

DÉFICITS PREVIDENCIÁRIOS: PARA A INCLUSÃO DE MATO GROSSO NO DEBATE PENSION DEFICITS: FOR THE INCLUSION OF MATO GROSSO STATE IN DEBATE

Nelson Corrêa Viana¹

RESUMO: Este trabalho introduz análise sobre a questão do déficit da Previdência dos servidores do estado de Mato Grosso no período de 2001 a 2011 como variável da questão social. Ajustes de gestão dos fundos orçamentários, assim como a tentativa de centralização dos fundos dos Poderes Legislativo e Judiciário, Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público que poderiam aderir gradualmente, mesmo com liberalidade, não ocorreram. As disputas pelo fundo previdenciário contemplam a realidade do estado na questão social, ou seja, instrumentaliza a desigualdade. A visão crítica do real que busca compreender como o Estado subsume-se às orientações capitalistas em que o real não é o real aparente e os déficits se incluem nesse real produzido, ou seja, é um produto dos homens, por isso, histórico. Submisso ao capital, o Estado traduz-se na manutenção da desigualdade e no comprometimento do processo de cidadania plena. Portanto, teima em submeter o social sob uma realidade de ficção substantiva em que se descreve sob um quadro teórico em que se insere no jogo do mercado proposto pelo neoliberalismo.

PALAVRAS-CHAVES: Previdência; Servidores Públicos; Questão Social; Neoliberalismo; Estado de Mato Grosso

ABSTRACT: This paper introduces analysis on the issue of Social Security deficit of servants of the state of Mato Grosso in the period 2001-2011 as a variable of the social question. Management adjustments of budget funds, as well as the attempt to centralize the funds of the Legislative and the Judicial, the Audit Office of the State and the Attorney General that could gradually adhere, even liberally, did not occur. Disputes by pension fund contemplates the reality of the state in the social, i.e., instrumentalizes inequality. A critical view of reality that seeks to understand how the state subsumed guidelines capitalists that the real is not real and apparent deficits include that produced real, or is a product of men, so historical. Submissive to capital, the state reflected in the persistence of inequality and commitment in the process of citizenship. Therefore insists on submitting the social reality of fiction under a substantive which explains in a theoretical framework in which it operates in the market game proposed by neoliberalism.

KEYWORDS: Welfare; Public Servants; Social Issues; Neoliberalism; State of Mato Grosso

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa questões importantes sobre a Previdência dos Servidores do estado² de Mato Grosso, incluindo-a no contexto da política social, descrevendo, ainda que rapidamente, sobre o déficit previdenciário³, cujo montante e crescimento

¹ Mestrando em Política Social pela UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso, Administrador e servidor público do estado de Mato Grosso. Este artigo é parte das pesquisas elaboradas para a dissertação sobre o custeio da previdência dos servidores do estado de Mato Grosso e as disputas pelos fundos públicos. Email: nelsoncviana@gmail.com

² Quando referir-se ao ente subnacional, pessoa jurídica de direito, a palavra será escrito como “estado”. Quando referir-se à categoria a palavra será descrita como “Estado” para efeito de diferenciação semântica.

³ Importante esclarecer, de plano, que o déficit previdenciário é uma sorradeira contrapartida do capital para maximizar o seu esforço em apropriar-se das ações individuais que interessam, cooptando o Estado político, conforme Marx já tinha previsto na “medida [em] que são personificações de categorias econômicas, portadoras de determinadas relações de classe e de interesse” (1988, p. 19), estes serviços mercantis podem ser comercializados, hipotecando, dessa forma, a proteção social na velhice ao desenvolvimento do capital financeiro mundializado. Os fundos públicos são constituídos para os pagamentos da proteção social com os “recursos contemplados no Orçamento da Seguridade Social, portanto, legitimamente constituídos, porém, na prática, desviados para atividades fora da Seguridade Social” relata a ANFIP (2002, apud SILVA, 2008, p. 132).

preocupa a tecnoburocracia governamental sem que os interessados reproduzam a mesma inquietação.

Esse é o problema. Tratado tecnicamente pelos órgãos de controle interno e externo, tende a reproduzir os padrões oficiais. Os números adotados para as análises são aqueles com origem nas auditorias anuais das contas de governo na previdência, pelo órgão de controle externo, o Tribunal de Contas, doravante TCE, que são ricos em determinações, porém estão contidos na escaramuça do formalismo e da não contextualização. Ou seja, os números representam verdades particulares.

Como instrumental analítico, dedica-se esforços para apresentar as reflexões sob um contexto dialético que tem no trabalho a categoria de fato, isto é, de acordo com Marx (1988, p. 142), “o processo de trabalho [...] [é] considerado de início independentemente de qualquer forma social determinada”.

O objetivo é o exame da previdência do servidor do Estado de Mato Grosso como questão social. Para atingi-lo, na primeira parte destaca-se a Previdência dos Servidores e seus números, e na segunda procura-se inserir o tema, ainda que de passagem, no contexto teórico da política social.

Nas considerações finais deixa-se em aberto outras possibilidades de estudos e aprofundamentos na questão proposta, tanto prática como teoricamente, em face da cooptação do Estado pelo neoliberalismo cujas “formas particulares de teoria econômica claramente desempenharam um papel central no projeto”, como relatam Peck; Nick; Brenner (2012, p. 63), reabsorvendo as condições políticas do Estado para novos padrões da acumulação capitalista. A previdência e sua gama de recursos e possibilidades mercadorizáveis foi uma das presas da vez.

1 PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES COMO QUESTÃO SOCIAL

A Previdência dos Servidores do Estado de Mato Grosso, pelo caráter dinâmico das relações sociais, implica dizer que está inserida no contexto da Previdência, sendo apenas uma subespécie do gênero Seguridade Social cuja espécie é a Previdência Social. Nessa linha, o Fundo de Previdência do Servidor do Estado de Mato Grosso – FUNPREV⁴ é o objeto deste estudo com recorte nos saldos deficitários.

⁴ A partir de novembro de 2006, o pagamento das aposentadorias e pensões devidas aos servidores públicos do Poder Executivo Estadual passou a ser feito pelo Fundo Previdenciário do Estado de Mato Grosso - FUNPREV/MT, criado pela Lei Complementar nº. 254, de 02 de outubro de 2006, regulamentada pelo Decreto nº. 8.333, de 24 de novembro de 2006, com participação contributiva do Estado de Mato Grosso como patrocinador e dos servidores ativos, inativos e pensionistas como segurados obrigatórios, no texto, daqui em diante será denominado de FUNPREV. (MATO GROSSO, 2006).

A *estadania*⁵ exerce influência sobre a diferenciação de regimes previdenciários e a organização da previdência dos servidores se constitui como um regime não alinhado ao dos demais contribuintes. A questão social e suas intrincadas determinações pelo próprio processo histórico influenciam as relações na previdência dos servidores que surge de intensas lutas no seio da burocracia estatal contra o poderio e os interesses de governança e governabilidade do Estado.

Enquanto a governança se define pela ênfase nos aspectos dinâmicos do exercício da autoridade por meio das instituições em dimensões operacionais como o regime político, capacidade financeira, técnica e gerencial do Estado, incluindo as variáveis como transparência, estabilidade política e marcos regulatórios (ARAÚJO, 2005, p. 54), a governabilidade não se circunscreve à questão institucional, pois se infiltra nos amplos vazios e não vazios da democracia explorando sua capacidade resolutiva e, num plano mais imediato, diz respeito aos imperativos econômicos e a produção de bens públicos com redução da desigualdade e eliminação da pobreza numa sociedade com múltiplos interesses (ARAÚJO, 2005, p. 61).

O termo governança foi introduzido no debate público internacional pelo Banco Mundial, cujo conceito tem um caráter prescritivo. Outras agências multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional também passaram a legitimar suas orientações por esse conceito. Trata-se de uma segunda geração de análises sobre governabilidade e suas crises ligadas às condições de sustentação das políticas de ajuste em contexto democrático. A noção de “boa governança” - *good governance* - está intrinsecamente associada à capacidade governativa e tornou-se requisito inegociável para a incorporação do crescimento econômico, a equidade social e os direitos humanos. O viés normativo implícito associa esses pré-requisitos do bom governo à democracia e, desse modo, garante a retomada do crescimento econômico com a ajuda dessas agências, sendo o desenvolvimento de instituições democráticas com equidade social uma consequência. (GRANJA, 2008, p. 6).

É nesse contexto que se compreende o Estado como sendo

[...] a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de um período, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo Estado e dele adquirem uma forma política. Daí a ilusão de que a lei se baseia na vontade e, mais ainda, na vontade livre, destacada da base real. Do mesmo modo, o direito é reduzido, por seu turno, à lei. (MARX; ENGELS, 2005, p. 98). Nas suas dimensões públicas, com abstração da dimensão privada, em que se permitem esboços de democracia, o Estado pode ser considerado como um espaço de luta intransigente e desigual por interesses públicos e privados que se cruzam por todo o sistema político numa busca da hegemonia de opiniões. Essa busca provoca uma “crise de racionalidade expressa no substrato de

⁵ Refere-se ao termo utilizado por Carvalho (1987, p. 55) quando informa que “[...] na posição de Vinhaes que buscava organizar a ação operária através de partidos, de movimentos grevistas e da ação parlamentar vamos encontrar novamente a *estadania* se misturando à cidadania, se não a sobrepujando [...]”.

contradições em que se envolve a economia no capitalismo tardio, no qual representa ao mesmo tempo a necessidade de socialização e conserva o imperativo da propriedade privada”, conclui Orozco (1995, p. 5) e a ingovernabilidade reproduz uma não resposta do Estado aos imperativos que não estão na sua amplitude cumprir. Nessa linha, os aspectos econômicos se situam no centro, e as políticas sociais à margem dessa amplitude normativa.

As disputas pelos fundos públicos materializados no orçamento se reacendem desse processo histórico. Nestas disputas as burocracias estatais, em sociedades democráticas, têm como característica a manutenção do Estado por meio de carreiras bem definidas, o que resolve em parte as questões de ocupação, tendo como um dos critérios a exclusão da competição eleitoral, sendo que um dos meios para gerir a exclusão é a competição interburocrática na alocação dos recursos orçamentários (SOUZA, 2008, p. 253).

Portanto, a organização do Estado se movimenta, e como um espectro aparecem os saldos devedores, os déficits orçamentários produto dessas disputas, legitimando a origem como “real”, na qual o saldo devedor do fundo previdenciário é assumido pelo Governo do estado junto ao Tesouro Federal em que o IPEMAT – Instituto de Previdência do Estado de Mato Grosso⁶ registrou em dezembro de 2009 o montante de R\$ 86.311.263,43 (MATO GROSSO, 2010, p. 11). Com isso o processo de legitimação da dívida interna é finalizado e faculta os desembolsos pelas vias fiscais do Tesouro estadual, tendo o IPEMAT sido extinto pela Lei complementar estadual nº 127, de 11 de julho de 2003, operacionalizada pelo Decreto n.º 1.122, de 12 de agosto de 2003.

Esse valor devedor em 2009 é a reprodução dos relatos do órgão de controle externo, que de certo explicam como isso foi ocorrendo ao longo do espaço-tempo. Por exemplo, aponta que o estado efetuou provisão *a menor* ao IPEMAT e que esse fato vem se repetindo ano após ano sem providência tomada pelo governo, influenciando nos elevados saldos devedores apontados. Com isso, em 2002, o estado passou a ter uma dívida de R\$ 247.392.172,74, em valor nominal, para com o IPEMAT, sendo R\$ 202.147.153,14 da Administração Direta e R\$ 45.245.019,60 da Administração Indireta. (TCE, 2012, p. 92).

A discussão sobre o déficit no fundo previdenciário subnacional é de longa data e remonta a própria criação do estado em 1977 e a forma como foram contabilizadas as aposentadorias e pensões. Os destaques atuais informam que

[...] o sistema previdenciário de Mato Grosso está no vermelho. Em 2010, o total do déficit foi de R\$ 156 milhões, sendo que o governo fez uma cobertura de R\$ 130 milhões. Isso quer dizer que o dinheiro que *poderia ser investido em obras e projetos para o Estado tem que ser direcionado a cobrir o rombo da previdência.* (...) as contas anuais

⁶ Doravante vamos nos referir apenas como IPEMAT.

de governo [*de acordo com o Tribunal de Contas do Estado - TCE*], se a projeção continuar nos níveis atuais as receitas futuras não será (sic!) suficiente para honrar todos os compromissos do Fundo de Previdência de Mato Grosso (FUNPREV). Em três anos, o déficit atuarial (valor atual calculado dos compromissos presentes e futuros do plano de benefícios previdenciários) cresceu 44,1% em Mato Grosso. Conforme a projeção, em 2001 o déficit atuarial em 2007 era mais de R\$ 10 bilhões, e em 2010 evoluiu para R\$ 15 bilhões (FAGUNDES, 2012, p. 1). O grifo não é do original.

A despesa de pessoal com inativos e pensionistas discriminada pelo poder executivo e demais poderes correspondem às rubricas específicas, em que a cobertura de insuficiência financeira é feita pelo Tesouro Estadual em regime de competência e o Fundo Financeiro pelo regime de caixa, que apesar de diferirem dentro do exercício específico, se contrabalançam ao longo do tempo. Um dos fatores apontados que geram impactos nas contas previdenciárias é o aumento progressivo de agentes públicos contratados, enquanto o número de servidores efetivos diminui ou se mantém nas gestões políticas que interferem nos volumes de recursos do fundo previdenciário dos servidores. Os contratados contribuem para a previdência nacional, o RGPS – Regime Geral da Previdência Social e a cada ano o governo deixa de receber contribuição para o RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, o FUNPREV Estadual.

Em dois anos, o número de servidores efetivos diminuiu em 15%. Em 2008 eram 38.017 efetivos, já em 2010 o número caiu para 32.176. Enquanto isso, os contratados saltaram de 19.800 em 2008 para 23.896 em 2010. A maioria dos profissionais contratados está na área da Educação. Em 2010 o número chegou a 21.421, representando 69,32% do total (TCE, 2011, p. 183-84). A diferença está na área meio, ou seja, na operação das atividades administrativas. As empresas terceirizadas se especializam em prestar serviços ligados à tecnologia da informação ao estado, muito embora a estrutura estatal possua empresa especialista para manter o processamento, a segurança e o acompanhamento tecnológico.

Os contratos temporários possuem elevada representatividade no quadro de pessoal do Poder Executivo com um percentual de 30,56% sobre o quadro total de servidores ativos - 65.574 servidores ativos, 20.045 de temporários. O maior quantitativo de servidores, 37.172, representando 56,61% do quantitativo do quadro total de servidores ativos pertence à Secretaria de Educação, gerando um custo médio mensal de R\$ 63.851.976,60, porém apresenta a menor média de remuneração por servidor, ou seja, R\$ 1.717,74. Do total dos professores, 47,50% foram temporários no exercício de 2011. (TCE, 2012, p. 622).

Em 2012 o estado registrou 44.269 servidores ativos, 20.478 aposentados e 6.132 pensionistas, numa relação de 1,7 ativos para cada aposentado e pensionista. A relação entre

receita e despesa apresentou um déficit de R\$ 250 milhões. A arrecadação foi de R\$ 924 milhões contra despesas de R\$ 1,1 bilhão de reais (ALMEIDA, 2013a, p. 1).

A solução para o crescente déficit pode vir com a reformulação da gestão do FUNPREV, incluindo a criação de conselho gestão do Fundo Previdenciário, com participação de todos os servidores envolvidos, porque o problema existe e é em grau crescente (FAGUNDES, 2012, p. 1). Ao governo interessa “zerar o déficit da Previdência” porque na sua visão linear “tira dinheiro de investimento em obras e ações sociais”, informa Almeida (2013b, p. 1). Mas, a previdência é uma questão social e, portanto, trata-se de “ações sociais”, contudo, da forma como foi estruturada a Previdência dos Servidores, os órgãos de controle consideram-na “um problema grave, pela inobservância dos requisitos mínimos para que o RPPS tenha viabilidade manutenção”, escreve Almeida (2013a, p. 1) uma vez que “deveria ter 3,7 servidores ativos para custear um inativo, no entanto essa relação é de 1,7 por um. O que Mato Grosso está buscando é equilibrar essa equação”, escreve o autor (ALMEIDA, 2013c, p. 1).

Na busca do equilíbrio contábil o governo estadual alocou imóveis garantidores para a previdência, que após o equilíbrio atuarial devem unificar as previdências dos poderes executivo, legislativo e judiciário, Tribunal de Contas e do Ministério Público. Os imóveis garantidores vão possibilitar o equilíbrio e acabar com o déficit existente que é financiado pelo Tesouro Estadual. A busca dessa equação é um dos estágios para a implantação definitiva do RPPS, ou seja, um regime único e que hoje está disperso entre os poderes, retomando a mesma característica do IPEMAT.

A criação de Fundos Imobiliários está sendo apontada como uma medida eficiente para a reestruturação e equacionamento da questão do déficit previdenciário, e sob o patrocínio do Ministério da Previdência Social foi assinado convênio com o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco de Brasília para avançar o processo (ALMEIDA, 2013c, p. 1). Está posta a financeirização sistêmica da previdência a partir das dívidas contraídas, ou seja, dos déficits produzidos pela gestão pública.

Os discursos giram em torno da sustentabilidade ao RPPS estadual por meio da criação de Fundos de Investimentos constituídos com bens imobiliários, tais como a dívida ativa e bens imóveis com a utilização de aproximadamente 850 bens imóveis colocados à disposição do RPPS, pelas vias do mercado financeiro para geração de renda destinada ao FUNPREV, no qual o estado de Mato Grosso pode ser piloto positivo para “uma solução definitiva”, como observa Almeida (2013b, p. 1).

A discussão se dá em torno da geração financeira que pode chegar a R\$ 400 milhões no ano de 2013, numa reconstituição do FUNPREV com a participação de todos os poderes, cuja pretensão é a “solução definitiva” da problemática do déficit, das

garantias institucionais ao funcionalismo público em relação à aposentadoria, uma vez que o fundo público eficiente passa pela equação da questão previdenciária.

Do modelo que “está sendo construído aqui em Mato Grosso, a sociedade não irá pagar nem um centavo para a aposentadoria dos servidores, pois o próprio sistema vai se equilibrar financeira e atuarialmente” destaca Leonardo Guimarães, Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, na descrição de Bosquo (2013, p. 1), e essa “ideia nova” tem obtido o apoio do CONAPREV – Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social.

A Tabela I retrata o movimento dos valores apresentados como déficit da previdência. Os valores descrevem a situação do estado e foram extraídos de documentos oficiais tais como os balanços orçamentários e os anexos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda, mantidos com os valores nominais, tais como aparecem. As análises que forem realizadas devem levar em consideração a inflação no período.

Tabela 1 – Demonstrativo de Despesas e Receitas – RPPS – Mato Grosso – Valores em milhar

ANO	DESPESA	RECEITA PREVIDENCIÁRIA			Resultado Previdenciário	Percentual
		Contribuição Servidor	Contribuição Patronal	Total das Contribuições		
2001	226.779	64.916	129.832	194.748	(-32.031)	- 16,47%
2002	261.985	58.856	117.712	176.568	(-85.417)	- 48,38%
2003	135.139	60.318	120.636	180.954	45.815	+ 33,90%
2004	341.237	70.891	174.729	245.620	(-95.617)	- 38,93%
2005	520.376	164.852	174.729	339.581	(-180.795)	- 53,24%
2006	552.394	182.933	192.233	375.166	(-176.228)	- 47,24%
2007	603.153	193.631	353.720	547.351	(-55.802)	-10,19%
2008	722.640	269.978	394.135	664.113 ⁽¹⁾	(-116.628)	-19,25%
2009	838.035	297.165	370.986 ⁽²⁾	668.151	(-169.884) ⁽³⁾	-25,43%
2010 ⁽⁴⁾	957.373	344.251	456.307	800.558	(-156.815)	-19,59%
2011 ⁽⁵⁾	1.179.357 ⁽⁸⁾	361.925	544.096	906.021	(-273.336) ^{(6) (7)}	-30,17%
2012	1.391.785	413.508	635.357	1.048.865	(-342.920)	-32,69%

Fonte: Tabela de elaboração própria com os *dados nominais* extraídos dos relatórios de contas anuais. (TCE, 2012).

- (1) No valor estão incluídos (i) o repasse para cobertura do déficit previdenciário no montante de R\$ 58.102.555,98; (ii) outras receitas correntes no valor de R\$ 52.702.737,91; (iii) receita patrimonial no valor de R\$ 890.450,22; e, (iv) o valor da parte patronal foi de R\$ 336.033.432,28.
- (2) Estão incluídos: (i) o valor de R\$ 353.535.992,88 da contribuição patronal; (ii) o valor de R\$ 29.047.593,60 como transferências correntes relativo aos encargos com inativos e pensionistas MT/MS; (iii) compensação financeira entre regimes de previdência no montante de R\$ 13.578.515,80; (iv) outras contribuições previdenciárias no valor de R\$ 6.107.880,47; (v) receita patrimonial no valor de 134.090,46; e, (vi) contribuição para cobertura de déficit previdenciário pelo Tesouro Estadual no valor de R\$ 51.132.506,80.
- (3) O resultado apresentado pelo TCE com dados extraídos do FIPLAN (sistema orçamentário e financeiro do Estado) considera um déficit de R\$ 50.596.729,01, resultado do valor da despesa menos o total das receitas sem a contribuição para cobertura do déficit previdenciário. Como no ano anterior não utilizaram essa metodologia, seguiu-se a mesma razão do ano de 2008, i. é., considera-se o total das receitas menos o total das receitas já com o valor da contribuição do déficit.

- (4) Metodologicamente, o próprio TCE, muda a forma de apuração dos valores e no ano de 2010 apresenta apenas os valores do RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária. No RREO é considerado o valor das despesas e receitas executadas de todos os Poderes, inclusive TCE e Ministério Público. Já o relatório do FIPLAN inclui apenas o Executivo. Nesse relatório não há o destaque das discriminações dos valores descontados dos servidores nem a parte patronal. Considera-se para efeito de análise os dados constantes do RREO do 6º bimestre de 2010 que apontam os valores de R\$ 344,251 milhões como receita de contribuições dos segurados e R\$ 456,307 milhões como receitas intraorçamentárias que se consideram como patronais, uma vez que não existe referencial. O mesmo se dá em 2011.
- (5) O mesmo ocorre com as apurações em 2011, o que significa que gradualmente já está havendo a transição, centralização para o FUNPREV conforme orientação legal: art. 23, da Lei Complementar nº 254/2006.
- (6) Os analistas do TCE relatam que “o déficit apresentado demonstra que o Estado de Mato Grosso, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, não demonstra o equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência exigido pelos seguintes dispositivos legais: art. 40, § 20 e art. 201, § 9.º ambos da C.F., art. 1.º da Lei n.º 9.717/98, art. 2.º da Portaria MPAS n.º 4992 de 05/02/99. Afirmando ainda que, o atual plano de custeio é insuficiente para fundar todas as obrigações do plano de benefícios: o déficit representa 85,59% do Valor Presente dos Salários Futuros”. (TCE, 2012, p.11).
- (7) Quando se diz que esses números são estranhos, se quer ressaltar o seu caráter político nas concessões, e não os aspectos técnicos. Por isso, esse salto de 178,92% entre os anos de 2001 a 2009 traz à tona a questão da “racionalidade limitada” para a classe política. Todas estas aposentadorias e pensões estavam repensadas? Não se tem resposta para essa questão, por ora.
- (8) Os levantamentos apontam para um percentual de 10,79% das despesas do FUNPREV-MT em relação às despesas do Estado em 2011. Em 2008 esse percentual era de 9,14%, portanto com tendência de crescimento (TCE, 2012, P. 646). Disponível em: <<http://goo.gl/6z8In>>. Acesso em 05/11/2012.
- (9) Os dados de 2012 podem ser encontrados no RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária em STN (2013, p. 19). Balanços e Anexos da LRF disponível em: <<http://goo.gl/HPBN7>> Acesso em: 07 jul. 2013. Nos relatórios contábeis não aparece os valores recolhidos como contribuição patronal, mas como receitas previdenciárias intraorçamentárias – RPPS, na linha 26 do RREO.

O gráfico 1 propõe um olhar mais crítico. As despesas estão sempre acima das receitas de contribuições, demonstrando a dificuldade de cobertura nos padrões atuais ao aprofundar os déficits, ou seja, o descasamento da repartição provoca coberturas pelo Tesouro estadual.

Gráfico 1 – Resultado Previdenciário do período de 2001 a 2012 – FUNPREV – Valor Nominal em Milhar



Fonte: Elaboração própria com os dados da Tabela 1.

O gráfico 1 propõe importantes situações a serem analisadas, desde o saneamento do fundo à centralização dos sistemas previdenciários dos demais órgãos e poderes, assim como a transparência em relação aos valores transacionados. Para o público em geral esses números pouco representam por falta de contextualização, porém, o seu poder explicativo indica problemas de financiamento na gestão dos fundos. A receita de contribuição não tem acompanhado as despesas com os aposentados e pensionistas. No entanto, no exame realizado verificou-se que não existe separação clara entre os valores apropriados dos servidores e o patronal, e nessa linha tênue residem os problemas de gestão dos fundos e a sua disputa, pois interferem diretamente na orçamentação financeira e nas receitas dos tributos diretos. Além dos valores nominais expostos na Tabela 1, o quadro atuarial, (TCE, 2011, p. 175), aponta para um passivo de R\$ 17.051.961.057,43, que descontada a compensação financeira entre Institutos de Previdência Municipais, Estaduais e do Regime Geral de Previdência Social - RGPS no valor de R\$ 1.705.196.105,00 resta ainda o déficit técnico total de R\$ 15.346.764.952,43 como valor relativo ao Fundo de Previdência menor que a provisão matemática nas contas de governo do ano de 2010.

2 O FUNPREV SOB UMA PERSPECTIVA TEÓRICA DA POLÍTICA SOCIAL

Nas linhas precedentes ficou demonstrada a existência de problemas empíricos no que diz respeito aos déficits da Previdência do Servidor Público, e que nesse esforço analítico procura-se transformá-los num problema teórico, ou seja, fazer ciência a partir da problemática existente. Historicamente, os números são representativos e indicam que os benefícios sociais e assistenciais sempre assumiram um cunho patrimonialista, próprio do tipo de gestão política do Estado brasileiro reproduzida no âmbito subnacional, não fugindo à regra na prática estabelecida. Não resta dúvida, no entanto, que se trata de uma política pública, de direitos consolidados como direitos previdenciários. A rigor se situam na esfera da seguridade social, e por meio da dívida pública foram cooptados em benefício do capitalismo vigente, na sua mais estranha face. “A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma”, salienta Marx (1985, p. 288) sobre o processo de endividamento público.

A transformação da propriedade privada parcelada, baseada no trabalho próprio dos indivíduos, em propriedade capitalista é, naturalmente, um processo incomparavelmente mais longo, duro e difícil do que a transformação da propriedade capitalista, realmente já fundada numa organização social de produção em propriedade social. (MARX, 1985, p. 294).

Como política pública, entendendo esta como um conjunto de ações e até omissões que se situam sob a responsabilidade do Estado, (GUILHÓN, 1995, p. 105; SOUZA, 2008, p. 88) traduzem, necessariamente, um conjunto de decisões e não decisões que resultam do jogo de interesses que se desenvolvem no espaço da Política, mesmo sendo uma determinação, os seus limites são engendrados pelos processos econômicos vinculados à realidade fiscal.

Nas condições atuais do capitalismo avançado, as *políticas governamentais* “que provêm status aos grupos de interesse” [a autora cita Claus Offe] são fatores que afetam o sistema de representação de interesses de forma mais profunda do que aqueles fatores ligados às mudanças de ideologia ou das estruturas de oportunidades socioeconômicas. (CASTRO, 1991, p. 21. O grifo é do original.).

Portanto, a previdência como política pública se organiza como uma política social “a partir da explicitação e intermediação de interesses sociais organizados em torno dos recursos produzidos socialmente”, ensina Guilhón (1995, p. 105). Com razão, pois a proteção e a promoção dos menos favorecidos são deveres constitucionais do Estado, cujas regras legais se efetivaram depois de muitas lutas sociais.

A Assistência Social, prevista no artigo 194 da Carta Magna de 1988, situa-se na mesma linha dos direitos à saúde e à previdência social, numa perspectiva de construção da seguridade social cujas políticas têm o condão de diminuir injustiças produzidas pela dívida social acumulada desde o início de formação do País e que, nos últimos tempos foram intensificados pelo aprofundamento do neoliberalismo.

O neoliberalismo não tem sido poupado porque é uma

[...] miscelânea de ideias em cuja base tem a ideia fundamentalista de que os mercados se autocorrigem, alocam recursos de forma eficiente e servem devidamente aos interesses públicos. Foi esse fundamentalismo de mercado que deu origem ao Thatcherismo, à economia da era Reagan e ao chamado “Consenso de Washington”, que privilegiou a privatização, a liberalização e os bancos centrais independentes focando obstinadamente na inflação. [...] O fundamentalismo neoliberal de mercado sempre foi uma doutrina política a serviço de certos interesses. Jamais se pautou por teorias econômicas. Tampouco, como deve estar claro agora, se pauta pela experiência histórica. Aprender essa lição pode ser a esperança sob as nuvens negras que pairam sobre a economia global. (STIGLITZ, 2008, *apud* PECK; NICK; BRENNER, 2012, p. 63).

A Previdência do Servidor Público é um direito social para proteção dos intemperismos e apoio na velhice programada. Baseia-se nos membros da sociedade civil que se exercitam no setor público estatal e, portanto, se situam no espaço da Política em geral, em associação num fundo público. Um ser singular, homem⁷ natural

⁷ Estamos nos referindo ao gênero humano, portanto, o sexo feminino, a mulher está inclusa nessa conceituação.

no sentido universal, elevado à condição civil, como pressuposto do Estado político, e por isso, tem reconhecidos os seus direitos civis, políticos e sociais. Possui uma liberdade individualista que reconhecida, surge como um “movimento impaciente dos elementos culturais e materiais, que formam a essência da sua vida” na visão de Marx (2001, p. 36), na crítica à vigência da estruturação de cunho liberal.

Para que usufrua dos elementos culturais e materiais, isto é, da essência da vida, esse homem deve estar contido na rubrica cidadão, ou seja, preso às injunções da sociedade burguesa. Para isso, se apossa dos elementos civis que são os direitos necessários à liberdade individual para entrar e sair do mercado, estar autonomizado como um elemento político que pode votar e ser votado e ainda, autorreferir-se a tudo, desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de uma forma completa e educada de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1963, pp. 63-64), na vida solidária em comum numa análise liberal.

Com as considerações de Marshall sobre os três pilares da cidadania, e somente nesse estágio o homem estaria completo, caso se transforme num *ser civilizado*. Esse ser é conhecido como o “homem egoísta, isto é, a revolução política dissolve a sociedade civil nos seus componentes sem os revolucionar e os submeter à crítica”, segundo Marx (2001, p. 36), e nesse sentido, o homem é o resultado passivo surgido da dissolução da sociedade, por isso pensa só em si e se transforma num objeto de certeza imediata, um objeto natural que encontra o Estado e o sistema político como mediadores dos interesses como processadores desses mesmos interesses e o singular se posta como agente da passiva nas demandas sociais.

No mundo das necessidades em que o trabalho, os interesses privados e a lei civil são dados como a base da sua própria existência, um pressuposto subsistente, indiscutível, portanto, tem como fundamento uma base natural, o trabalho. Assim, esse homem é tido como autêntico, um homem distinto do cidadão. Na sua existência sensível, individual e imediata, o homem comum se torna necessário apenas como fornecedor da força de trabalho, enquanto o “homem político é unicamente o homem abstrato, artificial, o homem como pessoa alegórica, moral. Assim, o homem tal como é na realidade reconhece-se apenas na forma do homem egoísta, e o homem verdadeiro, unicamente na forma do *citoyen* abstrato”, explica Marx (2001, p. 36).

Marx para elaborar esse conceito do homem abstrato, o cidadão que se procura na sociedade atual, apoia-se em Rousseau quando este afirma que qualquer político “deve sentir-se como se fosse capaz de mudar a própria característica humana, transformar cada indivíduo [...]”, (*apud* MARX, 2001, p. 36-37), ou seja, “qualquer

emancipação constitui uma restituição do mundo humano e das relações humanas ao próprio homem”, ensina Marx (2001, p. 37).

O homem abstrato – *citoyen abstrato* - é o “verdadeiro” homem que possui as conquistas do homem político, enriquecido de propriedades diversas do homem comum, propriedades que o inserem no mundo burguês⁸. O homem, contudo, esse ser comum, real, dotado das liberdades civis para negociar a sua força de trabalho e de parcela dos direitos políticos como eleitor, podendo votar, porque quanto a ser votado tem dificultado o acesso pelo viés econômico. Mas, a “[...] economia é tudo [afirma Gramsci e] [...] os homens, tomados em massa, não obedecem a paixões, mas as necessidades econômicas, por isso, a realidade da vida dos povos no curso dos séculos, é um jogo cambiante e sempre renovado de causas de ordem material”, explica Sader (2005, pp. 27-28). Para regular as relações econômicas entre classes é necessário o Estado e este não passa de mediador da classe que domina realizando as suas vontades em detrimento de outra classe que não se reconhece como tal. E nesse sentido, enquanto houver Estado, haverá de um lado os que oprimem e do outro, oprimidos.

As duas primeiras condições da cidadania, com os conteúdos dos direitos civis e políticos de acordo com Marshall, apesar de tardias e da bestialização por conta de um processo identitário de nação, esforça-se pela “ideia de povo, de pátria que tinha o mérito de unir a todos, evitando embaraços; [...] lutavam por uma ampliação da cidadania”, de acordo com Carvalho (1987, p. 48) pelo “fato de ter sido útil na instrumentalização da atuação política de certos setores”, complementa Sader (2005, pp. 27-28)⁹.

Quanto à condição do elemento social, está vinculado diretamente ao objeto em estudo, um tema recorrente sobre as necessidades sociais e os direitos de cidadania. Além disso, é da característica do Estado brasileiro ser refratário ao controle público e popular às suas ações e encontrar na área da assistência social brasileira um tipo particular de cidadania; a invertida, aquela que caracteriza a relação do Estado com a população pela ausência de cidadania, considerada passaporte para o ingresso na assistência social. (COUTO, 2006, pp. 174-175).

Mas, a cidadania que se busca é a do *homem abstrato*, aquele com capacidade conquistada para se apropriar dos bens socialmente criados e de atualizarem todas as suas potencialidades de realização humana possíveis na vida social em cada contexto

⁸ Aqui nos referimos à alienação, pois “enquanto ser ativo, o homem se humaniza pelo trabalho e se desumaniza no trabalho. [...] A alienação do trabalho é um fenômeno verdadeiramente multifacetado, ao mesmo tempo objetivo e subjetivo. Determinação central da vida humana, o trabalho alienado se manifesta em todas as esferas e dimensões da vida individual e social: é, ao mesmo tempo, um fenômeno jurídico, político, econômico, social, cultural, psíquico e que também define a relação do indivíduo com seu próprio corpo.” (LIMA, 2010, Vocabulário Alienação do Trabalho).

⁹ Muito embora esse esforço para a conquista da cidadania não se pode esquecer que se na generalidade desse mundo fetichizado comparece como Estado, a individualidade ressurgue nesse mesmo mundo travestida pela cidadania, recolocando-a nas condições da burguesia, que a converte “em joguetes de poderes alienados [...] conferindo-lhes o significado de uma essência alienada” explica Marx (apud LESSA, 2007, s/p.).

historicamente determinado (COUTINHO, 2008, p. 50). Porém, como no Brasil esse processo também foi invertido, ao orientar-se pela lógica de Marshall, pois “primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular”, conforme Carvalho (2011, p. 219). E depois, vieram os direitos políticos de maneira bizarra porque expandiu o direito ao voto noutro período ditatorial, o primeiro da era Vargas e o segundo dos militares e neste último “os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime” continua Carvalho (2011, pp. 219-220). A construção da cidadania ao requisitar direitos sociais pelas injustiças impetradas pelo sistema de expropriação capitalista tem sido, pode-se dizer, esquizofrênico.

No entanto, a cidadania passa pela emergência de uma sociedade de classes cuja divisão tem base na estrutura produtiva. Os recursos que proporcionam o bem estar aos cidadãos são compartilhados pelas classes: a classe alta que se constitui por funcionários públicos e pela burocracia administrativa, que gozam de certos privilégios como pensões e benefícios melhores; a segunda classe são dos empregados normais, aqueles que tem empregos estáveis e gozam de vantagens organizacionais em função do peso dos grandes sindicatos e de sistemas de seguridade amplificados; a terceira classe é formada por aposentados, desempregados e inválidos que são assegurados pelos sistemas de seguridade e são mais vulneráveis aos cortes orçamentários e ainda menos organizados; a quarta classe é composta por grupos heterogêneos que dependem de testes de meio para acessar os programas assistenciais; por fim, uma quinta classe que agrega os excluídos do bem estar social que são os refugiados, estrangeiros e mendigos, pois não desfrutam de qualquer privilégio da cidadania nacional. Essa perspectiva (GUILHON, 1991, p. 22) implica em reconhecimento de excesso de cidadania para determinados grupos, incluindo os servidores públicos situados numa sociedade em que a cidadania para a maioria é minguada.

Porém, nestes tempos paradoxais em que vigora o neoliberalismo fundamentalista de mercado como doutrina política a serviço de certos interesses sem pautas pelas teorias econômicas (PECK; NICK; BRENNER, 2012, p. 63) influencia todas as esferas de ação, e

[...] tudo que podemos dizer é que este é um movimento, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. (ANDERSON, 2000, p. 22).

Nesse quadro, *n* determinações afetam o Estado, a economia e a sociedade, resultando num confronto de projetos que refluem para os movimentos sociais e nessas

arenas disputam as heranças dos dilemas da sociedade brasileira. É bem verdade que no centro dessas disputas estão as possibilidades incertas de um projeto “capaz de conjugar modernização, igualdade e justiça social”, ensinam Paoli; Telles (2000, p. 103).

Nessa mesma linha, “os direitos podem ser vistos como problema inerente ao modo moderno de viver e conviver”, afirma Nogueira (2005, p. 6), e que se transforma num grande desafio: o “de construir, afirmar e consolidar direitos [...] dadas as ameaças e as dificuldades que hoje se antepõem aos direitos de cidadania, e particularmente aos direitos sociais. [Estes, pergunta Nogueira], estariam à beira do precipício, prestes a desaparecer ou a perder a legitimidade” (2005, p. 6) que conquistaram durante o século XX? Por isso se tem como certo que a “política social tem percorrido, pois, momentos que se distinguem pelo nível de respostas dos governos na busca de legitimidade, assim como pelo nível de pressão e organização dos diversos e heterogêneos segmentos da sociedade brasileira” explicam Velasco; Freitas (s/d, p. 2).

Os artifícios do capitalismo e suas armadilhas retomam as preocupações de Rousseau com a necessidade de que é preciso evitar que os ricos sejam muito ricos e os pobres muito pobres, pois as desigualdades se acentuam e são em grande medida geradas pelo jogo do poder econômico (SOUZA, 2009, p. 3). Num mundo que acena pelo *avesso da cidadania*, em que as lutas tendem a se resumir em análise das sintaxes dos textos legais que ordenam as relações privadas nas dimensões elitistas e que garantem os direitos políticos democráticos,

[...] mas não consegue fazer vigorar a lei, os direitos civis e a justiça no conjunto heterogêneo da vida social, subtraídos que são por circuitos paralelos de poder que obliteram a dimensão pública da cidadania, repõem a violência e o arbítrio na esfera das relações privadas, de classe, gênero e etnia, e tornam o Estado cada vez mais ineficaz em tornar mais efetivas suas próprias regulações. (PAOLI; TELLES, 2000, p. 104).

Não é que o Estado se tornou ineficaz em tornar efetivas as políticas direcionadas à quitação da *herança social* por meio de regulações junto ao capital, mas sob o neoliberalismo, o Estado subsume sua capacidade de mediação em favor do capital e em detrimento à repartição da propriedade social, ou seja, da transferência de propriedade pela mediação do trabalho (CASTEL, 2012, p. 387). Tornar efetivas as possibilidades de reposição da justiça social, de certo modo contraria o princípio liberal reformulado nas orientações capitalistas contemporâneas. Certa, portanto, a observação de que “os direitos de cidadania, e particularmente os direitos sociais, são um parâmetro fundamental da vida civilizada e refletem conquistas importantes do movimento democrático e das lutas sociais dos séculos XIX e XX”, ensina Nogueira (2005, p. 7), pois foram “arrancadas” por lutas e operações políticas complexas, não sendo em nenhum momento “doação dos poderosos, mas sendo um recurso pelo qual

se adaptam às novas circunstâncias histórico-sociais [num claro reflexo de que] a vida moderna ficou inseparável de um progressivo, tenso e irregular reconhecimento jurídico dos direitos de cidadania”, continua Nogueira (2005, p. 7).

A linguagem do direito não constitui expressão que emancipa socialmente determinada sociedade. É a expressão que regula as expressões sociais sob o modo de produção capitalista. É uma espécie de

[...] tradução jurídica do processo de socialização política que acompanha a modernidade capitalista e que se manifesta na instauração de níveis progressivos de cidadania e na participação de grupos populacionais cada vez mais amplos no governo da sociedade. (NOGUEIRA, 2005, p. 7).

Aliás, trata-se de uma linguagem construída no âmbito dos antagonismos e disputas do controle do Estado nas relações com a sociedade civil em suas necessidades materiais. Sob o capitalismo, no concerto das relações privadas o Direito assume um papel preponderante dessas relações, e o Estado Democrático de Direito implica que a liberdade de defesa da propriedade, expande-se na direção dos capitalistas, fugindo pelos vãos dos dedos daqueles que somente possuem como propriedade a força de trabalho. A linguagem do direito como um fetiche retrata que a “necessidade de enunciar estes direitos pressupõe ou a existência ou a recente memória do despotismo”, ensina Marx (2001, p. 30).

Sob esse aspecto, o Estado se transforma num objeto de desconfianças múltiplas e a política resume o padrão de “loucura dos homens”, conforme pensava Adam Smith. Essa loucura se transforma na própria cotidianidade, e até já se afirmou que:

[...] os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. A tradição de todas as gerações mortas oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos. (MARX, 2009, p. 6).

O passado reassume nos legados históricos “na medida em que concretamente o interesse particular não coincide com o interesse coletivo, o Estado representa exatamente a expressão do empenho das classes em conquistar o poder para apresentar seu interesse como coletivo”, explica Guilhón (1995, p. 113).

Todas as tentativas de disciplinamento do pessoal do governo, desde a República, passando por Getúlio Vargas e Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967¹⁰, o Regime

¹⁰ Por meio desse Decreto Lei o governo militar definiu e implantou o planejamento na Administração Pública elevando-o a categoria de princípio legal. O conceito de eficiência se mostra pelo viés do controle e se põe como um princípio, assim como o mérito nas relações empregatícias no serviço público. Dispõe sobre a organização da Administração Federal estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa em que foram organizadas as atividades operacionais sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento,

Jurídico Único surge no cenário legal, conhecido como RJU. Até novembro de 1993 os servidores não contribuíam para suas aposentadorias que eram subsidiadas pela sociedade, o que resume estas forças antagônicas. A lógica da aposentadoria dos servidores públicos se caracterizava por algo que, em linguagem jurídica, é denominado *pro labore facto*, isto é, os servidores públicos tinham direito à aposentadoria como uma extensão do fato de trabalharem para o serviço público e não porque contribuíram para tal. A aposentadoria era tida como uma obrigação do Estado e não uma contrapartida contributiva anterior (NAJBERG; IKEDA, 1999, pp. 266-267).

É, somente a partir de 1993 que os servidores passaram a contribuir, sem que, no entanto, houvesse qualquer vínculo entre as contribuições e o valor de suas aposentadorias. A ausência do vínculo contributivo engendra uma lógica política de ação coletiva em que grupos organizados atuam no processo político de modo a adquirir benefícios concentrados, com custos difusos por toda a sociedade e para gerações futuras. Há relato de casos de entes subnacionais que concediam benefícios com base na remuneração mais alta que os servidores tiveram ao longo de suas carreiras, independentemente de estarem desempenhando essas funções à época da aposentadoria (NAJBERG; IKEDA, 1999, p. 267).

Na prática, inexistia preocupação, até a reforma constitucional, de se ter um modelo de previdência equilibrado em bases atuariais. A previdência não era entendida como um seguro que visava garantir renda para o indivíduo ou grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa, pois os benefícios não estavam estreitamente vinculados às contribuições, daí o princípio de equidade individual não ser atendido. Ela se assemelhava mais a um programa de redistribuição de renda, muitas vezes nem atendendo ao princípio de bem-estar coletivo, já que os benefícios não eram concedidos com base na necessidade individual, mas no patrimonialismo até então imperante na Administração Pública. Desde que fosse superavitária, a previdência não precisava ter fundamentação atuarial (NAJBERG; IKEDA, 1999, p. 267).

No caso em discussão, os direitos sociais demandam do Estado uma atuação positiva e fática, pois se trata de direitos e prestações num sentido estrito, diferentemente, por exemplo, do poder de polícia que defende a todos, em sentido amplo e faz parte do direito à proteção pelo poder público. Os direitos sociais, no entanto, pretendem preservar e proteger, por exemplo, a vida ou a liberdade, pressupondo que seja criada e colocada à disposição dos cidadãos a prestação que vai constituir o seu objeto que é a realização da igualdade humana material, garantindo a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais, discriminando positivamente os usuários da proteção, com propósitos compensatórios (DIAS; MACEDO, 2004, p. 52).

estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central. Cf. (BRASIL, 1967).

Portanto, é nesse contexto teórico predominante que o Estado de Mato Grosso elabora e executa as suas políticas assistenciais e previdenciárias. As concessões de aposentadorias e pensões, até então não participavam da lógica contributiva a exemplo dos demais entes federativos que se adequaram as novas regras após a promulgação da Carta de 1988 e os ajustes locais ainda estão a meio caminho.

A lógica de cobertura para os servidores públicos na questão previdenciária foge a lógica do setor privado nesse período, não cabendo aqui essa discussão. Resta, porém, uma espécie de certeza: a de que a própria Constituição foi um ajuste de contas com a sociedade, inclusive com os servidores públicos, para, ao organizar as ações do Estado, os dirigentes do capitalismo mundial¹¹ pudessem enfrentar a questão para promoção das novas formas de acumulação capitalista¹² que estavam sendo gestadas sob o neoliberalismo que resultou, em parte, em enormes problemas sociais e mudanças de rumo.

“A hegemonia que ainda mantém a burguesia industrial tradicional tem levado, através de choques heterodoxos dos anos 80, para buscar respostas fáceis para os problemas da economia, capaz de livrar dos sacrifícios que envolvem as soluções reais. Apesar dos fracassos, proporcionou ambiente de contestação para a sua fração mais jovem, levando-a a tentar algo parecido com o primeiro plano do governo Collor, mas agora, em detrimento de seus interesses. A burguesia tradicional conseguiu reagir, colocando-se até mesmo por detrás dos sindicatos e as forças de esquerda, para forçar o governo a mudar sua política e adotar um gradualismo que não estava em seus planos”. (MARINI, 1992, p. 122).¹³

Tanto isso é válido que, após a promulgação da Carta Constitucional, logo em seguida começaram os movimentos de desmonte das conquistas, ainda e apenas formais retirando-as, em parte, do frágil estado social brasileiro. Mato Grosso não fugiu à regra. Impossibilitado pelos constantes déficits financeiros apresentados na gestão, o IPEMAT que incluía assistência e previdência foi extinto em 2003 surgindo dele, duas

¹¹ O Banco Mundial, (SILVA (2007, p. 112) demonstra sua estratégia para os regimes previdenciários afirmando que neste momento, em 2001, a reforma do RPPS deve assumir prioridade em relação ao aprofundamento da reforma no RGPS. A reforma do RPPS, sem dúvida alguma, será um desafio político. Para facilitar esta reforma, os efeitos adversos, em termos de aprofundamento das iniquidades, da reforma do RGPS sem a correspondente redução dos privilégios do RPPS devem extensamente difundidos para gerar apoio popular para a mudança deste último. A estratégia deu certa, pois os novos servidores públicos não terão mais os “privilégios” decantados pelos intelectuais alinhados à política neoliberal. A Lei Federal nº 12.618/2012 é a prova cabal disso. Ver (BRASIL, 2012).

¹² Inclusive retirando o conceito de antivalor ou antimercadoria dos valores previdenciários constituindo-os em mercadorias (dinheiro) reprodutíveis em favor do capital mundial ao obrigar os governos a desmontar os fundos públicos (PAULO NETTO; BRÁS, 2011, p. 89).

¹³ O texto em tradução livre refere-se a “la hegemonía que todavía detenta la burguesía industrial tradicional la ha conducido, a través de los choques heterodoxos de los 80, a buscar respuestas fáciles para los problemas de la economía, capaces de ahorrarle los sacrificios que involucran las soluciones reales. Pese a los fracasos, proporcionó armas a su fracción más joven, llevándola a intentar algo similar, con el primer plan del gobierno Collor, aunque ahora a costa de sus intereses. La burguesía tradicional ha logrado reaccionar, poniendo incluso tras de sí a los sindicatos obreros y a las fuerzas de izquierda, para obligar al gobierno a alterar su política y adoptar un gradualismo que no estaba en sus planes. (MARINI, 1992, p. 122).

entidades distintas: uma para cuidar da assistência à saúde, o MT Saúde e outra: o FUNPREV para administrar as questões previdenciárias do Estado, possuindo as duas entidades acúmulos de déficits.

Diante do que se desenhou num quadro de expectativa quanto aos problemas teóricos e práticos a serem resolvidos, Nogueira afirma que:

[...] a dinâmica dos direitos tende a ser sempre subversiva, a se indispor contra a ordem, pois aponta para novos padrões de convivência e de estruturação social. É justamente por isso que os direitos costumam ser banalizados, perseguidos e desvalorizados por todos aqueles que pilotam a reprodução ampliada (2005, p. 20).

Somente essa subversividade pode afrontar esse “mais poderoso constructo político de todos os tempos” conforme Creveld (*apud* PEREIRA, 2011, p. 145) que por meio da dívida pública constituída enlaça a maior parcela da riqueza social em seu benefício negando, sempre que possível, a formalização dos direitos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora ressaltadas as questões do Estado na gestão da previdência como questão social, o foco sempre esteve dirigido para uma determinada certeza de que “a história é, em primeiro lugar, a história da sociedade civil, não a história do Estado”, como escreve Gorender (2008, p. XXVI, Introdução) e que os problemas materializados nos números indicam certo descasamento da política com a realidade social na fundamentação, isto é, na estruturação financeira da previdência dos servidores, retratam os antagonismos das mudanças ocorridas ao longo dos últimos três séculos nas formas sociais de produção.

Esses antagonismos se expressam na estrutura do Estado como arena de embates dos interesses privados travestidos de públicos, local onde os indivíduos humanos reais, nas suas ações e condições reais de vida trouxeram a este ponto de chegada, como produto histórico, que também é um ponto de partida para compreensão dos verdadeiros fundamentos da previdência como instituto de proteção social. Somente esses mesmos seres reais podem prosseguir na aventura da cidadania que depende da valorização da política e da recuperação, de alguma forma do Estado, mas de um Estado forte, não privatista, não mercado, mais humano, menos *monstro*¹⁴.

Se a história que parece consentida foi de lutas por espaços políticos, a cidadania ainda não foi ativada para exercer os plenos poderes com a ocupação desses mesmos espaços. Os déficits orçamentários que de tempos em tempos são contratualmente

¹⁴ Referimo-nos ao *Leviatã* de Thomas Hobbes (1588-1679).

retomados do orçamento por meio da dívida pública representam exatamente esse embate das forças incomuns do produto histórico cujos dominantes apropriam-se das estruturas restaurando-as, sem seguida, à custa de parcelamento social na consumpção do orçamento público como regra geral e abstrata, mas real.

Por isso, um vazio que vai além dos vazios de direitos que se reproduzem como reflexos dos vazios políticos e da política como instrumento de estruturação da cidadania. Alguns concentram riquezas enormes produzidas socialmente – e tem isso como mérito pessoal, individual - convivendo com a miséria material e moral das singularidades como algo que fosse “natural e insolúvel”, como dizem Behring; Boschetti (2011, p. 62).

Portanto, sob esse prisma, os números apontados na Tabela 1 não retratam que o Estado esteja com problemas, mas que não os resolveu com o passado encapsulando os direitos sociais como demandas de muitos que exercitaram a autoafirmação como cidadãos pelas vias do trabalho tendo, no entanto, resolvido as questões de poucos que se apropriaram das estruturas estatais no acirramento da desigualdade como marca de tradição colonial numa espécie de renúncia ou descaso para o enfrentamento da questão social demarcando novos limites da sociabilidade.

Os números como uma realidade posta podem ser considerados estranhos quando avaliados tecnicamente porque foram produzidos vinculados a uma realidade ficta, ou seja, pela vontade política dos governantes de plantão; não pela necessidade técnica de concessão dos benefícios a seu tempo e modo, mas para atendimento de certos caprichos políticos de cunho eleitoreiro. Porém, é certo que foram gerados a partir das regras postas, de contratos juridicamente perfeitos, mas discutíveis perante o conjunto maior da sociedade.

Que esse registro possa resultar em novos trabalhos de análise e maior aprofundamento nessa questão social com dívidas sociais imensas, tanto pelo não atendimento a quem realmente deveria ser atingido pelo direito real, quanto por aqueles que não tendo direito real se apossaram das formalidades e apropriaram-se, materializando a injustiça da dívida com números estratosféricos com enorme peso para a sociedade no futuro próximo, mas também com reflexos de imediato, pois ao ser liquidada fiscalmente, aumenta o jugo dos estreitos limites do orçamento para o pagamento da dívida social.

Procura-se uma sociedade mais justa e por isso, menos desigual e nesse caso o capitalismo não é referência para as transformações, mas serve principalmente, sobre como não fazer, pois o produto social ao ser repartido, e esse é o grande nó górdio da questão, não pode atender os privilegiados do próprio sistema, qualquer que seja, sob

pena de cometimento de injustiças, resultando numa espécie de fatalismo, isto é, sob o capitalismo não é possível existir a plenitude da justiça social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Edilson. *Governo quer começar a zerar déficit da Previdência ainda este ano*. Disponível em: <<http://goo.gl/WnHcf>>. Acesso em: 04 jul. 2013a.

_____. *Mato Grosso adota medidas para superar déficit da Previdência*. Disponível em: <<http://goo.gl/HaOJu>>. Acesso em: 04 jul. 2013b.

_____. *Estado coloca imóveis para garantir equilíbrio da previdência*. Disponível em: <<http://goo.gl/nqIRQ>>. Acesso em: 04 jul. 2013c.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 5 ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2000.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *Estado e reforma: reflexões sobre a experiência da reforma do estado de Mato Grosso*. Cuiabá : Tanta Tinta, 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 9 ed. São Paulo : Cortez, 2011.

BOSQUO, João. *O Estado coloca imóveis para garantir equilíbrio da previdência*. Disponível em: <<http://goo.gl/5sEVO>>. Acesso em: 04 jul. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Disponível em: <<http://goo.gl/uzDg0>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

_____. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://goo.gl/3MgK8>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

CARVALHO, José Murilo. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3 ed. 18 reimp. São Paulo : Cia das Letras, 1987, p. 42-90.

_____. *Cidadania no Brasil – O longo caminho*. 14 ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2011.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 10 ed. Trad. Iraci D. Poleti. Petrópolis-RJ : Vozes, 2012.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Interesses, Organizações e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, n. 31, 1º semestre de 1991, p. 17-48. Rio de Janeiro: 1991. Disponível em: <<http://goo.gl/4LJ8G>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. 2 ed. rev. e atual. São Paulo : Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas. *O Direito social e a Assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 2 ed. São Paulo : Cortez, 2006.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro. *A Nova Previdência Social do Servidor Público* (de acordo com a Emenda Constitucional n. 41/2003). Rio de Janeiro : Letra Legal, 2004.

FAGUNDES, A. R. *Rombo - Déficit da previdência de MT é de R\$ 156 mi*: Entre 2007 e 2010, o chamado déficit atuarial do Estado subiu cerca de 44%. Disponível em: <<http://goo.gl/0vorc>>. Acesso em 08/02/2012.

GORENDER, Jacob. Introdução. In.: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. 3ª ed. Trad. Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo : Martins Fontes, 2008, p. XXVI.

GRANJA, Sandra Inês Baraglio. *Governança e Governabilidade da Água*: Assertividade e Contradições. IV Encontro Nacional da ANPPAS - 4, 5 e 6 de JUNHO de 2008. Brasília-DF: 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/z9FgC>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

GUILHON, Maria Virgínia Moreira. A questão dos interesses na formulação das políticas públicas. *Revista Políticas Públicas*, São Luis, v.1, p. 105-125, jul/dez, 1995.

LESSA, Sérgio. A emancipação política e a defesa de direitos. *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo : Cortez, n. 90, p. 35-57, jun. 2007.

LIMA, Francisco A.P. Alienação do trabalho. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. *DICIONÁRIO*: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

MARINI, Rui Mauro. El experimento neoliberal em Brasil. *Nueva Sociedad* nº 121 septiembre-octubre 1992, pp. 112-123. Disponível em: <<http://goo.gl/4QoTp>>. Acesso em: 09 jul. 2013.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe e Status*. Trad. Merton Porto Gadelha. Rio de Janeiro : Zahar, 1963.

MARX, Karl. *O Capital*: Crítica da Economia Política. Coord. e rev. De Paul Singer. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. Vol. 1, Livro Primeiro. O Processo de Produção do Capital. Tomo 2 (Capítulos XIII a XXV). São Paulo : Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

_____. *Manuscritos Econômicos-Filosóficos*. 3 reimp. Trad. Alex Martins. Texto Integral. São Paulo : Martin Claret, 2001.

_____. *O Capital: a crítica da economia política*. Trad. Régis Barbosa e Flávio R. Kothe – 3 ed. Vol. I. Livro Primeiro. O Processo de Produção do Capital. Tomo I. Prefácios e Capítulos I a XIII. São Paulo : Nova Cultural, 1988. (Os Economistas).

_____. *O 18 Brumário de Luis Bonaparte*. Ed. Digital : Ridendo Castigat Mores, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/1sKWF>>. Acesso em 06/11/2012.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. 3ª ed. Trad. Frank Muller. São Paulo : Martin Claret, 2005, (impr. 2008)

MATO GROSSO, Estado de. (2010). *Entendimento Técnico entre o Estado de Mato Grosso e a Secretaria do Tesouro Nacional*. Disponível em: <<http://goo.gl/1uVjp>>. Acesso em 08/03/2012.

_____. *Assembleia Legislativa. Lei Complementar nº 254, de 2 de outubro de 2006*. Dispõe sobre a criação e organização do Fundo Previdenciário do Estado de Mato Grosso e dá outras providências (FUNPREV). Disponível em: <<http://goo.gl/3AUPL>>. Acesso em 25/03/2012.

NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. *Previdência no Brasil*: Desafios e limites. Disponível em: <<http://goo.gl/2zID1>>. Acesso em 05/11/2012

NOGUEIRA, Marco Aurélio. O desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado. *Revista Quadrimestral de Serviço Social*, Ano XXVI, nº 82, jul-2005. São Paulo: Cortez, 2005.

OROZCO, Omar Guerrero. Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural. *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia n. 3*. Caracas: CLAD, Enero de 1995, p. 5. Disponível em: <<http://goo.gl/awfjM>>. Acesso em: 08 abr. 2013.

PAOLI, Célia Maria; TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In. ALVAREZ, Sônia P.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. (Orgs.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino Americanos: novas leituras*. Belo Horizonte : UFMG, 2000, p. 103-148.

PAULO NETTO, José. BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. 7 ed. São Paulo : Cortez, 2011.

PECK, Jamie; NICK, Theodore; BRENNER, Neil. *O mal estar no pós-neoliberalismo*. Trad. Alexandre Barbosa de Souza e Maria Cristina Vidal Borba. Revista Novos Estudos nº 92, março-2012. Disponível em: <<http://goo.gl/6MoiG>>. Acesso em: 18/10/2012.

PEREIRA, Potyara A.P. *Política social: temas & questões*. 3 ed. São Paulo : Cortez, 2011.

SADER, Emir. *Gramsci: poder, política e partido*. Trad. Eliana Aguiar. São Paulo : Expressão Popular, 2005, p. 27-28.

SILVA, M. A. S. *Nem déficit, nem superávit na Seguridade Social: contrarreforma com retenções, renúncias e suplementações orçamentárias*. (Tese de Doutorado). Brasília : UNB, 2008.

SILVA, Sidney Jard da. *Reforma da previdência em perspectiva comparada: executivo, legislativo e sindicatos na Argentina e no Brasil*. São Paulo : Humanitas/Fapesp, 2007. 240 p.

SOUZA, Regina Luna Santos de. *Ciência Política: Decisões, escolhas, instituições*. Brasília-DF : Vestcon, 2008.

SOUZA, Maria Mafra. A Proxêmica e a Exclusão Social. *Revista Percursos*. Florianópolis, v. 10, n. 02, p. 14 – 22, jul. / dez. 2009. [online]. Disponível em: <<http://goo.gl/AGJZd>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. 2013. *SISTN – Sistema de Coleta de Dados Contábeis*. Disponível em: <<http://goo.gl/HPBN7>>. Acesso em: 07 jul. 2013

TCE. Tribunal de Contas de Mato Grosso. *Relatórios das Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso – Exercícios 2002/2011*. Cuiabá-MT: TCE, 2012. [online]. Relatórios Disponíveis em: <<http://goo.gl/82fG8>>. Acesso em: 06 nov. 2012).

_____. *Relatório Técnico 60844-2011 – Contas de Governo 2010*. Cuiabá-MT: TCE, 2011. [online]. Disponível em: <<http://goo.gl/67TU9>>. Acesso em: 06 nov. 2012).

VELASCO, Erivã. FREITAS, Leana. *A reinvenção da solidariedade em tempos de globalização – A Sociedade Civil e a construção da cidadania*. Disponível em: <<http://goo.gl/CDMIX>>. Acesso em 18 set. 2011.