 3x4. Eu atrapalho se ficar perturbando o trabalho. O que se tem é de fiscalizar. E você já viu uma fiscalização eficiente? No nosso tempo, os conselhos fiscais eram uma barbaridade, mas era uma questão de execução. Não devemos raciocinar com a má execução. A idéia em si é que não comporta. Eu preciso de uma participação das classes no momento em que elas digam o que deve ser, e se a sociedade aprovar faz a lei e depois ela diga se eu cumpri aquilo; que fiscalize. Eu cito o exemplo outra vez: vocês conhecem algum conselho de Previdência Social fiscalizando, funcionando? Eu não conheço. De modo que penso que estamos de acordo. Eu quero a participação das classes, acho que uma fiscalização é boa: a que se exerce através do Congresso. Há outras maneiras: através das confederações. Mas o que as classes fazem quando adquirem poder para fiscalizar? Elas não querem a participação nem do poder público: elas querem fiscalizar aqui, mas não querem ir lá. Mas, isso não é por serem elas piores do que nós, não. Isso é porque o corporativismo é assim: eu puxo a brasa para a minha sardinha, você puxa para a sua e nós vamos acabar colocando essa brasa no meio.

De modo que isso não resiste a uma análise do ponto de vista teórico. Porque esse cidadão só está ali para defender o interesse dele; não está ali para defender o interesse social. O interesse social é defendido através dos mecanismos próprios que, na democracia, são o Congresso e as manifestações, como esta reunião aqui, em que se pode dizer coisas com as quais talvez ninguém mais concorde. Mas, dizê-las é tão lícito quanto ouvir o que os outros têm a dizer. De qualquer forma, creio que estamos muito mais de acordo do que pode parecer à primeira vista.

Com relação à questão do orçamento, é realmente um tema extremamente complexo. Apenas gostaria de voltar àquela idéia de que se pudermos resolver isso um pouco mais cartesianamente, sem que a Previdência Social tenha de se preocupar com a participação nos lucros - porque lucro é uma coisa inteiramente aleatória, que o interessado manipula como quer - será muito melhor. Se a Previdência Social puder ficar mais humildemente aqui e a sociedade, por caminhos outros, puder tirar do Imposto de Renda os recursos para aquelas coisas que não são definidas como benefícios, então melhor ainda. Porque a razão pela qual eu quero ter uma receita específica e definida para o benefício é o benefício já definido: ele se impõe por si mesmo. A assistência social, não. É algo que se pode fazer mais ou menos segundo as contingências. E a Medicina é uma coisa absolutamente imprevisível. É claro que ela é orçamentável, mas o máximo que se pode orçamentar é através da fixação de um limite. Não é fácil fixar-se uma verba satisfatória. E vocês sabem o que acontece: a assistência médica gera do ponto de vista social problemas como esse de agora, das diálises renais, por exemplo. Tem sentido constar de um programa social algo que não se pode dar a todos? Eu não vejo uma

solução. O que é que acontece na assistência social custeada assim com recursos da Previdência, quando chega a esses extremos dos casos mais graves? Só consegue os benefícios quem tem relações importantes. Quem é que vai aos Estados Unidos tratar de câncer? É uma pessoa que tem relacionamentos fortes, que conhece o Ministro, porque se não, não vai. Então eu digo que isso é da natureza das coisas. Eu preconizo essas coisas, mas se for para o meu filho ou para minha mulher eu também quero. Não acho que se deva obedecer a uma lei, não. A lei é o meu interesse.

Portanto, esses setores são mais difíceis de enquadrar no regime. Na medida em que nós pudermos enquadrar no regime pelo menos aquele setor que é a espinha dorsal da sociedade, que é a população economicamente ativa, lucra-se com isso. Mas não evita os problemas que o colega aponta muito bem: pode sobrar dinheiro, pode faltar. E eu não tenho solução completa e acabada para esse problema. Tenho a impressão de que houve alguns avanços em relação a ele, mas não creio que mesmo depois deste nosso trabalho aqui, todos os problemas possam ser resolvidos. Já pensaram se acabassem todos os problemas, como é que iríamos viver? Porque se sabe que 30% dos empregos do mundo, segundo estatísticas da OIT, decorrem de falhas humanas: a polícia trabalha assim, o contador trabalha assim. De modo que a gente precisa ter essas falhas para haver mais empregos. Nós não vamos resolver todos os problemas do mundo, mas talvez possamos amenizá-los.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Quería agradecer a presença de todos. Se o Prof. Celso quiser apresentar as suas observações finais, poderá fazê-lo agora. Aproveito a oportunidade não só para agradecer a todos como também para convidar os participantes deste evento a comparecerem, no próximo dia 11 de março, das 9 às 12:00 horas, à conferência do Dr. Wladimir Martinez, que deve obedecer a mesma estrutura do evento de hoje e que é uma continuidade dos trabalhos que estamos desenvolvendo.

Celso Barroso Leite (Conferencista) - Quero agradecer ao Ministério e a todos aqui pelo convite que me permitiu esta alegria de estar aqui hoje com tantos amigos.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço a todos e declaro encerrados os trabalhos.

Obrigado.

"O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL"
PROF. WLADIMIR NOVAES MARTINEZ
11 de março de 1993

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Bom dia. Temos a honra de receber, neste Ciclo de Debates, o Prof. Wladimir Novaes Martinez, um dos principais especialistas sobre Previdência Social no Brasil. O Prof. Martinez, dentro do tema de nossos debates sobre a Revisão Constitucional, irá desenvolver a discussão dos benefícios previdenciários na atual Constituição.

Wladimir Novaes Martinez (Conferencista) - Dr. Marcelo, senhoras e senhores, bom dia.

A Constituição de 1988 está aproximadamente com 54 meses de existência. Em todo esse tempo, foi possível avaliar algumas implicações diretas no tocante à Previdência Social e outras em diferentes áreas do conhecimento.

A Constituição de 1988 tem uma história. Foi montada, redigida e negociada em função de um processo histórico dos anos 85 a 87, refletindo esse período. Acredito que o momento atual é diferente e que já aprendemos algumas coisas.

Paralelamente à análise que se possa fazer da Carta Magna em todos os seus aspectos, é importante verificar que os problemas fundamentais que a Previdência já conhecia antes de sua promulgação, causas estruturais de suas dificuldades, não foram resolvidos pela Constituição.

Não é difícil assinalar, pelas diretrizes que se vêem no Título VIII da Constituição, que muitos dos aspectos que sensibilizaram a Assembléia Nacional Constituinte eram problemas conjunturais. Por exemplo, o grande drama da erosão do valor dos benefícios por força da inflação, da sonegação, da não-realização da receita.

Isso impressionou muito a Assembléia Nacional Constituinte e é possível verificar grandes distorções resultantes, mesmo para uma Constituição que, num determinado momento, pretendia ser uma lei ordinária. É o caso da menção expressa do produtor rural que, incluído na categoria de segurado especial, conseguiu um parágrafo inteiro no texto constitucional. Imagino o lobby que deve ter sido feito para que isso acontecesse.

A referência expressa à pensão para o homem, no caso de falecimento da esposa segurada, aparece na Constituição. Definição de salário de benefício. Exagerando um pouco, até poderia constar do regulamento, porém, melhor seria que fosse objeto de lei ordinária e não de dispositivo constitucional.

Outras distorções existentes na Constituição de 1988 também refletem o açodamento que marcou o período de retorno à democracia. Julgo que essas questões devam ser resolvidas nessa oportunidade de revisão constitucional.

Minha vinda aqui deve-se ao fato de assinalar alguns desses pontos. Ficarão para reflexão alguns pontos que constituem óbices e, conseqüentemente, precisam ser equacionados.

Dizia que os problemas da Previdência Social continuaram. Eles estão aí, não foram resolvidos, o modelo continua sendo o mesmo. E esta é uma ótima oportunidade para se começar a estudar o modelo, franqueando os princípios constitucionais. Muitas das reformas que os estudiosos estão propondo não se submetem aos mandamentos constitucionais vigentes e, portanto, não poderão ser concretizados sem a revisão da Constituição.

Tenho aqui algumas anotações que fiz. Queria começar por uma questão muito pessoal, uma preocupação minha. Li a Constituição seis vezes, e descobri alguns percalços de redação. Gostaria que, em qualquer oportunidade que se formulasse a redação da Constituição, fossem observados alguns fatos.

No tocante à nomenclatura, os termos usados pelos Constituintes podem gerar dificuldades, e são coisas simples de serem corrigidas.

Observei num projeto de lei colhido no Senado, que trata do enquadramento dos cargos em comissão no Regulamento Geral da Previdência Social, a utilização do vocábulo "vinculado" para estabelecer a inscrição do servidor na RGPS, quando o termo apropriado seria filiado. As empresas ou as atividades é que são vinculadas ou não à Previdência Social. O segurado é filiado ou inscrito. Palavras que depois geram dificuldades de interpretação, além de promoverem questões na Justiça.

Gostaria de lembrar que a palavra salário aparece na Constituição 32 vezes. Observei que em 26 oportunidades não quer dizer salário, mas remuneração, um conceito maior e que abrange o próprio salário, claro, peça fundamental da remuneração. E só em 6 oportunidades o constituinte, quando escreveu a palavra salário, estava aludindo ao salário propriamente dito.

Isso é alguma coisa que pode ser corrigida, a despeito de a palavra "salário" ter um significado tradicional no Direito e ser quase sinônimo de remuneração.

Mas, quando a Carta Magna usa as duas expressões com significados diferentes, seria oportuno que se fizesse a distinção. Quando ela trata de direitos referentes à remuneração, que se use essa palavra.

Vejo no artigo 40 uma pequena impropriedade, quando fala que a aposentadoria do servidor será com proventos integrais. Não! A aposentadoria do servidor é constituída de proventos; eles sempre são integrais. Quaisquer que sejam os valores, são 100% de si mesmos. Se um servidor se aposenta com 50 milhões de cruzeiros, é 100%. A referência é, portanto, ao vencimento. O que a Assembléia Nacional Constituinte quis dizer é que seriam vencimentos integrais, que poderiam integrar-se aos proventos.

Então, ela deveria dizer se pretende manter essa idéia de ligação com os vencimentos, e se não vai ser criado um salário-base para fins de cálculo dos proventos, referir-se à "integralidade ou proporcionalidade dos vencimentos", como acontece com o trabalhador da iniciativa privada, cujo valor da aposentadoria é aferido em função da sua remuneração, via salário de benefício. No artigo 202, Parágrafo 2º, que cuida da contagem recíproca de tempo de serviço - sempre me refiro à parte semântica da Constituição, com implicações, às vezes, jurídicas, porque o aplicador da lei vai partir das palavras -, há uma outra referência. Trata-se da referência ao tempo de contribuição, que será computado, na órbita urbana e rural, na iniciativa privada e pública, para fins de contagem recíproca.

O servidor público não contribuía para a aposentadoria da Previdência Social até a Lei nº 8.112. Por força de uma recente decisão do Supremo - e não tenho conhecimento ainda do que ali ficou decidido - parece que ele não contribuirá.

O trabalhador rural, pelo menos até 1º de novembro de 1991, tampouco contribuía. A maior parte deles, salvo aqueles excepcionalmente filiados ao regime urbano - tratorista, motorista, etc. - não contribuía. Então, não será contado esse tempo?

É que ali deveria estar escrito tempo de filiação. É o tempo de ligação do segurado com a Previdência Social. E aparece tempo de contribuição. Melhor que se diga, tempo de filiação à Previdência Social, com ou sem contribuição. Mesmo o trabalhador da iniciativa privada, no período em que ele presta serviço militar, não contribui para o sistema previdenciário. E esse tempo é computado; a lei contempla essa hipótese.

De sorte que, se pudéssemos melhorar isso, para que se deixe a redação perfeita, seria interessante.

Imagino que os senhores não ignoram a grande polêmica travada em razão do artigo 22 do Plano de Custeio, os 20% sobre a remuneração dos administradores, empresários e autônomos. Em São Paulo, em primeira instância, sistematicamente as empresas ganharam e, ao contrário, em segunda instância estão perdendo em relação à exigibilidade dos 20% do empresário, assinaladamente o autônomo, que presta serviços às empresas. O caminho frágil, a ponte instável por onde os advogados estão passando é tomar a expressão do artigo 195, I, se não me engano, "folha de salários". E a folha de pagamento nunca é de salário! Acho que no Brasil não tem ninguém que receba salário, porque todos têm direito a um décimo terceiro salário, a férias, portanto, todos recebem remuneração.

A partir desta expressão, estão se apegando ao instituto laboral e sustentando que autônomo e empresário não fazem parte da folha de pagamento de salários, quando, na verdade,

numa Carta Magna não há que se esperar o tecnicismo de uma lei ou de um regulamento. Mas, se puderem aprimorar isso aí também, colocando a verdadeira expressão a que se refere ali, certamente vamos evitar muitas demandas ou criar obstáculos para que se passe por esse caminho.

Não sei dizer, verdadeiramente, qual será a solução final, mas me pronunciei no "Relatório IOB de Jurisprudência", no sentido de que essa exigibilidade é perfeitamente constitucional, em face do princípio da diversidade da base de custeio. Não sei qual será a solução. Mas muito se escreveu em razão de ter sido usada essa expressão "folha de salários".

A Constituição fala em "contribuição do empregador". Não é empregador, não, mas sim empresário. Não se pode falar em trabalhador quando se quer mencionar empregado. Não se pode falar em empregado quando queremos nos referir ao gênero obreiros, trabalhadores.

Existe, ainda, uma questão que chama a nossa atenção e, de vez em quando, é um bom argumento quando quero contraditar alguém que está lendo a Constituição, apenas para promover uma análise gramatical do texto.

Falando a respeito disto num congresso de Direito Tributário, em São Paulo, disse: se vocês interpretarem a expressão "folha de salários" como aquele papel onde se coloca o nome e a remuneração dos trabalhadores, vou entender, também, lendo o artigo 40 da Constituição, que a aposentadoria de servidor público será aos 35 anos, ou seja, no dia do seu aniversário. Porque é o que está escrito aqui: aos 35 anos.

Melhor redação foi dada ao artigo 202, quando fala "após 35 anos". Claro que ninguém irá ler a Constituição assim, quando completa os 35 e não mais no dia seguinte. Obviamente, ninguém vai ler assim.

Mas, repito, melhor que se fizesse como no artigo 202: "após completar 35 anos". Vejam o que aconteceu com esse parecer, do qual também não tenho conhecimento completo, mas só ouvi falar por terceiros, que o servidor pudesse se aposentar com 34 anos e seis meses, alguma coisa assim.

Parece-me que há uma interpretação jurídica a uma solução que conflita com a vontade do constituinte, do legislador. Quando se fala em 35 anos, para mim, pouco importa o que eventualmente a lei venha a dizer. Está escrito 35, não pode ser 34 e meio. No tocante à nomenclatura, seriam estas as observações.

Estou passando pela Constituição dos primeiros artigos para os últimos.

O outro ponto seria com relação ao regime jurídico do servidor. Vamos ter que rever o artigo 39. Percorri todo o Brasil, dando cursos de Regime Jurídico Único. Promovi mais de 50 seminários, em todo o País, para prefeituras e prefeitos, tentando discutir o problema da adoção do Regime Único, passando informações sobre qual seria o regime ideal, estatutário ou celetista, se ele realmente tem que ser único, e quais as explicações.

Acompanhei um pouco esta questão em todo o País e descobri o seguinte: calculo que 70% dos municípios do Brasil não adotaram regime nenhum, não fizeram nada. Não cumpriram esta norma constitucional, que não tem sanção, por sinal, a não ser a política. Descobri, também, que em diferentes estados do País, os municípios optaram pelo regime estatutário. Em outros, eles são bem díspares, porque - é alguma coisa como Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, e estados do Nordeste - a opção foi diferentemente por regimes celetistas e estatutários, a despeito de na Constituição estar a sinalização para o regime estatutário, como a União adotou.

Creio que a redação do caput do artigo 39 deva ser modificada, após um estudo que justifique o sentido desta proposta de unicidade de regime jurídico. Particularmente, com base na minha experiência - fui estatutário 37 anos na Previdência Social -, entendo que não tem, e devemos arredar essa unicidade. Uma vez que existem entes políticos, municípios, organismos internos à administração dos municípios e quicá dos estados que têm necessidade da agilidade, da maleabilidade do regime celetista. Por outro lado, existem outros entes políticos e alguns segmentos da administração pública que forçosamente devam ser constituídos de servidores estatutários; tais como os magistrados, o pessoal do corpo das embaixadas, fiscais, procuradores, etc. Outras, no entanto, em razão do *modus operandi*, deveriam ser celetistas. Estou me posicionando contrariamente a esta unicidade do regime jurídico. Entendo que deveria ficar a critério dos estados e das municipalidades.

Começa por ser uma norma sem sanção e que ninguém está cumprindo. Como fica isso? Gestando direito subjetivo ao mandato de injunção por parte de um servidor que quer um determinado regime, a Constituição impõe que se defina, sendo que ninguém definiu no seu município. Resultado: mais ações na Justiça. A Constituição não deverá sinalizar para o regime estatutário, se é que virá a ser mantida esta idéia. Na verdade, deveria ser eliminado este dispositivo. Que tipo de sanção se poderia contemplar no texto para exigir, num país que é uma federação, que os municípios façam isto ou aquilo?

Agora, quero entrar na parte da previdência social do servidor. Em primeiro lugar, entendo que o artigo 40 e o 41, porque o 41 já começa a cuidar de Direito Administrativo, não deveriam situar-se no Título II da Constituição, mas no Título VIII, na Ordem Social. Sem prejuízo da Constituição fazer distinção entre iniciativa privada e serviço público, a aposentadoria, a previdência social do servidor público, do militar, do magistrado, do parlamentar, tudo aquilo que diga respeito à seguridade social, ou qualquer outro nome que se lhe dê, deveria ficar geograficamente concentrado no Título VIII, ou qualquer que seja o título, mas reunido ali. Com sentido não apenas de localização geográfica, mas também para permitir uma possível interpretação, e com vistas a uma universalidade sobre a qual discutiremos mais adiante.

Entendo que o artigo 40 deveria estar situado no Título II e não onde está. Da mesma forma, penso que matéria de direito laboral, que está no artigo 6º da Constituição, também deveria se deslocar para a Ordem Social e lá, em apartado, ficar, como aconteceu em outras constituições, se não me engano, no artigo 165 da Constituição de 1967.

Com relação ao servidor, eventuais novas regras da Previdência para o funcionalismo, partindo da idéia principal de uma proteção social com universalização, só tem algum sentido e viabilidade legislativa, política e institucional se estabelecidas para o futuro.

Penso que não se consegue alterar a situação do servidor público no Brasil, uma vez que não existe uma técnica de incorporação de proteção igual para todos os brasileiros. Quando falo em servidores, estou me referindo a militares, parlamentares, magistrados, sem que se respeite, do ponto de vista jurídico, a expectativa de direito. Esta não tem nenhuma validade se a Constituição não a contemplar. Expectativa de direito, sem norma legal ou constitucional, é nada juridicamente. Isto traz implicações no que tange à expectativa política do servidor, que ingressou na administração, normalmente por via de concurso, aderindo a um vínculo jurídico que era a sua vontade.

Quaisquer novidades aqui propostas ou que venham a ser introduzidas, devem ser feitas a partir do momento em que entre em vigor a nova emenda constitucional. Seriam regras para o futuro, respeitando-se as situações anteriores. Claro que, para viabilizar a idéia, isto deverá passar por uma acomodação política.

No que diz respeito ao servidor, entendo que ainda devemos enfrentar um outro problema - se não o fizermos agora, teremos que fazê-lo brevemente -, a definição do que deva ser, se decomposta a Previdência, a remuneração do servidor. Se decomposta em duas partes, básica e complementar, numa técnica de proteção social, que pode ser - ainda me posiciono contra a seguridade social - a previdência social, entendo que deveria haver uma divisão da remuneração de todos os servidores em duas partes, atendidas por uma previdência básica e por uma previdência complementar. Evidentemente, esta previdência complementar dos servidores seria estatal. Não consigo conceber outra idéia que não seja a do ingresso facultativo e, em tendo sido feita a opção do servidor quanto ao regime no momento do seu ingresso, o Estado, por força de lei, deveria aderir a esta opção do trabalhador, para que a manutenção dessa proteção, em caráter integral e vertical, se mantivesse.

A idéia é que tenhamos uma previdência básica para o servidor, assemelhada, respeitadas as diferenças, à previdência básica dos trabalhadores da iniciativa privada. Da mesma forma, uma previdência complementar. No caso do servidor, necessariamente, estatal mas, obviamente, custeada por contribuições do servidor e do Estado. No caso do servidor federal, deve-se aperfeiçoar a redação do artigo 149, parágrafo único, da Constituição, onde, por cochilo da Assembléia Nacional Constituinte, não se vê ali contribuição nem previdência social do funcionalismo federal.

Leio, para quem não se lembra do artigo 149, parágrafo único.

"Art. 149....."

Parágrafo único. "Os estados" - não começa com a União -, "o Distrito Federal e os municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício desses, de sistemas de previdência e assistência social."

Aqui se omitiu a União. Obviamente que a interpretação jurídica conduz à idéia de que sendo contributiva a previdência social - e é possível extrair-se isto de diversos dispositivos da Carta Magna -, a União está autorizada por lei, seja complementar ou ordinária, a instituir a contribuição dos seus servidores. Entretanto, o dispositivo tem que ser modificado, se é que ele deve ser mantido.

Teremos que enfrentar esta questão de saber se o servidor vai continuar tendo um regime fechado - este do artigo 40 - com ou sem contribuição, mas com proventos iguais aos vencimentos e, até mesmo, se ele pode, ou se deve, numa verdadeira técnica securitária, ter um dispositivo como este do artigo 40, Parágrafo 4º, que leio para os senhores.

*Art.40.....

4º "Os proventos da aposentadoria"- aqui a palavra proventos está tomada no sentido certo - "serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividades". Até aí, tudo bem, é apenas uma cronologia. Fixou-se a data-base dos jubilados, vinculando-se à data-base de alteração dos vencimentos dos ativos - "sendo também estendido" (aqui está uma questão, para a qual solicito a atenção dos senhores) "aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrente de transformação, reclassificação de cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei."

Esta idéia de se manter os proventos do servidor inativo iguais ao vencimento do servidor em atividade, deve ser eliminada da Constituição ou estendida a todos os beneficiários da Previdência Social, também da iniciativa privada.

Os motivos que levaram à contemplação deste dispositivo na Carta Magna, se lógicos, têm que ser, necessariamente, estendidos a todos os trabalhadores. Esta questão deve merecer reflexão dos estudiosos e uma análise no sentido de um aposentado como eu - e este é o meu caso - começar a ter aumento na aposentadoria, porque os fiscais da ativa têm agora uma gratificação nova, chamada Gratificação por Computação. Por que devo receber esta vantagem, se na época em que trabalhei, e até hoje, não entendo nada de computação?

A contribuição do servidor tem que ser definida, e o artigo 149 deve ser revisto, de tal sorte que fique claro. Precisa ficar escrito na Constituição que o servidor tem que contribuir para a Previdência Social.

Limite da pensão. No artigo 40, Parágrafo 5º, há um dispositivo que, nestes 40 seminários do qual participei pelo Brasil, provocou muita discussão. Qual é o limite de pensão a que está-se referindo? É só uma questão de melhorar a redação e estabelecer-se que o valor da pensão é um limite que o município, estado, Distrito Federal ou União vão estabelecer por lei. A redação não está muito clara.

Voltando à questão da nomenclatura, percebi que na Constituição a técnica de proteção brasileira é mencionada de quatro maneiras diferentes. Referindo-se sempre à previdência as expressões utilizadas dão a idéia de previdência. Ora se fala em assistência - a este ponto se

chegou; ora na própria previdência, o que me parece correto; ora se fala em seguridade social, mencionada em diversos dispositivos, sem contar o Capítulo II do Título VIII, onde se fala em bem-estar social, uma idéia mais abrangente ainda que a seguridade social, e até mesmo em proteção social. Entendo que estas expressões devem ser uniformizadas, quando a Lei Maior estiver se referindo à mesma instituição.

A questão da universalidade é a mais importante no tocante ao servidor. Este é o assunto que vai provocar mais polêmica. Como será conduzida esta universalidade? Respeito os direitos dos servidores atuais, e que eles devam se instrumentalizar através de institutos jurídicos assemelhados. Por exemplo, se o benefício do trabalhador da iniciativa privada é calculado com base nos últimos 36 salários-de-contribuição, corrigidos pela variação integral do INPC, também deve ser este o do servidor.

Não estou afirmando que os benefícios do servidor devam ser pagos pelo INSS. Podem continuar sendo pagos, em cada caso, pelo Tesouro Nacional, mas deve haver uma identidade de conceitos. Se existe companheira para a iniciativa privada e o conceito é este, união estável - o mesmo conceito deve ser usado para o servidor público. Até mesmo para os militares, é claro. Penso que a aposentadoria proporcional do servidor, e também do trabalhador da iniciativa privada, deva ser objeto de reformulação, de reconsideração.

Numa reforma ampla do modelo previdenciário, parece-me que não cabe a aposentadoria proporcional. É assunto para grande meditação, já que temos diferentes situações e a lei é uma só. Com isto, termino a parte que diz respeito aos servidores. Agora, gostaria de falar alguma coisa sobre o sistema tributário nacional, para, finalmente, chegar ao Título VIII, da Ordem Social.

Muito se tem escrito neste País sobre a natureza da Previdência Social e, acredito, até sem termos alcançado este conceito, mesmo porque ele vem evoluindo. Muito se tem falado sobre a natureza jurídica do financiamento da Previdência Social, da contribuição previdenciária.

Tenho dois arquivos de quatro gavetas, com mais ou menos 800 pareceres, sobre as mil parcelas que integram ou não o conceito de salário-de-contribuição.

A discussão para definir se contribuição previdenciária é tributo ou não é longa. Ela se desdobra na prescrição e na decadência.

Isto gera grandes dificuldades e tem atrasado o desenvolvimento da própria administração. Não diria do Direito Previdenciário, porque foi justamente esta decadência, prescrição, natureza jurídica da contribuição previdenciária que despertou nos tributaristas o interesse pelo Direito Previdenciário. Ele até cresceu nestas discussões.

Tenho a impressão de que as discussões vêm desde a Emenda Constitucional nº 8, de 13 de abril de 1977, e, agora, com a Constituição de 1988, no sentido dessa distinção, não obstante os esforços do professor Yves Gandra da Silva Martins, que tentou até tributar a contribuição previdenciária.

Penso que esta é atípica e não tributária, e que temos no País um sistema exacional que divido em dois grupos: um sistema tributário, composto de tributos, impostos, taxas, contribuições de melhoria - e aí, por favor, resolvam se empréstimo compulsório é tributo ou não - e contribuições sociais como, fundo de garantia, décimos terceiros, contribuição de previdência. Portanto, no Título VI, hoje conhecido como Sistema Tributário Nacional, deveriam ficar somente os tributos. O artigo 49 não deveria permanecer e sim deslocado para o Título VIII. Julgo que toda matéria de custeio, financiamento e benefício, que diz respeito às contribuições e prestações, deva ficar no Título VIII, e que a distinção entre tributo e contribuição social se faça claramente em nível constitucional.

É possível perceber que, no curso das últimas emendas constitucionais, das últimas reformas, ainda não chegamos a um ponto ideal. Penso, também, que neste sistema exacional devam haver regras universais aplicáveis a tributos e a contribuições - princípios, diretrizes gerais de exação que podem ser utilizados - dada a semelhança entre eles.

Menciono, aqui, algumas regras que poderiam ser fixadas no campo do Título VI. A reincidência, para não falar em bicontribuição até porque iríamos entrar em conflito para saber se existe bicontribuição social com tributo - a anistia, a isenção, a periodicidade de implantação. Temos que decidir se vamos manter a trimestralidade da contribuição social, a anualidade - afetada pela aprovação de uma emenda constitucional -, a isonomia e, fundamentalmente, a capacidade contributiva que, de modo geral, para todas as exações é importante, e que diz respeito à Previdência Social, também.

Proponho, ainda, o deslocamento do artigo 192, inciso II, que não está na área tributária, mas no título financeiro, no Título VII, que cuida de previdência privada. Sugiro que este dispositivo seja deslocado para o Título VIII. Como se trata de previdência privada, que seja deslocada para o campo da Ordem Social.

É da Ordem Social que agora falo alguma coisa. Tenho a impressão de que não temos Seguridade Social no País. Há uma proposta, uma carta de intenções na Constituição e, algum dia, até poderemos ter esta técnica de proteção social. Penso que a nossa condição econômico-social não permite a plena e efetiva realização desta técnica idealizada pela Assembléia Nacional Constituinte.

Temos uma Previdência Social - a par de assistência à saúde, assistência social - ainda não inteiramente consolidada, definida, nem seus princípios enraizados. Talvez este Capítulo II, do Título VIII, não devesse ter por título "Seguridade Social", e sim "proteção social", uma vez que, dentro do Título VIII, deveria ficar situada toda a matéria laboral.

Imagino que o Capítulo II deva ser denominado "Da Proteção Social". É uma expressão genérica, ampla e vai compreender, eventualmente, a própria seguridade, quando isto for possível.

Seria preciso que a Constituição se posicionasse claramente sobre a técnica de proteção social desejada para o País. Queremos a seguridade? Sou contrário! Mas seria voto vencido. Queremos a previdência? Que esta definição do Estatuto Fundamental se fizesse através de

diretrizes e princípios, como os que se vêem no parágrafo único do artigo 194, melhorando um pouquinho este elenco, mas, evidentemente, começando pela universalidade de cobertura e de atendimento.

Mas, que a Constituição sinalizasse, na pior das hipóteses, e indicasse claramente, na melhor delas, qual a técnica desejada para o País, se vamos ter uma previdência como parece até aqui ou uma seguridade. Em sendo uma seguridade, que sejam indicados os instrumentos de custeio e quais os tipos de serviços a serem prestados.

Ainda à guisa de nomenclatura, pode-se, neste inciso II do parágrafo único do artigo 194, retirar a expressão "urbanos rurais". Um *casuismo* decorrente do fato de que até 1988 havia uma perversa distinção no tocante a direitos e obrigações dos trabalhadores rurais e urbanos. Continuar fazendo esta referência consubstancia a manutenção de um certo preconceito. Melhor que ficasse "uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações". Não há porquê dizer urbano e rural, já que está-se pretendendo atingir todo o universo possível. Não há que referir-se ao trabalhador rural e muito menos ao urbano. Todos os trabalhadores devem ter os mesmos direitos, desde que possam preencher os requisitos. Não há necessidade da distinção.

Gostaria de citar o artigo 201, fazendo algumas observações rápidas, a partir do parágrafo primeiro. De modo geral, entendo que devesse haver uma exclusão à referência ao homem, quanto à pensão. A lei ordinária, que diga se o homem tem direito à pensão da mulher. Não há necessidade da Constituição falar sobre isto, já que diz muitas vezes, no começo do artigo 3º, que há igualdade entre homem e mulher. Isto não é dispositivo para constar na Constituição, quando esta estabelece a igualdade em várias oportunidades, e a manifesta quando concede proteção especial à mulher.

Parágrafo primeiro: manter a universalidade. Este parágrafo diz que qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da Previdência Social, mediante contribuição, e fixa, inclusive, a contributividade. Melhorado, mostra a abrangência da técnica.

Excluir o parágrafo segundo, por ser *casuístico*, temporário. "É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei." Este princípio de reajustamento do benefício, esta diretriz, está inteiramente contido no princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios, e está como diretriz da técnica protetiva no inciso IV, parágrafo único do art. 194. Os benefícios não podem ser reduzidos; logo, havendo inflação, na data-base eles têm que ser reajustados.

Excluiria, da mesma forma, o parágrafo terceiro: isto não é dispositivo que devesse constar da Constituição. "Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício serão corrigidos monetariamente." Bastaria que na Constituição houvesse uma disposição no sentido de que faz parte do direito adquirido a preservação do valor real, não só para a Previdência, mas para todas as relações econômicas e financeiras. Aí, obviamente, o salário-de-contribuição teria que ser corrigido e, se fosse o caso, por receio do constituinte, que constasse da lei ordinária.

Parágrafo quarto. Considero desnecessário este dispositivo constar da Constituição. Que conste de lei ordinária, tudo bem. Diz ele: "os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária..." Isso é definição de salário-de-contribuição. Não tem que estar na Constituição e sim na lei, quiçá no regulamento, porque é matéria atuarial. Colocar na Constituição a definição de salário-de-contribuição, de uma fração de salário-de-contribuição, não tem sentido.

Parágrafo quinto. O valor mínimo deve ser mantido, pois é uma conquista. Por algum tempo, deve continuar na Constituição. "Nenhum benefício que substitua o salário-de-contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo. Aqui se esquece da pensão. A redação precisaria ser melhorada, pois há referência apenas ao segurado, que poderia ser trocada para "beneficiário". Os senhores têm um exemplo de como uma palavra tem efeito jurídico.

Parágrafo sexto. Também não é matéria para Constituição. A referência à gratificação natalina dos aposentados deveu-se a um problema localizado, a uma briga de seis meses, que aconteceu na véspera da promulgação da Constituição. "A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano." Valor dos proventos! Na iniciativa privada ninguém recebe proventos; e sim remuneração. Mais uma vez, uma palavra usada de maneira imprópria. Este dispositivo pode ser excluído.

Parágrafo sétimo. Fala de previdência complementar pública, objeto de um seminário que aconteceu aqui: "A Previdência Social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais." Ele deve ser retirado? Esta redação, um tanto quanto precária, está promovendo uma grande discussão. O que quer dizer previdência social? INSS? MPS? Ou a expressão "previdência social" está comparecendo como instituição? Não, poderia ser iniciativa privada.

Tenho a impressão de que este dispositivo deveria ser inteiramente reformulado, e nele se disciplinasse toda a previdência complementar, pública e privada e, no que diz respeito à previdência privada, a aberta e a fechada. Neste momento, que se disciplinasse a complementação. Como fica isto? Qual deve ser o alcance da previdência básica? Ou, até se for o caso, o constituinte deve permitir ao legislador ordinário o poder de fixar este limite vertical, o alcance da previdência básica: dez salários-mínimos, por exemplo. Não se deve colocar este número aqui, absolutamente, mas autorizar o Poder Legislativo ordinário a fixar o alcance da previdência básica, disciplinando, amplamente, a previdência complementar privada. Há um dispositivo, no artigo 192, inciso II, mas é muito restrito. Agora é a hora de se falar nesta complementação.

Quanto ao artigo 202, também tenho algumas observações a fazer. No *caput*, eliminaria o conceito de salário-de-benefício. Tenho uma pequena participação nesta redação. Juntamente com o Deputado José Serra, batalhei, na ocasião, para que o conceito comparecesse aí. Hoje, arrependo-me um pouco disto, pois não tinha noção de que a Constituição ia descer a pormenores de regulamento.

O conceito de salário de benefício é matéria atuarial. Na pior das hipóteses, deveria constar do regulamento, na lei, que é onde deve constar o conceito de benefício. Evitar-se-iam estes confrontos que estão acontecendo agora, nos quais a Constituição tem um conceito e a lei outro. Não é matéria para a Constituição a definição de salário de benefício. É matéria atuarial e deve constar da lei, para dar alguma segurança, evidentemente. Este conceito deve, portanto, ser eliminado do texto constitucional.

Penso que deve haver referência aos benefícios que a Constituição consagra, e manifestar-se, incisivamente, sobre a aposentadoria por tempo de serviço ou não.

Imagino que, conforme antecipado, não deve haver referência à aposentadoria proporcional, pelo menos na Constituição. Se a discussão chegar à conclusão que deve continuar havendo, se os atuários concordarem que o modelo vigente comporta uma aposentadoria proporcional do homem e da mulher, que isto conste em lei ordinária.

Finalmente, quanto às prestações, imagino que pudesse haver uma sinalização para alguma coisa em torno de um benefício que viria a substituir a aposentadoria por tempo de serviço, a especial e a por idade: um único benefício que incorporasse esses três, evidentemente, observando a instituição precedente. Passo à parte final: o financiamento da Previdência Social.

A primeira idéia que me vem à mente é uma universalidade de contribuintes e que aqueles princípios de exações, universais, também devam ser aplicados, particularmente os da equidade, da capacidade contributiva e da diversidade da base de financiamento.

Temos que abraçar a idéia da multiplicidade de fontes de custeio. Estas fontes de custeio deveriam ser apenas duas. Em primeiro lugar, da pessoa humana. Não me refiro mais ao trabalhador, porque, seja na Previdência, seja na Seguridade, sempre se facultou àquele que não trabalha também contribuir. E hoje, não obstante tratado em apenas um único artigo, nas Leis nºs 8.212 e 8.213, o segurado facultativo é uma demonstração magnífica de que qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da Previdência Social.

A contribuição deve ser da pessoa humana e não do trabalhador. Claro que ele está aí compreendido. Entendo que, numa previdência que conceder cobertura a todos, não só horizontal, como também vertical - todo o salário, evidentemente, até um certo limite, fixado pelo atuário -, a participação desta pessoa humana deve ser maior do que vem sendo.

Segundo alguns números, a participação do trabalhador no total da receita da previdência é da ordem de 16%, ficando a empresa - leia-se a sociedade -, por via de repasse, com 84%.

Num país cuja pirâmide salarial é bastante achatada, onde as pessoas que ganham até cinco salários-mínimos representam 75% do conjunto da sociedade, temos uma figura com uma grande base e um afunilamento no gargalo. Esta é uma construção atípica de composição da curva salarial. Se não onerarmos, particularmente, na fração complementar da contribuição, aquele que ganha bem, a grande massa de assalariados estará mantendo este pessoal que está no topo.

Imagino uma grande participação do trabalhador na contribuição, de tal sorte que quem estivesse contribuindo sobre 20, 30 salários, estaria com uma alíquota da ordem de 16%, por aí, ouvido o atuário. É evidente que deve haver uma maior participação para que a sociedade não tenha que manter esta minoria de pessoas bem aquinhoadas.

De parte da empresa - outra vez, leia-se sociedade -, duas bases de cálculo: faturamento e folha de pagamento. Analisaremos, então, as diversas situações.

Poderíamos imaginar, para alguns segmentos econômicos, apenas a folha de pagamento; para outros, apenas o faturamento; e, possivelmente, para a maioria das atividades, uma combinação de faturamento e folha de pagamento.

A União não deve contribuir para a Previdência Social, salvo enquanto empregadora, quando parte no vínculo com o servidor ou com o empregado, ou na retaguarda, para suprir deficiências do sistema.

Qualquer destas modalidades que podem ser concebidas como fonte de custeio pode ser boa, se bem realizada. Mesmo o mecanismo atual, com exceção do lucro. Excluiria imediatamente a incidência sobre o lucro, porque a empresa brasileira não dá lucro, o lucro é escondido. A incidência sobre folha de pagamento e faturamento, se bem realizada, aperfeiçoada, e bem fiscalizada, é capaz de atender às necessidades.

Alguns bons sistemas podem ser imaginados, mas poderão ser frustrados se não conseguirem realizar-se integralmente. Não adianta ficar imaginando concurso de prognóstico, provavelmente vão taxar, com o IPMF, os cassinos que estão para ser abertos. No caso do IPMF - não tenho o texto aprovado -, pelo que ouvi dizer, pelo que se antecipa, a Previdência vai baixar as alíquotas em 0,25%, e o INSS vai pagar 0,25% a mais para os aposentados. Estou imaginando que o sistema vai perder 0,50%, porque vai pagar nos benefícios 0,25% a mais e vai deixar de receber 0,25% nas contribuições. Estes recursos vão para o banco e depois voltam para o sistema. Pelo menos metade deste dinheiro volta para ele. Não consegui entender este mecanismo. Para mim, é uma demonstração de desespero do legislador e do administrador, na busca de resolver o problema de caixa em 90 dias. Parece que o IPMF é a solução para pagar os 147,06%, o "buraco negro" e o represamento. Temos que imaginar alguma coisa um pouquinho mais adiante.

Evidentemente que esta reforma da Constituição deve ter por base, por fundamento maior, primeiro, uma definição da sociedade; de quem entende; de quem pode fazer; de uma ampla reformulação do modelo. Se estamos pretendendo alterar a Constituição, temos que, primeiro, saber o que queremos para a previdência social no Brasil, que modelo vamos ter. Definir a técnica: vai ser previdência mesmo? Que previdência? Em que moldes? Com aposentadoria por tempo de serviço? Com contribuição do trabalhador rural ou não? Com benefício mínimo?

Depois de desenhado este modelo, poderemos propor, então, as alterações constitucionais que venham dar sucedâneo jurídico para isso.

Muito obrigado.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço ao professor Wladimir Novaes Martinez por sua brilhante exposição. Nesta segunda etapa, a palavra será franqueada ao público para perguntas.

Itamar Hermes - Professor Wladimir, quando o senhor se referiu à igualdade de tratamento para fins de aposentadoria de todo o trabalhador brasileiro, independentemente do setor de atividade, achei a idéia realmente excepcional. Se pretendemos uma sociedade justa, este é o caminho para que haja justiça e igualdade em relação a todos os trabalhadores.

Chamou-me atenção a questão da aposentadoria excepcional do anistiado. Em princípio, quero dizer que não tenho nada contra, nem a favor do anistiado. Com referência ao tratamento dispensado pelo Regulamento de Benefício da Previdência, acho exagerado.

Diz o artigo 126: "Os segurados de que trata essa seção" - correspondente ao anistiado - "terão garantidas as promoções na inatividade, ao cargo, emprego ou posto a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade, respeitadas as características e as peculiaridades da carreira a que pertenciam."

Vem o artigo 127 e diz: "A aposentadoria excepcional independe da implementação dos pressupostos da legislação da Previdência Social, tais como o tempo de serviço mínimo, carência e seu valor, que não decorre do salário de benefício".

E tem mais: "A aposentadoria do anistiado tem valor integral aos 35 anos de serviço" - quer dizer, se ele tivesse um ano de contribuição, aposentar-se-ia com benefícios correspondentes a 35 anos de serviço - para o segurado de sexo masculino, e aos 30 anos para o feminino.

Wladimir Novaes Martinez (Conferencista) - Verifica-se uma distorção igual para o ex-combatente e também para entidades de fins filantrópicos. A Previdência Social, através da Lei nº 3.577, de 1959, financia a assistência social. Isto é uma distorção do sistema. A assistência social não pode ser custeada com contribuições da Previdência Social. Tem que ser com contribuições da sociedade, via Tesouro Nacional ou qualquer outro encaminhamento. A mesma coisa acontece com o ex-combatente, e, finalmente, chego ao anistiado.

Não quero entrar no mérito se o ex-combatente deva ou não deva ser premiado por ter, em alguns casos, até se postado no alto de um edifício da Av. Vieira Souto, no Rio, e, com um binóculo, vigiado o Oceano Atlântico e um possível submarino alemão e, com isto, granjear aposentadoria de ex-combatente. O caso mais dramático é o daquele diretor da Coca-Cola, que, hoje, deve estar recebendo por volta de 200 milhões de cruzeiros por mês.

Se o País e a Constituição - existem normas para isto -, num determinado momento histórico, resolveram premiar os pracinhas, os ex-combatentes, que o façam. Não entro no mérito, mas que o façam às custas do Tesouro Nacional e não da Previdência Social, onde existe

bilateralidade de contribuição e benefício: eu pago, eu tenho uma poupança coletiva obrigatória, que é minha.

Isto tem que desaparecer. No meu modelo previdenciário, proponho que esta parte excedente saia da Previdência. Este ex-combatente também tem contribuição até o limite, e o que ele contribuiu deve receber de volta. A diferença entre este valor e aquilo que a sociedade está querendo dar para ele, porque ele defendeu o País, o Tesouro Nacional que pague.

Vale o mesmo para o anistiado e o exilado, duas figuras tratadas na Lei nº 6.383, de 1979, e na Constituição. O senhor não pode nem culpar muito o legislador ordinário, porque no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias constam longos parágrafos a favor deles.

A lei comete esta distorção iniciada na Constituição. Não poderia haver aposentadoria por tempo de serviço para quem não trabalhou nem contribuiu. Se, eventualmente, entendermos que devemos premiar aqueles que foram exilados, que tiveram de fugir do País por motivos políticos, temos que encontrar um outro mecanismo, não o previdenciário.

Penso que não deva ser a Previdência a pagar isto. Se a sociedade está premiando, concordo, mas que não seja a Previdência a pagar. Eles não podem ter benefícios previdenciários custeados pela sociedade. Também não concordo com a Lei nº 6.696, de 1979, que permitiu aos eclesiásticos contarem todo o tempo, de 1960 a 8 de outubro de 1979, como contribuição mínima. Aquilo foi uma anistia. Que o Brasil é um país católico, tudo bem, mas, de alguma forma, que o pessoal contribua dentro das igrejas - quem quiser, facultativamente - para permitir que este tempo de contribuição seja contado em condições régias.

Estou inteiramente de acordo com o senhor. Uma extraordinária distorção, que tem que ser alterada desde já na Constituição e, depois, na norma infraconstitucional. No seu modelo previdenciário, está escrito exatamente o que o senhor falou.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Continua franqueada a palavra. Solicito que se identifiquem.

Solon Magalhães Viana - Sou Coordenador de Política Social da SEPLAN. É evidente que o tempo que lhe concederam, e que disciplinadamente cumpriu, não lhe permitiu dar-nos alguns detalhes de suas posições. Refiro-me a duas questões básicas: o senhor apontou como fontes naturais de financiamento da Previdência - e aí não ficou claro se o senhor se referia à Previdência ou ao conceito atual de seguridade - duas fontes: folha e faturamento. Estaria embutida nesta idéia a questão da unificação da arrecadação? Como complemento a esta pergunta, assinalo sua referência a estas fontes como financiamento da Previdência, entendido, como este, o conjunto de benefícios em dinheiro, ou estaria se referindo à seguridade social?

No primeiro caso, entenderia por exclusão - e aí, então, pergunto, que saúde e assistência social seriam financiados com recursos ordinários do Tesouro? Estas são as duas questões.

Wladimir Novaes Martinez (Conferencista) - Quando me preocupei - e há muito tempo me preocupo com isto - com a natureza da Previdência Social e, assinaladamente, com a jurídica, da contribuição previdenciária, cheguei à conclusão de que a instituição previdência social é do trabalhador. Pertenceu, nos seus primórdios, até 1883, na Alemanha de Bismarck, e até 1923, no Brasil, ao trabalhador, através dos Fundos Mútuos que então existiam: os Montepios. Num determinado momento, o que tornou possível a ampliação do conceito de previdência, o Estado combinou a obrigatoriedade de filiação e de contribuição com a sua gestão. Expropriou o indivíduo com a contribuição e não fez o mesmo com a empresa, porque esta transferiu os custos à sociedade. De tal sorte que a contribuição previdenciária é salário socialmente diferido. Toda a arrecadação da Previdência Social, para mim, é salário - estou usando a palavra salário, aqui, no sentido restrito e não no sentido de remuneração, é este vezo de chamarmos de salário. A meu ver, 8, 9, 10% é uma parte do salário do trabalhador que lhe é expropriada e canalizada para um fundo, e os 20, 21, 22 ou 23% da parte da empresa é também uma parte do salário do trabalhador, que, na concepção de previdência social, lhe será entregue no momento em que a lei entendeu cabível, na melhor hora, quando ele precisa deste meio de subsistência por estar velho, inválido, morto, quando não tem condições de obter esta subsistência. É salário!

Assim sendo, se toda a receita previdenciária, se todo o financiamento - que é tudo matéria de benefício - todo o dinheiro é do trabalhador, embora fora de suas mãos por algum tempo, então, a Previdência é do trabalhador e não do Estado.

O Estado - e fez bem - assenhorou-se da previdência, porque não cabia mais a gestão de uma entidade tão grande permanecer nas mãos de particulares. É exatamente o tipo de atividade que o Estado deve gerir. Não seria permitido, em face do regime econômico, que houvesse esta administração pelo próprio particular. Ele teria que entregar também a um órgão gestor, não poderia fazê-lo com as próprias mãos. Mas é dele. Entende-se que a contribuição previdenciária não é tributo, como não o é o Fundo de Garantia, mas um valor que pertence ao trabalhador e que o Estado arrecada, por questão de facilidade, e que deve devolver em determinadas circunstâncias, convencionadas.

Assim sendo, imagino que a receita previdenciária deva ser inteiramente canalizada para o órgão gestor, Ministério e INSS, e não para o Tesouro Nacional. Não vejo sentido da receita do FINSOCIAL, que está no artigo 23 do Plano de Custeio, ir para o Tesouro Nacional e, depois, se for o caso, ser, porque, às vezes, não é repassada à Previdência Social. Isto prestou-se, inclusive, para que o professor Yves Gandra construísse uma teoria, segundo a qual, se o valor faz parte do Orçamento da União, é tributo. Ora, o que é isto?! Se eu colocar um gato no forno e assá-lo, ele nunca vai virar pão! Só porque os depósitos ficaram lá, na conta do Tesouro Nacional? Continua sendo um gato assado!

A receita deveria ir diretamente para o Orçamento da Previdência Social, mas o Estado gosta de manipular estes recursos... Temos que trabalhar na reforma da Constituição - e o senhor me abriu espaço para falar mais um pouquinho - para que haja, na parte orçamentária, dispositivo no sentido de que, tanto no que se refere à unificação da arrecadação, à receita proveniente da folha de pagamento, como a do faturamento e até, caso mantida, a do lucro (e sou contra), a do concurso de prognóstico, e o IPMF, que esta receita seja gerida, arrecadada,

fiscalizada, controlada e encaminhada ao orçamento da Seguridade Social, para o INSS. Não tem que passar pelo Tesouro Nacional. O fato de transitar por lá não muda a natureza. Entendo que o gestor destes recursos tem que ser o Ministério da Previdência Social.

Não sei se respondi à sua primeira pergunta. Quanto à segunda, acho que o senhor queria que se fizesse uma distinção entre previdência e seguridade. Não deixei clara minha idéia do que entendo por seguridade, e, portanto, se estes recursos devam ir para a Previdência ou Seguridade, com desdobramentos para assistência social e saúde. Vou dar o conceito de previdência e de seguridade.

Para mim, previdência social é uma técnica de proteção social, é gênero. Tem por objetivo oferecer os meios de subsistência à pessoa humana, por motivo de nascimento, incapacidade, invalidez, reclusão, ausência, desaparecimento, morte e, também, tempo de serviço - quando a pessoa não pode mais, graças ao trabalho, obter os meios de subsistência - mediante uma contribuição obrigatória e filiação imposta. Este é o conceito de previdência social: uma técnica que substitui, através da prestação, os meios de subsistência da pessoa quando ela não pode obtê-lo pelo trabalho - entendido trabalho no sentido até mais amplo, porque compreendido também o facultativo, uma pessoa que não trabalha. Se não existisse o facultativo, a proteção não se realizaria. Imagine o senhor que uma mulher tenha contribuído 29 anos e não pudesse contribuir no último ano para se aposentar. O segurado facultativo, no caso, é um adereço que completa a proteção.

Por seguridade social, entendo uma outra técnica de proteção social inexistente. Só existe no Brunei, uma ilha do Pacífico, onde toda vez que alguém vai fazer um buraco para enfiar uma estaca sai um jato de petróleo, onde há a maior renda *per capita* do mundo. Também temos seguridade social na Costa Rica, aquele país menor que Brasília. Costa Rica tem três milhões de habitantes. Uma vez, conversando com um delegado da Costa Rica, ele me disse que lá não havia Ministério dos Transportes, porque o país comportava apenas 400 quilômetros de estradas e eles estavam prontos; então, acabaram com o Ministério dos Transportes. É o único país da América Latina que não tem Exército. Disse-me que lá há quatro hospitais e são suficientes. Eu disse: os seus quatro hospitais são menores que o Hospital das Clínicas em São Paulo e os 400 quilômetros são menores que a quilometragem que liga Rio a São Paulo. Vocês estão num país que não tem problemas. Então, puderam criar a tal da seguridade social, até porque não tem nada a ver com o tamanho do país, a produtividade do povo é que é suficiente.

Há um pouquinho de seguridade também na Nova Zelândia e na Inglaterra, em matéria de assistência à saúde. No resto do mundo, não tem seguridade social, embora o nome previdência social, freqüentemente, em especial na língua hispânica, se refira mais à assistência social.

Para mim, seguridade social é uma técnica de proteção mais ampla, inteiramente universal, onde todos os trabalhadores são filiados - como pretendo que aconteça aqui, sejam eles servidores, parlamentares - sob os mesmos conceitos de concessão de benefícios, na qual as prestações são aferidas em função da necessidade da pessoa e não de sua capacidade contributiva.

Neste sentido, um operário que tenha dez filhos vai receber uma aposentadoria maior do que outro que ganhe o mesmo, mas que só tenha um filho. Isto porque a necessidade do primeiro é maior. E a contribuição da pessoa é estabelecida segundo a sua capacidade contributiva. Esta, para mim, é a idéia de seguridade social. Daí, como não a temos e não a teremos tão cedo porque o País não oferece condições econômicas e sociais para dita seguridade, entendo que esta receita, via folha de pagamento e faturamento, no momento, deva ser canalizada inteiramente para a Previdência Social, criando, o Estado, através de seguro social, a assistência médica. É impossível ministrar assistência médica no País, sem seguro. Com a participação extraordinária da iniciativa privada nesta área, já que o Estado tem que oferecer o mínimo - leia-se SUS -, estas duas partes, assistência à saúde e assistência social, deverão ser pagas por contribuições da sociedade através do Tesouro Nacional, entrando aí o Ministério da Saúde e o Ministério da Ação Social.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Na ordem de inscrição, passo a palavra à Dra. Sandra Almeida, da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

Sandra Almeida - Ao que parece, Prof. Wladimir, o senhor concorda que a Constituição deva explicar as bases de incidência que constituirão as fontes de financiamento da Seguridade Social. No caso, o senhor se referiu expressamente à folha de salários, com uma denominação mais abrangente - folha de pagamentos ou folha de remunerações - e o faturamento.

A meu ver, a explicitação das bases poderia, de certa forma, tornar pouco flexível ao legislador ordinário sua adequação a eventuais necessidades de mudanças. Por exemplo, alguns economistas criticam muito o faturamento como base de incidência. Alegam que ele incide em cascata, que tem efeitos inflacionários e tal. Alguns sugerem, em contraposição, a substituição do faturamento pelo valor adicionado.

Se a Constituição especifica o faturamento, uma futura substituição seria considerada inconstitucional. Então, minha pergunta é a seguinte: não seria melhor que ela não descesse a este grau de detalhe no que se refere à definição das bases que irão compor as fontes e seus financiamentos?

Wladimir Novaes Martínez (Conferencista) - Nós incidiríamos no mesmo problema que a senhora levantou: na constitucionalidade. Estou de acordo com a senhora. Penso que isto aconteceria, que deveríamos mencionar estas bases de cálculo, estes fatos geradores da contribuição, mantendo o parágrafo 4º do artigo 195, que não excluí na minha exposição, e que diz o seguinte: "A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão - e aí fala - da seguridade social...".

Mencionar faturamento, mencionar folha de pagamento e, para dar supedâneo legal à lei ordinária, exigir contribuição - se não os advogados vão alegar que não existe amparo constitucional. Porém, este parágrafo poderá dispor que uma lei - lei complementar, delegada ou ordinária - instituirá outras fontes.

Concordo inteiramente com a senhora que a Constituição, pretensamente fadada a perdurar 100 anos, deva ter uma válvula de escape para, aceitando-se o avanço da tecnologia,

descobrir que é melhor não ser nem o faturamento, nem a folha de pagamento, mas, sim, uma outra base de cálculo. Porém, não excluindo a referência expressa a essas duas bases, a Constituição deve conter um dispositivo abrindo possibilidade de instituição de novas bases.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra, Cláudia Deud, também da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

Cláudia Deud - Prof. Wladimir, gostaria de perguntar sobre a necessidade de mantermos, no texto constitucional, o parágrafo que define a contribuição do produtor rural; quer dizer, há necessidade de uma diferenciação específica para esse contribuinte? Especificamente, gostaria de lhe perguntar sobre a questão do garimpeiro. Pelo texto que está no sistema tributário, sobre o ouro só incidiria o IOF. Mais à frente, na parte relativa à Previdência, teríamos a contribuição do produtor rural incidente, inclusive, sobre o ouro. O Plano de Custeio instituiu esta contribuição de 3%. Isto gerou uma confusão muito grande no Banco Central que vem, seguindo uma lei - a Lei de Custeio -, retirando a contribuição do garimpeiro. Segundo a Lei de Benefícios, todavia, ele continua tendo que contribuir, ou seja, não houve alteração nessa lei. Gostaria que o senhor manifestasse sua posição a respeito do assunto.

Wladimir Novaes Martínez (Conferencista) - Como a senhora verá na gravação, já me referi ao produtor rural. Trata-se do parágrafo 8º. Até falei de um lobby extraordinário da área rural. Imaginei alguma coisa como um anti-Caiado de Castro. Fiz referência a isto.

Penso que tem que ser eliminado este dispositivo da Constituição. Não tem nenhum sentido referir-se a este pequeno empreendedor rural. Esta menção expressa foi um lobby inexplicável. Há uma referência ao garimpeiro, sei do que a senhora está falando. Houve este probleminha com relação à tentativa de retirar o garimpeiro daquela situação de segurado especial, fazendo parte do artigo 12, inciso VII, da Lei nº 8.212, e no mesmo lugar na Lei nº 8.213, mas aí no artigo 11. No meu livro "Comentários à Lei Básica da Previdência", menciono o seguinte: o fato de terem criado duas leis é condenável. A CLPS era uma só.

Empenhei-me, junto ao professor Celecino de Carvalho, num congresso que houve em São Paulo, para que ele tentasse, por todos os meios possíveis, que o regulamento destas duas leis fosse único, que não safssem o 356, 357, 611, 612, porque isto só provocaria o que aconteceu: quando a lei retirou o garimpeiro da condição de segurado especial, portanto, sujeito à contribuição de 3%, e o colocou como equiparado ao autônomo, só fizeram referência à Lei nº 8.212. Este problema é de menor importância, porque trata-se de uma norma anterior à Lei nº 8.213. Então, a senhora pode entender que aconteceu o mesmo com ela, ou seja, o garimpeiro não está mais como segurado especial. Esta lei é a 8.398/92, que tirou o garimpeiro de lá e também do Plano de Benefícios, porque é uma lei posterior, de mesmo nível, e revoga as disposições em contrário. Então, quanto a este problema, afigura-se o seguinte: ele não tem obrigação de recolher os 3%, porque assim definiu a lei, e também resultou derogado o dispositivo do Plano de Benefícios.

A idéia é que não se pretendia, num primeiro momento, taxar este garimpeiro. Com a Lei nº 8.540/92, a situação foi novamente reformulada e foi criada esta contribuição por parte

do produtor rural, pessoa física, do segurado especial, e daqueles contemplados na alínea a) e b) do artigo 12, inciso IV.

A questão está resolvida, pelo menos na segunda parte, ou seja, se é preocupação da senhora o Plano de Benefícios, ele foi substituído neste dispositivo, embora a Lei nº 8.398/92 não tenha se referido a ele. Estou entendendo que, por ser posterior e incompatível com a Lei nº 8.213, esta resultou derrogada.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra a Dra. Leda Bandeira, da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social.

Leda Bandeira - Professor Wladimir, o senhor entende a contribuição do trabalhador como salário. Pergunto: já não estaria expresso no inciso IV do artigo 7º da Constituição Federal que a contribuição do trabalhador é salário? Não estaria definido, efetivamente, este conceito?

A segunda questão é quanto à sua proposta para o título que compreenderia a proteção social numa futura Constituição. O modelo teria por base dois regimes: um geral, obrigatório, e outro facultativo, abrangendo todos os segmentos da sociedade, fossem eles da área privada ou pública. Será que poderíamos simplificar assim a sua proposta?

Wladimir Novaes Martínez (Conferencista) - A senhora poderia repetir a primeira pergunta, do artigo 7º, inciso IV, onde se define salário mínimo como capacidade de contribuição?

Leda Bandeira - O senhor, quando se referiu à colocação anterior, explicou que a contribuição do trabalhador à Previdência Social é salário. Pergunto: este conceito já não se anuncia neste dispositivo constitucional?

Wladimir Novaes Martínez (Conferencista) - A Dra. Leda mencionou o artigo 7º, inciso IV, onde está o conceito constitucional de salário-mínimo. "Salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social" - com capacidade de incorporar a contribuição previdenciária.

A afirmação de que a fração do salário descontada do trabalhador destinada aos cofres do órgão gestor da Previdência é socialmente diferido não é minha. Apenas a estendi à parte patronal. Entenda-se como parte patronal, os 20%, que também são salários, tanto quanto os 8, 9 ou 10% não pagos ao trabalhador quando da prestação de serviços, porém, transportados para o futuro, quando o legislador achar por bem devolver esta importância, porque assim se efetiva esta proteção social. Quando está incapaz, auxílio-doença; inválido, aposentadoria por invalidez; e velho, aposentadoria por idade. Enfim, conforme cada uma das contingências. Estou inteiramente de acordo com a senhora neste sentido. A Constituição sinaliza a composição, de alguma forma, dentro do conceito de salário, desta fração da contribuição.

Sua segunda pergunta é muito mais ampla e enseja reflexão. Estou estranhando a ausência de questões nesta área. Não sei se devido ao fato de não haver aprovação da concepção.

O que a Dra. Leda Bandeira diz, e eu sustento, é que deveremos caminhar, inevitavelmente, para um modelo previdenciário que tenha, em primeiro lugar, uma universalidade horizontal: alcançar todas as pessoas. Aí, trabalhadores da iniciativa privada seriam assemelhados a servidores, magistrados, militares e parlamentares. Uma universalidade vertical, com ou sem limite de renda - tendo sempre que ouvir o atuário, pensando na previdência aberta, em que uma parte da remuneração seria coberta pela previdência chamada básica, oficial, pública, obrigatória: o INSS. Até quanto, não sei. A história vai dizer. Dependendo do crescimento do segmento fechado de previdência privada, do crescimento, validade e experiência do segmento aberto de previdência privada, da previdência pública que se enseja e que propiciou este seminário, dependendo do desenvolvimento da história, é possível. Vejo que isto acontecerá, porque é da experiência mundial que este valor, 17 milhões, em termos de Brasil, deva, no curso da história, diminuir, restando ao Estado, daqui a 30, 35 anos, cuidar da grande massa de assalariados - que ganha até três, quatro, cinco salários mínimos. Mas isto só deverá ocorrer quando o segmento de previdência complementar estiver frutificado, capitalizando, demonstrando capacidade de enfrentar este grande problema, porque serão multidões. A experiência anterior da previdência complementar aberta não é realmente satisfatória. Só o tempo vai dizer se ela vai oferecer garantias. Nos últimos tempos, não ofereceu. Agora, há mais ou menos 12 meses, voltou a dar sinais de que vai ser uma grande garantia.

Imagino então, para todos os trabalhadores, uma previdência básica, obrigatória, pública, gerida pelo INSS, na órbita da iniciativa privada e servidores públicos federais, seja através de institutos de previdência nos estados ou nos municípios. Uma previdência complementar facultativa, na sua maior parte entregue à iniciativa privada, aproveitando o segmento aberto e fechado, e até mesmo comparecendo o Estado, por força, enquanto estiver em vigor o parágrafo 7º do artigo 201 da Constituição. Talvez, o Estado deva permanecer à espreita, para suprir deficiências de algum segmento da sociedade que não tenha conseguido organizar um fundo de pensão.

Se alguma categoria profissional, na qualidade de beneficiária da Previdência Social - digamos dos eclesiásticos - não conseguir organizar algum fundo de pensão ou participar de um fundo multipatrocinado, que o Estado, então, propicie a assistência a tais pessoas, se a iniciativa privada dela não cuidar. Só neste caso deve o Estado participar da previdência publicamente. Mas esta parte complementar, de preferência, deverá ser entregue à iniciativa privada, valendo para servidores de um modo geral. A linha que divide estes dois segmentos deve, com base na experiência, ir se reduzindo no curso da história, se a experiência assim o aconselhar.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Não havendo mais ninguém inscrito, vou tomar a liberdade de fazer algumas perguntas, algumas observações.

Identifiquei uma defesa bastante veemente da especialização das fontes de custeio das diversas áreas que compõem a seguridade social. Percebi, na defesa da especialização da fonte,

uma certa antipatia - tanto por parte do Prof. Wladimir Novaes Martinez quanto do Prof. Celso Barroso Leite - em relação ao conceito de seguridade social.

Gostaria de manifestar uma posição. Acho que houve um avanço ao se tentar dar uma abordagem abrangente àquilo que deveria ser um sistema de proteção social. Pouco importa qual será o nome deste sistema de proteção, se seguridade social ou que outro nome daremos. Até porque, como chamou a atenção no outro evento a Dra. Maria Emília, a manutenção da saúde ou ausência desta se reflete na prestação de benefícios previdenciários e na própria capacidade laborativa do segurado.

Estou plenamente de acordo quando, colocando o dedo na questão de uma certa contradição constitucional, confunde-se aquilo que deve ter um caráter contributivo com o que, em princípio, teria um acesso universal. É preciso que definamos, claramente, a possibilidade e o alcance de um sistema de assistência social e de saúde que, em termos de acesso universal, devem ser financiados pelo conjunto da sociedade. Já com relação à forma de financiamento da Previdência Social, esta deveria estar vinculada ao conjunto das contribuições individualizadas dos segurados ou das empresas.

Penso que a defesa da especialização das fontes, e aí partilho da posição dos professores Celso Barroso e Wladimir Novaes Martinez, não deveria implicar rejeição de um tratamento global à questão de se ter um sistema articulado de proteção social.

Outro aspecto que também percebi foi que, tanto o Prof. Celso como o Prof. Wladimir, incluíram entre os eventos que deveriam ser objeto de cobertura da Previdência Social o decurso do tempo de serviço. Sabemos que isto, hoje, é uma questão bastante polêmica. Polêmica porque está, certamente, arraigada na tradição do sistema previdenciário brasileiro. Porém, quando olhamos a experiência internacional, vemos que pouquíssimos países possuem benefício desta natureza. Em geral, aqueles poucos que o possuem são países produtores de petróleo, similares ao Brunei, em que se furando o chão o petróleo surge, e, então, o financiamento deste sistema está garantido com recurso natural dado pela terra. Felizados aqueles que o têm.

Boa parte das pesquisas e estudos que têm sido realizados, inclusive alguns encomendados pelo Ministério da Previdência, tem apontado para algumas deficiências da proteção do tempo de serviço. Isto no seguinte sentido: seria um benefício regressivo, tendo em vista que aqueles trabalhadores que primordialmente deveriam beneficiar-se desta vantagem, e têm uma entrada precoce no mercado de trabalho, em geral não são beneficiados, em função das peculiaridades do mercado de trabalho brasileiro, e de transitarem do mercado formal para o informal. Em geral, por causa da dificuldade de provar o efetivo tempo de serviço.

Haveria outro aspecto, vinculado à mudança no perfil demográfico da população brasileira, ou seja, uma queda na taxa de fecundidade e, por outro lado, um incremento da expectativa de vida, criando um desequilíbrio entre o número de contribuintes e o de beneficiários do sistema e mesmo entre o tempo de contribuição e o de recepção do benefício, ameaçando, de qualquer maneira, a médio ou longo prazos, a própria sustentabilidade do modelo.

Sei que o senhor é uma pessoa preocupada com o assunto, tendo inclusive publicado um artigo na revista "Conjuntura Social", intitulado "Reflexões sobre Aposentadoria por Tempo de Serviço", onde sugere o que seria uma alternativa à manutenção do benefício como existe hoje. O próprio Prof. Celso, façamos justiça, quando fez a sua exposição na terça-feira passada, também entendia que o decurso do tempo de serviço deveria ser mantido, embora com algum critério limitador de idade. Sei que o senhor também está preocupado com o assunto, tendo inclusive formulado uma proposta, que seria denominada "Fórmula 95", de equacionamento e reforma das modalidades de aposentadorias hoje vigentes.

Gostaria não só que o senhor analisasse as minhas considerações sobre esta questão da especialização das fontes, vis-à-vis um tratamento global de sistema de proteção social, e a aposentadoria por tempo de serviço, a necessidade de ela ser modificada ou não, bem como ouvir sua posição, inclusive sobre a sua "Fórmula 95" já citada.

Wladimir Novaes Martinez (Conferencista) - A resposta às posições do Dr. Marcelo me obrigam, praticamente, a fazer uma outra exposição, porque ele se referiu a questões fundamentais.

Realmente, tenho me posto contra a contemplação da expressão "seguridade social" na Constituição Federal. Devemos este fato - e aqui se presta uma merecida homenagem - ao professor Moacir Velloso Cardoso de Oliveira, que batalhou por esta idéia e, sem dúvida nenhuma, enquanto vivo, foi o nosso mestre.

Sou contra, por entender que, colocada a palavra lá, pior que isto, a tentativa de instrumentalizá-la com alguns institutos, com algumas diretrizes que foram dispostas, pretendemos um avanço muito maior do que somos capazes de suportar.

Penso que é cedo para o Brasil cuidar de seguridade social com aquele sentido mais amplo e até mesmo - é importante que fique registrado - como definido na Constituição, um conjunto de três técnicas: previdência, assistência e saúde.

Vou referir-me a uma pequena questão que diz respeito à saúde, porque se temos uma seguridade que se compõe das três vertentes, deveríamos propiciar, como em matéria de benefício, o atendimento integral da população.

Imagino que o Orçamento da União, inteiramente voltado para a cidade de São Paulo, não seria capaz de atender às necessidades de assistência à saúde dos seus 10 milhões de habitantes, porque a demanda é muito grande.

Entendo que não temos, enquanto país do Terceiro Mundo, condições de oferecer assistência à saúde que o povo precisa. Não podemos dispor de um tomógrafo computadorizado em cada canto do País. Existem estados, como Tocantins ou Acre, que não possuem um tomógrafo sequer. Mesmo em São Paulo, se existirem 20 ou 30, é muito.

Não temos condições de ministrar a todas as pessoas o mesmo nível de atendimento. Somos um país pobre. Não sei se empobrecemos mais nesta última década, mas esta é a

realidade. O que vamos fazer então? Aumentar a participação da sociedade? Tirando da previdência vai ser muito difícil. Tirando da própria sociedade, apropriando recursos hoje aplicados em investimentos - o pouco que se aplica em investimentos - para dar, ministrar essa saúde absolutamente necessária é direito subjetivo? Será que a sociedade está disposta a fazer isto? Estou me referindo, particularmente, às classes média e alta. Será que estão dispostas a se verem privadas, enquanto participantes, assalariadas e consumidoras, para ministrar a assistência ideal? Seria o máximo de solidariedade e não a vejo, em lugar nenhum, nem mesmo no socialismo. Seria o ideal, porém, utópico. Talvez todos devermos partilhar 40% da nossa remuneração para que todas as pessoas tivessem assistência à saúde em nível necessário. Acho isto irreal.

Como carta de intenções, a expressão "seguridade social" é perigosa, uma vez que começa a formular uma doutrina. Já vejo juízes decidindo assim, em função de estar na Constituição. Não é tão programática. Existem normas imperativas.

Esta previdência complementar pública é norma imperativa. Vamos tirá-la depressa do texto constitucional. Como está, não temos condições de realizá-la.

O que vamos fazer? Acabaremos tentando aumentar as alíquotas e isso não é um método que satisfaça a receita. Então achataremos os benefícios ou ministramos a todas as pessoas, bem democraticamente, o SUS? Quem de vocês está disposto a ter a saúde que o Brasil pode propiciar para todos? A maioria prefere fazer um seguro particular. Não confiando na Patronal, prefere aderir a um Golden Cross, a um sistema de saúde, a um seguro em grupo. Sente-se, pelo que faz, pelo que dedicou ao País, pelo que ganha, pelo status que tem, que tem direito a um atendimento melhor. Este não pode ser propiciado a todos.

Quis dar um exemplo com a questão da saúde, porque é um problema monumental. Enquanto o País não dispuser de uma produtividade igual a de outros países mais desenvolvidos, não vão haver condições de ter este nível de atendimento.

Já no tocante à previdência social, a equação é matemática. É possível um atuário dizer: eu posso pagar um benefício de cinco salários-mínimos, daqui a 35 anos, se eu impuser uma contribuição "x" por cento. Isto é matemático. Af, só ocorrem os riscos das aplicações, das inversões, dos problemas de inflação. É claro que há riscos, mas alguma coisa ainda se pode garantir.

Se adotado o regime de capitalização, então, com certeza. Mas, em matéria de assistência à saúde, não. É possível que não só o Brasil, mas o mundo, tenha que enfrentar um grande problema nos próximos dez anos. Talvez metade de todo o esforço humano tenha que ser canalizado para uma enfermidade que pode dizimar a Humanidade. Esperamos que isto não ocorra e encontre-se uma vacina logo. Mas, se se pretende dar a assistência que os aidéticos precisam, em termos de 400, 600 mil pessoas hospitalizadas - não temos isto, é a previsão que se faz para o ano 2000 -, não haverá recursos para tanto. A Constituição será apenas uma carta de intenções!

Entendo que ainda é cedo para isto. A renda mensal vitalícia, que é um benefício assistencial criado em 1973, num momento de euforia, quando tínhamos superávit, talvez devesse ser eliminada. Hoje, é praticamente um direito assegurado, política e juridicamente, e é de pouca expressão: um salário-mínimo. Que continue. Mas temos que ser realistas: acho que temos de preservar o benefício previdenciário sinalgmaticamente definido: vou pagar e vou ter. Assistência à saúde, não sei. Não há direito subjetivo à assistência à saúde.

Com relação ao posicionamento sobre a aposentadoria por tempo de serviço, agora podemos concordar, mas divergiremos depois. Em princípio, ele enunciou que é contra o benefício e eu sou favorável. Vou dizer porquê.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Ainda não tenho uma posição sobre o assunto, mas boa parte dos estudos realizados tem apontado para dois gargalos-chave: um, a questão demográfica; outro, a questão da regressividade social.

Então, ao contrário do que muitos defensores alegam, que seria um instrumento de proteção social, exatamente para os mais carentes, para aqueles que entram precocemente no mercado de trabalho, os estudos estão mostrando o contrário. Em função destes questionamentos, é importante que se discuta, até porque existe o referencial internacional, de que em pouquíssimos países do mundo - em geral os que têm recursos oriundos do petróleo - o decurso do tempo de serviço é considerado um evento que justifique a criação de um benefício de previdência social. É basicamente isto.

Wladimir Novaes Martinez (Conferencista) - Vamos, então, tentar fundamentar porque sou favorável à manutenção da aposentadoria por tempo de serviço, e ela seria bastante modificada, como na "Fórmula 95" e em outras considerações.

Em primeiro lugar, não faço nenhum transporte de situações que não sejam equivalentes ao Brasil. Não quero saber como funciona na França, que não tem aposentadoria por tempo de serviço; não quero saber o que está acontecendo na Itália, que é muito pior que aqui, tanto que, agora, tiveram que fazer uma grande reforma, porque lá a mulher servidora pública se aposenta com 15 anos de serviço. Não quero fazer comparações com os Estados Unidos, nem com o Japão, onde o trabalhador presta serviço durante 14 horas por dia, ama o trabalho, só vive disto. Não quero fazer comparações com a Alemanha, muito menos com o Brunei. Quero comparar o Brasil com o Brasil, porque nem o México serve de comparação.

No Brasil, a aposentadoria por tempo de serviço tem tradição, o que não quer dizer nada, embora seja um contrato da pessoa com o Estado, o que também não quer dizer muito. Mas ela faz parte do contexto econômico-social. Ela é, em muitos casos, um instrumento de distribuição de renda - o seu objetivo maior.

Sempre é preciso lembrar, quando há esta preocupação financeira e atuarial com a aposentadoria por tempo de serviço, que ela só deve ser considerada até os 65 anos. Ninguém recebe aposentadoria por tempo de serviço depois de 65 anos - sendo segurado do sexo masculino. O atuário tem que se preocupar só com o trabalhador que se aposenta até os 65 anos, depois ele tem direito à aposentadoria por idade, e o custo é o mesmo. Então, o período é mais

curto do que eventualmente se imagina, mas ainda é de grande valor. Sei que isto está pesando bastante.

Entendo que, num país onde pessoas com mais de 40 anos não conseguem emprego, onde o seguro-desemprego não justifica o nome que tem, e aí vamos demorar muito, por falta daquelas repetidas condições econômicas e sociais, onde há grande dificuldade deste mesmo trabalhador provar seu tempo de serviço, ainda é um benefício que faz alguma justiça, que compõe um pouco as forças econômicas do País e promove uma certa distributividade.

Ocorre que o benefício está distorcido. Na realidade, não atende a estas ponderações que o Dr. Marcelo fez: aumento da expectativa de vida, benefício de duração maior, que a curva salarial faz com que venha a ser um benefício elitista.

Na proposta que apresentei, são 20 e tantos itens - gastei o alfabeto -, parei ali porque não havia mais letras, senão apresentava mais argumentos. Não pretendo cansá-los com isto. Quem estiver muito interessado e, se tiver problemas de insônia, ainda com mais razão, que leia o trabalho, porque é um ótimo sonífero.

Vou tentar justificar, nesta oportunidade, como vejo a integração desse tipo de aposentadoria no sistema laboral, econômico e social brasileiro, para tentar contornar as dificuldades que o Dr. Marcelo assinalou. Para isto, se me permitirem, vou colocar a fórmula no quadro-negro, porque ela se explica ou pelo menos torna mais agradável a explicação.

$$TS = \frac{(x + y)}{z} \cdot k_1 \cdot k_2 \cdot k_3 = 95 \text{ anos}$$

Está aí a explicação, e é muito fácil de entender. O segurado só pode se aposentar se tiver 95 anos. Não é fácil chegar lá. Mas as mulheres não se preocupem, porque um daqueles "k" na fórmula é para elas. Elas vão chegar aos 95.

O que quer dizer esta fórmula?

O primeiro objetivo, por ser diferente da proposta do Ministro Stephanes (que era de 62 anos de idade e 40 anos de serviço, e também da apresentada por Ariosvaldo) é ser uma composição, onde "x" é o tempo de contribuição e "y" é a idade da pessoa.

Vou citar um caso concreto, para os senhores começarem a entender. Se alguém tem 55 anos de idade - assinalada na Lei Orgânica, antes da Lei nº 4.162, de 1960 - e começou a trabalhar aos 15, na ocasião trabalhando e contribuindo durante 40 anos. Então, aos 40 anos de contribuição, e 55 de idade chega-se ao somatório de 95 anos para a aposentadoria.

Mas será que todo mundo trabalhou 40 anos? Será que todo mundo contribuiu 40 anos? O desejável são os números médios. Só que estes 40 e estes 55 são alterados por vários coeficientes: pelo "z", que está debaixo do traço de fração; e por três "k", que vão cuidar de situações específicas. A pessoa teria que chegar aos 95? Mulheres também? Não.

Amanhã, se o demógrafo e o sociólogo me disserem que a mulher é igual ao homem em termos musculares e esperança de vida - porque em esperança de vida ela é superior ao homem, vive mais, mas muscularmente não é superior ao homem, haja vista o resultado das Olimpíadas, o que demonstra que ela não atinge os mesmos níveis musculares e que seja sempre assim, isto é, que muscularmente a mulher seja sempre diferente do homem - teríamos um "k" ali. Se for igual, então o "k" fica igual e a mulher tem que ter 95 anos. Mas, como a mulher não é igual, então aquele "k" vai ser um número maior que um, que compensará menos tempo de contribuição, menos idade da mulher, ela chega fatalmente aos 95. Quem vai fixar este número? Os entendidos, os sociólogos, os demógrafos.

Tem um "k" para aposentadoria especial, porque esta fórmula acaba com a aposentadoria por tempo de serviço, especial e por idade, e cria uma só.

Tenho um motorista de ônibus que faz Brasília-Rio de Janeiro, uma vez a cada dois dias. Este sujeito terá que trabalhar 40 anos, dirigindo este ônibus? Na fórmula, há um dispositivo que vai compensá-lo para que ele trabalhe menos. Temos um "k" - o político - que é a expectativa de direito.

Não pretendo aplicar esta fórmula amanhã. Quem tiver 20, 25 anos de contribuição hoje, é o legislador quem vai decidir, não teria que observar isto ou o compenso, de tal sorte que, quem já contribuiu para a Previdência algum tempo não precisaria observar estes 95. Mas quem não tenha 20 anos - estou falando exemplificativamente -, esses teriam que chegar aos 95.

O que está fazendo este "z" aqui? O "z" é o salário médio do trabalhador, digamos, nos últimos 10 anos. Há um colega que propôs que fosse nos últimos 35 anos, mas fica muito difícil de provar.

Qual a função do "z"? Ele tenta corrigir esta distorção que o Dr. Marcelo salientou. A aposentadoria por tempo de serviço é elitista. Quem a tem? Funcionário público, bancário, trabalhador de empresas organizadas, executivos, médicos, engenheiros, porque têm a vida organizada, podem provar o tempo de serviço. Usando uma metáfora, os palmeirenses sim, mas os corintianos, não.

O corintiano começa a trabalhar cedo, com 10 anos. Ele trabalha na zona rural, na informalidade, não é registrado, não prova o tempo de serviço, perde a carteira, não consegue provar. É exatamente este hypo-suficiente que ganha menos, se nutre mal e vive menos.

É também o nordestino - e aqui faço esta compensação. O seu salário médio determinará uma melhora no número, basta que coloque um valor menor que um, evidentemente, para cearenses, corintianos, para quem tenha, pela profissão e pela sua existência, dificuldades de provar se contribui ou não.

É uma fórmula que faz justiça e torna possível que o benefício seja pago. Se ele é caro, se perdura por muito tempo, haveria um mínimo. Praticamente ninguém vai se aposentar antes desta fórmula, pois ela conduz a isto. Mas se o benefício é caro, se estamos vivendo mais e se

o País está envelhecendo, ouça-se o atuário. O atuário fixará a carência compatível e a alíquota necessária.

Então, o médico que começa a trabalhar com 25 anos, aposenta-se no mesmo momento que um trabalhador rural, que começa com cinco anos? Não tem sentido. Mas se quer, que ele contribua com uma alíquota pessoal e não com a da sociedade. Uma alíquota pessoal, tenho enfatizado, que permita que seja ouvido o atuário, e que não haja injustiça e má distributividade na aposentadoria, conforme a fórmula.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Temos, ainda, tempo para mais algumas perguntas.

Mara Inês de Souza Gomes - Sou previdenciária há 39 anos. Embora não tenha ficado estes 39 anos dentro da Previdência Social, acompanhei, algum tempo, a previdência complementar. Hoje, já aposentada, estou colaborando na Secretaria Nacional de Previdência Social.

Ao que me parece, caro Wladimir, esta fórmula é muito bonita, mas demandaria que, no contato do dia-a-dia com o segurado, você tivesse que ter um atuário. Você não poderia ter, no atendimento ao público, uma pessoa com conhecimento médio que pudesse dar entrada e prosseguimento, da mesma forma, àquele segurado que perdeu a carteira, que era corintiano, e que não poderia nunca dar entrada no benefício.

Então, esta proposta é muito bonita, mas só seria factível se tivéssemos no elenco da universalidade brasileira um grupo totalmente capaz de guardar seus documentos e que pudéssemos chegar a um efeito de imediato. Vejo, numa tese destas, que dificilmente se poderia conceder um benefício de imediato àquele que viesse requerê-lo.

Quando você deu a resposta ao Marcelo, abordou um problema que existe em nosso País, ou seja, a partir de uma certa idade, a pessoa já é discriminada. O que aconteceria, por exemplo, no caso de uma mulher que tivesse de sair da empresa, até por assédio do patrão? As coisas iam se tornar muito difíceis. A Previdência, do jeito que está hoje, em que se exige um tempo mínimo comprovável e uma carência mínima, também a comprovar, resolve o problema.

Gostaria também de saber porque V.S^a - talvez não tenha entendido bem -, veladamente, com relação à previdência complementar, considera que ela deva ser exclusivamente privada, e não, também, pública?

No meu entender e na minha militância de previdência pública e privada, observei que a previdência complementar não se destina somente àqueles que têm um padrão financeiro acima da remuneração do teto da Previdência Social obrigatória. Do que pude perceber e participar, esta previdência complementar também atende e oferece garantias àqueles que têm uma remuneração mais baixa que o teto da previdência social pública.

O que ocorre é que estes indivíduos que não podem se arregimentar - inclusive vou pedir desculpas por discordar de sua posição quanto aos eclesiásticos, porque estes podem ter uma

previdência complementar. Entretanto, penso que quem não pode ter uma previdência complementar é exatamente aquele empregado que trabalha numa empresa comercial, de uma portinha só, cujo empregador não pode participar para que o empregado venha a ter uma previdência complementar.

Acredito que sejam estas as considerações. Perdoe-me a diversidade das coisas que expus. Gostaria que o senhor me desse uma resposta sucinta, embora, imagino, seja complicado responder a tudo isto.

Wladimir Novaes Martinez (Conferencista) - Não sei se vou conseguir lembrar-me de tudo o que senhora falou, mas, desde já, quero deixar muito clara a nossa distonia. Não concordo com nenhum dos seus itens.

A senhora diz que a fórmula é bonita. Se ela é bonita, ela pode ter beleza estética, e daí? Não vai resolver nada. A fórmula não será bonita se não produzir resultados. Não há preocupação em apresentar uma expressão matemática, salvo com a idéia de chamar a atenção e despertar curiosidade por ela. Não tenho dúvida de que consigo isto: as pessoas se interessam porque é alguma coisa que não estão acostumadas a ver. Além do mais, em suas primeiras considerações, a senhora disse que seria impraticável no balcão.

Por 12 anos, fui informante habilitador no IAPI. Sei o que é isto. Acompanho a previdência há 42 anos, desde 1951, e tenho visto, permanentemente, pedidos de benefícios, etc. Não vejo nenhuma dificuldade. Quem não tem prova de tempo de serviço no sistema vigente, não terá no outro, e aqui se tenta compensar exatamente isto. Estou preocupado com este pessoal que não prova, como o corintiano. De tal sorte, que a fórmula não só é bonita, como também atende a estas deficiências que a senhora assinalou. O objetivo é exatamente este. A minha maior preocupação foi o "z", que é o corintiano. Isto de que precisa um atuário... não, não tem que ter atuário coisíssima nenhuma. O atuário vai informar ao legislador na elaboração da norma que vai disciplinar.

Ele vai dizer que tem que ser tantos anos. Af, entra o atuário. Noventa e cinco é um número aleatório, poderia ser 100. Coloco 95, porque, se um dia o Ministro me perguntar o valor do benefício, e não concordo que seja 100% o salário de benefício, este número poderia aferir o coeficiente aplicável ao salário de benefício. Quem tivesse 94 anos, teria 94% do salário de benefício. Quem chegasse aos 96 anos, poderia ter 96% do salário de benefício, quem chegasse a 100 teria que ter 45 anos de contribuição e teria 100% do salário de benefício. Isto tem desdobramentos que são difíceis de explicar em uma hora.

Não precisa do atuário. O atuário informa o legislador. O funcionário que vai fazer isto, o mesmo material de hoje: CTPS, provas de tempo de serviço. Não terá que fazer nada diferente.

Com relação à discriminação às pessoas com mais de 40 anos, o que fez a senhora dizer que uma mulher com 25, 26 anos de serviço e alguns aninhos de idade, muitas vezes sofrendo o assédio do patrão - e parece que o assédio do patrão não é problema, às vezes, é solução - ,

não pode completar o seu tempo de serviço? Ora, existe a figura do facultativo. Dirá a senhora: mas está desempregada, não pode pagar. Então, respondo: acabe com o facultativo.

Qual foi a presunção do legislador ao criar a figura do contribuinte em dobro, em 1835 - se não me enganei de data, este tipo de contribuinte surgiu em 1835, no Mongeral, um montepio que existe até hoje. No Brasil, ele surgiu em 1940. O facultativo, agora, em 25 de julho de 1991. Qual foi a presunção do legislador? A de que, durante aquele período de inatividade, de alguma forma, a pessoa obtivesse recurso para pagar. Que fosse até pelo mínimo, se quisesse correr os riscos.

Poderemos pensar, também, em negociação coletiva, de tal sorte que a empresa só pode mandar embora o trabalhador - além de todos os ônus que tem sobre esta rescisão sem justa causa - se pagar a contribuição facultativa de um mês por cada ano de serviço. Por exemplo, naquela empresa ou em todas as empresas em que tenha trabalhado. Assim, exatamente para esta mulher, ou para o homem que, aos 40 anos, não consegue novo emprego, é que vai funcionar esta fórmula, mediante uma contribuição de segurado facultativo.

Falo, no meu trabalho, que esta técnica pressupõe um seguro-desemprego ideal, não este que está aí. Se a pessoa está desempregada, ficaria recebendo o seguro-desemprego não por quatro ou seis meses, mas por mais tempo e com capacidade contributiva para se filiar, como facultativo, e continuar contando o seu tempo.

Com relação à carência, quero fazer uma observação. Não vou lhe fazer uma pergunta, mas a todos e que a respondam mentalmente, a si mesmos. As Leis n^{os} 8.212 e 8.213, aparentemente, atenderam aos reclamos do atuário. Os atuários pediram uma carência maior, porque muitos trabalhadores rurais, donas-de-casa - mulheres com 55 anos de idade - se filiavam à Previdência Social, na maioria das vezes fraudando a filiação, porque não eram empregadas de ninguém (algumas se filiavam como doceiras, costureiras, etc; acho que este suporte material da filiação é despiendo; para a Previdência Social, o que interessa é a contribuição e não esa base material, o seguro social moderno se desvinculou do trabalho, haja vista o facultativo), pagavam cinco anos e se aposentavam. Faziam uma inscrição na firma de um amigo, muitas vezes pelo teto. O legislador eliminou o limite de 60 anos, atendeu ao atuário e criou uma carência três vezes maior: 180 meses. Implantou-a de abrupto? Não, gradualmente, como a senhora muito bem lembrou. Este ano, 66 contribuições; no ano que vem, 72 e assim por diante. No ano 2012, chega a 180 contribuições. Foi isto o que aconteceu? A carência teria crescido gradualmente? Esta pergunta eu faço aos senhores.

Se alguém estiver respondendo que a carência cresceu, está redondamente enganado. Ao contrário, a carência não é mais, como era, de 60 contribuições. Neste ano, ela pode ser de 22 contribuições, porque o artigo 24, parágrafo único, da Lei n^o 8.213, diz que a pessoa que tem uma contribuição anterior, mesmo após a perda da qualidade de segurado, num passado remoto - quando esta mulher era solteira, e agora tem 55 anos e, ainda solteira, trabalhou numa loja - poderá, agora, apenas com 1/3 das contribuições (de 66, 1/3 é 22), ter a carência completada. A carência diminuiu ao invés de aumentar.

Finalmente, quanto à previdência privada, que foi sua última observação, a senhora disse que eu sustentei que deveria ficar inteiramente com a iniciativa privada, e nada com o Estado. Não foi exatamente o que eu disse, mas sim que o Estado deveria apenas suprir as necessidades do segmento. Entendo que esta complementação deva ficar por conta da iniciativa privada, seja fechada ou aberta.

O INSS, neste momento histórico - e é um bom momento -, ao final da gestão Stephanes e início desta do ministro Brito, ainda não tem condições de administrar a parte básica. Terá dificuldades homéricas já este ano. Se está tendo superávit, é por alguns fatos circunstanciais como, por exemplo, a diminuição do repasse - e agora me lembrei da revista - à assistência à saúde, que caiu de 33% para 14%, em questão de 2 anos; um custeio que está sendo alimentado por 14%, em média, de resultado financeiro de aplicações. Ou seja, uma situação atípica. Deveremos enfrentar dificuldades já, uma vez que o INSS está pagando, sem achatamento, benefícios até de 10, 12, 15 milhões, próximos do limite. Nada tem que ver com os 147%, "buraco negro" ou represamento, mas porque é próprio do clima de recessão e de inflação que estamos vivendo.

Entendo que o INSS deve administrar bem a sua parte, procurar aperfeiçoar o que faz, embora não deva se aventurar nesta previdência pública, salvo para suprir necessidades pontuais da sociedade, de pessoas e empresas que não tenham condições de se organizar num fundo de pensão ou de se filiar a um segmento aberto de Previdência. Aí, talvez, pudesse ser criada uma previdência pública, facultativa, à disposição de quem por ela pudesse procurar. O Estado, todavia, não deve ter isto como ponto fundamental. Ele deve ficar supletivamente, pois já não está dando conta da sua parte. Quando estiver bem fortalecido, poderá se aventurar na complementação vertical.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Uma vez que ninguém se manifestou, quero aproveitar a oportunidade para, mais uma vez, agradecer ao Prof. Waldimir Novaes Martinez, que veio abrilhantar este evento e que, com certeza, jogou a semente de novas e futuras polêmicas que enriquecerão o debate que dará continuidade a este, dentro de um ciclo mais amplo.

Quero deixar registrado que o ciclo de debates "A Previdência Social na Revisão Constitucional" terá seguimento na próxima terça-feira, dia 16 de março, quando estará aqui o Dr. Wagner Balera, doutor em Direito Previdenciário pela PUC de São Paulo. Aproveito a oportunidade para convidar os presentes a participarem da reunião.

Ao encerrar nossos trabalhos, agradeço mais uma vez, ao Prof. Martinez pela sua presença.

Muito obrigado a todos.

"O CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL"
DR. WAGNER BALERA
16 de março de 1993

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Hoje, dando continuidade ao evento, temos como convidado o Dr. Wagner Balera, que é Doutor em Direito na área de Previdência Social, pela PUC de São Paulo, e Procurador do INSS.

O evento será desenvolvido da seguinte forma: o Dr. Wagner Balera fará uma exposição que durará cerca de uma hora e, após um intervalo de dez minutos, a palavra será franqueada ao público para perguntas relacionadas à conferência.

Os depoimentos que estão sendo colhidos por ocasião deste ciclo de debates estão sendo gravados e serão transcritos para posterior publicação. Esses depoimentos deverão compor uma coleção mais ampla, envolvendo projetos que estão sendo contratados e outros estudos destinados a constituir uma biblioteca-base da Previdência Social e que deve servir de subsídio para os trabalhos de revisão constitucional.

Wagner Balera (conferencista) - Inicialmente, gostaria de cumprimentar e agradecer aos organizadores deste seminário, notadamente ao Sr. Ministro, pela oportunidade que nos propicia para realizarmos, com certa antecipação, uma reflexão sobre os rumos que a revisão constitucional pretenderá imprimir ao sistema brasileiro de seguridade social.

De fato, é uma iniciativa importante e que, de certo modo, tem um caráter preventivo, porque quem olha o tema e o problema da seguridade social de dentro, como nós, que estudamos o assunto, verifica que, apesar dos indiscutíveis avanços e mesmo de um arcabouço da maior relevância, que foi a Constituição de 1988, trouxe à reflexão a questão previdenciária.

O fato objetivo é que, mesmo esses minguados avanços ainda não se concretizaram por falta de um aparato estatal comprometido com a proposta da seguridade, que é uma proposta efetivamente mais abrangente, uma proposta que envolve uma concepção da própria vida do Estado como um ser vocacionado para o bem comum, e que nós ainda não tivemos a oportunidade de perceber na prática. Na verdade, esses cinco anos de vigência da Constituição constituíram um período muito pequeno para a implantação de um sistema desse porte, com todas as suas várias nuances, e isto não permite ainda uma reflexão teórica.

No campo específico do Direito, a questão é mais complexa ainda, porque o arcabouço normativo constitucional sequer foi totalmente implementado. Nós temos os Planos de Organização e Custeio e de Benefícios, que mal acabaram de sair do forno, e muitas das relações que eles suscitam só agora é que estão começando a desabrochar e a ter eficácia, no sentido de produzirem seus reais efeitos nesta nova quadra da seguridade social. É nesta conjuntura que devemos pensar e indagar: se, na revisão constitucional, independentemente dos limites que apresentará, toda essa problemática deve ou não ser mantida em seus efeitos, deve ou não sofrer modificações de maior ou menor porte? Para a reflexão jurídica, temos de partir de um pressuposto: quais os limites da revisão constitucional? É quase um tema obrigatório, um tema de definição do objeto do nosso estudo.

Já despontam, em termos doutrinários, três posições distintas. Temos aqueles que sustentam que a revisão constitucional de que tratam as Disposições Transitórias da Carta Magna deve restringir-se, exclusivamente, à adaptação do Texto Constitucional ao deliberado pelo plebiscito de 21 de abril de 1993. Isto significa que as adaptações necessárias são aquelas que alteram a forma de governo e a forma de Estado, tão-somente. É uma concepção estrita do caráter da revisão constitucional e que ganhou o parecer favorável de juristas de grande porte, como Paulo Bonavides e Geraldo Ataliba. De outra parte, existem aqueles que se colocam numa posição intermediária e sustentam que a Constituição, na sua revisão, deve ser reexaminada e readaptada a esta quadra da vida nacional, a partir da experiência dos últimos cinco anos.

Mas há trechos da Constituição que são intocáveis, que são intangíveis, e, nessas partes, que têm sido comumente denominadas de cláusulas pétreas, a revisão não pode tocar. Essa posição tem sido sustentada, entre outros, pelos professores Celso Bastos e Ives Gandra Martins. Eles consideram que as cláusulas pétreas como são, exemplificativamente, as relativas aos direitos individuais, não podem ser alteradas pela revisão constitucional. E, finalmente, há os especialistas que consideram que a revisão constitucional é um conceito que coincide com o de reforma constitucional e que, por conseguinte, todas as partes podem ser alteradas no processo revisional.

Parece-me que, efetivamente, a melhor posição é aquela que se situa na linha intermediária. Penso que o Estado brasileiro tem uma face, tem uma cara e que esta deve ser mantida.

O constituinte não outorgou ao revisor o poder constitucional, que só ele detinha. Por conseguinte, certos pontos da estrutura do Estado brasileiro, certos direitos, certas garantias, não podem ser modificadas por meio da revisão. Isto envolve um raciocínio de índole formal, mas que, de certo modo, terá que ser considerado preliminarmente pelo corpo revisor. É que, por vontade política, a decisão pela revisão permitiu que o colégio revisor altere a Constituição mediante um **quorum** mais simplificado do que aquele a ser observado para as emendas constitucionais. Quer dizer, o parlamento precisa ganhar menos apoio na revisão do que no processo de emenda de que trata a Constituição na parte permanente.

"A Constituição pode ser emendada - diz o artigo 60 - mediante proposta de 1/3, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado, mediante proposta do Presidente da República ou de mais da metade das assembléias legislativas das unidades da Federação."

Neste caso, para que a emenda ganhe o parecer favorável da maioria do Parlamento, ela precisa ser votada e aprovada, obtendo 3/5 dos votos dos respectivos membros. Portanto, um **quorum** altamente abrangente e que revela uma expressiva vontade política. Logo, a Carta de 1988 pode ser classificada, segundo a concepção do saudoso professor Bandeira de Mello, como uma constituição rígida, cujo processo de emenda é rigoroso e que exige 3/5 de aprovação para qualquer modificação.

Ora, na fase revisional tudo se resolve de maneira muito mais simples. E uma proposta que ganhe, em decisão unicameral, o parecer favorável da maioria absoluta já pode significar alteração na estrutura normativa da Carta Magna. Portanto, a qualidade da discussão, do ponto de vista da maioria dos parlamentares, é mais significativa na emenda do que na revisão. Parece, por conseguinte, que somente o poder constituinte, e não o poder revisional, é que pode alterar as colunas-mestras da Constituição. Por isso, fico com essa posição intermediária no sentido de que certos pontos não podem ser alterados via revisão constitucional.

E, a partir deste pressuposto, é que farei a minha reflexão sobre a temática do custeio ou, como preferem alguns, do financiamento do sistema de seguridade social. Qual a diferença entre o custeio e financiamento? Quem fala em custeio - como é o meu caso, e parece que o constituinte de fato ainda permanece nesse ponto - está ainda pensando que a seguridade não soltou de todo as suas amarras daquela concepção tradicional de proteção, que é o seguro. Na verdade, a concepção de seguridade é a de um seguro social, que ganhou aperfeiçoamentos a partir, principalmente, do Relatório Beveridge, de 1942, e da Norma Mínima, de 1952. Partindo desses dois marcos históricos é que se tem uma concretização desse conceito de seguridade que, todavia, permanece ainda preso àquele arquétipo, àquele arcabouço institucional do seguro social, tal como concebido originariamente no modelo alemão, datada de 1883.

Deve-se, pois, falar em custeio porque a seguridade ainda é, na concepção inclusive do constituinte, um sistema onde os pressupostos do seguro - aquela relação que se estabelece entre sinistro e prêmio, como dizem os seguradores - ainda estão presentes. Então, é mais apropriado, inclusive no plano terminológico, continuarmos a falar de custeio do que de financiamento da seguridade. Porém, parece-me que o constituinte de 1988 já forneceu elementos mais do que suficientes para que a legislação avançasse no rumo de uma concepção integral de seguridade social. A definição deste conceito não é um problema fácil de ser resolvido. Os problemas conceituais, no domínio da ciência, não são problemas de solução simplificada, e assim é com o conceito de seguridade social. Para os senhores terem uma idéia, em 1951, foi publicado, na revista da Organização Internacional do Trabalho-OIT, um estudo de um dos grandes especialistas daquele tempo, o professor Mazzoni, com o significativo título "Existe um Conceito Jurídico de Seguridade Social?", e a mesma pergunta poderia ser hoje e será, certamente, formulada quando o Parlamento estiver discutindo este tema. É difícil delimitar o conceito jurídico, que é, justamente, objeto de reflexão e de análise do estudioso do Direito. Mas, no meu entendimento, a Constituição de 1988 criou, sim, um conceito jurídico de seguridade social. E sobre isso tive a oportunidade de discorrer, mais demoradamente, no meu livro "A Seguridade na Constituição de 1988".

E nesse conceito - no novo conceito de seguridade social, que abandona a idéia do seguro, aquela idéia tradicional da relação sinistro-prêmio - está em jogo, sim, o papel do Estado

e a minha proposta de custeio difere, talvez, do modelo engendrado pelo constituinte, porque ele não ousou tanto ao envolver o papel definitivo que o Estado desempenha como um dos agentes de financiamento do sistema brasileiro de proteção social.

De qualquer modo, é possível considerar que os dois princípios constitucionais pertinentes ao custeio, tal como estão formulados na Constituição de 1988, são o que se chamaria de princípios cujo caráter é necessário, isto é, eles devem permanecer intocados na revisão constitucional. Não podem ser alterados sob pena de estar-se deformando ou reformando o conceito de seguridade social. Enfim, o conceito de seguridade social é aquele ditado pelos princípios que estão no artigo 194.

Não há um conceito de seguridade social, existe um conceito desenhado pelo direito positivo. Fazem parte dele duas idéias-chaves em matéria de financiamento, que são intocáveis, tal como o são aquelas idéias relativas às garantias individuais, que não podem ser alteradas através da revisão - isto nesta minha concepção daquilo que o revisor pode fazer - e, assim, certos desdobramentos das garantias individuais, como são os princípios relativos do custeio, não podem ser objeto de revisão constitucional.

Somente foram explicados formalmente como princípios duas diretrizes do artigo 194, no que concerne especificamente ao custeio. Tenho sustentado, tenho desenvolvido, a tese de que existe um outro princípio, mas o constituinte preferiu deixá-lo naquela categoria dos chamados princípios implícitos, mas que são expressos como princípios de custeio - artigo 194, inciso V: define a equidade na forma de participação no custeio. Porque isso, de fato, não pode ser alterado por uma revisão qualquer. Porque equidade tem o seguinte significado jurídico - é interessante abrir aqui um parêntese explicativo, para observar que, numa das primeiras versões deste tema da ordem social da Constituição, o termo era mais forte, falava-se então em "equanimidade" -, que é uma terminologia mais moderna, vem do latim *aequitas*, quer dizer igual, isto é, estamos diante de um simples desdobramento da idéia máxima de isonomia que é a primeira garantia individual.

O artigo 5º da Constituição tem a seguinte estrutura formal: o **caput** do dispositivo, portanto, aquilo que informa todos os outros preceitos garantidores do indivíduo, começa afirmando: "Todos são iguais perante a lei", isto é, a isonomia é um pressuposto das demais garantias previstas na Constituição. Antigamente, em toda a tradição constitucional brasileira, a isonomia aparecia como um dos princípios; agora, ao contrário, ela ganhou em qualidade e aparece como "o princípio", o "sobreprincípio", informador dos demais. E equidade nada mais é do que a isonomia no custeio da seguridade social. Portanto, alterar esta diretriz significa, sim, mexer na equidade no sentido da *aequitas* isonômica, portanto, não pode ser tocada pela revisão sob pena de estar-se tocando na isonomia garantida pelo constituinte. Suponho que, certamente, não será objeto de revisão a primeira das garantias constitucionais, porque seria um imenso retrocesso na original concepção do constituinte de 1988.

Pois bem, equidade na forma de participação no custeio quer significar o quê? Estamos falando em custeio, não estamos falando em igualdade de direitos. Igualdade de direitos significa: todos têm igual tratamento jurídico e, naquela velha fórmula de Rui Barbosa, "nas proporções das suas respectivas desigualdades". Na expressão de Rui não existe igualdade

aritmética, existe igualdade geométrica, segundo as proporções de desigualdade, que são da ordem natural dos seres. Mas aqui estamos falando de equidade em encargos, no sentido de que tenho um direito ao qual corresponde um dever correlato; tenho direito de ser tratado igualmente e também tenho dever jurídico constitucional de ser enquadrado igualmente dentro da ordem jurídica.

Então, o que é esta equidade no custeio? É uma equidade obrigacional. Eu, cidadão, eu, contribuinte, tenho equidade em relação a quem? Aos demais, claro. Mas, também, em relação a um outro ator, a um ator que está fazendo parte integrante dessa relação de seguridade. Esse ator é o Estado, é o Poder Público. É por isso que o artigo 195 da Constituição, que trata especificamente de custeio, faz a combinação: a seguridade será financiada por toda a sociedade e, aqui, no sentido de que "toda a sociedade" compreende os cidadãos e o Estado. São dois atores, e as contribuições são distintas. As contribuições de forma direta pertencem ao dever jurídico da sociedade e as contribuições de forma indireta pertencem ao dever jurídico do Poder Público. Então, a equidade no custeio significa o quê? Que Estado e cidadãos irão participar de forma equânime no financiamento desse modelo.

Por aqui os senhores já verificaram que a realidade que o constituinte quis implantar está muito longe da realidade institucional que o Brasil está vivendo, especialmente, a partir do "Plano de Custeio" - com a devida vênia do professor Celescino de Carvalho Filho aqui presente -, instituído pela Lei nº 8.212/91. Isso, portanto, para falarmos no que significa o primeiro princípio intocável em matéria de custeio. O primeiro princípio não pode ser alterado ou deformado pela revisão constitucional. E o segundo, do mesmo modo. O segundo porque é consequência lógica do sistema, é um princípio lógico. Não é nem um princípio jurídico, é mais ou menos o que um jurista gaúcho, recentemente falecido, Alfredo Becker, dizia a respeito de certas bases da Constituição: "Isto se trata de um fundamento óbvio e, nos fundamentos óbvios, não se pode mexer". E é mais ou menos o que diz o segundo dispositivo: diversidade da base de financiamento.

Ora, isso é evidente numa concepção de seguridade social que é diferente, insisto, do seguro. No seguro, a relação é clara, claríssima: tenho que contribuir com o prêmio para ter direito à prestação, à indenização, se houver o sinistro. Isso está consolidado desde os fênícios. Não há muito o que discutir.

A diversidade da base de financiamento é a diversificação. Enfim, quais as bases de financiamento que, sendo sinais de riqueza, serão objeto de tributação por parte do Estado para o financiamento do sistema de seguridade? Já adianto, nesta parte da minha exposição, que considero o caso de financiamento um problema tributário. O financiamento, na concepção de seguridade social que prevalece no mundo moderno, que, aliás, é a concepção atual da Organização Internacional do Trabalho (OIT), é um problema simplesmente tributário, e não de direito social.

Pois bem, a diversidade da base de financiamento significa simplesmente que o **modus** tradicional de financiamento da seguridade social, que foi, no caso brasileiro desde a Lei Eloy Chaves, a folha de salários, está definitivamente superado, já não serve mais na concepção do constituinte. A folha de salários deixou de ser válida como base de financiamento do sistema de

seguridade social. Dir-se-á: não, não se deve abandonar a folha porque é importante amarrar o indivíduo que contribui ao órgão de seguridade social ou ao de seguro social. Melhor seria dito: tudo bem, mas isso não é um problema relevante do ponto de vista do financiamento, isto é mera forma de controle da relação jurídica e não uma possibilidade de carreamento significativo de recursos para o sistema. Não é relevante do ponto de vista jurídico que o grosso da arrecadação se dê por intermédio da folha de salários.

Trata-se de um problema tributário, que se resolve na esfera econômica, de um assunto que não interfere nos direitos, no sistema de seguridade social. Não tenho direitos porque contribuo. É preciso que essa idéia matriz da seguridade esteja na cabeça de todos nós: a seguridade é diferente do seguro, ela é melhor do que o seguro. Portanto, não dependo de contribuição direta para fazer jus à proteção. É a idéia principal do inciso I do artigo 194: universalidade da cobertura e do atendimento. Todos são protegidos nas situações de risco, independentemente de contribuição.

O constituinte não ousou tanto. Por estarmos falando de revisão constitucional, o constituinte não pode dar um passo atrás e, sim, um passo à frente, o que significa descaracterizar a seguridade como um simples seguro. Como estamos em um fórum de debates, estou trazendo à baila propostas deliberadamente polêmicas, justamente porque sei que haverá uma segunda parte para debates.

Então, diversidade da base de financiamento é um fundamento óbvio de qualquer reforma, de qualquer revisão. É preciso que sinais de riqueza, que estão aí disponíveis na ordem econômica, sejam efetivamente colhidos para que, assim, a seguridade social seja melhor financiada.

Parece-me que o constituinte poderia ter, se quisesse, qualificado juridicamente outro princípio, e não o fez. Eu sei que isso não está muito claro, mas me parece que pode ser assim considerado outro princípio de financiamento.

O parágrafo 5º do artigo 195, de forma muito singela, repete *ipsis litteris* o que figurava no parágrafo único do artigo 165 da Constituição anterior. Como é que isso foi introduzido na Constituição? Na reforma constitucional de 1965, anteriormente não figurava na Constituição, embora já estivesse inscrito na legislação infraconstitucional. Agora foi jogado quase como um ser clandestino no parágrafo 5º do artigo 195. Parece-me que isso, sim, deveria ter sido alçado à categoria dos princípios elencados no artigo 194. Apesar de tudo, trata-se de outro dos fundamentos óbvios. Aqui poderíamos até utilizar aquela expressão deliciosa do Nelson Rodrigues: "Esta sim, é óbvio ululante".

Não existe a possibilidade de se pensar um sistema de seguridade e muito menos num seguro sem que esta idéia esteja definida como uma regra do jogo. Só posso jogar futebol se souber que cada time tem 11 jogadores e que cada um desses dois times tem por objetivo fazer o gol. É mais ou menos o que diz esse dispositivo. É de uma obviedade incrível e que não é respeitada pela legislação brasileira infraconstitucional, inclusive pelo Plano de Benefícios, o que é extremamente estranho.

Nenhum benefício ou serviço da seguridade social - notem bem, não é do seguro social, é da seguridade social - poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. Qualquer dona-de-casa sabe que ela não pode realizar suas despesas domésticas, por maiores ou menores que sejam, sem saber qual vai ser o rendimento que a casa vai receber naquele mês. Desculpem voltar à expressão de Nelson Rodrigues: "É óbvio ululante".

Não pode haver despesa se não existe previsão de receita. Só que posso deduzir, a Constituição permite, ou melhor, a lógica jurídica permite-me que trabalhe com categorias da lógica formal. Lendo o dispositivo posso refletir também sobre como ficaria a mesma norma mediante uma regrinha lógica, simples, que é chamada "transposição do condicional". Vamos inverter para ver se o sentido permanece intacto, aliás, é uma regra de hermenêutica do Direito.

Às vezes, as palavras estão mal colocadas no texto normativo; então, o intérprete é obrigado a retirar dela aquilo que aparentemente ela não diz. A norma, às vezes, não diz tudo expressamente, ela tem ocultas algumas idéias-chaves. Posso fazer a transposição do condicional no seguinte sentido: nenhuma fonte de custeio pode ser criada, majorada ou estendida sem repercutir em benefícios e serviços. E aí, sim, estou com uma idéia acabada de seguridade, porque o sistema é, por definição, equilibrado, senão não é seguro, não é seguridade, porque não dá segurança. É simples a idéia da seguridade social, é a idéia da segurança das relações sociais.

Há muitos anos, um notável jurista uruguaio, Francisco de Ferrari, dizia simplesmente o seguinte: a seguridade social nada mais é do que uma economia bem organizada. Vejam que idéia simples! Tenho chamado esse dispositivo, do parágrafo 5º do artigo 195, pelo seguinte nome, é um apelido que lhe dei: regra da contrapartida. Porque, praticamente, é um princípio de contabilidade, não há saída sem entrada e vice-versa.

Nem pode haver criação, majoração ou ampliação de benefícios e serviços sem previsão da respectiva fonte de custeio, nem tampouco pode haver criação, majoração, extensão das fontes de custeio sem a correspondente repercussão nos benefícios e serviços. Dir-se-á: mas estou falando em previsão. Claro, estou falando em previsão, e a norma vai dizer de quando em quando se farão as revisões necessárias para que o sistema permaneça em seu equilíbrio. Se ficar demonstrado, exemplificativamente, que falta dinheiro porque o Plano de Custeio teve as suas projeções denegadas na prática - pode acontecer - , aí sim, posso majorar as contribuições. Mas, se isso não ficar devidamente demonstrado, mediante cálculos demográficos, estatísticos e atuariais, não pode haver majoração de contribuição que ganhe legitimidade constitucional.

Não digo que não haja na prática, só que não tem legitimidade constitucional. E, aliás, é isso o que o Supremo Tribunal Federal decidiu ao rechaçar aquela contribuição do Decreto-Lei nº 1.940, que cuidava do financiamento de programas sociais; é mais ou menos isso que o Supremo alegou ao considerar inconstitucional o aumento das alíquotas do Finsocial até o limite de 2%, como ultimamente vinha sendo cobrado. Então, esta regra, parece-me que isto sim, na revisão, deveria ganhar qualificação de princípio, embora - volto a insistir - me pareça que se trate daquilo que a Constituição considera como um princípio implícito.

A Constituição de 1988 repetiu a tradição do direito brasileiro que, aliás, a ordem jurídica brasileira ganhou do direito norte-americano. Existem princípios que estão expressos na Constituição: isonomia, legalidade, inafastabilidade de controle de Poder Judiciário etc. Mas existem, implícitos na Constituição, outros tantos princípios. E o constituinte, de certo modo, reconhece a existência de princípios implícitos ao dizer o seguinte no parágrafo 2º do artigo 5º: "Os direitos e garantias expressos, isto é, escritos nesta Constituição, não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados". É a chamada teoria dos princípios implícitos. Acrescenta: "ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte."

Então, vejam, senhores, o seguinte: o Brasil é signatário, por exemplo, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948. Ora, inúmeros princípios daquela norma de Direito Internacional Público fazem parte do Direito Constitucional Positivo Brasileiro. No plano da Constituição, são princípios implícitos, porque o País adotou aquele modelo de proteção da Declaração dos Direitos do Homem, um dos quais é o relativo à seguridade social, inciso XXII do histórico documento. Então, há princípios implícitos.

O professor José Frederico Marques dizia, por exemplo, comentando a Constituição de 1967, que um princípio implícito não estava escrito na Constituição, mas era tão manifesto que não precisava estar escrito, era o princípio do devido processo legal, que agora está expresso na frase: "Ninguém poderá ser privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal." Mas não era necessário que estivesse escrito no texto, pois decorre do sistema constitucional. Parece-me que o parágrafo 5º do artigo 195, embora não esteja formalmente elencado como princípio, é, sim, princípio implícito da seguridade social brasileira e, como tal, não pode ser objeto de alteração na revisão constitucional.

Pois bem, meus senhores, nesta primeira parte da minha exposição, digo exatamente aquilo que me parece que deve ser mantido *in totum* pela revisão constitucional: os princípios formadores do sistema de seguridade social; isso é o mais importante.

Agora, vamos para a segunda parte que é: como serão carreados os recursos para o sistema? Isso é questão menor diante da magnitude dos princípios que estão garantidos pela Constituição em vigor.

As várias bases de financiamento que foram escolhidas pelos constituintes de 1988 encontram, cada uma *per se*, pontos positivos e negativos. Em primeiro lugar, é manifesto que o artigo 195, *caput*, padece de uma gravíssima lacuna; isto sim, deve ser corrigido na revisão constitucional. O artigo 195 diz que o financiamento indireto da seguridade social far-se-á mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Portanto, a parte que cabe ao Estado, aquilo que compete ao Poder Público injetar na seguridade social, mediante recursos orçamentários, não tem quantitativo definido. E, parece-me extremamente grave, é uma lacuna importantíssima na Constituição.

Notem que o constituinte foi rigoroso neste tema, quando tratou do financiamento da educação, estabelecendo percentuais, que é o que deveria ter sido feito aqui. Aí precisamos voltar um pouquinho ao passado para entendermos por que sustento que, na revisão

constitucional, a parte que cabe ao Estado deve ficar muito clara: quanto será bancado pelos estados no financiamento de programas sociais?

Sei que isso é uma temeridade, mas faço esta observação com naturalidade porque o meu raciocínio é jurídico, não é histórico, nem sociológico, nem antijurídico. Sei que é uma temeridade porque o Estado é o maior e o mais notório devedor do sistema de seguridade social. E dizer que o Estado tem uma responsabilidade de "x" não significa, necessariamente, que esse "x" será aportado regularmente aos cofres da seguridade social.

Por isso, de certo modo, a proposta enfrenta dificuldades práticas, que a ordem política vai resolver e, não, o raciocínio jurídico.

A Constituição de 16 de julho de 1934, reportando-se ao tema do financiamento da Previdência Social, dizia o seguinte: "A Previdência Social será financiada mediante contribuição igual, dos trabalhadores, dos empregadores e da União. A palavra "igual", aí no sentido isonômico, teve importância fundamental. A Constituição estava dizendo que são três os financiadores do sistema de seguridade e que têm igual responsabilidade no financiamento. De fato, se notarem a repartição dos encargos que a legislação infraconstitucional estabeleceu, as empresas contribuíam com 8% sobre a folha de salários; os trabalhadores com 8% da respectiva remuneração; a União, o Estado federal brasileiro, contribuía com aproximadamente 8% do orçamento do sistema. Portanto, havia uma distribuição equitativa.

Claro que o que entra, arrecadado dos trabalhadores, é menor, hoje em dia, e poderá ser porque a equidade não é uma idéia de igualdade aritmética e, sim, geométrica. Aliás, a idéia é de Aristóteles, não é nada moderna. Pois bem, mas havia, por definição constitucional, igual responsabilidade no custeio pelos trabalhadores, empregadores e Estado. Adotava-se o modelo da folha, por isso a igualdade se refletia nela. Digo que a igualdade não precisa necessariamente se refletir na folha.

Desgraçadamente, na Constituição de 1946, a palavra "igual" foi retirada do texto. A Constituição continuava a falar em contribuição triplíce, mas já não falava em contribuição igual, e a legislação subseqüente infraconstitucional, notadamente a Lei Orgânica da Previdência Social, de 23 de agosto de 1960, desigualou, deliberadamente, a parte de cada um dos três partícipes do sistema. Então, a contribuição do poder público passou a ser muito menor do que a dos outros dois atores sociais, provocando desequilíbrio e, de certo modo, retornando a uma idéia elementar do seguro, o que não era a proposta da Constituição de 1934, considerada notoriamente como uma das mais avançadas cartas constitucionais que o Brasil já teve, conquanto não tenha sido implantada em virtude do advento do Estado Novo, em 10 de novembro de 1937.

Pois bem, penso que, para construir-se o conceito jurídico de Seguridade Social, é necessário que os três atores tenham igual responsabilidade no financiamento. Não retiro parcela de responsabilidade do financiamento da sociedade considerada como um todo, e aí entra a contribuição dos trabalhadores. Não retiro porque é óbvia a responsabilidade social das empresas no financiamento do sistema, mas também atribuo maior responsabilidade ao Estado na distribuição dos recursos a serem carregados para o sistema.

Isso significa que a parcela de arrecadação de tributos das pessoas físicas - União, estados, Distrito Federal e municípios - deve corresponder, em montante, à mesma proporção de recursos com a qual contribui toda a sociedade. O Estado, portanto, em vez de ser um Estado anti-social, terá de ser social, investindo nas áreas sociais para resolver, deslindar, a questão social que no Brasil, particularmente, assume gravidade espantosa. E os indicadores estão aí a demonstrar.

Como se dará, então, o financiamento? Aí me permito fazer uma abordagem crítica das três principais fontes de financiamento do sistema atualmente em vigor: a folha de salários, o faturamento e o lucro. Está amadurecendo na minha cabeça qual é a concepção dessa contribuição sobre a receita de concursos de prognósticos. Em seguida, se houver tempo, desenvolverei um pouco este ponto, mas isto não é importante para o raciocínio. Vou considerar como sendo contribuições, sim, as três: a da folha de salários, a do faturamento e a do lucro.

As mesmas críticas a contribuição sobre a folha de salários vinha recebendo há muitos anos. E recorro os estudos da Organização Internacional do Trabalho, datados de 1958, onde já se faziam críticas sobre a utilização da folha de salários como base de financiamento da seguridade. Quer dizer, já naquele tempo, os analistas, que vêem o fenômeno de outro ângulo que não é o meu - o meu de jurista, que enxerga o fenômeno normativo -, e os economistas já diziam que a contribuição sobre a folha era anti-social. Por que? Porque ela cria a chamada tributação e é socialmente regressiva: quanto maior o volume de trabalhadores que uma empresa emprega, mais pesados são os ônus sociais que ela deve suportar. E isso desestimula o emprego intensivo de mão-de-obra. É a principal crítica que se faz à contribuição sobre a folha.

Aliás, essa crítica é recentemente reproduzida por aquele documento fundamental, e que para os senhores que ainda não tenham tido a oportunidade de conhecê-lo e examiná-lo, recomendo uma leitura obrigatória, que é o magnífico relatório da Organização Internacional do Trabalho, "Seguridade Social na Perspectiva do Ano 2000", traduzido para o português pelo eminente professor Celso Barroso Leite. Ali, justamente, a comissão de nove especialistas que analisou a problemática da seguridade no mundo dizia exatamente isso: "A contribuição sobre a folha de salários padece desta crítica que já foi há muito tempo denunciada. Trata-se de tributo socialmente regressivo e que pode ter pequena ou diminuta importância no financiamento da Seguridade Social, mas não pode e nem deve ter a importância que teve, historicamente, como motor de financiamento desse sistema".

Então, apenas faço coro a uma crítica usual, tradicional, e que, no entanto, foi desconsiderada pela legislação infraconstitucional, que prosseguiu mantendo a folha de salários com um peso importantíssimo no financiamento do sistema.

A contribuição sobre o faturamento padece efetivamente de ambigüidade genética, no meu entender. Os tributos sobre faturamento, de modo geral, já vêm de muito tempo.

A primeira grande reforma tributária ocorreu em 1965; hoje, o jargão, o bordão, é reforma fiscal; antigamente, falava-se em reforma tributária, menos abrangente, porém mais eficaz; o que o Congresso acabou de fazer foi uma simples reforma tributária, muito pequena na sua envergadura, mas uma reforma tributária. É muito diferente de reforma fiscal, que

envolve uma concepção de orçamento e de tributação, o que não foi absolutamente tocado na reforma que acabamos de ver aprovada.

Na reforma constitucional de 1965, veiculada pela Emenda Constitucional nº 18, a comissão de reforma, instituída pelo Ministério da Fazenda, que teve como relator Rubens Gomes de Souza, temia a tributação sobre o faturamento e, de certo modo, optou pela tributação sobre o valor agregado, expressa em dois tributos que foram criados: o IPI e o ICM, hoje ICMS. Isto é, na reforma de 1965, já se levantavam os problemas inerentes à contribuição sobre faturamento no sentido de que, enquanto receita operacional, cria tributação sobre o consumo. E a reforma foi realizada para extinguir os impostos sobre o consumo. Havia dois tributos importantes antes de 1965: o imposto de vendas e consignações e o de consumo. A reforma foi criada justamente para eliminar o imposto de consumo. E a contribuição sobre o faturamento, ou o que antigamente se chamava de tributo sobre faturamento, criava uma tributação sobre o consumo.

Parece que essas críticas não foram vencidas, muito embora eu concorde com o teor delas. Tenho sustentado, inclusive em trabalhos escritos, que a contribuição sobre o faturamento é o modelo que deverá ser adotado no futuro, a prevalecer a estrutura atual de financiamento da seguridade. Se a revisão constitucional não trouxer mudanças estruturais, o que vai prevalecer é a contribuição sobre o faturamento. Então, parece-me que o sistema caminha para essa base principal de financiamento. O motor de financiamento vai ser a contribuição sobre o faturamento.

Não há estudos recentes, os últimos datam de 1985, no sentido de qual seria o percentual, a alíquota de faturamento necessária para a substituição das outras fontes, folha e lucro, na concepção atual. Conheço esses estudos, alguns deles dizem que seria necessária uma alíquota de 8 a 9% .

Notem bem, a contribuição do faturamento da Lei Complementar nº 70, de 1991, chamada "contribuição para o financiamento da Seguridade Social", é de apenas 2%. Claro que não está apta a financiar todo o sistema. Seria preciso rever as projeções de necessidades de recursos e elaborar a alíquota necessária para saber se é viável ou não economicamente, não do ponto de vista jurídico.

De qualquer modo, parece-me que muitos países já fizeram essa opção, adotaram a contribuição sobre o faturamento como principal esteio do sistema de seguridade social. É aquela, portanto, à qual dedico a menor das críticas. Não precisaria dizer isso, porque é também algo que está implícito no sistema. Se é verdadeira a contribuição social, é recolhida por órgão próprio. Nem é contribuição social sobre faturamento essa da Lei Complementar nº 70. Trata-se, pois, de um simulacro inconstitucional a arrecadação pela Receita Federal.

A Receita Federal não tem idoneidade para arrecadar contribuições de Seguridade Social, que é um sistema descentralizado. Portanto, a Lei Complementar nº 70 é claramente inconstitucional neste ponto. Mas não estou imaginando isso, mas, sim, que vai ser criada uma contribuição sobre o faturamento arrecadado pelo órgão próprio da Seguridade, que pode ser - aí já é um problema de gestão - uma autarquia, como é hoje, ou um órgão de natureza especial,

uma fundação etc. Isso, aliás, parece-me até que é um dos temas de que o Ministro está cuidando: qual a estrutura jurídica, o perfil jurídico que a seguridade social vai ter? Não interessa, o importante é que esse órgão a ser criado tenha poder de arrecadação, o que se chama capacidade tributária ativa, ele é quem cobra.

Parece-me que a contribuição sobre o faturamento é a que terá melhor possibilidade de êxito como modelo de financiamento. E, ao lado da contribuição sobre o faturamento, a definição da parte que cabe ao Poder Público, porque são dois os grandes financiadores do sistema: o Poder Público e a sociedade, por intermédio de uma tributação indireta para o trabalhador, já que ele paga no consumo, e direta para a empresa, que tem a obrigação de arrecadar.

Finalmente, a contribuição sobre o lucro, que nada mais é, até na estrutura da Constituição de 1988, do que um adicional do Imposto de Renda. Os senhores sabem que muitos países do mundo financiam a seguridade social através de impostos sobre a renda, que é um dos instrumentos tributários mais importantes. Então, aqui, quando se criou a contribuição sobre o lucro, o que se queria fazer, na verdade, era dizer: não, a seguridade vai ficar com uma parte da renda. Para isso é que se separou contribuição sobre lucro do Imposto de Renda, propriamente dito. Mas isso não aconteceu. Na prática não existe, ela é simples adicional do Imposto de Renda. E, como tal, pode servir para o financiamento de seguridade social.

Mas não me parece que venha a ser adotada porque não acredito, sinceramente, que o Governo da União vá abrir mão do Imposto de Renda. Ela só poderia ser uma contribuição de seguridade se parte da arrecadação do Imposto de Renda fosse destinada exclusivamente para a seguridade. E não acredito, honestamente, que seja esse o propósito da reforma constitucional.

Disse que falaria brevemente sobre a receita de concurso de prognósticos, pois me parece que, efetivamente, quem teve essa idéia genial poderia ter tido melhor oportunidade para elaborá-la.

Na verdade, as chamadas "cotas da Previdência" podem, sim, ser - eu já lhes disse qual é a minha opinião, que o financiamento seja feito por intermediário de duas fontes, receitas orçamentárias e contribuição sobre faturamento - mais uma alternativa que me parece legítima. Isto é, para cada um dos tributos devidos de todas as pessoas físicas, deve ser estabelecido um percentual, uma cota, que seja destinada ao financiamento da Seguridade Social. Assim, eu teria do IPI um pedaço que vai para a seguridade, do IR um pedaço que vai para a seguridade, do ICMS um pedaço que vai para a seguridade, e assim por diante. Quer dizer, cada tributo teria, ao lado da sua finalidade econômica própria, a finalidade social inerente ao sistema. Esse foi o modelo das cotas da Previdência.

Por que o concurso de prognósticos, propriamente dito, não entra nesse jogo? Não entra nesse esquema? O que a União faz quando ela vende uma loteria? Ela vende um produto qualquer, do qual uma parte do dinheiro, que pertence a ela, é destinada ao sistema de seguridade. Isso não é problema tributário, é de finanças públicas. O dono da loteria destina uma parte do que arrecada para um sistema qualquer. Então, não se trata de contribuição social, de destinação de parcela de um bem público, que é o valor arrecadado pelas loterias. Pode, sim,

prosseguir sendo, não tem tanta importância para perdermos tempo na discussão desse assunto. Mas, enfim, as "cotas de Previdência" poderiam ser um instrumento importante do novo desenho de financiamento da Seguridade Social. Eu teria outras soluções para apresentar aos senhores, mas reservo-me para comentar algum outro assunto que me tenha escapado durante os debates.

Muito obrigado.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Gostaria de agradecer ao Dr. Wagner Balera por sua excepcional conferência, através de uma análise aguda dos conceitos apresentados à platéia, onde se vai aos poucos transitando do modelo de seguro social para a seguridade social, e até assinalaria que a posição do Dr. Wagner Balera, em defesa do aprofundamento do sistema de seguridade social, diferencia-se da posição dos outros dois conferencistas anteriores, que denotam uma postura mais cautelosa em relação ao sistema de seguridade social. Parecem considerar que talvez fosse mais adequado voltar a aprofundar-se no antigo sistema de seguro social. Com certeza, essa questão da contributividade e universalidade, subjacentes às duas concepções, vai ser um dos grandes temas do debate constitucional.

Maria Emília Azevedo - Gostaria de expor as minhas dúvidas, mas antes disso desejo parabenizá-lo pela magnífica exposição. Acho que aprendemos bastante, principalmente sobre a discussão jurídico-constitucional, apesar de não ser a minha área. Mas, até por isso, sinto-me mais à vontade para manifestar as minhas dúvidas.

A primeira tem relação com um dos dispositivos constitucionais que você citou, o inciso V-do artigo 194, defendendo que seja incorporado aos princípios. E na sua defesa, inclusive, de que é preciso garantir, na Constituição, que nenhum benefício, nenhum serviço seja estendido sem a correspondente fonte de custeio, a primeira dúvida é a seguinte: seguridade, como você falou, na nova Constituição, tem um conceito bastante explicitado nos seus princípios. Dos sete princípios, destacou dois que tinham relação específica com o tema que você ia abordar, a questão do financiamento. Então, em termos dos princípios e da função, ela abrange as áreas de saúde, previdência e assistência social.

Percebendo dessa forma, se separarmos a área de previdência social como correspondente ao seguro na sua acepção mais restrita, ou seja, tendo uma correspondência em Plano de Benefícios, é uma área onde existe uma possibilidade de se ter, efetivamente, uma previsão de quais são os benefícios, os seus valores, quem está recebendo, qual é a população coberta. Já nas áreas de saúde e de assistência social, isso não é possível, mesmo que se pense no financiamento da seguridade com um sistema, um arcabouço que faça frente às necessidades das três áreas, a da saúde principalmente. Também na área de assistência social pode-se pensar nisso - mas não vou alongar a reflexão - os gastos são praticamente imprevisíveis.

Vamos usar um exemplo atual: você está com uma emergência de epidemia de cólera e não se sabe qual a extensão que isso vai tomar, qual a necessidade de recursos que irá surgir. Se você tem dentro do financiamento da Seguridade esse pressuposto como um princípio, o que isso significa? Não se pode ter um recurso adicional, observadas as outras fontes? Óbvio que podemos dizer não, a União tem que entrar, você tem que ter outros fundos de emergência.

Enfim, na concepção de seguridade, não mais como seguro com prestações definidas, mas como um sistema de proteção amplo, com integração inclusive de áreas, parece-me que esse conceito, saudável em termos dos legisladores, da própria ordenação da sociedade, sempre deve ter em mente, o que vai custar, quem vai pagar, o que vai oferecer. Porém, o que realmente me dá dúvidas é se isso prevaleceria, permaneceria.

Da mesma forma, também tendo em mente esse conceito mais amplo de seguridade como integração de áreas de serviços e benefícios, está claro que não existe um ente chamado seguridade, um órgão chamado seguridade e nem, no rearranjo administrativo-institucional depois da Constituição, foi criado, por exemplo, o Ministério da Seguridade. Aí, também, cabe indagar: quem é o órgão arrecadador da seguridade? Qual a relação realmente que isso tem com os recursos da seguridade? Por que descaracterizar uma contribuição como sendo para a seguridade, porque ela não é arrecadada hoje, por exemplo, pelo INSS, que é o que, dentro da discussão jurídica, tem aparecido muito como argumento contra a caracterização da contribuição sobre faturamento e sobre lucro, principalmente sobre faturamento, como uma contribuição social?

Essa é uma dúvida que tenho atualmente e, além disso, o fato de a União ou a Receita Federal arrecadarem algum tipo de contribuição, imediatamente, passa a descaracterizá-la como uma contribuição para a seguridade, até porque, no meu entendimento, a seguridade, ou o Ministério da Previdência Social, ou o INSS, até o Ministério da Seguridade se existisse, fazem parte da União. Da mesma forma que o trabalhador, a empresa e a União também são contribuintes. Então, aí complica-se um pouco a argumentação em termos de caracterizar a arrecadação e os contribuintes também.

É possível que o fato de não ter tomado a cautela de organizar as minhas dúvidas comprometa um pouco a clareza das indagações, as quais me remetem também à sua proposta de contribuições iguais - da União, dos trabalhadores e dos empregadores. E aí, a dúvida permanece.

Hoje, os trabalhadores contribuem diretamente com cerca de 1/3 da contribuição sobre a folha, ou seja, 1/3 da contribuição direta dos empregadores. Quanto eles contribuem, realmente, nós não sabemos, porque sabemos que a contribuição dos empregadores é repassada para os preços e também para esses trabalhadores. Da mesma forma, o que vier da União é oriundo de impostos, que também vem do trabalhador, ou do empregador, ou da sociedade. Então, é muito mais uma classificação e uma reflexão de substância e, talvez, uma metodologia de divisão de forma.

Você faz também uma ressalva com relação ao faturamento, muito ligado a isso. Quem é o contribuinte, quem não é? O do lucro, sendo simplesmente um adicional do Imposto de Renda, no seu entendimento, descaracteriza-se como contribuição. Em seguida, você observa a questão das cotas da Previdência, que também seria um adicional a vários tributos, IPI, ICM. Nesse caso, com a volta das cotas de Previdência, como um adicional a tributos, o que fazer para caracterizá-los ou não como contribuição? No seu entendimento, basta definir qual o órgão arrecadador?

Wagner Balera (conferencista) - Queria dizer, inicialmente, à Dra. Maria Emília que quase me obrigaria a falar mais uma hora. Mas, de qualquer maneira, vou sintetizar começando, justamente, por dois de seus comentários acerca do tema da organização da seguridade social.

Quando o meu livro foi publicado, não estava nem sequer relacionado ao projeto de organização da seguridade social. Escrevi, ainda quando só tínhamos a Constituição, o seguinte: afirmei que o Brasil teria o Ministério da Seguridade Social, que é o que está escrito na Constituição. O Brasil teria, necessariamente, que ter um sistema e parecia-me que o sistema, no plano da organização federal, era e é, hoje em dia, expresso através de um organismo do tipo Ministério. Então, eu dizia que o Brasil deveria ter um Ministério da Seguridade Social.

Claro que isso está escrito na Constituição e quando se fala em sistema, como conjunto integrado, ele não pode ser desintegrado. E pelos diversos setores, que podem ser autarquias do mesmo órgão, órgãos autônomos dentro da mesma organização, enfim, é um sistema, não é um caos. O que se fez foi o esgarçamento da seguridade social como opção política para não se implementar a seguridade social. Agora, eu já faço a análise do que veio depois, do direito positivo, não do que está na Constituição.

Quando o Brasil Novo desmembrou as tarefas em três ministérios, ele distribuiu de tal sorte a impedir, logicamente, a existência de um sistema. Por isso é que nós vemos este caos que é tentar gerir a seguridade social.

A propósito deste tema, passarei a você, depois da exposição, um texto cujo título é o seguinte: "O Brasil possui um sistema de seguridade social?". Então, procuro desenvolver essa idéia da organização, respondendo negativamente: não temos um sistema de seguridade social; e isto é parte das dificuldades que a implementação da seguridade tem enfrentado: a inexistência de uma organização da seguridade social. Ora, dir-se-á: não, mas pode ser que, se houvesse um ministério, as dificuldades seriam mais ou menos as mesmas. Pode ser, só que não se fez a experiência para que se pudesse observar em termos práticos, se seriam assim os desdobramentos. É uma opção política.

Eu não tenho nada com isso, só estou dizendo que a Constituição mandou criar um sistema e que a legislação de organização não o criou. Não me parece que o fato de existir um Conselho Nacional de Seguridade queira significar, juridicamente, que nós temos um sistema. Isso seria uma ficção, que na cabeça dos juristas não entra. A minha cabeça é quadrada. Então, é por isso que não entra. Se é sistema, é organizado.

Talvez seja esta uma das dificuldades e uma das ambigüidades que a implantação da seguridade tenha enfrentado e vai enfrentar, se não houver opção política para criar um organismo centralizador. É a gestão descentralizada, mas coordenada por um organismo centralizador, porque, é claro, todos aqui sabemos, nenhum de nós que está pensando nesse assunto ignora o motivo pelo qual não foi criado o Ministério da Seguridade Social. Não foi criado pelas mesmas razões pelas quais foi extinto o Ministério da Infra-Estrutura. Isso é algo notório, as forças políticas não permitiriam que tantos poderes ficassem concentrados nas mãos de um superministro. Mas isso não é um problema jurídico.

A outra indagação sua diz respeito à questão da natureza das contribuições. A minha concepção de contribuição, como uma espécie de tributo, está justamente presa àquilo que se entende teoricamente por contribuição. A distinção entre os tributos consiste no seguinte: o sistema tributário, nos países modernos, está dividido em três áreas. Os tributos são os impostos, as taxas e as contribuições. Qual é a distinção entre eles? O fato que gera o imposto não tem nenhuma relação com o financiamento a que serão destinados os recursos arrecadados por ele. Por isso, o Código Tributário diz que o imposto é um tributo não-vinculado. O fato gerador do imposto reside numa circunstância qualquer, num evento qualquer, independentemente de relação ou de contraprestação com o contribuinte do imposto, o responsável pelo seu recolhimento.

Já as taxas e as contribuições, ao contrário, relacionam-se. A taxa assemelha-se muito ao preço de um serviço. Eu compro um serviço público específico, indivisível, e pago por ele uma taxa, é o que a Constituição estabelece - as taxas de serviço ou as de polícia.

Quanto às contribuições, embora estejam vinculadas ao contribuinte, esta se dá de modo direto, imediato, isto é, pago a contribuição e posso vir a ser beneficiado - e não necessariamente porque contribuí. A concepção de contribuição que, aliás, foi introduzida na literatura jurídica pelos italianos com o nome de "contribuições especiais", é justamente para criar a distinção entre esse tributo e os demais. Por que? Há uma vantagem mensurável para o obrigado. É nesse sentido que a contribuição de seguridade é verdadeira, porque a sociedade, quando contribui, tem a garantia da vantagem, que é a segurança jurídica, representada por um estamento de seguridade.

Então contribuo, a sociedade contribui, direta ou indiretamente, pouco importa, para um fundo. Essas contribuições não podem ir para o orçamento para que depois o Estado repasse, quando ele queira, uma parte. Por isso falei em cotas de Previdência, como diziam os romanos, **cun granu sali**, com certo cuidado. Não me afino muito com a idéia de cota da Previdência, pois embora ela possa ser útil, prefiro uma contribuição autêntica, isto é, que se saiba que o tributo está sendo recolhido para aquele órgão, o qual só pode utilizá-lo para uma determinada finalidade e não para outra; se sobrar dinheiro, ele vai tratar de aperfeiçoar os serviços; se faltar dinheiro, refazem-se os cálculos para saber quanto, qual vai ser a chamada de novos recursos que a sociedade terá que bancar.

Então, é uma diferença conceitual muito importante porque separa esta fonte tributária de outras. Do contrário, permanecemos na confusão, no caos que também não é sistema, como é o caso do sistema tributário brasileiro, uma espécie de toma lá dá cá. Desta forma, penso que a caracterização da fonte de financiamento de seguridade como contribuição é muito importante. E esta caracterização só se dará se houver um órgão de arrecadação próprio. Defendo que não haverá sistema de seguridade com certa autonomia, nos limites do estado de direito, se ele não tiver um órgão próprio de arrecadação da seguridade. E digo isto com absoluta certeza de que não estou desbordando para uma análise política. É uma análise extremamente jurídica do fenômeno das contribuições.

Agora, você levanta o problema da regra da contrapartida no sentido de que é impossível mensurar os dispêndios com saúde e com assistência social. Parece-me que, aqui, de certo modo, a Lei nº 8.212 traz um dos poucos dispositivos que não merece críticas. Tenho criticado

a Lei nº 8.212. Por isso, às vezes, coloco-me em posições antagônicas em relação ao Ministro Antonio Brito, porque ele é um defensor ardoroso desta lei. Para começar, digo o seguinte: isso não é plano de custeio, *data venia*, do Dr. Celecino de Carvalho Filho. Plano de custeio, aliás, tem uma definição jurídica. Está dito aqui no antigo regulamento de Previdência Social.

Vejam os senhores como, às vezes, no Brasil, involuímos ao invés de progredirmos com os conceitos, e qualquer ciência só melhora se ela os aprimorar. Por isso, procuro fazer ciência do Direito trabalhando com conceitos. O antigo Regulamento de Custeio, o segundo da Lops, foi sendo aperfeiçoado - naquele tempo as coisas melhoravam, hoje elas pioram -, e o Decreto nº 72.771, de 1973, que tem 20 anos apenas, já trazia um conceito de Plano de Custeio:

"Art. 273. O Plano de Custeio consistirá em um conteúdo de normas e previsões de despesas - observem, normas e previsões, não apenas normas, que é o que a Lei nº 8.212 é, apenas um conjunto de normas - e receitas estabelecidas com base em avaliações atuariais e destinadas à planificação econômica do regime - portanto, é consequente e necessário, aquela lógica da consequência -, buscando seu equilíbrio técnico e financeiro."

É absoluta presunção pensar que o sistema só funciona se tiver equilíbrio técnico-financeiro. Quem dá esse tom equilibrado ao sistema é o Plano de Custeio. Portanto, na cabeça de quem pensou num plano, todas as despesas são previsíveis, mas não significa que a previsão não possa falhar, afinal o mundo é falível, porém previsível. Um dos poucos dispositivos que sugere bom senso na Lei nº 8.212 é o seguinte artigo:

"Art. 96. O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional anualmente, acompanhando a proposta orçamentária da seguridade social, projeções atuariais relativas à seguridade social - observem qual é a margem de imprevisibilidade - abrangendo um horizonte temporal de, no mínimo, 20 anos - seguridade é solidariedade entre gerações. Não podemos pensar em seguridade com um superávit louvável de 12 trilhões que se verificou aqui. Seguridade se projeta para 20, 30 anos. Não é um governo, apenas dois ou três anos. É muito gestor para mexer nesse dinheiro -, considerando hipóteses alternativas".

É o que os economistas chamam de cenários quanto às variáveis demográficas, econômicas e institucionais relevantes. Quer dizer, tem-se que fazer várias projeções. Uma delas tem que se aproximar da realidade - senão fechar o balanço, pede-se recursos à União -, assim era a tal previsão da Lops. Faltando recursos, a União banca. Ora, não faltaram recursos num longo período de tempo.

Até 1979, os balanços do sistema previdenciário, aprovados pelo Tribunal de Contas da União, apresentavam superávits. Não faltava dinheiro. Por que, então, que da lei para cá começou a faltar? Porque deixou de existir a concepção de um verdadeiro plano de custeio. Aliás, o Brasil Novo fez uma coisa muito simples: para que o plano de custeio? Vamos extinguir a Secretaria de Estatística e Atuária e o Conselho Atuarial. Que maravilha! Para que vamos projetar? Acaba-se com a previsão. Assim, podemos utilizar o dinheiro da seguridade à vontade. Então, vejam, a ciência tem uma metodologia para aplicar. Haverá margem de erro, sim, mas isso não implica mudança na estrutura de financiamento. Se faltar dinheiro no ano seguinte -

porque nós temos também o princípio tributário da anualidade -, as contribuições serão aumentadas porque faltou dinheiro, está certo? Aí, rearruma-se o equilíbrio técnico-financeiro do sistema. Não estou procurando convencê-la. Estou tentando explicar o meu raciocínio.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Bem, dando continuidade ao que chamaria de banda de música, os tradicionais inquisidores, passarei a palavra ao Dr. Celcino de Carvalho Filho.

Celcino de Carvalho Filho - Meu caro Wagner, é um prazer enorme estar com você de novo e reavivar a velha divergência respeitosa. Tenho você em alta conta pelos estudos e pela dedicação que tem devotado à causa.

Talvez a nossa diferença de compreensão e entendimento seja mais na forma do que no conteúdo. Penso que a Lei nº 8.212, cujo projeto original tive a honra de coordenar, saiu com vários defeitos que não foram causados por nós, mas, sim, pelas alterações normais do processo democrático, do qual fazemos parte. Mas, em relação especificamente a este ponto, que é o objeto da sua crítica mais veemente, vejam que, desde o início, também na questão constitucional, há um conceito que pode ser criticado, mas, na prática, o que vale é que ele não foi implementado e já estamos às vésperas de uma revisão.

O que se fez da assistência social? Ficamos com a renda mensal vitalícia do antigo MPAS, da Previdência, um dos itens da maior importância, quer dizer, uma das pernas da seguridade está no ar, até agora sem nenhuma providência, o que é típico do nosso caso, da nossa cultura brasileira de não implementar o que é mandamento legal e, até, constitucional.

Mas, veja bem, o anteprojeto que nós preparamos, quer dizer, que a Secretaria de Estado da Previdência preparou juntamente com as outras secretarias do Ministério, com o apoio da Consultoria Jurídica, incorporava um anexo com os diferentes cenários prospectivos, típicos do economês, onde, com base em diferentes cenários, estimava-se a arrecadação segundo os itens de receita. Então, havia uma previsão ao longo de um bom tempo - agora nem sei mais precisar em que tempo isso foi medido - à qual fizemos até uma certa restrição, por pretensamente conhecermos a realidade brasileira; ou seja, por sua instabilidade econômica estrutural, permeada por altas taxas de inflação e aumentos impossíveis de se projetar para um ano, quanto mais para um prazo longo, o que torna este procedimento quase que inaplicável.

E nós, apesar do esforço, carecíamos de estudos mais profundos, estudos que estávamos implementando nas áreas demográfica e atuarial, que são pedaços importantes de um conjunto maior. Na realidade, o nosso pensamento foi muito mais amplo do que eu chamaria, rigorosamente, de um simples cálculo atuarial, embora complexo.

A nossa visão era muito mais ampla porque há conceitos de cálculo atuarial que são mais restritos do que aquele que nós pensamos. Pois bem, mas só para voltar a essa questão preliminar é que eu queria levantar outros problemas. No mencionado anexo do nosso anteprojeto de lei, fizemos projeções, prospecções, segundo o tipo de receita, ao longo de vários anos, e também de despesas que caracterizariam a necessidade de recursos para garantir o

equilíbrio necessário à implementação do conceito, quer dizer, só para esclarecer quem ainda não nos ouviu discutir este ponto.

A razão da divergência, basicamente, é esta: o Dr. Wagner Balera acha que nunca houve esse plano, e eu defendo que há, mesmo porque tenho a obrigação mínima de dizer que há, porque foi assim que fizemos, inclusive, com colaboração estreitíssima, já que toda a base de cálculo foi executada pela Secretaria de Estatística Atuarial que, na época, ainda existia. Mas, independentemente de sua existência ou não, foi realizado segundo esse critério. Evidentemente, isso não teve a divulgação que deveria ter tido - já vi mais de uma pessoa questionar isso, você não é a primeira -, o que causa a suposição de sua não existência.

O que eu defendo ardentemente, de lá para cá, é que ele não foi implementado. Isto é outra coisa. Se não se tomou conhecimento amplamente da existência do que chamamos de Plano de Custeio ou de Financiamento, e ele não foi implementado segundo o que havíamos pensado, então fica claro para a sociedade como um todo que ele não existiu, mas ele existiu, aliás, existe. Isso é só para esclarecer a razão da discordância em relação ao que foi observado pelo professor Balera.

Dentro desse conceito do que seja um sistema tributário, até se aceita que o Plano de Financiamento seja uma questão tributária. Porém, há alguns pontos que merecem reflexão. Embora você defenda a existência de um órgão arrecadador próprio da seguridade, até para dar a idéia de sistema, é exatamente preocupante a possibilidade de que, nessa transição, sejamos pegos no ar e passemos a integrar o caixa único.

Na tradição histórica do Estado brasileiro, na área econômica, a famosa extração de recursos para a área social, de um modo geral, só cessa quando não tem mais jeito, quando a pressão passou dos limites.

Então, nesse afã de concentrar o caixa, dificilmente, como você mesmo mencionou, nos deixariam cuidar da arrecadação de nossos recursos. Isso seria implícito na proposta de tributar o consumo e sei que, pela sua exposição, você não seria ingênuo de propor isso.

Existe aí um outro ponto ainda. Se não há uma contribuição direta do trabalhador, do indivíduo, do cidadão, então haverá uma margem enorme para a manipulação do tipo que surgiu no ano de 1990, quando se fixou um piso previdenciário de meio salário-mínimo. Já no ano passado, na dita reforma fiscal, ajuste fiscal, surgiu uma proposta de 30 ou 40% do salário-mínimo; será que de repente não vamos levar para aí? A Previdência, dentro do sistema de seguridade, pagaria um piso mínimo, desse tipo, que não seria nem o salário-mínimo, que já é precário, e como fica essa situação?

E até como se adotaria o próprio princípio da seletividade, porque a nossa defesa, e a Constituição é dúbia nesse sentido, é de que o salário-mínimo deveria ser apenas uma referência e não, simplesmente, como no cálculo do seguro: você pagou tem de receber como tal. É a velha briga dos 20 salários-mínimos que nunca existiram, das 18 "s"; a paridade com o salário-mínimo, a confusão que vem, que é cultural e complicada. Nós entendemos que o princípio da seletividade, que é fundamental num país de tantas desigualdades como o nosso, tem de ter a

contribuição do cidadão, para que você possa fazer esse vínculo, não mais diretamente em relação à sua contribuição, ou seja, ele deve contribuir, mas o seu benefício não tem de ter relação necessariamente direta com aquela contribuição. Ela é uma referência. É isso que entendo.

Um outro ponto é em relação à Constituição de 1934. Será que ela foi implementada? Acho que o conceito tripartite, igualitário na participação, é interessante, embora o recurso venha sempre do mesmo lugar; mas a minha dúvida - o que não ficou claro para mim -, se você diz que ela foi implementada, quer dizer, se dispôs sobre isso, e se na prática aconteceu, ou seja, se Estado, empregadores e trabalhadores realmente pagaram de forma igualitária.

Aproveitando sua resposta, a primeira indagação seria em relação à questão do Ministério da Seguridade Social. Claro que pelo arcabouço, pelo consignado na Constituição, ficou aparentemente claro o que ele deveria ser, pelo menos nós da Secretaria de Estudos defendíamos, nos dois primeiros anos, nesta Casa, que deveria realmente existir o Ministério da Seguridade Social.

À medida que aprofundávamos o nosso conhecimento através do contato com os diferentes órgãos e divisões desta Casa, percebemos que a magnitude do órgão, a sua complexidade, já era grande no antigo Ministério, que, na realidade, era o Ministério da Seguridade Social. Ficamos com 70 ou 80% de cobertura, mas, na prática, era Ministério da Seguridade. E isso nos preocupou muito pelo gigantismo, pela série de problemas que causava, pelo fato de ser um órgão muito grande e complexo. E, passamos a defender - fizemos isso através de vários documentos técnicos internos - o sistema, obviamente, para o qual tivemos alguma contribuição, sendo de seguridade, mas com a execução separada, execução individualizada, dos órgãos, no caso da seguridade, saúde, assistência e previdência, com a coordenação de um efetivo Conselho de Seguridade Social.

E, aí, vem a pergunta, com todo respeito, aos seus membros: o atual Conselho é representativo? Aliás, antes disso, cabe indagar se lhe foi dada a condição de funcionamento, ou seja, a possibilidade de ele elaborar sua lei de modo a encaminhá-la ao Presidente para aprovação, ou apenas uma peça orçamentária, para integrar o orçamento maior do resto do Estado que compõe o orçamento global? Essa é a questão que levanto, porque nós defendemos o que está no nosso projeto, no inciso V, das atribuições do conselho, que foi suprimido no percurso democrático. Então, penso que esse ponto tirou do conselho a sua razão maior de ser, pois, à medida que executo um orçamento, tenho uma ação correspondente; se não executo mais, ou não elaboro esse orçamento, ou este é passível de cortes de toda ordem, como é a tradição, o conselho perde a sua efetividade. É o que entendo e é a minha crítica principal em relação à Lei nº 8.212.

E, segundo, para complicar, ainda mais, os efeitos dessa maldita reforma de 90, o Conselho de Seguridade passou a ser subordinado ao Ministério da Previdência. Isto é de estarrecer até aos não-iniciados em matéria organizacional e em matéria jurídica.

Gostaria de acrescentar que vejo mais um entrave sobre a questão da operacionalização, a prática brasileira de não dar seqüência, na forma em que foi pensado, àquilo, por exemplo,

que é o mandamento constitucional. Desta forma, ao longo do caminho muda-se completamente a trajetória fixada inicialmente. A dúvida é: brigamos para fortalecer o conceito para que ele seja efetivamente implementado ou vamos cuidar de coisas novas?

Fiz uma intervenção durante a primeira palestra do ciclo, a do professor Celso Barroso Leite, um pouco em cima disso. Preocupa-me muito uma possível grande reforma - tal como defende o Prof. Wladimir Martinez -, menos comedida, menos acautelada, pois, entendo que, aquilo que não se implementou, não se deve reformar ou rever, sob pena de suprimir direitos e até princípios importantes, ainda que, não tenham sido implementados.

Wagner Balera (conferencista) - Tenho dito que não disponho de suficiente conhecimento, tampouco cabedal para discutir a questão da seguridade social como o meu prezadíssimo amigo Celecino de Carvalho Filho, que é, sem dúvida, um dos cardeais da seguridade social.

Havia, tempos atrás, uma tradição de chamar os entendidos no sistema de previdência de "cardeais", são os chamados cardeais do IAPI. Aliás, um deles abriu este ciclo, o nosso queridíssimo amigo comum, Celso Barroso Leite.

Foram os cardeais do IAPI que, na verdade, construíram o sistema previdenciário brasileiro, e o Celecino é um dos cardeais dos tempos modernos. Portanto, ele já é cardeal da seguridade social. Sou apenas um estudioso de Direito que tem aprendido alguma coisa estudando as leis e não tenho a vivência prática dos números, e isto é, de fato, uma ciência caprichosa dos iniciados, que são os economistas, porque a minha vocação é mais abstrata, que é a do estudo de normas. Basta que eu queira articular entre elas para chegar aos sistemas e, a partir daí, aos princípios, e a partir destes aos fins que o sistema se propõe a implementar.

De qualquer maneira, a última parte da intervenção do Celecino não foi propriamente uma indagação, mas uma reflexão que merece atenção do Constituinte. Se o Brasil não possui um sistema de seguridade social, é de se perguntar se o constituinte quer que ele exista e, se ele quiser, o inciso VII, do artigo 194, que exige a gestão democrática descentralizada, precisa ser concretizado em normas.

Você menciona um problema prático e é preciso meditar sobre isso. Será que o gigantismo de um Ministério da Seguridade Social não dificultaria a implementação do sistema? Quero que o sistema exista, não me interessa o arcabouço. O SINPAS existia como sistema? Sim, e estava espalhado; de certo modo, havia coordenação do Ministério da Previdência Social, mas com um arcabouço sistemático, coisa que nem preocupou o legislador das Leis n^{os} 8.212 e 8.213, ao desarticular as áreas, melhor dizendo, os legisladores das Leis n^{os} 8.029 e 8.030, que cuidaram da reforma administrativa.

Concordo plenamente que essa *captis deminutio*, de que trata o inciso V do artigo 7^o, é intolerável e inconstitucional. O conselho não é subordinado a nenhum órgão de planejamento. Ele é soberano, só poderia ser subordinado ao Congresso, este sim, o poder máximo para decidir o que vai fazer com o orçamento da seguridade.

De maneira nenhuma posso aceitar, como legítima, a restrição aos poderes de um conselho. Por isso você assevera que não existe conselho. Se isto ocorre porque esses conselheiros não trabalham, não me interessa. Não existe porque as atribuições do conselho foram castradas com a subordinação dele a um órgão central de planejamento que, na verdade, não tem nada a ver com a seguridade social. Mas, vou pensar muito sobre essa sua reflexão importantíssima de que um ministério gigante não funcionaria, e de que, portanto, não tenham sido esses os fins que o constituinte pretendeu que fossem adotados.

Respondi à questão sobre a Constituição de 1934. Ela não foi implementada. Veio o golpe de 1937 e, tempos depois, ainda não havia legislação sobre previdência. A primeira legislação começou a ser delineada em 1939. Portanto, não houve a concretização em normas do triplice igual. De qualquer modo - continuo insistindo -, é uma fórmula de equidade e que deve ser pensada numa revisão constitucional.

Quando foi proposta, numa das gestões aqui do Ministério, aquela história da contribuição sobre o faturamento, eu a defendi por acreditar que ela avançava no rumo da seguridade. E aí recebi uma saraivada de críticas daqueles que me consideraram ingênuo ao supor que a Previdência, ou melhor, a Seguridade seria dona da contribuição sobre o faturamento.

Defendo a idéia de um Estado ético que, efetivamente, assuma compromissos, não com os donos da economia, do poder, como diria Raimundo Faoro, mas com a sociedade, com a ordem social. O economista que chefia o outro lado da Esplanada não manda nada, porque o que prevalece é a ordem social. Então, por isso é que acredito, sinceramente, que se os recursos são destinados para uma determinada finalidade, se o dinheiro recebe aquele carimbo, ele vai para aquela finalidade. Se isso não acontece na prática, é porque o Brasil viveu períodos autoritários, nos quais não se podia fazer questionamentos, ao contrário do que vemos hoje. Tenho acompanhado com entusiasmo a atuação, por exemplo, do Conselho do Fundo de Garantia, que soube denunciar irregularidades concretas na gestão desse fundo, e que jamais teriam ocorrido, se o mesmo tivesse sido gerido democraticamente desde o início. Então, os recursos não podem ser desviados. E digo: não me importa o órgão arrecadador.

Quando me dizia que a contribuição sobre o faturamento tanto poderia ser arrecadada pela Fazenda como pela Seguridade, desde que o dinheiro fosse repassado, é porque no Estado ético esse problema não existe; o problema é que o Brasil não é um Estado ético. Existe, agora, uma onda de ética na política, porém, não na administração, o que é muito pior do que a inexistência de ética na política, já que a administração é o dia-a-dia, é o balcão, é aquela negativa de benefícios que o indivíduo recebe todos os dias: ele entra com o pedido e leva séculos para ser atendido.

Então, não há Estado ético nesse sentido. E estou falando num plano ideal que, aliás, é onde a Constituição se insere. A Constituição é um projeto; não se concretiza. Um dos problemas da Constituição de 1988 é que ela quis concretizar demais.

Talvez, neste particular, merecesse uma reforma - não nessa revisão constitucional que, a meu ver, é restritiva, mas quando houver uma nova assembléia com poderes de inovação da

ordem constitucional, e isso deve demorar algum tempo. No meu entender, não se pode alterar a Constituição a cada cinco anos. É lamentável! -, aí pode ser que venha a ser mais sintética para ter mais princípios do que normas. Não tem sentido, realmente, que a Constituição estabeleça qual é o período básico de cálculo de um benefício, quer dizer, isso é diminuir a importância, a dignidade da Constituição.

Assim sendo, penso que seria diferente se houvesse um Estado ético e concordo com você, no que diz respeito à capacidade que o Estado tem hoje para manipular os recursos e ficar com a maior parte deles, com a parte do "leão". Portanto, é bom ficarmos alerta com a terminologia que o outro lado da Esplanada utiliza - pois é da parte do "leão" que vem os recursos que devem ser geridos pelo sistema de seguridade. Tenho receio também do caixa único. Por isso, abandonei a idéia da contribuição sobre o faturamento, tal como ela estava sendo desenhada, justamente porque o caixa único, hoje em dia, seria uma temeridade institucional e, claro, o Estado não é ético! Se fosse, esse problema não teria relevância, como não tem na Inglaterra, na França ou na Itália.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Pela ordem das inscrições, passarei a palavra agora à Dra. Sandra Almeida.

Sandra Almeida - No meu caso, também, há dúvidas que a sua brilhante exposição acabou suscitando.

Alguns conceitos aos quais você se refere muito apropriadamente, não consigo traduzir, talvez por defeito de minha formação - faço parte de uma classe de economistas que sempre faz contas e fica tentando fechá-las. Agora, a minha grande dúvida surgiu quando você observou que o princípio da equanimidade na forma de participação do custeio deveria estar expresso em uma contribuição triplíce e igual. No meu entender, isto seria como revolver a antiga Constituição.

Se não me engano, a de 1934 dizia que a contribuição dos empregados seria de 1/3, da empresa de 1/3, e do Governo de 1/3. Tomando em perspectiva este princípio da equanimidade na participação, a minha dúvida é: quem é a União? Levando em consideração o conceito de contribuição social e o conceito de imposto, que você tão bem definiu - vou recuperar um pouco -, dizendo: "Contribuição social tem uma finalidade: as pessoas contribuem para ter direitos potenciais", necessariamente não deverão se concretizar, mas são direitos potenciais. O imposto não tem uma finalidade específica na prestação de um serviço ou benefício.

No caso da seguridade social, o financiamento seria feito mediante contribuições sociais, já que conceitualmente compreende um conjunto de ações na área de previdência social, seguro, assistência ou saúde. Quem são as pessoas que vão pagar por esses direitos? São os trabalhadores e as empresas. E quem é a União? E, se prevalece a proposta para que se institua uma contribuição sobre o faturamento, de quem seria essa contribuição? Da empresa, porque ela tem o faturamento?

O empregado não participará mais com 1/3, e a União, como seria a sua contrapartida? Ela teria que arrecadar de alguém, provavelmente dos trabalhadores, ou faria incidir um imposto sobre o lucro? No caso de a participação da União ser definida através de vinculações de

impostos - aí me assalta outra dúvida, pois o imposto não pode ter vinculação, a exemplo das contribuições sociais -, como a União poderia participar sem fazer incidir uma sobrecarga adicional sobre a sociedade?

Wagner Balera (conferencista) - É, você me faz lembrar aquela frase do Chacrinha: "vim para confundir e não para explicar". Tentarei esmiuçar alguns pontos que considero cruciais para o entendimento da questão como um todo

Comecemos, então. Quem é a União? É o Estado federal brasileiro, na concepção de que o povo é organizado.

O período de autoritarismo implicou, e isso é próprio dos regimes autoritários, em necessário distanciamento entre o Estado e o povo. O Estado era uma coisa e povo outra. Períodos autoritários têm essa característica. A verdade é que nós ficamos habituados ao autoritarismo. Então, *a soi disant*, a abertura democrática não foi tão ampla quanto deveria, uma vez que o Estado continua com a sua concepção autoritária. O Estado brasileiro, mesmo tendo eleição direta para Presidente da República, ou para rei, ou para primeiro-ministro, é, por natureza, autoritário. É uma concepção de Estado que só o tempo, se não houver recaídas autoritárias, como, aliás, é uma tendência latino-americana, poderá recuperar a sua vocação democrática. Pontes de Miranda, o maior jurista deste século, dizia, com precisão, o seguinte: "O arcabouço jurídico, a idéia do Direito, as instituições do Direito, formam-se como aquelas estruturas na rocha. Elas vão-se formando aos poucos".

A concepção de cada instituto jurídico é uma elaboração de séculos, às vezes de milênios. O contrato de seguro, por exemplo, é pai e mãe do seguro social. É uma concepção milenar que foi-se consolidando com o tempo. Agora, para destruir a idéia do Direito, basta um tiro de um militar, e, aí, você precisa recomeçar e reconsolidar as categorias do Direito positivo.

A Constituição proclama solenemente que somos um Estado democrático, no Direito, mas a prática não é democrática. Ela é autoritária. É por isso que temos que pensar que a União figura como um opositor do povo. A sua perplexidade diante de quem é a União - aqui estou levantando um problema filosófico - é que temos o Estado, servidor por natureza, servindo-se da população. Essa dicotomia entre o Estado e o povo está presente apesar da reorganização do País no sistema democrático. Temos aí um acidente de percurso que é como uma doença, um câncer, que aconteceu e teve de ser extirpado dentro da ordem democrática. Então, aqui precisamos saber que a União é apenas um instrumento. Ela não é um oásis separado da realidade da população.

No Estado democrático do Direito, cada passo do órgão executivo é devidamente controlado por quem de direito, que é o Parlamento e o Judiciário. Então, não há essa possibilidade, por exemplo, de o desvio de recursos ser realizado com tranqüilidade, como faziam antigamente os poderosos do outro lado da Esplanada.

Alguns deles, hoje, são pessoas consideradas eminentes porque estão fora do poder. Quando estiveram no poder, fizeram as piores coisas e nada se lhes antepunha. Então, a União, o Estado federal brasileiro, deve representar os interesses da população, que é mandatária.

Que faz o sistema de seguridade? Ele arrecada os recursos, gera recursos e distribui. É por isso que antigamente se chamava Caixa de Aposentadoria e Pensões. Para o caixa vão as contribuições e saem as prestações. O caixa gera os recursos, ou pela forma da capitalização ou pela da repartição. São os dois modelos de gestão do dinheiro. É inconcebível que sejam retirados os recursos do caixa, desviando-os das finalidades que são inerentes ao sistema, como aconteceu, por exemplo, quando da construção de um importante marco industrial brasileiro: a Usina de Volta Redonda. Isso está documentado. Não é folclore. A Previdência Social teve de comprar ações da Usina de Volta Redonda, e os jornais de hoje noticiam o preço ridículo que se vai pagar para que a Usina vá para as mãos de particulares. Então, esse caixa, se é gerido honestamente, não tem problemas de desequilíbrio. Todos os recursos arrecadados são aplicados naquelas finalidades. Se sobrar dinheiro, diminui-se a cota de arrecadação; se faltar, aumenta-se.

Qual é o problema da vinculação de impostos, que é a sua indagação mais aguda? É o seguinte: o que o sistema tributário não admite é que o fato gerador do imposto seja vinculado à atuação do Estado; é isso que, conceitualmente, não pode haver. Aliás, é uma diretriz constitucional. Agora, nada impede que do produto da arrecadação seja uma parte destinada para esta finalidade específica.

Com muita didática, diz o artigo 4º do C.T.N: "Não interessa para a natureza do tributo a destinação do produto da arrecadação." Ele continua a ser tributo daquela natureza, independente do que é feito com o dinheiro. E, aliás, a Constituição faz isso várias vezes, com vários impostos. Ela destina uma parte para isso, uma parte para aquilo e nem por isso deixa de ser imposto. Trata-se de um problema conceitual.

Desculpem, às vezes, dou muita ênfase ao conceito jurídico, mas é a minha ferramenta de trabalho. Então, não há distinção entre uma coisa e outra. Por exemplo, o fato gerador do imposto sobre a renda não pode ser utilizado para criar direitos ao contribuinte do Imposto de Renda. Nada impede que, do produto de arrecadação do Imposto de Renda, a Constituição, a lei, determine a destinação de uma parte para o financiamento de plano de educação para crianças carentes, o que seria uma finalidade até certo ponto de seguridade. Aí não há problema quanto à natureza do tributo. Digo que há, sim, problema se o órgão de arrecadação não for o próprio, por tratar-se de uma outra situação que envolve um princípio constitucional.

A Constituição diz que a gestão da seguridade social depende de órgão próprio. Então, se a gestão não for exercida por órgão próprio, está-se descaracterizando o tributo quanto à sua finalidade, não quanto à sua natureza. Neste caso, continua sendo contribuição, só que o fim para qual o tributo foi criado, foi gerado, deixou de ser respeitado, deixando de ter a necessária substância constitucional.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Pela ordem das inscrições, tomo agora a liberdade, ainda que como membro da Mesa, de discutir alguns aspectos da exposição do Dr. Wagner Balera.

Na análise das fontes de custeio, o Dr. Wagner manifestou uma certa predileção. Ele entende que deveriam ser fortalecidos dois grandes eixos de financiamento de todo o sistema de seguridade social: a contribuição sobre o faturamento, por um lado, que seria o aporte direto do

setor privado, da sociedade como um todo para a seguridade social, e a contribuição orçamentária.

Sabemos que hoje a maior parte dos recursos da seguridade social e, fundamentalmente, dos recursos que estão alocados no Orçamento para a Previdência Social, são provenientes da folha de salários. Parece haver uma certa unanimidade quanto ao fato de que a excessiva dependência da folha de salários vulnera a Previdência Social. Notadamente, numa conjuntura econômica instável.

Segundo sua própria afirmação, até 1979, tínhamos superávit na Previdência Social. Segundo documentos públicos, esses superávits desapareceram. Para onde foram? Poderíamos dizer que, pelo menos de uma década e meia para cá, com certeza, o financiamento da Previdência Social teria sido muito afetado pela nossa conjuntura econômica, pelos impactos disso, em termos de nível de emprego e de renda. É exatamente essa vulnerabilidade da Previdência Social em relação ao financiamento da folha de salário e às oscilações da conjuntura econômica que tem suscitado e fundamentado a discussão em termos de se buscar fontes alternativas de financiamento, menos vulneráveis às mesmas.

Neste sentido, o Dr. Wagner Balera destacou a necessidade de fortalecer-se o aporte de recursos orçamentários do poder público e fundar-se o outro eixo de suporte da seguridade social na contribuição sobre faturamento. Agora, teríamos que questionar as restrições feitas a essa tributação incidente sobre o faturamento. Isto valia para as críticas feitas ao antigo FINSOCIAL, agora COFINS, que é a contribuição sobre o faturamento que financia a seguridade social, e foi levantado o mesmo óbice em relação ao IPMF. Por quê? Por causa dessa natureza cumulativa.

Sabemos que esse tipo de contribuição onera, de maneira diferenciada, os produtos, conforme a cadeia de produção. Teríamos, aí, a criação de uma desigualdade entre o preço relativo de determinados produtos, em função da incidência da tributação. Teríamos dificuldades em relação à inserção da economia brasileira no mercado internacional, com riscos contra a competitividade, principalmente no momento em que se tenta apontar para o mercado internacional como um espaço que poderia incrementar o dinamismo econômico interno. Conseqüentemente, poderíamos ter perda de competitividade, principalmente porque ela acaba, de certa maneira, por onerar o conjunto da sociedade por igual, em termos de incidência e fundamentalmente os segmentos que mais dependem do consumo, em geral as camadas que mais consomem, que são as de baixa renda. Assim, a contribuição sobre faturamento seria extremamente regressiva. Este seria um ponto a ser questionado.

O outro aspecto diz respeito à alocação de recursos orçamentários. É fato conhecido hoje que as dificuldades enfrentadas no financiamento do setor público têm fundamentado toda a discussão acerca de uma reforma fiscal. Existem alguns itens de despesa que, por razões políticas ou em função da própria necessidade do processo de desenvolvimento brasileiro, seriam incompreensíveis, a não ser que partíssemos para algum tipo de negociação.

Chamaria a atenção, basicamente, para a rolagem da dívida pública, nem tanto a dívida externa que, de certa forma está equacionada. Tenta-se definir um horizonte de desembolso para a mesma, mas, principalmente, para a questão da rolagem a curto prazo da dívida interna.

Temos aí quase que um nó górdio, onde há limitações bastante concretas ao setor público. Em última instância, imporia a necessidade de se rever toda a estrutura de gastos do setor público brasileiro.

O problema atual de regressividade na forma de financiamento do setor público no Brasil não seria resolvido pela proposta de faturamento para a seguridade social. Teríamos, também, que equacionar uma possível regressividade da estrutura de despesa do setor público, sendo que a mudança não poderia ser feita a curto prazo e, muito dificilmente, de forma unilateral.

Seriam grandes questões de política econômica que estaríamos trazendo à baila. Colocaria esses óbices, talvez, no papel de advogado do diabo em relação a algumas propostas apresentadas pelo Dr. Wagner Balera.

Um outro tópico importante que tem sido suscitado, é a necessidade de formas alternativas de gestão pública da Previdência Social, sem que seus recursos venham a estar no bolo de um caixa único, como o Dr. Celcino teme, destinados a atividades estranhas à Previdência Social. Poderíamos, assim, ter uma gestão pública com espaço participativo para a representação da sociedade civil e, ao mesmo tempo, tentar evitar os riscos da má utilização dos recursos que, em tese, deveriam ser destinados à Previdência Social, com seu carreamento para outras áreas.

O Prof. Celso Barroso Leite mostrou-se um pouco reticente quanto à questão da representação classista corporativa na gestão da Previdência. Sabemos que tal representação classista trouxe conseqüências danosas. Vemos o caso, por exemplo, da Justiça do Trabalho, que acabou se transformando em um instrumento de amparo às lideranças pouco representativas que são, às vezes, questionadas em relação à remuneração, aposentadoria e privilégios que, de repente, não vemos em outro setor. Por outro lado, se essa representação classista pode ter uma manifestação perversa e daninha, principalmente porque surgiu especificamente num contexto bastante autoritário de cooptação, movimento sindical, pode ser um instrumento legítimo de criação de mecanismos da sociedade civil para tentar controlar e fiscalizar a gestão dos gastos públicos. Gostaria de ouvir a opinião do Dr. Balera sobre o assunto.

Wagner Balera (conferencista) - Começarei por esta última parte, sobre a questão da representação.

Há uma divergência clássica que tenho com o Prof. Celso Barroso Leite. Em relação a essa representação, que se expressa no inciso VII do artigo 194 da Constituição, parece-me que no estado democrático de direito, como está escrito na mesma, o dono do Estado é a população. Em todos os níveis, devem ser abertos os canais de representação com poder.

O que significa isto? Submeto aos senhores um texto que publiquei na "Revista de Previdência Social", justamente com o título "Gestão Democrática da Seguridade Social", no qual procuro enfrentar esta oposição que não é propriamente do Celso Barroso Leite. Escreveram um texto dizendo que "não deve haver representação classista". Ele diz que vê com ceticismo a representação classista, mas não ousa, num estado democrático de direito, dizer que não deve haver. Quem ousou dizer isso foi Francisco Luiz Torres de Oliveira, um dos antigos

cardeais do IAPI e que, felizmente, não produziu mais nada além dessa peça fascista de concepção da gestão do sistema de seguridade.

De qualquer maneira, o que significa poder de gestão? Significa, como expressa com muita propriedade o artigo 204, inciso II, da Constituição, "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis". Então, observem bem: não se está querendo que um operário seja o Ministro de Estado da Seguridade Social. Deus nos livre! Não se está querendo que um advogado - digo isso porque pertenço à classe dos advogados e estou atualmente exercendo mandato classista como Conselheiro da Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados, então sou um típico representante da minha classe - seja o gestor de qualquer aparato estatal. Certamente, ele virá contaminado com as vestes talares do corporativismo.

Mas ali está dito o seguinte: "participação na formulação das políticas e no controle das ações". Não se está dizendo que a execução pertence à classe "a" ou à classe "b". Este é o conteúdo da idéia de participação que, aliás, diga-se de passagem, foi superiormente exercida em vários lugares do Brasil. Posso citar, a título exemplificativo, os municípios de Boa Esperança e Lages, onde modelos de participação concreta da população nos problemas da cidade foram equacionados devidamente. Posso citar algumas formas de participação democrática que o excelente, o genial governador de São Paulo, André Franco Montoro, realizou no seu governo, uma gestão voltada para a participação da população em cada parte, em cada assunto e que pode ser implantada num sistema onde, efetivamente, não haja conchavos para designação de representantes, de autênticos representantes dos interesses sociais, não das classes.

Quanto à formas alternativas de gestão, acabei de publicar um texto, no jornal "O Estado de S. Paulo", em que sustento o seguinte: uma parte da seguridade social não pode ser gerida pelo Estado, que é notoriamente ineficiente para gestão de certas áreas. Como se dará a seguridade pública? Pelo instrumento da gestão. De certo modo, o constituinte anteviu essa possibilidade ao tratar da gestão do sistema de saúde. Transplantei esta idéia para uma outra área. Tratando do sistema de saúde, o artigo 199, parágrafo 1º, diz o seguinte: "As instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Unico de Saúde-SUS, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos."

Parece-me que no veículo do contrato de direito público, que defendi nesse artigo do jornal "O Estado de S. Paulo", deve haver uma reprivatização do Seguro de Acidentes de Trabalho. Se tivesse que decidir qual a primeira área a ser tocada nesse monstrego, ou como dizia um presidente do INPS, nesse dinossauro, eu mexeria no Seguro de Acidentes de Trabalho. A primeira providência seria dizer: olha aqui, Seguro de Acidentes de Trabalho é obrigação exclusiva do empregador. O Estado não tem absolutamente nada a ver com isso. O empregador vai saber que, se ele não investir em prevenção, vai pagar seguro muito caro para qualquer segurador privado, porque tem de haver o controle social.

Qual é o desenho do controle social? É o contrato de direito público que será homologado pelo Poder Público. Aqui estou tirando a área onde o Estado não tem cabedal para gerir, isso está comprovado desde 1967 até hoje, o período de socialização. É engraçado que naquela época

se pensava que o Seguro de Acidentes de Trabalho estava sendo socializado, o que é um absurdo, diante do que foi a prática dessa área desastrosa do sistema.

Então, devem-se utilizar formas combinadas de gestão, onde o Estado seja apenas um ente controlador. Parece-me que esse é um modelo que tem de ser repensado seriamente, assim como aquela outra idéia, não sei porque ainda não foi implantado na área da previdência social, o parágrafo 7º do artigo 201: "A Previdência Social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais".

Quer dizer, tem de haver limites onde o Estado gere. Qual é o nível dos limites? É aquela preocupação que o Celecino manifestou, e é também a minha, de não fixar um limite máximo de salário-de-contribuição muito baixo, de tal modo que víremos um grande setor de assistência social e não de verdadeira previdência social, porque estamos falando de Previdência.

Mas o Estado tem de ceder uma parte, ele não pode gerir tudo. Observem que isso não foge um milímetro ao conceito de seguridade social, tal como formulado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Norma Mínima de 1952. O Estado tem de se situar em certos limites na gestão do sistema de seguridade. A meu ver, o artigo 7º está equivocado porque ele cria uma segunda rede de seguridade dentro do Estado. Seria uma das coisas que tiraria da Constituição, se fosse uma reforma ampla. Há estados criando um seguro complementar facultativo.

O seguro complementar facultativo tem de ser de entidades privadas, mediante contrato de direito público. Então, essas formas alternativas de gestão, creio, não descaracterizam o conceito de seguridade. Elas têm de ser pensadas. Confesso que comecei a pensar nesse assunto a partir do Seguro de Acidentes de Trabalho. Não sei como isso se dá na área de saúde. O que sabemos é que hoje a classe média não confia no sistema estatal de saúde. É obrigada a ter planos privados caríssimos para ter um pouco de segurança na área de saúde. Isto está errado. E, de certo modo, o conjunto da sociedade está bancando, porque pago um plano privado e desconto do Imposto de Renda de Pessoa Física. Portanto, quem está pagando é o conjunto da sociedade, que tem uma assistência de saúde muito pior do que a minha. Algo está mal colocado neste reino da Dinamarca, e é preciso mudar.

Sobre o financiamento da dívida pública - gostei das suas perguntas, Dr. Marcelo, porque, felizmente, sobre esses assuntos todos já pensei e já escrevi, tenho algumas idéias claras sobre eles - chamaria a atenção para o seguinte: o maior devedor da história previdenciária brasileira não são as empresas. É a própria União. Um interessante estudo que a imprensa denominou impropriamente de Plano K, e um ex-presidente da República, sem ler, chamou de "quilo de bobagens" - se ele tivesse lido obviamente teria retirado esse termo, repito, porque se trata de um plano interessantíssimo -, que é o Projeto Atlântico, elaborado pelo economista Paulo Rabelo de Castro, procura, de certo modo, equacionar a dívida da União com os fundos sociais, em especial com a seguridade social.

Mais recentemente, dois economistas da Universidade Federal de Minas Gerais, um deles atualmente é Secretário do município de Belo Horizonte, o professor Fernando da Mata

Pimentel, fizeram o interessante e estarrecedor cálculo: apuraram os superávits que a Previdência Social teve ao longo da história. Atualizaram isso monetariamente e constataram o seguinte: a dívida do Estado brasileiro com a seguridade social - esse estudo é do final do ano passado - era da ordem de 100 bilhões de dólares. Por coincidência, é o patrimônio dessas estatais que estão agora sendo entregues por aí a preço de banana - não sei se continua sendo tão barata, se ainda vale a expressão - mas, enfim, estão sendo entregues do jeito que sabemos.

Eles propõem simplesmente o seguinte: vamos criar, com as ações dessas estatais, um fundo social que, gerido democraticamente, vai implementar certos programas de saneamento, de seguridade, de habitação, etc. Isso me pareceu ser a forma, pelo menos contábil, de resgate da dívida histórica que a União tem com a questão social, não é nem com a seguridade geral. Veja que, sem muita elucubração, poder-se-ia pensar numa solução equitativa, justa, para o reordenamento dos déficits do setor público. Não houve uma palavra sequer de resposta de nenhuma autoridade governamental sobre esses dois importantes projetos. Então, verifica-se que não há interesse por parte das autoridades no equacionamento da dívida do Poder Público.

Confesso que sobre o faturamento tenho lido versões as mais díspares. Uma sustentando a sua posição de que se trata de um tributo socialmente regressivo, tal como é a contribuição sobre a folha de salários, mas tenho visto também estudos, especialmente esse da OIT, a respeito da seguridade social na perspectiva do ano 2000, que diz: que bom, esse é um modelo que tem validade porque reparte, dilui a carga de financiamento.

Não me sentiria à vontade para responder taxativamente do ponto de vista econômico. Parece-me o seguinte: há que existir uma base de financiamento distinta da folha. Penso que um projeto que recebi da ANFIP fala numa contribuição sobre o faturamento líquido, que é um mix em que há um componente da folha. Senti-me bastante seduzido pelo projeto, porque trazia uma contribuição diferente. Só estamos pensando no que existe. Não em algo novo. E se a revisão constitucional vier com essa dimensão, que não é a minha, mas que, parece, vai ser o que a classe política quer, deve-se pensar em algo novo porque o sistema já está tendo esgarçada a solidariedade entre as gerações, que estão se rebelando, se recusando a financiar esses déficits. Mas é preciso repensar tudo. Enfim, estou apenas pensando e não repensando.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Gostaria de recomendar um pouco mais de agilidade nas perguntas, a fim de assegurar a palavra a todos.

Soma (Procuradoria do INSS) - Quero agradecer pela oportunidade de estar aqui como discípula do mestre Balera. Admiro muito as obras dele.

Interesso-me por saber: qual o país que a OIT está indicando nesse novo sistema da previdência do ano 2000? Na previdência comparada, qual o país tem a melhor fonte de custeio e quais são essas rendas, quais são as riquezas que produzem essas rendas? Qual a sua opinião, como jurista, sobre a decisão do ex-Ministro Reinhold Stephanes que permitiu a rolagem da dívida dos municípios por 20 anos? Isso não é inconstitucional e também não incentiva a sonegação por parte dos municípios? Não é melhor o ovo hoje do que a galinha amanhã? Os municípios, mesmo instituindo o sistema previdenciário municipal, não são obrigados a contribuir para a Previdência Social? É legal a retenção dos recolhimentos municipais para

aplicação no próprio município? O recolhimento da Geap não poderia ser destinado à seguridade social e não a ela mesma como instituição? Vejo isso como inconstitucional.

Wagner Balera (conferencista) - Não sei se teria como responder a todas essas indagações. Parece-me que, quanto às dívidas dos municípios, não existe obstáculo constitucional ao prazo. Ao contrário, parece que a Constituição, não tenho lembrança do artigo, permitiu o refinanciamento dos débitos dos municípios. Contudo, não sei exatamente o prazo intituído.

(Não identificado) - São dez anos.

Wagner Balera (conferencista) - São dez anos? Mas não pareceria inconstitucional um prazo de refinanciamento?

A questão do regime próprio e do sistema previdenciário dos municípios é um problema legislativo de direito municipal. Se optar por um regime tipo estatutário terá de montar o seu próprio sistema de previdência; se ficar no regime celetista permanece vinculado ao regime geral. Claro que ele continua devedor. Não pode reter recursos de seguridade social relativos a débitos passados porque criou um novo sistema. Quem vai garantir agora a aposentadoria do meu servidor sou eu, então posso ficar com o dinheiro. Isso não é solução jurídica. A solução é pagar e depois estabelecer a câmara de compensação que, aliás, está prevista nos dispositivos constitucionais relativos ao serviço público.

Não me parece pertinente essa discussão que a Senhora lança, pelo menos não é objeto da minha exposição, neste momento a questão da contribuição Geap. Parece que aí ficaremos num assunto muito detalhado.

Os modelos da Organização Internacional do Trabalho não se fixam em um ou outro país. A Organização Internacional do Trabalho faz o estudo de direito comparado e aponta tendências. No documento histórico da seguridade no ano 2000, não se menciona que tal país adota isso ou aquilo. Os membros do grupo avaliaram a legislação de direito comparado e fizeram um balanço: tantos países adotam a contribuição sobre o faturamento, tantos optam pelo imposto de renda; outros entendem que um tipo de prestação de seguridade é o Imposto de Renda negativo; outros sustentam que o grande objetivo da seguridade social para o horizonte 2000 é a garantia de uma renda mínima para todos. Mas há um dos membros que diverge.

A Senhora percebe? O documento tem caráter genérico. Ele não diz que a Venezuela está ótima, o Brasil está péssimo, não é assim que o documento está redigido. De modo que não saberei identificar, precisaríamos estudar cada legislação para saber qual adota esse ou aquele plano. É claro que há países distintos, como a Nova Zelândia e a Austrália, que, tradicionalmente, financiaram seus modelos de seguridade somente através do sistema tributário. A recomendação da Organização Internacional do Trabalho é de que haja contribuições triplíceis, que haja contribuição sobre faturamento e sobre a folha, mas não saberia especificar os países.

Maria Inês Sousa Gomes - Presto colaboração à Secretaria Nacional de Previdência Social do Ministério da Previdência Social. Inicialmente, iria fazer apenas algumas considerações em relação a alguns tópicos que o Senhor mencionou no decorrer da palestra e na parte das

respostas. Mas, ao final, o Senhor tocou em algo que eu sinto quase que como um calo, que é o seguro de acidentes de trabalho como seguro privado.

Vou explicar por que considero isso um calo. Sou oriunda do ex-IAPI e, em 1962 ou 1963, já estava em Brasília, na Delegacia Regional, quando se iniciou a contratação e a captação do seguro de acidentes para o campo da previdência. O que vivenciei naquela época foi o seguinte: tínhamos os seguros pelas seguradoras como a Sul América e outras, as pessoas se acidentavam e eram atendidas assistencialmente por aquele seguro, rapidamente obtinham alta e retornavam à previdência. O que acontecia? Dentro de um tempo "x", muito curto, aquelas seqüelas do acidente de trabalho que não tinham sido sanadas recrudesciam e, de imediato, aquelas pessoas que tinham sido atendidas pelas seguradoras caíam doentes e a previdência tinha que retomar aquela situação.

Inicialmente, o que acontecia? A Previdência verificava que não era problema dela, porque aquela doença não era proveniente de uma doença comum, de uma situação comum e, sim, decorrente de um agravamento de acidente de trabalho ou de uma doença profissional. O que acontecia naquela época? A Vara de Justiça de Acidentes de Trabalho determinava: a previdência paga e, depois, recorre à seguradora. Então, eu vivenciei isso e não foi um, dois ou três casos. Em mais de 90% dos casos, acontecia isso. Sinto-me na obrigação de alertar para esse detalhe sobre o que acontecia, pois a previdência era quem ficava com o ônus. Essa não foi uma boa época e não será uma boa idéia retornar para o seguro, porque forçosamente vai cair, depois, sobre as costas da previdência. Isso foi a contestação à sua explanação.

Gostaria, também, de dar alguns aditivos que talvez sirvam de esclarecimento. Estou na Previdência desde 1954 e, em 1960, quando vim para Brasília, existia, só para o meu instituto, um débito da União da ordem de 51 milhões de cruzeiros. Naquela época, 51 milhões representavam uma quantia assustadora. E, se as coisas viessem acontecendo como aconteceram, além dessa dívida, outras mais se somariam, tirando recursos da Previdência. Primeiro, a construção de Brasília, tanto a Esplanada dos Ministérios quanto as residências do Plano Piloto foram financiadas com dinheiro da Previdência.

Inclusive, não sei se o Senhor tomou conhecimento, antigamente as superquadras do plano piloto eram IAPI, IAPEC, IAPETEC, IAPEFESP, etc. Por quê? Porque foram construídas com recursos da Previdência. Quando se fez o financiamento para a compra pelos ocupantes dos imóveis, em vez desse dinheiro retornar para a Previdência, ele foi para o BNH e para a Caixa Econômica. Então, foi mais uma coisa para a qual saiu dinheiro, que descapitalizou a Previdência Social.

Recentemente, emprestou-se dinheiro para a Binacional, aquela hidroelétrica, também da Previdência. E, no final, o último dos acontecimentos, o que vejo é o seguinte: a Previdência Social era um sistema genérico, poderia ter falhas, mas era um sistema inclusive de seguridade, dava assistência médica para os seus afiliados, que não era completa, mas razoável. Com o desmembramento da Previdência Social em três ministérios, com a retirada do dinheiro que era da Previdência, que era destinado àquela clientela e foi para a vala comum de todo mundo, o que temos hoje?

Hoje, não temos uma assistência médica nem sofrível, temos uma assistência médica péssima, por quê? Porque o que era dinheiro da Previdência foi captado para pagamento de benefícios, e somente uma vez, nesse decurso - estou na Previdência desde 1954 -, determinou-se contribuição específica para assistência médica. Isso foi em 1955, quando a contribuição, que era de 7% por parte do segurado, passou a ser de 8%, para financiar-se com esse 1% o atendimento médico para os segurados da própria instituição. De que modo? Beneficiando, diminuindo o tempo do benefício que aquele indivíduo doente teria se ficasse na vala comum em que era tratado anteriormente. Então, apenas uma vez, nesse decurso todo, tivemos uma contribuição específica para assistência médica.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Dra. Maria Inês, gostaria de pedir que a Senhora concluísse a sua pergunta.

Maria Inês Sousa Gomes - Tratarei de concluir logo. Em consequência disso tudo, o que aconteceu? Com a saída da assistência médica, que passou à esfera da Saúde, que detinha um orçamento de 25% daquilo que era determinado à Previdência e que se destinava ao atendimento de seus associados, esse dinheiro saiu e, com ele, todos os imóveis que eram da Previdência. Acredito que isso tudo venha a prejudicar a Previdência, porque todo lastro financeiro de uma instituição se baseia em imóveis. E disso tudo nenhum centavo voltou para ela. Os imóveis foram com o INAMPS e não retornou nada para nós.

Wagner Balera (conferencista) - Sobre a primeira parte da sua indagação, relativa ao acidente de trabalho, pediria licença para sugerir à colega que considerasse a sua reflexão, que não é propriamente uma pergunta, durante a exposição que fará na próxima semana o prof. Aníbal Fernandes.

Recentemente, tive a oportunidade de participar da banca examinadora do Doutorado do prof. Aníbal Fernandes, cuja tese versou sobre acidente de trabalho. Acredito que as ponderações que a Senhora faz devessem ser expostas novamente naquela oportunidade. De qualquer forma, anotei-as e agradeço suas observações, pois me foram úteis.

Relativamente ao problema dos desvios de recursos, tenho insistido muito no ponto de que a dívida da União se expressa de maneira muito diversificada. E aí aprendi, com essas informações que a Senhora presta e que também, de certo modo, foram documentadas ao longo do tempo naquela magistral revista oficial que é a revista "Industriários", onde ficavam registrados esses fatos, as dívidas da União, os recursos destinados para Volta Redonda, para a construção imobiliária, etc. Felizmente, temos o registro histórico, para termos conhecimento de que sempre se brincou com o dinheiro do sistema previdenciário. E não é de hoje, nem é do tempo que estávamos do lado de lá da Esplanada, e sim na Corte, lá no Rio de Janeiro. De qualquer maneira, agradeço a Senhora pelas ponderações.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço ao Dr. Wagner Balera por prestigiar o nosso evento. Como já avançamos bastante na hora, declaro encerrados os trabalhos por hoje.

Muito Obrigado.

"ACIDENTES DE TRABALHO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL"
PROF. ANNÍBAL FERNANDES
23 de março de 1993

Luciano Oliva Patrício (Coordenador) - Senhoras e senhores, em nome do Ministro da Previdência, da Secretaria de Previdência Social, tenho a honra de dar prosseguimento a este ciclo de debates sobre temas que vão palpar por ocasião da revisão constitucional. Hoje, teremos a satisfação de receber aqui o professor Anníbal Fernandes, que é um dos grandes consultores da área de Previdência Social, sediado em São Paulo. Estou tendo o prazer de conhecê-lo pessoalmente hoje, mas já o conhecia de trabalhos publicados e também da coluna semanal que ele apresenta na Rede Bandeirantes de Televisão. Sua exposição abordará o tema dos acidentes de trabalho que, durante muito tempo, foram uma das grandes fontes de despesas pontuais da Previdência. Trata-se de um tema que, por envolver todo um segmento social e somas consideráveis de recursos da Previdência, certamente estará na berlinda, na ordem do dia, durante as discussões da revisão constitucional.

Passarei a palavra ao professor Anníbal Fernandes, que vai fazer uma explanação inicial sobre o tema. Em seguida, abriremos espaço a perguntas específicas dirigidas ao palestrante e para um debate que, esperamos, seja o mais profícuo possível.

Anníbal Fernandes (Conferencista) - Meus prezados colegas - porque fui funcionário da Previdência e me considero ainda engajado, embora não mais funcionalmente - muito obrigado pelo comparecimento, muito obrigado ao Dr. Luciano por sua apresentação benévola.

A questão da revisão constitucional, literalmente, é de dar arrepios. É como "reajuste" na economia: sabe-se que alguém vai perder. A revisão também é uma palavra bonita para indicar que alguém vai perder. Lembrem-se que em matéria de Constituição vale sempre a lição de La Salle, no clássico e pequeno-grande livro, "O que é uma Constituição". Ele começa dizendo que, se numa madrugada se resolvesse mudar a Constituição e revogar o direito de propriedade dos grandes latifundiários prussianos, o que aconteceria na manhã do dia seguinte? E ele diz que nada aconteceria, porque os exércitos à disposição dos barões da terra e do imperador manteriam tudo como dantes no quartel d'Abrantes...

É uma visão extremamente cética a respeito do efeito das leis, e também uma consideração a tomar.

Não adianta fazer a lei e ficar na forma legal, pois, concretamente, a realidade pode se rebelar contra a lei ou não ser modificada por ela. Este é o primeiro dos problemas enfrentados pela Constituição de 1988; ela não foi sequer regulamentada, não houve um esforço sério da sociedade para pô-la em prática.

Vamos a um exemplo. Chega um daqueles luzidos dirigentes de aposentados de São Paulo e me pergunta: "Quando é que serão criados os Conselhos Estaduais de Previdência?" Repliquei: "Não vai ser fácil a batalha. Mas, por que vocês, das direções de aposentados, não se comportam como se conselho fossem, na liderança de um segmento, procurando pôr em prática aquilo que é uma garantia constitucional?"

Mas ele iria arriscar o pescoço? Tendo um discurso para a autoridade e outro para a imprensa e coisas desse tipo? É necessário que haja uma combinação da forma da lei com a dinâmica social. Os conselhos demoraram vários anos. E, até agora, são pouco efetivos. Réquiem para o artigo 10 da Carta de 1988.

Um pensador absolutamente insuspeito, em matéria de leis, que foi Lênin - que é do meu tempo, um dinossauro e eu também sou um dinossauro assumido - dizia, em plena Revolução Russa, mais ou menos o seguinte: "Os camaradas se livrem da idéia de que, fazendo uma lei, fazem a realidade, porque isso não é verdade..."

A Constituição de 1988 precisa ser analisada e entendida não como algo que, posto a circular pela imprensa nacional, significa alteração das relações sociais, mas como produto da movimentação social. Certamente, se não houvesse uma movimentação social prévia, não se teria chegado, perdoem-me o óbvio, à redação da Carta.

A Constituição é mais do que isso. Como as outras constituições, é um ponto de equilíbrio entre forças antagônicas na Assembléia Constituinte que, por sua vez, refletem a própria sociedade. É modelar, a esse respeito, o inciso I do artigo 7º, que fala da relação de emprego protegido. Nos anteprojetos constava proposta de estabilidade, contra a qual ergueu-se o vozerio neoliberal. O ponto de equilíbrio é o inciso I pelo qual a proteção da relação de emprego ficaria disciplinada em lei complementar à Constituição.

O Congresso Nacional está devendo, até hoje, a lei complementar, pois embora existam propostas, não houve nenhuma séria tentativa dos diversos interessados - sobretudo do movimento sindical - em tornar normativo o que está na Constituição, a qual não é auto-aplicável porque exige a tal lei.

Quais são as expectativas, portanto? As expectativas, nos grupos que estão mais próximos da massa da população, é no sentido de que se mantenham intactos os direitos sociais. A expectativa dos grupos conservadores é a de que os direitos sociais saiam, ao menos em grande parte, da Constituição...

Classicamente, os grupos conservadores querem uma constituição no estilo da Constituição americana inicial, e de constituições que não tenham inseridos em seu bojo direitos sociais.

Eles se esquecem de que, na França, não é preciso colocar um artigo sobre direito de greve na constituição porque de uma forma ou de outra a sociedade o exige, de tal modo que os fatos se rebelariam contra qualquer lei que limitasse esse direito.

No entanto, na América Latina é preciso colocar na constituição direitos que em outros países talvez fossem motivo de lei comum, ou até de ordem de serviço. E não é só o caso da Constituição brasileira.

A Constituição uruguaia, aprovada em plebiscito, não só prevê a indexação dos benefícios, mas também qual o índice. O INPC de lá está na Constituição. Conversava com um grande advogado uruguaio, por sinal advogado de empresa, a quem ponderava que, nesse ponto, a Carta uruguaia superava a Constituição brasileira. Respondeu Pitamiglio - que não é como eu, suspeito de radicalismos: "Nossos povos desconfiam muito dos governos". Remato que o fazem com razão. Tanto que lutaram por colocar no documento que é o ponto mais alto da pirâmide das leis e mais difícil, em tese, de ser mexido, o índice de reajuste dos benefícios.

Quando se discute revisão, toca-se em outro tema delicado, como o de saber se os direitos sociais devem ou não constar de uma constituição. E, na medida em que esses direitos sociais não são exercitados ou não estão sequer regulamentados, o risco de saírem da Constituição é maior. Um lustroso advogado patronal, em artigo publicado no jornal "O Estado de S. Paulo", listava os direitos sociais que deveriam sair da Constituição. Couberam em três colunas os direitos sociais que o patronato não palatou. Doutro lado, em qualquer reunião sindical de base, vão ser apresentadas umas cinco colunas de direitos sociais que deveriam entrar na Constituição, e não entraram.

O problema da revisão é, portanto, um problema político e de equilíbrio entre forças sociais.

Outro advogado patronal escreveu um artigo sobre Fundo de Garantia, na "Folha de S. Paulo", em que denominou o Fundo de Garantia de "trapaça", como se a origem desse fundo não fosse bem conhecida. E, portanto, os trapaceiros bem conhecidos também, e esses não têm nada que ver com os trabalhadores, nem mesmo com o Estado brasileiro, mas com certos empresários, que se beneficiam da taxa para o Fundo de Garantia, criada em 1967.

Enfim, há o "jogo de braço" político x "jogo de braço" social; e, o que é mais grave, esse jogo de força é travado num momento de crise mundial. Advirta-se contra aqueles que dizem que só o Brasil está errado, porque não temos juízo, etc. Havia um tempo em que se citava a Coréia:

"Quer ver um país em que tudo funciona? É a Coréia". No entanto, os estudantes e os trabalhadores coreanos quase impediram a realização de uma Olimpíada na Coréia, provando que o modelo não era solução de nenhum problema social, mas, pelo contrário, de crise permanente.

E em que hora se pensa em mexer, no Brasil, nesses pontos? Quando a OIT, no seu último informe (1993), publicado no "Jornal do Brasil", alerta para mais desemprego no mundo

tudo; para mais conflito social; para mais violação de direitos sindicais. E a nota do "Jornal do Brasil" termina citando a Tailândia, a Malásia e as Filipinas, que, na luta para promover o crescimento, atraindo tecnologia e investimentos estrangeiros, têm impedido que, com a industrialização, surja um movimento sindical forte. Esse é o significado e o efeito de modelos baseados no arrocho salarial, na concentração de renda e no sufocamento das liberdades públicas - na Ásia, como aqui na América Latina, no Chile.

Todas essas coisas estão próximas, como numa autêntica salada russa, do jeito que anda a ex-União Soviética.

Temos de admitir que, se queremos alterar a Carta de 1988, esta teve a virtude de tentar dar uma volta por cima das constituições, chamadas autoritárias - a de 1967, votada pelo Congresso, mas em situação de virtual cassação de mandato de qualquer rebelde; e a de 1969, imposta por uma junta militar em situação de vexame absoluto.

Quando pensarmos na Constituição de 1969 ou, se quisermos, na Emenda nº 1 à Constituição de 1967, lembremo-nos do livro de Carlos Chagas sobre os cem últimos dias do governo Costa e Silva. No dia da edição da Constituição, distribuíram-se cópias da Carta de 1969 só aos comandantes de tropa do Rio de Janeiro. Esqueceram-se do corpo diplomático, da imprensa, das autoridades civis, etc., etc., foi o xerox do Ministério da Fazenda que salvou a cara da Junta, pois correram todos para o referido Ministério e tiraram cópias da Constituição. Nesse episódio, ela se auto-retratou.

E 1988 é, assim, o desaguar de todas as esperanças de diversos segmentos do povo brasileiro. Os setores conservadores fizeram uma retirada estratégica, com o fim do governo militar, aliás muito bem conduzida desde o governo Geisel. Qualquer que seja o juízo de valor que se faça sobre Geisel, é preciso admitir que ele é um hábil estrategista, sobretudo na hora da retirada (o que é muito mais difícil do que avançar).

As pressões vieram dos trabalhadores, muitas de caráter corporativista. Não se iludam, porém, com esse termo: pois não se conhece nenhum direito social que não tenha origem corporativa, isto é, num grupo.

Esta Constituição, no Capítulo dos Direitos Sociais, representa os efeitos das pressões dos sindicatos brasileiros e da luta intersindical. O capítulo referente ao Sindicalismo é um "primor", porque garante que o sindicato é sustentado pela contribuição confederativa votada em assembleia, etc. Modelo de contribuição voluntária no estilo internacional, em que a assembleia sindical vota o valor que será necessário à sustentação da sua entidade. Depois vem uma vírgula, e segue: "Independente daquela prevista em lei". Ressuscitou-se, assim, o imposto sindical ou contribuição sindical...

No que se refere mais de perto à nossa Previdência, o artigo 10 é exemplar quanto à representação de trabalhadores e empresários na direção das entidades de interesse social. O artigo 10 se fecha em termos de grupo, de sindicato, de entidade classista. Praticamente é essa a representação que entendo salutar. Examine-se depois o Capítulo da Seguridade Social e

note-se que o lobby mudou um pouco. Quando se trata da Seguridade Social, parece que o lobby sindical cedeu passo, tal como o dos aposentados.

Surgiu forte, no entanto, o lobby das carreiras da Saúde. Criou-se uma Seguridade Social com três ramos, em vez de dois. Seguridade Social, normalmente, é uma combinação de medidas de seguro ou Previdência que pressupõe trabalho e contribuição, entrando-se depois na expectativa de direito de benefícios; e de assistência, prescindindo de trabalho e contribuição. No Brasil tinha que ser três, com a Saúde em primeiro lugar. Para isso, há uma explicação: o lobby da Saúde estava lá, firme, mobilizado, embora seja uma das grandes conquistas da sociedade brasileira nos últimos 20 anos: a presença dos médicos, o pessoal ligado à Saúde "amplo senso", com grande consciência social, colocando valores que lhes parecem sejam a solução para os problemas nacionais.

Assim, a Carta se apresenta com feito até engraçado: Saúde, depois Previdência, depois Assistência.

Ora, o que o país tem é Previdência (bem ou mal). Tem algum serviço de Saúde, em segundo lugar. E não tem Assistência nenhuma, por último. Criou-se uma divisão tripartida, quando, doutrinariamente, essa divisão deveria ser bipartida, Previdência Social e Assistência, e assistência médica como um capítulo da Assistência Social.

Segue-se uma série de regras previdenciárias, muitas "extraordinárias" no sentido da obra de Poe, porque são de nível de portaria. Por exemplo, benefício pela média das 36 últimas contribuições é uma tentativa de defender os segurados das sucessivas manipulações das autoridades da Previdência, vindas de outras gestões e de muitos anos atrás, e que receberam a mais unânime condenação dos tribunais brasileiros. Essa conclusão é grave para a Previdência brasileira. Fazendo um balanço, vê-se o pouco que sobra da sua imagem, quando os tribunais brasileiros maciçamente - ou massivamente, como dizem os portugueses - derrubam, demolem os critérios de reajuste e, mesmo, o de cálculo do valor do benefício inicial da Previdência.

Criam-se regras para tentar conter a tendência de burlar os direitos dos beneficiários previstos na lei, sobretudo pelas ordens de serviço. Agora vem o problema: retiram-se essas regras? Se for feita a revisão deve-se tirar essas regras - porque, afinal de contas, não são regras de portaria? Ou se mantém tais regras porque interessam ao povo, pelo menos nessa fase de vida nacional, para que seus direitos não sejam objeto de fácil manipulação?

Quanto ao financiamento da Previdência, há outras questões a considerar. A expressão "Folha de Salários", usada na Constituição, é objeto de questionamento jurídico. Há os que entendem que "Folha de Salários" como objeto de tributação é só o ganho do empregado. Outros entendem que é razoável estender o conceito ao avulso, também um trabalhador subordinado, mas que é absurdo chegar ao autônomo, porque este é um trabalhador que não recebe salário. A palavra salário, no seu sentido comum, significa ganho do empregado. E, muito menos, o *pró-labore* do empregador deve ser taxado como sendo de "folha".

Não se discute o mérito. A minha posição é a de que a expressão "Folha de Salários" tem de ter entendimento restrito. Mas, veja-se que se criou um elemento de complicação nas

contribuições sobre faturamento e lucro; e se criou esse problema por falta de regulamentação da Carta.

Tenho para mim que contribuição social é um tributo como outro qualquer. Quando é estabelecido o grande pacto social que é a Constituição, define-se o que seja do setor público e do setor privado, isto é, o que é tributável e o que não o é. Esses setores devem ser muito bem demarcados, porque se não o forem causarão permanente conflito social.

Vocês devem estar pensando: esse advogado deve estar se banhando em água de rosas com muitas ações decorrentes dos processos. Pondere-se que isso acontece porque o Congresso está nos devendo também uma lei complementar tributária; um novo sistema tributário abrangendo as contribuições sociais.

Outro problema que a Carta de 1988 procurou resolver, da maior importância, foi a inclusão dos rurais no sistema geral de Previdência. Observe este auditório e verifique que não posso me dirigir a ninguém, em especial, sou aqui o mais idoso, possivelmente o único contemporâneo das vicissitudes do grande presidente João Goulart. Posso lhes garantir que o Dr. Jango foi para o exílio menos pelos seus eventuais defeitos do que por ter, como uma tática extremamente branda, sustentado bandeiras perigosíssimas. E o que é pior, sancionou leis cujas normas não conseguiu aplicar, como a reforma agrária que contrariou os grandes proprietários de terra.

Recorde-se o Estatuto do Trabalhador Rural, sancionado por Jango, proposta do deputado Fernando Ferrari, do Rio Grande do Sul, um trabalhista ultramoderado. Tudo isso incompatibilizou o Presidente com os setores rurais. Estes dominam, como os senhores da guerra, grande parte do território nacional. Dominam com as suas próprias regras. Os servidores da arrecadação da Previdência, de outros tempos, podem fazer o mesmo balanço. Não adiantava muito fiscalizar o Funrural porque não gerava receita, uma vez que não se conseguia controlar coisa alguma.

Hoje, sentimos esse fenômeno nas páginas policiais dos jornais, quando aparece o corpo de um dirigente rural esquartejado no sul do Pará; ou quando os fazendeiros no Rio Grande do Sul cercam o fórum que estava sendo visitado por um cardeal, enquanto a polícia militar não fez nada para dispersá-los.

A Constituição colocou os rurais em igualdade de direitos com os urbanos. Pensei: a esse filme já assisti. Designou-se na Lei nº 8.212 uma fonte de custeio, mas nem bem se começou a aplicá-la e já se mudou a regra. Trata-se de problema seriíssimo, como o "se correr o bicho pega, se ficar o bicho come": se não se integra a massa dos rurais na Previdência geral, criamos um fosso cada vez maior nesse país, um fosso entre cidades, desorganizadas e traumatizadas, e o campo deserto.

E, se adotarmos medidas sociais, bateremos de frente com os latifundiários, para quem evidentemente o boi é a melhor plantação, uma vez que precisa de muito pouca gente para criá-lo. E até algumas pessoas de classe média beliscam esse setor...

Todas as medidas para dar algum tratamento equânime não passaram de tentativas. A criação do Pró-Rural, no governo Médici, sofreu resistências ostensivas mesmo numa época de censura rigorosa à imprensa. E vamos agora rever a Constituição numa hora em que ela sequer foi regulamentada.

Na parte da Assistência Social, o subsídio nela previsto é o maior equívoco. Estão "certas" muitas pessoas que, tendo um inválido em casa, entendem que ele vai ser sustentado pelo Estado. Não, absolutamente. A pessoa beneficiada deve passar por diversos crivos, e somente se não tiver arrimo, não tiver parente que o sustente, é que terá o subsídio.

E nesta hora vamos rever a Constituição. Coloco a minha dúvida: Para que rever? Embora tecnicamente o atual Congresso tenha poderes para proceder à revisão restrita, politicamente, duvido muito que existisse a consciência popular de que a Constituição seria revista por esse Congresso.

Por que rever agora? Ou por que fazer uma revisão ampla agora? Será que a Constituição, ao aludir à revisão, admite que ela seja ampla? Para alguns, pode-se rever praticamente tudo na Constituição, numa temporada revisional que está marcada para este ano, e que provavelmente se converterá numa "temporada de caça" aos direitos sociais, já anunciada pelo ilustre Presidente da Câmara dos Deputados.

Para outros, não, são admissíveis apenas pequenas acomodações, aguardando-se o resultado do plebiscito, para saber, afinal de contas, aonde iria residir D. Luiz, com a futura esposa, ou D. Pedro, com a atual esposa, se a monarquia tivesse sido aprovada pela Nação.

Já se sugere que seja feita realmente a revisão, não agora, mas em 1995, com o Congresso Nacional modificado e tendo como bandeira de campanha eleitoral a da revisão.

Parece-me que esta é uma solução prudente: regulamentar agora a atual Constituição; tendo um mínimo de tempo de experiência da sua regulamentação, em 1995, se for o caso, proceder-se-á a uma reforma mais ampla.

A segunda parte desta fala é pertinente aos acidentes de trabalho. Somos campeões mundiais em acidentes de trabalho, constantes, fiéis. E também de trânsito. Mantemo-nos na crista da onda de acidentes. Pergunto, afinal, o que é crescimento, e o que é desenvolvimento. Faz sentido dizer que o Brasil cresceu eventualmente a uma taxa x , sem fazer a subtração da taxa y e das perdas humanas em acidentes do trabalho e do gasto social que isso representa?

Na minha juventude, que já vai distante, assisti a campeonatos de natação no Rio Tietê (São Paulo). Aqueles cavalheiros das classes produtoras que dizem que constroem a riqueza nacional deveriam ser convidados a "se pinchar" no rio e sair nadando, porque o Tietê é o símbolo vivo da apropriação individual do lucro e da socialização do prejuízo. É dejetos de 1.200 empresas. Deveriam ser tomadas medidas, com prejuízo, evidentemente, para seu lucro. Eis o produto da atuação de 1.200 empresas privadas, e da omissão estatal.

Tenho para mim que precisamos pensar, seriamente, na questão dos acidentes e da destruição do meio ambiente para saber o que é crescimento, o que é desenvolvimento. Talvez interesse ao país uma taxa negativa de produção, desde que fosse negativa a taxa de acidentes e outras.

Veja-se que o que há também é que o problema dos acidentes de trabalho e das moléstias profissionais, não é um problema só brasileiro. Há uma tendência de exportação das indústrias chamadas perigosas, das indústrias da morte para os países da periferia do sistema; dos países do "Primeiro Mundo" para aqueles em que os trabalhadores não têm organização e nem a sociedade nível de cidadania para reagir a essa invasão.

Esse é o quadro: campeão mundial em acidentes de trabalho e de trânsito. A Revista da Dataprev, que é um órgão oficial, informa, num dos seus últimos números, que esses acidentes são subnumerados. Aprecie-se o verbo. Na prática, o número é muito maior...

Não diz que foram escamoteados, só subnumerados. Não "numeramos" todos. Precisamos, pois, enfrentar tal situação com medidas combinadas, a exemplo de uma via de mão dupla.

Primeiro, a prevenção. Mas a prevenção deve ser combinada com a reparação, sob pena de se perder até a noção do que é acidente de trabalho, pois acidente tem muito que ver com uma forma específica de reparação.

Soma-se a isso, o problema da fraude. Já não digo a fraude tipo "Nova Iguaçu", porque parece que o que está acontecendo com o Estado do Rio de Janeiro é algo de muitíssimo sério e transcende os problemas meramente previdenciários.

Tenho um amigo que é uma das autoridades brasileiras em prevenção de acidentes. Ele me disse: "Annibal, estou achando impressionantes os índices de acidente em trajeto, em Porto Alegre, um absurdo. Aqueles acidentes devem ser acidentes simulados". Pode até haver simulação, disse-lhe, mas na verdade, se o país é campeão mundial em acidentes de trânsito, por que boa razão não devem as estatísticas de acidentes de trabalho refletir tal realidade?

Por acaso, um sujeito só se acidenta no trânsito na hora em que vai assistir ao jogo do futebol? Evidentemente, se o país é campeão em acidentes de trabalho, é também campeão em acidentes do trabalho na hora do pique.

Certamente, há casos de manipulação nisso. Onde houver dinheiro, haverá um gatuno atrás. Os bancos têm todos esses sistemas de defesa, mas estão lá os gatunos. A Previdência que se cuida, porque é um superbanco.

Deve haver uma prevenção de acidentes específica e essa prevenção precisa ser para além do que está na Constituição. Um dos erros do legislador constituinte foi o de não consagrar na Constituição o direito de recusa ao trabalho perigoso. Veja-se bem que, trabalho perigoso não quer dizer no sentido amplo do termo, senão qualquer trabalho industrial seria perigoso. Trabalho perigoso é aquele em que há desrespeito, no ambiente de trabalho, às regras de higiene

e segurança, como ocorre nas máquinas sem proteção. É só o direito de o trabalhador recusar esse trabalho, como consta das normas da OIT, e da legislação de vários países. É um direito humano, sobretudo.

A penalização civil do empregador está na Constituição atual e deve ser mantida. Entendo que a Constituição não deva ser mudada, mas só regulamentada, quanto à responsabilização civil do empregador, por culpa, por qualquer grau de culpa.

Não faz sentido equiparar, para efeito de indenização, as chamadas culpas levíssimas às graves. No caso da culpa leve, pequeníssima, o empregador poderá fazer um seguro de natureza civil para se cobrir o resultado de um descuido eventual. Mas, no caso de culpa grave o empregador deve responder sem possibilidade de se utilizar de seguro civil. Na culpa leve, repito, deve-se poder fazer um seguro suficiente para a cobertura do dano, e no caso de culpa grave, o empregador responderá pessoalmente. Há precedentes internacionais, como o da culpa inexcusável, do direito francês.

O Capítulo de Acidentes de Trabalho na Constituição de 1988 figura na parte dos direitos sociais, declarando que é um seguro a cargo do empregador, sem prejuízo da responsabilidade civil no caso de culpa ou dolo, isto é, culpa no sentido amplo (artigo 7º).

Ele deve ser regulamentado na parte civil para estabelecer um agravamento de indenização quando a culpa é grave, e sem possibilidade de seguro.

O legislador também deverá, com boa inspiração, prever uma situação que se reputa de enriquecimento ilícito. O empregador A toma todas as providências de prevenção, o empregador B também as toma, sendo do mesmo ramo, enquanto o empregador C não toma nenhuma medida de prevenção.

Mesmo que não ocorram acidentes, o empregador C está fazendo uma concorrência desleal e obtém enriquecimento ilícito em relação aos empregadores que são obrigados a aplicar dinheiro na prevenção de acidentes. Temos de pensar nessa direção.

Sustentei esses pontos em tese de doutorado e fui muito atacado. A única ciência, como dizia Marx, é a História. Os conceitos jurídicos mudam conforme as necessidades de fato. Podemos e devemos mudar os conceitos de enriquecimento ilícito para o fim de penalizar essa situação. A toma todas as providências, gasta X que entra no custo da mercadoria Y, o B também faz isto e o C não faz nada disso. Este está tendo um sobrelucro pelo qual precisa ser penalizado civilmente.

Não acredito muito na penalidade do tipo criminal. E lembrem-se de Maquiavel. Ele escreveu que as pessoas perdoam mais facilmente "quem lhes mate o pai do que quem lhes tome algum dinheiro". Pois é o caso das empresas, obrigadas a responder em pecúnia...

O dispositivo precisa ser regulamentado, e não revisto. A noção de acidentes de trabalho é uma noção ampla, que não é mais integrada pela culpa. O acidente de trabalho pode ocorrer no caso fortuito, por motivo de força maior, mas sempre será infortúnio. A indenização civil

só existe quando há culpa. Mas, em qualquer caso, deve ser objeto de uma cobertura que, por força de uma análise combinada da Constituição, compete à Seguridade Social (artigo 7º e 202).

Se a Constituição se refere a um evento específico, chamado "acidente de trabalho", significa que não se pode nivelar a lesão dos acidentes de trabalho a qualquer outra, para cobertura comum.

Quando ela alude a seguro de acidente de trabalho, e consta mais adiante como dever da Seguridade a cobertura do acidente de trabalho, isso significa que os benefícios por acidente de trabalho têm de ser diferenciados; e não podem ser objeto do mesmo programa. Deve existir um programa diferenciado e, por uma questão histórica, "melhor" em termos financeiros e de requisitos.

Contudo, não está escrito na Constituição que a cobertura deva ser alguma coisa já a cargo da Previdência Social ou que ela não a possa delegar. O que está escrito na Constituição é que o evento acidente de trabalho tem de ser coberto e garantido pela Seguridade.

A Previdência Social pode executar esses programas ou pode, mediante um sistema de convênios ou contratos administrativos, "terceirizar" - para usar uma palavra atual - esse processo. Mas, com muita cautela, porque se os que se encarregam da cobertura - sejam seguradoras, sejam fundos mútuos, sejam cooperativas de acidentes, etc. - não cumprirem as suas obrigações, é a Previdência que vai arcar com a proteção, já a destempo.

Só pode ser executado o programa de acidentes de trabalho mediante uma intervenção estatal e de modo bastante forte. E, nessa área, a nossa tradição não é boa. Lembrem-se das fraudes da assistência médica por convênio? E a "quebra" das seguradoras nos anos 60?

Entendo que a Constituição deva ser mantida na questão relativa a acidentes de trabalho, e não precisa ser tocada, nem agora nem em 1995. Mas se for modificada será apenas para deixar mais clara a idéia de que o programa de acidentes de trabalho pode ser delegado, por assim dizer, terceirizado, mediante um sistema que assegure amplamente a Previdência Social quanto às conseqüências da falta de cumprimento, por terceiros, dos programas.

Temos no mundo sistemas de cobertura por seguradora privada. Está em crise. A crise mais virulenta é a do seguro privado por acidentes de trabalho nos Estados Unidos. Operavam por lá umas 80 ou 90 seguradoras ligadas a bancos. Como está sendo mudado o perfil do sistema bancário americano, as seguradoras sofrem o efeito disso.

Assim, quebra o banco e, em seguida, a seguradora. Se o patrão não pagar a indenização, o trabalhador "dança".

Há modelos de seguridade por conta do Estado, na parte de acidentes, como na França, que, pelo que consta, funciona perfeitamente bem.

O modelo espanhol é o das antigas mútuas, chamadas patronais, porque já em regime de co-gestão. Só para dar um exemplo, nesse modelo opera uma empresa que está atuando no

Brasil, a MAPFRE. É uma seguradora que atua nos mais variados ramos de seguro. É dela o know how de uma das mútuas de acidentes de trabalho. Recebe o dinheiro da seguridade; aplica-o na prevenção e no pagamento, e na reabilitação. E devolve o saldo. Tem o maior interesse em desenvolver, evidentemente, a prevenção.

Essas mútuas patronais, hoje chamadas mútuas sociais, terão, a partir de lei recente, a participação dos trabalhadores na sua gestão. Perguntei a um dos diretores da seguradora: "Mas que vantagem há se vocês não têm lucro?" Ele respondeu: "Podemos não ter lucro, mas é uma enorme publicidade para a seguradora MAPFRE a prestação dos nossos serviços na área de acidentes do trabalho".

Recomendo a quem fizer o "sacrifício" de viajar a Madri, que não deixe de ir a Majadahonda, um subúrbio da Capital, onde há um hospital e um centro de reabilitação da MAPFRE, que são realmente exemplares.

Penitencio-me porque omiti os temas que me foram solicitados. Dentro dessa revisão, a "menina dos olhos" dos revisionistas dos mais variados setores, é a aposentadoria por tempo de serviço. Perguntamos: vão "rever" a aposentadoria por tempo de serviço de todos? Isso vale para os funcionários civis? E militares? E diplomatas?...

Em parte da América Latina isso já está valendo. O Chile e a Argentina acabaram com a aposentadoria por tempo de serviço dos funcionários civis.

A questão da aposentadoria por tempo de serviço precisa ser muito meditada. Escrevi há dez anos que ela mais acena que realiza, que os maiores beneficiários talvez sejam os servidores civis com direito à estabilidade, os que menos precisem dela.

E os que mais necessitam dela são trabalhadores brasileiros que não têm nenhum direito ao emprego, depois dos 40 anos, terão pouca chance de mantê-lo.

Esse benefício não existe em outros países pela simples razão de que há um benefício alternativo muito mais importante e muito mais caro, que se chama seguro-desemprego. Ora, digno desse nome não será possível criar no Brasil um seguro-desemprego.

Entendo que não será possível criar no Brasil um seguro-desemprego alternativo à aposentadoria por tempo de serviço, enquanto não houver a mínima garantia de emprego para os trabalhadores, porque se a despedida for livre, o custo desse seguro se transformará em algo astronômico.

Se é para fazer uma caçada aos direitos sociais, sobretudo à aposentadoria por tempo de serviço, entendo que se deva abrir o jogo e definir as posições. O próprio movimento sindical brasileiro está iludido com isso, e vai entrar num grande processo de desmoralização se aceitar o fim da aposentadoria por tempo de serviço sem uma alternativa razoável no campo da própria seguridade, em termos de seguro-desemprego. Esse é, hoje, mera verba assistencial; e, em termos de garantia de emprego, o que é muito difícil de concretizar-se à vista do relatório da OIT que eu citava no início (1993).

Luciano Oliva Patrício (Coordenador) - Vamos iniciar a parte dos debates, como disse o Prof. Annfbal, de contestação e provocação.

Antes de abrir o debate ao público, vou abusar da minha condição de mediador e permitir-me fazer uma primeira provocação ao Prof. Annfbal Fernandes, dando um pouco de vazão ao meu vezo de ex-membro da equipe econômica.

Gostaria de levantar a questão do financiamento das prestações de acidentes de trabalho, do financiamento das indenizações, que parece de relevância menor para juristas, para o caso a caso, mas, se levarmos em conta a sua grande incidência, tanto por via administrativa como por via judicial, a quantidade de recursos envolvida é significativa. Em um cenário bem macro, bem ligado à reforma da Constituição, indagara como deve ser o mecanismo de financiamento das indenizações por acidente de trabalho. Temos, e isso é uma decorrência do tipo de capitalismo um pouco primitivo praticado no Brasil, essa tendência de, como disse o professor, privatizar o lucro e socializar o prejuízo. Então, todas as tentativas que houve de reversão desse quadro, até agora, não surtiram bons resultados. Os planos de saúde, as finadas caixas de pensão e pecúlio, as Capemis, etc., que se propuseram a ser uma alternativa ao sistema público, invariavelmente, terminaram pela reestatização da massa falida ou, o que é pior, em muitos casos pela frustração da expectativa de direito de grande contingente de pessoas.

Apreciaria que o professor desenvolvesse um pouco essa questão de como deve ser o financiamento. Existe um consenso de que a forma de custeio do acidente de trabalho de hoje não é boa, porque equipara o bom ao mau empregador dentro de um mesmo setor da economia. No setor madeireiro, por exemplo, a empresa que, investindo ou não em segurança do trabalho, paga a mesma alíquota e ainda resta discutir se a alíquota é alta ou é baixa, se o dinheiro dá ou não dá. Não queria entrar nesse varejinho contábil, queria ficar mais no terreno filosófico. Entretanto, é notório que não se chegou a qualquer consenso ainda de como abrir esse leque. Hoje, paga-se um, dois ou três por cento, e tenho certeza de que quando chegar ao Congresso, a discussão sobre como vamos abrir o leque, ao invés de um a três, vai ser de um a dez, e a discussão vai acabar sendo desviada para cifras em torno de 0,1 a 0,5 por cento.

Queria que o senhor discorresse um pouco sobre como pensa que deve ser o financiamento do sistema, se algo mais setorizado ou nacionalizado.

Annfbal Fernandes (Conferencista) - Embora, caricaturalmente, o quadro se apresente como uma espécie de duelo entre o pessoal do social e o do econômico, um dos problemas graves da seguridade brasileira é a falta de um alicerce econômico e, sobretudo, de um alicerce atuarial. Conseguiram acabar com os atuários do ministério e a crise da atuária é muito séria, mesmo fora do Ministério da Previdência. É problema, quiçá, universal, porque aqueles que têm gosto pelas ciências exatas vão com mais facilidade para o processamento de dados, mas é absolutamente indispensável que se tenha uma idéia atuarial mesmo na assistência.

A questão do financiamento da Previdência e, especificamente, do acidente de trabalho precisa ser considerada. No plano constitucional está certo. Seguro de acidente de trabalho deve estar a cargo do empregador. E a Lei de Custeio pareceu-me inconstitucional nesse aspecto, ao estabelecer apenas uma taxa de reforço, de complemento.

Quando se diz seguro de acidente de trabalho a cargo do empregador, isto quer dizer que as prestações por acidente de trabalho são pagas pelo empregador. Ou seriam pagas por quem, se ele é o tomador do serviço?

Essa é a primeira questão: a Lei de Custeio não poderia considerar a taxa como complemento. Do ponto de vista de encargos tributários, os patrões têm muita coisa a dizer sobre o excesso da carga tributária. Isso nos leva à discussão em torno de uma reforma tributária ampla e, do ponto de vista jurídico, de uma lei complementar tributária.

Quando as seguradoras privadas e as carteiras dos institutos exploravam o ramo, a tarificação e o reajuste de prêmios funcionava, até certo ponto, muito bem.

Caso celebrasse um contrato de seguro por um ano, entregava a folha de pagamento ao corretor; esse aplicaria uma taxa para os serviços de escritório, outra taxa para torneiro mecânico, outra para o almoxarifado. Faria a conta e chegaria ao prêmio do seguro provisório.

Passados 12 meses voltava o corretor com a apólice e a experiência de risco. O que aconteceu naquela empresa naquele ano? Registraram-se acidentes? Seria cobrado o reajuste, evidentemente. Quer dizer, tomavam-se os salários efetivamente pagos e cobrava-se a diferença, porque supostamente os salários efetivamente pagos no ano superavam em muito os salários daquele primeiro mês, que serviu de base de cálculo.

Se o índice de acidente fosse pequeno, não se cobrava todo o reajuste. Isso resolvia muitos problemas de uma faixa de empresas, mas não de todas.

O sistema em si era muito bom, porque era automático o prêmio no sentido de ser benéfico para aquele que não tivesse acidentes, e a punição, isto é, o reajuste, para aquele que tivesse acidentes.

O caso é que nada é perfeito, porque se houvesse muitos acidentes, a seguradora rejeitava a empresa. E o mau risco tinha de ser aceito pela carteira do IAPI. O problema sério era o da carteira do IAPI, porque o maior risco era o da indústria.

Passou-se à lei de 1967 e se estabeleceu uma tarificação individual em função da experiência de risco da empresa. Não foi bem administrado. Houve ações fraudulentas na concessão de tarificação individual. Estabeleceu-se, então, a experiência de risco e interessava à empresa, em certas condições, ocultar um acidente.

Por conta dessas fraudes alterou-se a lei. Cá para nós, que ninguém nos ouça, não foi só isso. Operavam no setor diversas empresas que procediam ao assessoramento dos empregadores na tarificação individual. E atuava uma que tinha filiais de Manaus a Porto Alegre indo a Buenos Aires e Montevideú. Pertenciam a um dos principais colaboradores do Dr. João Goulart, ainda com muitas relações no Ministério do Trabalho.

Entramos na crise política que resultou no Ato Institucional nº 5. E surgiu um componente político nunca admitido nessa história da tarificação individual. Não que tenha sido

o único componente, mas houve. Tanto como na história do fim dos colegiados dos institutos. O apoio logístico, o do comício da Central, foi organizado pelos Conselhos dos Institutos e pelo Departamento Nacional da Previdência Social. E, lá em São Paulo, o comando funcionava no gabinete do Presidente do IAPI. E posso dizê-lo, porque estive naquela sala ajudando a organizar o comício da Central...

Transformaram os desvios, as distorções da tarificação individual em duas ou três taxas, pela lei de 1976. E não pode ser assim. A lei de 1976 só tem lógica, com essas duas ou três taxas na medida em que era a lei que, como costume dizer, punha de "aviso prévio" o programa específico de acidentes de trabalho e o respectivo custeio.

Só fazia sentido nivelar os prêmios para as situações diversas, se fosse para preparar numa lei seguinte o fim do programa de acidentes de trabalho, imitando o modelo holandês (aliás, único). Único, num país com as empresas em regime de co-gestão. A Holanda negociou seu programa de acidentes de trabalho com base em um sistema de co-gestão ampla na empresa.

O que acho que deve haver? Primeiro, custeio por conta do empregador; em segundo lugar, tarificação como nas seguradoras privadas. Agravamento de taxa conforme a experiência de risco e redução razoável de taxa conforme a experiência de risco. O prêmio é uma "punição". Não é fácil administrá-lo. Desde logo, digo uma coisa: para a fiscalização da Previdência fazer isso, é difícil, senão impossível.

Quando adveio o monopólio do seguro pela Previdência - e nós estamos todos no campo do infra-constitucional, não se precisa alterar a Constituição para isso - os antigos inspetores de risco foram convertidos em fiscais. E eu, que sou um pobre ingênuo, pensei: mas que beleza! Como os inspetores vão proceder à inspeção de risco, portanto ao levantamento das diferenças de valores, é bom que tenham a condição e a segurança de fiscais. Mas não. Usaram os inspetores de risco como fiscais e acabou-se a inspeção de risco por parte do INPS (hoje INSS).

Trata-se da única seguradora no mundo que fez isso. Podem ir à Somália e, se lá houver uma seguradora, certamente ela terá inspetor de risco. E nós não temos inspetor de risco. Nem pensem que a fiscalização da Previdência vai conseguir fazê-lo, pois a sua estrutura, a sua articulação e a sua finalidade é de fiscalização tributária. É uma rotina que vai do Livro de Registro de Empregados, passa pela Folha e chega ao Livro Diário. Não é o de verificar o estabelecimento, além do que isso exige conhecimentos técnicos específicos. Quem pode fazê-lo? Talvez a inspeção do trabalho...

A verdade é que o grande "furo" da unificação, do monopólio do INPS, foi dado quando se transformaram em fiscais os inspetores de risco. É preciso haver o inspetor de risco; é indispensável a cobrança do prêmio ajustado à realidade do serviço prestado, o cálculo econômico, que não é absolutamente incompatível com o social.

Os números são instrumentos para nos servir, não para escravizar-nos. Mas é, absolutamente, indispensável que o Ministério da Previdência possa ter um grande número de atuários a seu serviço. Onde vão achar, não sei, pois o que tenho de feed-back de faculdades é que os cursos formadores estão sendo encerrados. A USP encerrou as atividades do seu curso

de Atuária; e na PUC, dois anos atrás, formou-se apenas uma atuária de uma turma que começou com 35 alunos.

Mas nós precisamos contar com cálculos atuariais e ter clareza nos números. Também de nada adianta falar em números, se os donos da República escondem-nos.

De modo que estou de acordo com as suas preocupações. Não há saída, não só para o problema do seguro, como também para o problema da Previdência e da assistência, se não houver clareza de números neste País. As estatísticas neste País são, como diz o Sr. Roberto Campos, como o *bikini* (lembram-se daquele traje antigo que as mulheres usavam, que mostrava tudo e escondia o essencial?). As estatísticas no Brasil, os números, infelizmente são assim.

Escreveu Alain Touraine, sociólogo francês, que a sociedade respira por dois pulmões, um econômico e outro social. Não se pretenda que a sociedade viva sem conseguir articular as suas funções vitais por esses dois pulmões.

Luciano Oliva Patrício (Coordenador) - Bem, agora vou me comportar como mediador e passar a palavra a quem solicitar.

Celecino Carvalho Filho - Annibal, não preciso dizer da honra infinita por ter você aqui, mais uma vez, e por poder ouvi-lo também mais uma vez.

Já faz um certo tempo, desde 1986, quando nós nos conhecemos, quando da nossa escolinha do grupo de reestruturação da Previdência social, na época do nosso saudoso - saudoso, por estar ausente da vida pública - Raphael de Almeida Magalhaes. Nossos embates de então eram realmente terríveis. Mas você sempre teve uma enorme paciência comigo, e com outros tantos. Hoje já estamos bem mais próximos, certamente porque eu me aproximei mais do que você, uma vez que as suas posições são muito abalizadas.

Três pontos eu gostaria de ponderar. E de lhe provocar também. Primeiro, a respeito do conceito de Seguridade. É certo, no meu modo de ver, que a proteção social do Estado deva ser ampla. No caso da Seguridade, nós, que tivemos uma pequena participação nesse processo, conseguimos introduzir na Constituição uma proteção tripartite, que envolve a questão da saúde, a previdenciária e a social. Você chamou a atenção: por que não bipartite? Observando, se entendi bem, a questão da saúde como um apêndice da assistência social. Porém, indago: será que para as nossas tradições não ficou razoável o conceito tripartite? Sobretudo pela nossa experiência no antigo Ministério da Seguridade Social. Cuidávamos de Previdência, 80% da saúde e 100% também da assistência. Será que, adotada a sua preocupação, na forma de uma proteção bipartite, não ficaria mais complicado, ou seja, mais uma área não ficaria desprotegida dentro do sistema de proteção social? E eu até avançaria mais um pouquinho: a saúde não deveria ser seletiva, dentro de um país como o Brasil, com tanta desigualdade? Assim como a Previdência, não deveria ser fortemente seletiva, que ainda não o é? A assistência, não. A assistência já é por definição, claramente seletiva: é para quem precisa efetivamente. E consideramos que a sociedade é quem, na realidade, paga; é através do consumo que se financia tanto a Previdência como a assistência e a própria saúde.

Esta é a primeira questão.

O item em que nos aproximamos muito, e eu fico muito feliz por isso, é o que diz respeito a acidentes de trabalho. Você insiste - e é ponderável a sua colocação - na diferenciação entre o acidente de trabalho e o acidente comum, mas já numa forma certamente menos veemente do que a de 1986, pois agora você, se eu entendi bem, já admite que a Previdência possa cobrir o comum, que era coisa que nós defendíamos antes, e o Celso pesadamente dizia que tinha que ser tudo fora da Previdência. E foi, a partir daí, que nós avançamos na discussão. A Previdência cobriria o básico, trataria como um benefício - até para cumprir o inciso 24 do artigo 7º da Constituição - a parte dos empregados. Havendo dolo ou culpa, ele deveria ser fortemente penalizado em função exatamente desse agravamento da situação. Porque o inciso I está absolutamente claro, inclusive os decorrentes de acidente de trabalho. Bastaria que a nossa lei repetisse esse título: "... para cobrir os benefícios tais e tais, inclusive os decorrentes de acidentes de trabalho". Não haveria necessidade de se ter um capítulo. Esse capítulo foi introduzido na lei nº 8.213, na regulamentação, porque naquele momento doloroso, 90-91, havia uma pressão muito forte visando a extirpar da Previdência, por razões que você conhece melhor do que eu, não só o acidente de trabalho, como outras partes da Previdência.

Penso que avançamos bastante na questão do acidente de trabalho, no sentido de considerar que a cobertura estatal, previdenciária, deva incluir inclusive acidentados, e aí sem diferenciação, havendo seguro a cargo do empregador e a punidade adicional no caso de dolo ou culpa.

O último ponto diz respeito ao tempo de serviço. Eu, particularmente, aprendi muito com você. Discutimos muito, enfrentamos sindicatos, patronais inclusive, de aposentados em São Paulo, por várias vezes. Você aborda a questão do tempo de serviço de uma forma muito objetiva, e eu concordo com você plenamente. Até na semana passada uma colega, a Sandrinha, discordou da minha posição porque eu não expus completamente o meu ponto de vista, para não tomar muito tempo. Mas, veja bem: mexer no tempo de serviço só do previdenciário - é a nossa velha discussão - não tem nenhum sentido. Os senhores parlamentares se aposentam com 8 anos, os senhores militares que carregam para a filha solteira, *ad aeternum*, todos os benefícios da sua carreira, e os estatutários também levam as suas gratificações. Então, vamos mexer só na nossa, do previdenciário? Por isso, essa discussão que considero da maior importância, tem a ver com a unificação dos regimes, na base.

Pois bem, tempo de serviço não considero, nunca considere - mas respeito as opiniões divergentes - como uma cobertura de risco básico, porque o cidadão se aposenta e continua em plena atividade. Mas simplesmente acabá-la, *vis-à-vis* esses outros regimes e a situação apontada por você de um país em que o indivíduo, se desempregado na faixa de 40 a 50 anos e sem nenhuma qualificação, como é a maioria dos brasileiros, não tem qualquer chance de se empregar. Acabar com ela, repito, não é possível, ainda mais se essa mudança no tempo de serviço não vier acompanhada da implantação de um efetivo seguro-desemprego. Porque o que temos atualmente, também concordo com você, é um auspicioso auxílio-desemprego, muito importante, mas absolutamente insuficiente. Aliás, a Constituição avançou muito nesse sentido, ao aplicar um encargo maior para o desemprego involuntário, já que é impossível para a

sociedade, e em particular para os trabalhadores, ter acesso às contas das empresas que chegam até esse número - não é fácil saber se, realmente, ela está em situação difícil ou não.

Portanto, quanto a este último ponto, do tempo de serviço, sou desfavorável à sua extinção. Mesmo porque, acabando com a aposentadoria por tempo de serviço, obviamente respeitadas os direitos adquiridos, nada vai acontecer. Porque o estoque continuará, e nenhuma mudança no tempo de serviço, do ponto de vista de eliminá-lo, vai resultar em diminuição de despesa para a Previdência. Essa é uma informação que pouca gente consegue assimilar, não sei o porquê. Tenho ouvido, ao longo dos últimos anos, insistentes apelos para que se elimine a aposentadoria por tempo de serviço como solução ideal para os problemas da Previdência. Isso é um erro grosseiro. É próprio de quem não examina os números com atenção. Porque há um estoque. No estoque, se você mexer no direito adquirido, adeus estado de direito. Daqui para a frente, tudo bem. Mas, daqui para frente, ela representa o quê? Representa talvez nem 2% da despesa anual. Retificando: as despesas novas a cada ano com benefício representam em torno de 1%, ou seja, as novas concessões. Agora, se o tempo de serviço representa em torno de 50% das aposentadorias, dá para se ver que só daqui a 15 ou 20 anos é que essa eliminação iria trazer algum resultado para a Previdência.

A proposta é absolutamente inócua. O que eu tenho definido, e você sabe disso ao longo de nossas discussões, é ajustar, adequar o tempo de serviço e tentar viabilizá-lo financeiramente, tentando transformá-lo em tempo de contribuição. É risco básico? Não é. Politicamente, é possível acabar com o tempo de serviço? Não, por todas essas razões e outras que já foram mencionadas. Então, porque não ajustá-la à sua necessidade de financiamento, transformando-a em tempo de contribuição? Por exemplo, ao invés de 30, 35 ou 25 anos, no caso da mulher, ela vá para 40 anos de contribuição, para poder ser viabilizada financeiramente. E nisso se faria a transição, sem prejudicar ninguém e permitindo a sua viabilização.

Eu ficaria por aqui, nestes três pontos, e gostaria que você emitisse o seu juízo a respeito.

Annibal Fernandes (Conferencista) - Tudo isso parece a batalha de Itararé: muita motivação, mas no fim acho que não vamos divergir.

Você falou do conceito. Bem, eu disse que havia um problema no conceito doutrinário de Seguridade Social. Dei uma idéia de que podia ser bipartite, mas não é necessário revisar a Constituição, já que chegamos a essa divisão tripartite. Por causa disso não precisa rever a Constituição. Pode "deixar como está para ver como fica", como dizia o saudoso Dr. Getúlio, que era um sábio. Estamos de acordo quanto a isso.

Outro aspecto: Previdência seletiva. Ela é seletiva, até porque comporta tetos e tudo o mais. Parece-me que a saúde devesse ser seletiva, descontada a urgência de atendimento. Não entendo bem porque as pessoas de ganho maior não possam ou não devam fazer seguro-saúde. E, assim sentir na pele o que significa, a atuação da livre empresa do falecido Adam Smith. Nesse caso, talvez peguem uma lupa e leiam o verso dos contratos de adesão ao seguro-saúde e saibam o que significa na prática aquela cobertura. A Previdência Social cobre tudo. E é a única que pode cobrir tudo. O seguro-saúde só cobre o que convém. E está certo.

Não se pode obrigar uma empresa de seguro-saúde a dar cobertura ao risco do câncer, AIDS, ou uma epidemia. Não pode porque contraria as regras do jogo da empresa.

Uma "empresa", que só pode ser o Estado, é que dará tal cobertura, de maneira que não estamos tão em discordância assim.

Quanto ao seguro de acidentes, entendo que a discussão vem desde 1986. Você está pensando que, de qualquer maneira, a Previdência deva pagar a cobertura de acidentes como a de qualquer outro dano. Mas deveria haver um seguro complementar por parte do empregador, porque a situação de trabalho envolve situações diversas: envolve um dano causado por culpa, cuja cifra estimativa é da ordem de 25% do conjunto dos acidentes; o ato falho, o fortuito e a força maior, chegam aos 100% remanescentes.

Se a Previdência cobre uma parte, e a culpa é coberta pelo empregador em separado, restariam de qualquer maneira situações de acidente de trabalho pelo fortuito, pela força maior, pelo ato falho, com coberturas mínimas.

Creio que não escapamos de enfrentar a seguinte situação em matéria de acidentes de trabalho: ou bem a Previdência continua com programa diferenciado de benefícios, ou bem esse programa diferenciado pode ser explorado por terceiros, que poderiam ser seguradoras.

É preciso meditar, Dr. Celecino, nessa questão do acidente de trabalho, no erro estratégico cometido pelas administrações militares, que foi o de criar uma outra "transamazônica" de nome INPS.

Centralizaram tudo, e muita coisa se perdeu nessa passagem dos antigos institutos, com suas qualidades e defeitos, passando abruptamente para uma administração centralizada. Integraram a cúpula do INPS dirigentes máximos do IAPI, que, a despeito da competência, não conseguiram afastar o erro de engenharia que foi a unificação. A administração do acidente de trabalho entrou nisso também, do que resultou uma crise profunda.

Soma-se a isto o brutal desprezo pelo funcionário, pela carreira dele e a troca pelo regime do Fundo de Garantia, pois a pessoa não era mais servidor: estava servidor. Tudo contribuiu para o desmantelamento de um sistema. Creio que hoje devemos, se quisermos avançar - estou exagerando a imagem, Dr. Celecino -, recuar na administração para as antigas caixas, para avançar na direção de novos modelos. Devemos descentralizar para conseguir avançar, sempre com os pés na terra.

Tornar a Previdência contributiva parece fundamental, a obrigação de pagar deve ser tornada a mais ampla possível. O regime de poupança coletiva, em regime de repartição, deve ser aplicado sem fugir a esse esquema de forma alguma. Nada tenho contra essa idéia; deve-se fazer a transição da aposentadoria por tempo de serviço em termos contributivos.

Se não fossem tão baixos os nossos benefícios, eu diria: por que quem está na "caixa" não continua contribuindo? A idéia parece ruim, pois a pessoa está doente. Por que quem está aposentado não continua contribuindo? Acho que deveria. Falar isso para um velhinho que está

vivendo da "mão para a boca", vai levá-lo a alegar: "Espera, se quer me tirar um copo de leite, diga logo".

Em uma outra conjuntura, em uma outra situação, não entendo porque não contribuam todos, inclusive os servidores públicos civis. Há grande impacto disso, pois na hora em que todos os vencimentos estão lá em baixo é que se tem essa idéia? Esse é um problema de conjuntura.

Falando a longo prazo, os servidores civis devem também contribuir - isso está na Constituição - e, evidentemente, devem também ter participação na gestão do sistema. São as duas faces da moeda, todos devem contribuir. É um sistema de poupança coletiva, que gradualmente deve ser resumido num só grande sistema.

Tenho a impressão de que estas minhas idéias ora se aproximam, ora se distanciam um pouco das suas. No mais, é como a batalha de Itararé; nenhum tiro trocado.

Maria Inês de Sousa Gomes - Estou servindo hoje na Secretaria Nacional de Previdência Social. Gostaria de tecer algumas considerações sobre as suas idéias. Inclusive, no intervalo, já tive oportunidade de me apresentar. Algo que foi mencionado na primeira parte de sua exposição me leva a dizer que participei desse filme e não gostei.

Com relação ao acidente de trabalho, lembro-me que, em 1961, estava em Brasília, pois vim com o pelotão suicida do IAPI, em 14 de maio de 1960, e, naquela oportunidade, estava se firmando a carteira de acidentes de trabalho dentro daquela instituição. E o que acontecia é que as seguradoras assistiam aos seus segurados, mas, em dado momento, suspendiam o atendimento. Diziam que a pessoa estava curada e podia retornar ao trabalho. Algum tempo depois, aquela doença profissional, ou aquele acidente mal curado, recrudescia. O que acontecia então? O Dr. Waldir Lori, da Vara de Acidentes de Trabalho, quando a pessoa ia reclamar, dizia: a Previdência paga. E aí nós tínhamos que assumir a área de acidentes de trabalho, enquanto a seguradora ficava com o prêmio.

Concordo, parcialmente, com sua opinião, ao citar o caso daquela seguradora espanhola. Mas, ao mesmo tempo, como já vivenciei a situação e não gostei dela, penso que ainda devesse continuar dentro da Previdência essa questão do acidente de trabalho.

Outro aspecto importante é exatamente o que o Senhor falou, citando que, com a unificação dos institutos, em 1967, o inspetor de acidentes sumiu do mapa, aglutinando-se em torno da figura do fiscal da Previdência. Partilho da sua idéia de que deveríamos fazer reviver das cinzas essa figura, pois com a separação, novamente, do Ministério do Trabalho e do Ministério da Previdência, essa questão da higiene e segurança do trabalho foi muito penalizada.

Gostaria de fazer algumas considerações sobre esse benefício. Normalmente, o que víamos, até há algum tempo atrás, era que alguns só começavam a pagar às vésperas de completar 60 anos (homens) e 55 (mulheres)? Por quê? Porque a carência-limite era de 5 anos. Não era que não se devesse contribuir. É que se exigia como carência a apresentação das

contribuições, sem ter havido a perda da qualidade naquele período, a qual, traduzida para o dia-a-dia, firmou-se em um período de 5 anos, o que na realidade não representa a verdade.

Outro aspecto, em relação àqueles que contribuem, é que o autônomo, via de regra, ou contribui a vida toda sobre o teto menor de salário-mínimo ou sai pela tangente, e vai contribuir às vésperas do benefício da velhice. Logo, quando falei sobre a aposentadoria por tempo de serviço, por que todo mundo malha aqueles que sustentaram a Previdência por duas ou três gerações, pagando o benefício daqueles que já tiveram e que vieram a ter direito a um benefício, seja por invalidez ou por velhice? Geralmente, aqueles que estão hoje aposentados por tempo de serviço contribuíam durante quase todo esse período para essa Previdência. Então, é uma injustiça o que se faz. Porque, do ponto de vista matemático, já não falo nem atuarial, o cálculo do valor e o número das contribuições vertidas por esses indivíduos em relação aos outros no final da história, vamos ver que são esses indivíduos que estão com uma aposentadoria restrita, porque não recebem - e há alguns que acham que não deva existir uma paridade entre o valor contributivo e o resultado do benefício - o que seria justo. Ou seja, normalmente aqueles que mais pagaram e contribuíram, durante o período todo, têm um benefício proporcionalmente reduzido.

Eram estas as considerações que eu gostaria de fazer.

Annibal Fernandes (Conferencista) - Muito obrigado.

Algo que faltou - faltou também ao Dr. Celecino observar - é que há um problema nas relações entre seguradora privada e Previdência oficial. A grande crítica que se fazia antes do monopólio consistia no seguinte: a seguradora cobre, paga uma indenização só; não paga prestações sucessivas. Depois, estas passam a ser problema da Previdência. Ou seja, a seguradora pagava uma indenização e depois encaminhava a pessoa para o instituto, a fim de manter uma aposentadoria por invalidez até a morte do acidentado. É uma delicada relação que precisa ser muito bem prevista.

A Previdência, ou seja, a sociedade herda os piores riscos. E o risco de mais favorável cobertura a seguradora privada cobre, e fica docemente constrangida por dar lucros. Repassa para nós todos, que temos fama de ineficientes, os prejuízos.

A segunda questão, que observou muito bem a colega do ex-IAPI, é a questão do inspetor de risco, figura que desapareceu e que precisa ser recriada. De alguma forma, precisamos recriá-la, na área da Previdência, no Ministério do Trabalho, ou onde seja.

O terceiro problema é a questão da aposentadoria por tempo de serviço. Outra batalha de Itararé. Mas há um detalhe. Foi o Dr. Celecino que falou no custo da aposentadoria por tempo de serviço e disse que isso não era importante, porque é um estoque que tem de ser liquidado. Há mais que isso. Uma figura veneranda da Previdência brasileira, José Neves, criador da DATAPREV, em 1986, disse o seguinte: "Bricam-se com os números". Ensinou-nos que a aposentadoria por tempo de serviço custa "x" para manter pessoas entre 45 e 70 anos de idade, a aposentadoria por invalidez custa muito menos e a por idade ainda menos. Mas há nisso um pequeno grande equívoco, porque aposentado por tempo de serviço, ao completar 60 a

mulher, ou 65 o homem, significa um gasto que deve ser debitado em outra espécie de aposentadoria. A possibilidade de se invalidar, de se aposentar por invalidez, na medida em que seja nessa faixa de idade de 60 anos, aumenta.

Logo, a apresentação simplista desses números é uma manipulação, pois se está atribuindo à aposentadoria por tempo de serviço custos que, se não existissem lá, seriam parcialmente gastos em invalidez e em aposentadoria por idade. Mas ninguém ouviu o José Neves, Dr. Celecino. Ou não quis ouvir...

Quando o Congresso designou a brilhante Comissão para discutir os rumos da legislação na questão das contribuições, ainda no Governo Collor, fui convidado a apresentar o meu depoimento. Pedi, roguei e supliquei à Comissão, que se programava para se dirigir ao Rio de Janeiro, que aproveitasse para tomar um cafezinho com o Dr. José Neves, já aposentado, para que ele explicasse essa questão dos números. Ninguém o procurou. Por quê?

Há evidente interesse em fazer da aposentadoria por tempo de serviço o bode expiatório. Só que, se nós sacrificarmos o bode, vai dar outro maior ainda, pois isso não irá resolver o problema financeiro, como explicou o Dr. Celecino; e, ainda, irá causar um impacto social nas categorias que são de certa forma privilegiadas porque conseguem provar tempo de serviço. Mas que, em compensação, são as mais organizadas.

As únicas vezes em que eu senti "cheiro de pólvora no ar" no Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo ou de São Bernardo, ao tempo em que eu dava plantão nos dois, foi quando se falava no fim da aposentadoria por tempo de serviço. Aconteciam duas coisas: quem não pensava em se aposentar, corria e se aposentava; e quem percebia que não ia se aposentar, entrava em processo de irritação. Haverá evidentemente implicações sociais. E para nada. Simplesmente para nada.

Luciano Oliva Patrício (Coordenador) - Alguém mais deseja provocar o prof. Anníbal Fernandes? (Pausa)

Já que todos parecem ter mais vontade de ouvir do que falar, vou devolver a palavra ao prof. Anníbal para as suas considerações finais e para nos brindar com mais algumas de suas interessantes idéias. Desde já, gostaria de agradecer a sua presença e a de todos que aqui se encontram.

Anníbal Fernandes (Conferencista) - A minha consideração final é no sentido de agradecer mais uma vez ao convite e à presença de todos vocês, do Dr. Luciano, do Dr. Celecino, que é um velho debatedor comigo nessas questões. E dizer que os direitos não caem do céu. Alguém conquistou por nós, e se nós não soubermos mantê-los, certamente os grupos, as minorias, as chamadas elites brasileiras, farão uma inocente revisão da Constituição, à imagem e semelhança do seu feito moral e dos seus desejos. E não no interesse daqueles que trabalham e ganham a vida trabalhando na repartição, na fábrica, na loja ou na fazenda.

Luciano Oliva Patrício (Coordenador) - Está encerrada a reunião.