

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
CONVÊNIO USFC/IESA - SANTO ÂNGELO/RS**

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO FATOR DE
INCLUSÃO SOCIAL:
PERSPECTIVAS APÓS A PROMULGAÇÃO DA EC Nº 20/98**

Edmilso Michelin

**Dr. Ubaldo Cezar Balthazar
Professor orientador**

**Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira
Coordenadora do CPGD/CCJ/UFSC**

EDMILSO MICHELON

Dissertação apresentada à banca examinadora da Universidade Federal de Santa Catarina, como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador : Prof. Dr. Ubaldo Cezar Balthazar

FLORIANÓPOLIS (SC)

2001

EDMILSO MICHELON

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO FATOR DE
INCLUSÃO SOCIAL:
PERSPECTIVAS APÓS A PROMULGAÇÃO DA EC Nº 20/98**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito junto ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina pela Banca Examinadora formada pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Ubaldo Cezar Balthazar - Presidente

Prof. Dr. Índio Jorge Zavarizi - Membro

Profa. Dra. Magnólia Ribeiro de Azevedo - Membro

Florianópolis, 14 de novembro de 2001

RESUMO

A presente dissertação de mestrado estuda a Previdência Social como fator de inclusão social, principalmente a partir do formato dado ao sistema previdenciário com a Emenda Constitucional nº 20/98. Partindo-se da premissa de que na Constituição Federal de 1988 o direito à cidadania foi inscrito como fundamento do Estado Democrático de Direito, para sua efetivação se exige além de direitos civis e políticos, direitos sociais. O direito à Previdência Social consta na Constituição como um direito social fundamental, no entanto a reforma previdenciária impôs novos e mais onerosos critérios de elegibilidade para o acesso aos benefícios, bem como a adequação dos mesmos à lógica de mercado, o que impede ou mitiga a possibilidade da previdência social servir de instrumento para a inclusão social.

Para comprovar a hipótese parte-se de um estudo histórico da legislação que disciplina o acesso aos benefícios da Previdência Social no Brasil. No primeiro capítulo, estudamos como surgiu e se expandiu à Previdência Social e quem teve acesso aos benefícios. No segundo capítulo, privilegiamos o estudo teórico do formato proteção social assumido com a Constituição Federal de 1988, a partir da concepção de Seguridade Social. No terceiro capítulo, destacamos a proposta de reforma da Previdência Social, por quem era defendida, os principais argumentos utilizados pelos defensores e as principais alterações sofridas.

Nas considerações finais destacamos que, com a promulgação da EC nº. 20/98 à previdência social visa: (I) adequar-se a tendência reducionista de direitos sociais, manter privilégios de grupos privados no acesso e repartição dos recursos públicos e “honrar” os compromissos assumidos pelo país com organizações financeiras internacionais; (II) reduzir a possibilidade de ser utilizada como instrumento de redistribuição de renda e conseqüentemente, como fator de inclusão social, ao submeter o acesso à proteção previdenciária à lógica das leis de mercado.

RESUMEN

Esta disertación de maestría estudia la Previsión Social como siendo un factor de inclusión social, principalmente desde el formato dado al Sistema de Previsión por la Enmienda Constitucional N 20/98. Desde una premisa de que en la Constitución federal de 1988 el derecho a la ciudadanía está inscripta como fundamento del estado y se exige además de derechos civiles y políticos, los derechos sociales. El derecho a la Previsión Social figura en la Constitución como un derecho fundamental, sin embargo la Reforma de la Previsión impuso nuevos y costosos criterios de elección para el acceso a beneficios, así como la adecuación de los mismos a la lógica del mercado, lo que si no impide, ciertamente mitiga la posibilidad de servir esta Previsión Social como un instrumento para la inclusión social

Para comprobar la hipótesis realizamos un estudio histórico de la legislación que versa sobre el acceso a los beneficios de la Previsión Social en Brasil. En el primer capítulo, estudiamos cómo surgió y se expandió la previsión Social y también quienes tuvieron alcance a los beneficios. En el segundo capítulo, privilegiamos el estudio teórico ya bajo el formato protección social asumido con la Constitución Federal de 1988, que inaugura el concepto de Seguridad Social. En el tercer capítulo, destacamos la propuesta de reforma de la Previsión Social; por quienes fue defendida; los principales argumentos utilizados por los defensores y las principales alteraciones sufridas.

En consideraciones finales subrayamos que con la promulgación de la EC n 20/98 la Previsión Social ahora visa: (I) adecuarse a la tendencia de disminución de derechos sociales, mantenimiento de los privilegios de grupos privados al acceso y reparto de los recursos públicos y el “cumplimiento” de los compromisos con organismos financieros internacionales; (II) reducir la posibilidad de utilizarla como un instrumento de redistribución de renta y consecuentemente, como un factor de inclusión social, ya que somete el acceso a los beneficios de la Previsión Social a una lógica de la ley de mercado.

SUMÁRIO

RESUMO	4
RESUMEN	5
LISTA DE ABREVIATURAS.....	8
INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I	
O ACESSO AOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS ANTES DA	
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	13
1.1 As primeiras legislações previdenciárias: do Império a 1930	13
1.1.1 As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs)	16
1.2 O apogeu do regime de capitalização: 1930 a 1945	20
1.2.1 Os institutos de previdência (IAPs) e sua abrangência.....	20
1.2.2 A política contencionista de gastos	22
1.2.3 O financiamento e a administração do sistema previdenciário	31
1.2.4 O regime de capitalização ou de seguro social.....	36
1.3 Da crise do sistema de capitalização à seguridade social: 1945 a 1988.....	39
1.3.1 Do fim do primeiro Governo de Vargas ao golpe militar de 1964.....	41
1.3.2 Do regime militar à Constituição Federal de 1988.....	47

CAPÍTULO II

O ACESSO AOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS A PARTIR DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988..... 58

2.1 Conceito da seguridade social	58
2.2 A seguridade social inserida na Constituição Federal de 1988	63
2.3 Objetivos da seguridade social	66
2.4 Espécies que compõem a seguridade social: Saúde, assistência e previdência social	72
2.5 O acesso aos benefícios	84
2.5.1 Beneficiários e prestações previdenciárias	84
2.5.2 Alterações nos critérios de elegibilidade	88

CAPÍTULO III

A TENDÊNCIA RESTRITIVA À PROTEÇÃO SOCIAL E À CIDADANIA CONCRETIZADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98..... 98

3.1 Os principais argumentos governamentais da reforma da previdência social.....	98
3.1.1 O déficit da previdência social	100
3.1.2 A excessiva abrangência e generosidade do sistema.....	107
3.1.3 A mudança do padrão demográfico brasileiro.....	108
3.1.4 A falta de competitividade das empresas brasileiras	110
3.2 As principais mudanças estruturais do sistema previdenciário introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20/98	113
3.2.1 A criação de um regime básico e público e um regime complementar privado.....	113
3.2.2 Contributividade individual.....	116
3.2.3 A privatização da previdência social	121
3.3 Perspectiva da proteção previdenciária	128

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LISTA DE ABREVIATURAS

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CF - Constituição Federal

CAPs - Caixas de Aposentadorias e Pensões

CF/88 - Constituição da República Federativa de 1988

EC - Emenda Constitucional

FIESP - Federação da Indústria de São Paulo

IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões

IAPM - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos

IAPC - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes

IAPB- Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários

IAPI - Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Industriários

IAPETEC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte de Cargas

IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

LBPS - Lei de Benefícios da Previdência Social

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

MTPS - Ministério do Trabalho e Previdência Social

MP - Medida Provisória

RGPS- Regime Geral de Previdência Social

INTRODUÇÃO

O objetivo central do presente trabalho é analisar se os mecanismos legais que disciplinam o acesso à proteção previdenciária promovem a inclusão social e se satisfazem a noção de cidadania, consolidada com o advento da Constituição de 1988 e desdobramentos posteriores, promovidos pela Emenda Constitucional nº 20/98.

O direito à cidadania comparece na Constituição Federal de 1988 como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Esta contemporaneamente exige, para sua efetivação, o gozo, além de direitos civis e políticos, de direitos sociais. O direito à previdência social foi constitucionalmente arrolado entre os direitos sociais em 1988 (arts. 194, 195, 201 e 202).

O acesso à proteção previdenciária, sua ampliação ou restrição, guarda na história brasileira relação direta com a natureza ideológica do Estado e com a capacidade de pressão ou poder dos grupos e classes.

Mesmo tendo o presente estudo como referencial a Constituição de 1988, a cidadania *lato sensu*, como elemento social ligado ao bem-estar econômico e herança social (direito sociais) e *stricto sensu* à previdência social, inicia-se, oficialmente, com a Lei n 4.682, de 24.1.1923 (Lei Elói Chaves). Por isso, trata primeiro da relação entre o acesso aos benefícios previdenciários e cidadania, no período compreendido entre o Império e a Constituição Federal de 1988.

Entre o Império e a Lei Elói Chaves a proteção previdenciária era incipiente. A Lei Elói Chaves representa o início de um processo de resposta às reivindicações dos

trabalhadores. A proteção previdenciária delineada por essa lei restringia-se aos empregados da empresa instituidora. Criada inicialmente para atender aos funcionários das estradas de ferro, foi sendo paulatinamente estendida a outras categorias de empregados urbanos (portuários e marítimos).

Enfoca-se a seguir o período pós-30, pois o mesmo representa inicialmente o comprometimento em dar uma resposta à temática da questão social, que pressionava as elites econômicas e políticas, principalmente a partir da década de 10. A partir desse marco histórico (início do Governo de Vargas), nota-se, de um lado, significativa ampliação da proteção previdenciária, e de outro lado a tendência contencionista dos gastos e elenco de benefícios, por isso a análise da legislação da época, por Instituto, visando identificar os motivos desse movimento contraditório, assumido pela previdência social.

A inclusão da população à proteção social, e conseqüentemente à cidadania, é estudada a partir do que Wanderlei Guilherme dos Santos denominou, na obra *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*, de "cidadania-regulada". Segundo ele, o *status* de cidadão se alcançava pela inclusão de novas categorias profissionais, reconhecidas e reguladas em lei. Ao Estado cabia o monopólio da regulação profissional. Assim, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei.

Para o período subsequente, de 1945 a 1964, são mantidos os mesmos critérios de análise, visto que o padrão de inclusão à proteção previdenciária se manteve sem grandes alterações.

No período pós-64 deu-se o paradoxo de que junto ao movimento de supressão de direitos políticos, houve significativa ampliação da cobertura da previdência social. Contudo, o padrão de inclusão ora se deu via cidadania-regulada, pela inclusão de novas categorias profissionais, ora via assistencialismo, como sendo uma benesse ou dádiva do Estado.

No segundo capítulo enfatizam-se as características assumidas pelo formato de proteção social, introduzido pela Constituição Federal de 1988, a partir das bases axiológicas que emanam do arcabouço jurídico-político, denominado Seguridade Social.

A partir de 1988, a proteção social foi elevada à categoria de direito universal para todos os cidadãos brasileiros ou estrangeiros aqui radicados, a níveis suficientes que garantissem a dignidade da pessoa humana. A Seguridade Social compareceu como principal instrumento jurídico-político para que o Estado alcançasse os fins e objetivos propostos. Sua natureza ampla e universal está ligada à noção de contingência social e não mais somente à noção de risco, como acontecia com o seguro social.

Dessa maneira, a cidadania avança no sentido de aproximar-se de um código de valores políticos e éticos, pois a concepção de Seguridade Social, delineada constitucionalmente, contempla a garantia, a todos os cidadãos, de direitos que vão desde um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões na sociedade.

A tendência universalizante da proteção social passou a ser combatida pelas elites econômicas e políticas, principalmente a vinculada aos empresários. O processo de reversão ou redução dos direitos sociais, principalmente os ligados à proteção previdenciária, toma corpo a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1994. Assim, diversos benefícios foram suprimidos e outros tiveram dificultado o seu acesso a partir daquela época pela alteração de legislação infraconstitucional.

No último capítulo são analisados os principais argumentos que sustentaram o discurso reformista da previdência social, as principais alterações estruturais do sistema previdenciário e as perspectivas da proteção previdenciária como elemento de inclusão social.

Com a EC nº 20/98, o acesso à proteção previdenciária passou a estar vinculada exclusivamente à capacidade contributiva individual, bem como ao valor dos benefícios, havendo um retrocesso no direito à cidadania. O retrocesso se deu para os cidadãos protegidos pela previdência social devido à diminuição do valor dos benefícios e à impossibilidade de acesso para aqueles sem ou com pouca capacidade contributiva.

Em contrapartida à tendência restritiva assumida pela previdência social, não houve no texto constitucional ou infraconstitucional subsequente, ampliação ou indicativo de aumento na população coberta pela assistência social. Ambas são espécies do gênero

Seguridade Social, por isso guardam relação de complementaridade, devendo, na redução de uma, ser aumentada a outra para se manterem os mesmos níveis de proteção securitária.

Como metodologia de estudo utiliza-se o *método lógico-dedutivo*. A argumentação está estruturada a partir de estudos doutrinários de obras, revistas especializadas, jornais, estudos dirigidos em aula e da experiência adquirida na militância jurídica junto aos sindicatos de trabalhadores rurais e movimentos sociais.

CAPÍTULO I

O ACESSO AOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS ANTES DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Aqui se expõem sobre as principais legislações que tratam da cobertura previdenciária iniciando pelo Império e encerrando com a promulgação da Constituição Federal de 1988. É focado principalmente como se deu o processo de ampliação da população protegida, o movimento contencionista num momento e expansionista noutro, dos gastos com benefícios e serviços previdenciários. O primeiro ocorrido durante o governo de Vargas entre 1930 e 1945. O segundo, com dois ciclos distintos, um entre 1945 e 1964 e o outro entre 1964 a 1988. Analisa-se também o regime de financiamento e as condições jurídico-políticas necessárias para acesso à proteção previdenciária.

1.1 As primeiras legislações previdenciárias: do Império a 1930

A historiografia oficial aponta a data da promulgação da Lei Eloy Chaves¹ (Decreto nº. 4.682, de 23 de janeiro de 1923²) como marco inicial da Previdência Social no Brasil. Inclusive neste dia é comemorado o "Dia da Previdência Social". Contudo a partir do Império surgiram legislações que buscavam, setorialmente, alguma forma de proteção social.

¹ Contudo, não há consenso entre os estudiosos de que a Lei Eloy Chaves, que na verdade é um decreto, seja o marco inicial da Previdência Social no Brasil. Para alguns autores, como FELIPE, Jorge Franklin Alves. **Previdência social na prática forense**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, a proteção previdenciária no Brasil teve início com a Lei nº. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que instituiu o Seguro Acidente de Trabalho.

² O Decreto nº. 4.682/23 criou em cada uma das empresas de estrada de ferro existentes no País, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados.

Proclamada a Independência do Brasil, em 07 de setembro de 1822, buscaram as elites econômicas e políticas, no constitucionalismo³, a formatação do estado nacional. A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, foi redigida sob forte influência da ideologia liberal, que se adequava ao que havia "de mais progressista da época"⁴. Paradoxalmente, a economia da época, essencialmente rural, assentava-se na organização escravista de produção. "O liberalismo econômico de caráter burguês expansionista veio consolidar-se na estrutura do poder político, baseando sua filosofia liberal nos princípios da liberdade, da igualdade e da fraternidade".⁵

Com isso, quanto menos o Estado interviesse, mais adequado estaria à nova ordem política, pois o mercado se auto-regularia. Em consonância com a realidade da época, a Constituição previu como instrumento de proteção social, apenas a constituição de socorros públicos (art. 179, XXXI) aos cidadãos que se encontrassem em estado de necessidade. Porém, "não inseriu em seu texto qualquer dispositivo como instrumento eficaz de proteção social para todos os seus cidadãos na questão dos direitos sociais"⁶.

Paralelamente à assistência pública e em melhor sintonia com a nova ordem política, surgiu, em 22 de junho 1835, a primeira entidade privada de previdência do país, o Montepio Geral dos Servidores do Estado (MONGERAL)⁷. Os montepios ou sociedades mutualistas⁸ caracterizavam-se pela adesão voluntária e eram de natureza privada.

Ao apagar das luzes do governo imperial, é a "burocracia civil e militar do estado que consegue, em primeiro lugar, privilégios de proteção social. (...) Surge a primeira lei amparando os empregados das estradas de ferro do Estado (Lei 3.397, de 24 de novembro de

³ "É a técnica da liberdade, isto é, a técnica jurídica pela qual é assegurado aos cidadãos o exercício dos seus direitos individuais e, ao mesmo tempo, coloca o Estado em condições de não poder violar". BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale... [et al]. 4. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. P. 247.

⁴ SANTOS, Wanderlei G. dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993. p. 16.

⁵ OLIVEIRA, Aldemir de. **A previdência social na Carta Magna**: análise do direito e do antidireito das prestações previdenciárias e assistenciais. São Paulo: LTR, 1997. P. 27.

⁶ Id. *ibid.*, p. 27.

⁷ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1999. P. 29.

⁸ "Sistema por meio do qual várias pessoas se associam e vão se cotizando para a cobertura de certos riscos, mediante a repartição dos encargos com todo o grupo". Id. *Ibid.*, p. 29.

1888)⁹. Ainda no período imperial foi criado o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional, através do Decreto nº 10.269, de 20 de julho de 1889. Criados sob a forma tradicional de Caixas de Socorro, arcavam com pequena ajuda durante os períodos de doença, e principalmente "garantindo digno e cristão auxílio-funeral".

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, proclamada em 24 de fevereiro de 1891, foi ainda mais restritiva que a imperial quanto à política de proteção social. Amparou somente os funcionários públicos (art. 75) - situação que se iniciara no período precedente -, prevendo o benefício da aposentadoria "somente nos casos de invalidez, quando a serviço da nação brasileira". Com isso surgiram diversas legislações protegendo os funcionários públicos, com pouca ou nenhuma implantação prática.

O novo estatuto político estava, mais do que nunca, alinhado ao ideário liberal, cuja rígida aplicação dos princípios da "liberdade do trabalho" ou "livre contrato de trabalho", ou ainda "os interesses da livre empresa" impossibilitavam qualquer intervenção do Estado¹⁰.

Em síntese, até 1919¹¹ os trabalhadores em geral (urbanos e rurais) não tiveram qualquer proteção previdenciária. A exceção ficava por conta dos funcionários públicos, que tiveram alguma proteção previdenciária, mesmo que na maioria das vezes não passasse de previsão legal. Eram instituições de natureza privada. A questão social começa a tomar força no final da década de 10. De um lado as classes trabalhadoras (basicamente operários

⁹ SANTOS, op. cit., p. 17.

¹⁰ "Esta 'livre-empresa' deve ser compreendida como a empresa *industrial*, então nascente entre nós, uma vez que toda a discussão sobre o liberalismo estava praticamente restrita à questão da intervenção estatal sobre o trabalho *urbano*". Cf. OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo e TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. (*Im*) *Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1989. P. 36.

¹¹ Neste ano, no dia 15 de janeiro, foi promulgada a Lei 3.724, que tratava da proteção dos trabalhadores contra acidentes de trabalho. Segundo SANTOS, op. cit., p. 20, através deste dispositivo legal ficou "estabelecida a responsabilidade potencial do empregador pelos acidentes *no* trabalho que viesse a ocorrer, resguardados, como de praxe, os incidentes por negligência ou incompetência do empregado".

urbanos) organizam-se em sindicatos¹² e promovem diversas greves, agora de caráter geral (greve geral de 1917 no Rio de Janeiro e de 1919 em São Paulo). Tinham na pauta de reivindicação, além de questões pontuais (jornada de trabalho, salários, amparo social etc.), a ruptura da postura estritamente liberal do Estado. De outro lado, as elites e os governantes começam a perceber que a mera repressão era insuficiente para conter as demandas sociais, até então tratadas exclusivamente de forma repressiva. Entendiam os liberais que fora da ordem do mercado só existia a ordem da coação. Dessa maneira, chega-se à década de 20 com grande instabilidade econômica e social, mas com algum consenso entre as elites, governantes e sociedade civil de que a questão social não deve ser tratada como um problema de polícia. Nesse contexto, surgiu a Lei Eloy Chaves que criou a "Caixa de Aposentadorias e Pensões" para os ferroviários.

1.1.1 As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs)

O sistema previdenciário delineado pela Lei Eloy Chaves e seus regulamentos, caracterizava-se como um modelo "abrangente, pródigo e civil"¹³.

A "Lei Eloy Chaves" - Decreto nº. 4.682, de 24 de janeiro de 1923 - e o Decreto n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926, definiam, "como atribuição obrigatória das instituições previdenciárias, um plano de benefícios pecuniários e serviços".

¹² A sindicalização das classes trabalhadoras foi determinante para a evolução da temática social e o crescente consenso de que deveria o Estado romper com sua postura estritamente liberal. Isto veio a propiciar o surgimento, primeiro, de legislações trabalhistas, e depois previdenciária, como a Lei Eloy Chaves. Esta posição é compartilhada por SANTOS, op. cit., p. 16-17 e OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 44-47. Informa ainda SANTOS, que a legislação de 1903, permitindo aos profissionais da agricultura e indústrias rurais o direito de organização e formação de sindicatos e mais tarde, a legislação de 1907, estendeu este direito a qualquer categoria profissional. Portanto, o reconhecimento jurídico da existência de categorias profissionais, provocou importante fissura na ordem jurídico-institucional *laissez-fairiana, stricto sensu*, pois admitia a legitimidade de demandas coletivas, antes estritamente individuais. Entendimento oposto tem OLIVEIRA, Antônio Carlos. **Direito do trabalho e previdência social:** estudos. São Paulo: LTr, 1996. P. 94. Para o mesmo, a Lei Eloy Chaves não foi fruto de pressão organizada por parte dos trabalhadores; "Resultou de um movimento espontâneo nascido no seio das administrações superiores da Companhia Paulista de Estradas de Ferro e da São Paulo Railway Company". O entendimento daqueles se confirma diante dos dados quantitativos de associações, depois sindicatos de trabalhadores surgida a partir de 1888 na capital de São Paulo. Foram 7 entre 1888 e 1900; 41, entre 1901 e 1914, e 53, entre 1915 e 1929. Cf. SIMÃO, Azis apud SANTOS, op. cit., p. 65. Com os trabalhadores mais organizados em sindicatos a consequência imediata foi o volume de greves no período. Foram 12 entre 1888 e 1900; 81 entre 1901 e 1914, e 107, entre 1917 e 1920. Cf. SIMÃO, Azis apud SANTOS, op. cit., p. 131, e FAUSTO, Boris apud SANTOS, op. cit., p. 65.

¹³ OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo e TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(Im) Previdência Social:** 60 anos de história da previdência no Brasil. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1989. P. 19.

O artigo 9º da "Lei Eloy Chaves" assim estabelecia:

Os empregados ferroviários a que se refere o artigo 2º desta lei, que tenham contribuído para os fundos da Caixa com descontos referidos no art. 3º letra "a" terão direito:

1º - a *socorros médicos* em caso de doença em sua pessoa ou pessoa de sua família, que habite sob o mesmo teto e sob a mesma economia;

2º - a *medicamentos* obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;

3º - *aposentadoria*;

4º - a *pensão* para seus herdeiros em caso de morte.

A vocação de sistema abrangente transparece na previsão de prestação de serviços (médicos, farmacêuticos), juntamente com os benefícios propriamente previdenciários (aposentadorias e pensões).

A prestação de serviços era estendida ao segurado e todos seus familiares que habitavam sob o mesmo teto e mesma economia. O artigo 14 do Decreto nº. 5.109/26 ampliou a assistência médica ao prever internação hospitalar, em caso de intervenção cirúrgica. Os artigos 27 e 29 do mesmo decreto previam respectivamente assistência médica ao segurado que sofresse acidente de trabalho e incluíam, como beneficiários do sistema, os herdeiros de segurados falecidos.

O plano de benefícios pecuniários caracterizava-se pela diversidade de benefícios e pela liberalidade na definição dos critérios para a concessão dos mesmos.

Os benefícios pecuniários previstos na Lei Eloy Chaves eram:

a) aposentadoria ordinária para aqueles que comprovassem 30 anos de serviço e idade de 50 anos, conjuntamente. O artigo 17 do Decreto nº. 5.109/26 aboliu a exigência da idade mínima, porém estabeleceu que somente a partir da idade de 18 anos o tempo de serviço seria contado. Assim, só se aposentavam a partir de 48 anos;

b) aposentadoria por invalidez, que era paga no mesmo valor da aposentadoria ordinária, para aqueles que possuísem 10 ou mais anos de serviço. Este critério era desconsiderado se a invalidez decorresse de acidente de trabalho. O decreto de 1926, através da redação dada em seu artigo 22, reduziu a carência acima referida para 5 anos. Também limitou o valor do benefício o tempo de serviço, ou seja, "seria aposentado com tantos 30 avos quantos forem os anos de serviço" (artigo 22, § único);

c) pensão por morte, paga aos dependentes do segurado (viúva ou viúvo inválido, filhos, pais e filhas solteiras, "na ordem da sucessão legal") e no valor correspondente a 50% do valor da aposentadoria ordinária. Para tanto, até a publicação do decreto de 1926, precisava contar 10 anos de serviço o segurado ao falecer. Este requisito era dispensado se a morte decorresse de acidente de trabalho. Depois em 1926, o período de carência foi reduzido para 5 anos;

d) auxílio serviço-militar. O artigo 45 da Lei Eloy Chaves previa também "o pagamento de 50% dos respectivos vencimentos aos segurados que fossem chamados ao serviço militar (...) pelo período em que durar aquele serviço";

e) pecúlio, que era pago aos dependentes do segurado que falecesse sem contar com o tempo de carência. O valor correspondia ao montante recolhido à respectiva Caixa;

f) auxílio para funeral.

Apesar desses benefícios o sistema previdenciário dessa época era extremamente restritivo quanto à repercussão na sociedade brasileira, pois compreendia inicialmente a categoria profissional dos ferroviários e depois, em 1926, foi estendida aos portuários e marítimos.

Os gastos reais *per capita* com assistência médica e hospitalar no período 1923-1930 "são mantidos em torno dos Cr\$ 150,00 (valores corrigidos para cruzeiros de 1976)", enquanto no período seguinte - 1930 a 1945 - os gastos *per capita* caíam para cerca de Cr\$ 25,00 no seu final¹⁴.

Quanto aos benefícios pecuniários, principalmente as aposentadorias e pensões, nesse período, além de uma maior liberalidade na concessão dos mesmos, o valor médio era significativamente mais elevado que no período que se seguiria. "Enquanto em 1929-1930 cada *aposentado* recebia por ano, em média, cerca de 11.000 cruzeiros (valores de 1976), estes valores vão cair a cerca de apenas 1/3 até o final do período seguinte."¹⁵

O valor das aposentadorias e pensões eram calculadas, até 1926, pela média dos salários recebidos nos últimos 5 anos. A partir daí passaram a ser calculados pela média dos salários recebidos nos últimos 3 anos. Com isso, em regra aumentava o valor dos benefícios.

¹⁴ Id. *ibid.*, p. 28.

¹⁵ Id. *ibid.*, p. 28.

As CAPs eram organizadas no âmbito das empresas. Dirigidas por um Conselho de Administração, composto por representantes das empresas (três representantes, um dos quais seria o presidente da comissão), e representantes dos empregados (dois representantes, eleitos diretamente a cada três anos), conforme estabelecida o artigo 41 da Lei Eloy Chaves.

O poder público tinha função regulatória e instância externa de resolução de conflitos, "como uma instância externa ao sistema administrativo, destinada exclusivamente à resolução de conflitos, por exemplo, a administração das Caixas"¹⁶. Dessa forma, as CAPs tinham quase total autonomia.

Para o financiamento do sistema, a natureza era a mesma. Segundo ao artigo 3º da Lei Eloy Chaves, o custeio era feito pelos empregados, no percentual de 3% dos respectivos vencimentos; pela empresa, no percentual de 1% da renda bruta e consumidores dos serviços das mesmas (da soma que produzir um aumento de 1,5% sobre as tarifas da entrada de ferro), além de outras sete fontes menores, como jóias pagas na admissão ao sistema, multas, donativos e legados etc.

O decreto nº 5.109/26, no que se refere ao financiamento, manteve a mesma estrutura da Lei Eloy Chaves; porém elevou a contribuição das empresas, passando de 1% (um por cento) para 1,5% da renda bruta e a contribuição sobre os preços dos serviços (quota de Previdência cobrada dos usuários), que passou de 1,5% para 2% .

Resumidamente, a Previdência Social, na sua primeira fase estava organizada na forma de instituições de natureza fundamentalmente *civil, privada*, do ponto de vista da sua gestão.

As CAPs existiram como modelo previdenciário, de forma exclusiva, até 1933, quando foi criado o primeiro instituto de previdência no Brasil, ou seja, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM). Porém adota-se o ano de 1930 como ano limite do período pesquisado em função das mudanças políticas ocorridas (revolução de 1930). Estas, como será demonstrado a seguir, mudaram sensivelmente a política de previdência social.

¹⁶ Id. *ibid.*, p. 31.

1.2 O apogeu do regime de capitalização: 1930 a 1945

A revolução de 30, que conduziu Getúlio Vargas ao poder, trazia consigo a temática da questão social. O rompimento com o Estado liberal, que vinha sendo articulado desde a década de 10 e principalmente na de 20, autorizou maior intervenção para estimular a economia, e principalmente para a constituição de alternativas que contemplassem as demandas sociais reprimidas.

O período em estudo foi marcado: a) pela criação de institutos de previdência por categoria profissional; b) pela ampliação da população coberta pela Previdência social, via controle estatal e autoritário; c) pela política contencionista de gastos (redução dos serviços e gastos *per capita*, redução do número de benefícios e valor dos mesmos e pela restrição do acesso aos benefícios e serviços através de critérios mais onerosos); d) pelo aumento da contribuição dos segurados e das empresas; e) pela instituição da contribuição da União e pela instituição do regime de capitalização ou de seguro social.

A seguir se verão as principais características do sistema previdenciário entre 1930 e 1945.

1.2.1 Os institutos de previdência (IAPs) e sua abrangência

A nova ordem política recentemente estabelecida, buscando atender às demandas sociais, constituir e ampliar sua base de apoio junto aos seguimentos populares, notadamente junto aos trabalhadores urbanos, inicia-se meses após a tomada do poder - 4 de fevereiro de 1931- com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A nova medida legislativa estava acompanhada da previsão dos meios materiais e humanos para a execução e fiscalização da legislação trabalhista e previdenciária, ao contrário do que acontecera com o Conselho Nacional do Trabalho, criado no período anterior. Porém, em matéria previdenciária, foi a partir de 1933, com a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), pelo Decreto nº. 22.872, que a proteção social tomou efetivamente novo formato.

Então, as instituições de previdência passaram a ser de âmbito nacional e vinculadas à categoria profissional. As Caixas de Aposentadoria e Pensões, que eram restritas aos empregados de determinada empresa, perderam a exclusividade como instituição previdenciária. Com isso a ampliação da proteção social no pós-30 se deu, nas palavras de SANTOS, via "cidadania regulada", ou seja, através da inclusão de novas categorias profissionais reconhecidas e reguladas em lei. Para ele, o conceito de cidadania regulada encontra suas raízes, "não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, (...) definido por normas legais". Assim, "são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas em lei*"¹⁷.

Desta maneira, diversas categorias profissionais que não estavam protegidas pela previdência no período foram, gradativamente sendo incorporadas, e outras continuaram não sendo reconhecidas legalmente para fins previdenciários¹⁸. Destacam-se os autônomos¹⁹, domésticos²⁰ e principalmente os trabalhadores rurais²¹ dentre os não reconhecidos, legalmente, como categoria profissional, ficando, assim, na palavras de Santos, na condição de "pré-cidadãos"²². Considerando que a produção agropastoril era preponderante na economia brasileira da época, o critério de inclusão não era feito pela repercussão econômica da atividade, e sim pela capacidade de articulação e pressão. Estas categorias profissionais eram caracterizadas, há tempos, pela pouca ou nenhuma organização e estavam distribuídas de forma dispersa pelo território nacional.

¹⁷ SANTOS, op. cit., p. 68.

¹⁸ "A incorporação social e política das classes desprivilegiadas se fazia através do Estado. Não excluía as pressões de baixo para cima, ao contrário, constituía resposta preventiva à pressão crescente das massas por seus direitos políticos. (...) A proteção social do Estado não se faz como observância de um direito inerente à cidadania, mas como garantias legais distribuídas a estratos funcionais particulares, definidos pelo Estado. (...) Esses privilégios são conferidos com base no peso econômico, social e político de cada grupo ocupacional". (ABRANCHES, op. cit., p. 53).

¹⁹ São considerados como trabalhadores autônomos todos aqueles que exercem atividade econômica de forma habitual e por conta própria, como médicos, advogados, motoristas, pedreiros, carpinteiros.

²⁰ São considerados trabalhadores domésticos aqueles que prestam serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividade sem fins lucrativos.

²¹ "As classes trabalhadoras rurais, que, além de serem mais carentes e necessitadas de proteção social, constituíam, à época, a maioria, implantando-se, então, um sistema previdenciário que privilegiou somente a capacidade contributiva dos trabalhadores urbanos" (OLIVEIRA, Aldemir de. **A previdência social na Carta Magna : Análise do direito e do antidireito das prestações previdenciárias e assistenciais**. São Paulo: LTR, 1997. P. 34.).

²² Cf. SANTOS, op. cit., p. 68. São pré-cidadãos todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece.

Portanto, mesmo sendo mais abrangente, o novo formato de proteção previdenciária estava restrito às categorias profissionais urbanas e mais organizadas.

Entre o ano de 1923 (Lei Eloy Chaves) e o ano de 1930, a população de segurados ativos cresceu 6 vezes, alcançando 140.000 associados. No ano de 1945, portanto 15 anos depois, o número de segurados chegava 2.800.000. O crescimento nesse período foi de 20 vezes²³.

A ampliação da população coberta pela previdência social se deu pelo reconhecimento legal de novas categorias profissionais. A incorporação de novos grupos ocorreu de acordo "com o poder geral dos grupos: os mais bem organizados e, do ponto de vista da economia, estrategicamente situados, recebiam concessão antes daqueles grupos menos organizados e situados em posições não estratégicas."²⁴ Assim, a partir de um controle burocrático e centralizado, foram criados os institutos de previdência, sendo alguns a partir da transformação das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Em ordem cronológica, foram criados o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos - IAPM (1933); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários - IAPC (1934); o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários - IAPB (1934); o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários - IAPI (1938); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte de Cargas - IAPETEC (1938) e Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - 1938 (IPASE).

A ampliação da cobertura da Previdência Social foi apenas quantitativa. No aspecto qualitativo (acesso aos benefícios e serviços, valor dos benefícios, renda mensal inicial, etc) inverteu-se a tendência nesse período.

1.2.2 A política contencionista de gastos

Paradoxalmente, com a expectativa de ampliação quantitativa e qualitativa (ou manutenção dos níveis) de proteção previdenciária dos trabalhadores e a propaganda estadonovista nesse sentido, o modelo previdenciário desse período reduziu drasticamente os

²³ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 59.

²⁴ MALLOY, James M. Previdência social e classe operária no Brasil. *In: Estudos Cebrap - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento*. São Paulo: Ed. Brasileira de Ciências, p. 116-131, jan./fev./mar./1976.

gastos e o acesso aos benefícios, embora tenha aumentado as contribuições²⁵. Um fato que não pode ser desconsiderado na análise das informações acima é que o significativo e rápido aumento do número de segurados²⁶ resultou no aumento da arrecadação e os gastos não acompanharam o ritmo do crescimento da arrecadação. Assim se explicaria, em parte, a redução no percentual de despesas do sistema.

Contudo a redução das despesas, tanto em percentual como em números absolutos foi muito significativa. A análise das legislações aprovadas no período demonstrou que a política contencionista foi real. Isso pode ser melhor comprovado pela análise destas, o que será feito adiante.

A alegação oficial era a de que se deveria preservar a saúde financeira do sistema acima de tudo. Para tanto, a oferta de serviços e a concessão e pagamento dos benefícios deveria obedecer a rigorosos critérios técnicos, a partir de cálculos atuariais.

A nova ordem política desde o início teve a preocupação de distinguir prestação de serviços (médicos e outros) da concessão de “benefícios pecuniários”, como também buscou distinguir Previdência e Assistências sociais. Essa distinção se deu inicialmente via orçamento.

A legislação previdenciária não era uniforme. Por isso, para demonstrar a afirmação acima (tendência contencionista nos gastos embora ocorresse aumento na população coberta e na arrecadação), será analisada a legislação dos principais institutos, principalmente a partir das citações e informações prestadas por Oliveira e Teixeira²⁷.

²⁶ “Os segurados podem ser obrigatórios, quando desempenham atividade vinculada ao Regime Geral e cuja filiação ocorre *ope legis*, ou facultativos, quando voluntariamente ingressam no sistema mediante recolhimento de contribuições (art. 13 LBPS).

O art. 11 da Lei de Benefícios divide os segurados obrigatórios em sete classes: empregados, empregados domésticos, empresários, trabalhadores autônomos, avulsos e segurados especiais. O exercício de mais de uma atividade remunerada sujeita ao regime geral, concomitantemente, implica filiação em relação a cada uma delas (§ 2º do art. 11 da LBPS), conforme FREITAS, Vladimir Passos (Coord.). **Direito previdenciário: aspectos materiais, processuais e penais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. P. 51.

²⁷ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 58-148.

Para fins de simplificação, serão tratados separadamente *benefícios*²⁸ e *serviços*²⁹.

a) Os benefícios pecuniários.

No período anterior a 1930, a despesa total das instituições de previdência (serviços e benefícios) correspondia a cerca de 65% da arrecadação. No período de 1938-1939 as despesas totais correspondiam a cerca de 30% da arrecadação. A política restritiva também pode ser percebida pela análise do número de beneficiários (aposentados e pensionistas) nos diferentes períodos. Em 1930, existiam 5,62 aposentados e 4,92 pensionistas por cada grupo de 100 associados ativos. Estas cifras atingiam em 1938 os valores de, respectivamente, 1,22 e 2,08 (total = 3,30)³⁰.

No aspecto legislativo, a tendência contencionista começa a aparecer dois meses após a revolução de 30. Em 31 de dezembro de 1930, pelo do Decreto nº. 19.554, foi suspensa a concessão das aposentadorias ordinárias e extraordinárias e se aceitavam apenas as que se concedem por invalidez e as pensões a herdeiros.

Menos de um ano depois em outubro de 1931 foi promovida "extensa reforma da legislação das CAPs", pelo Decreto nº. 20.465, que criou diversos *critérios restritivos à concessão dos benefícios*: reintroduziu o duplo critério de idade e tempo de serviço para a concessão da aposentadoria ordinária (art. 25), ou seja, 50 anos de idade e 30 de tempo de serviço; impôs o tempo mínimo de 10 anos de serviço e 65 anos de idade para a concessão da aposentadoria compulsória, com salário calculado na "razão de 1/30 por ano de serviço; No cálculo da renda mensal inicial dos benefícios excluiu os aumentos salariais ocorridos até um ano antes da concessão destas (art. 25,§ 11); estipulou que o valor das aposentadorias e pensões, que deveriam ser definidas por Caixa, como um valor entre 70 e 100% dos

²⁸ “É a prestação pecuniária exigível pelo beneficiário, desde que preenchidas as condições legais. Divide-se em *benefício instantâneo* e *benefício de prestação continuada* ou pagamento continuado. Juridicamente, é um dos objetos da relação jurídica de previdência social, em relação ao qual o beneficiário se coloca em posição ativa e a entidade previdencial em posição passiva”. CARDONE, Marly A. **Pequeno dicionário de direito previdencial**. São Paulo: Ltr, 1983. P. 28.

²⁹ “São atos ou cousas concedidos pela previdência social no momento da ocorrência de uma contingência para restaurar a capacidade de ganho ou saúde, preenchidos certos requisitos legais e dentro das possibilidades administrativas, técnicas e econômico-financeira da previdência”. CARDONE, op. cit., p. 120.

³⁰ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 63.

rendimentos, e previa a possibilidade de que os benefícios não fossem concedidos nos valores estipulados pelo próprio decreto³¹.

O Decreto nº. 21.081, de 24 de fevereiro de 1932, reduziu o valor máximo (teto) das aposentadorias de 3.000\$000 (três contos de réis), fixados em 1926 pelo Decreto nº. 5.109, para 2.000\$000 (dois contos de réis) e 1.000\$000 (um conto de réis).

Com a legislação dos IAPs aconteceu algo semelhante. No Decreto nº. 22.872/33, que criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos -IAPM, elevou-se a idade mínima de 50 para 55 anos (art. 47). Em 1934, a idade mínima foi novamente aumentada (Decreto nº. 24.222), passando para 60 anos e exigido "exame de sanidade comprovador de impossibilidade do exercício da respectiva profissão". Com tal critério, na prática deixou de existir a aposentadoria ordinária, restando somente a por invalidez.

Quanto ao *número de benefícios*, a legislação do IAPM também foi restritiva em relação a das CAPs. Foram abolidos os benefícios do auxílio-militar, auxílio-funeral e o pecúlio.

Quanto ao *valor dos benefícios*, a legislação pertinente a este instituto não definia a forma de cálculo, como até então era praxe. A estipulação do valor dos benefícios ficava condicionada a estudo atuarial, realizado por uma comissão de técnicos, indicada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Com isso, o valor dos benefícios ficava totalmente condicionado a cálculos atuariais.

Inaugurava-se, assim, a prática (que seria seguida adiante por outros Institutos) de transferir para os laboratórios secretos dos tecnocratas a atribuição de definir, de uma maneira que se pretendia 'científica', coeficientes antes decididos no âmbito legislativo (ou seja, no campo explicitamente político)³².

³¹ O art. 25, § 9º assim estava disposto, segundo Oliveira e Teixeira: "quando ficar devidamente comprovada, a juízo do CNT e com recurso para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a impossibilidade do pagamento integral, decorrente de razões de ordem atuarial, econômica e política".

³² OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 81.

Com o IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, quanto aos benefícios ofertados, aconteceu o inverso. Além dos benefícios tradicionais foram introduzidos outros, como auxílio-doença, no valor de 1/2 do salário recebido; auxílio-maternidade durante 8 semanas, quatro antes do parto e quatro após o parto, no valor de 1/2 do salário recebido; bonificação de 20% nos casos de parto de esposa de segurado quando ela não tivesse emprego remunerado, e auxílio-reclusão no valor de 1/2 do salário recebido pelo segurado.

A legislação do IAPB contraria a tendência contencionista, não tanto em valores (todos os novos benefícios eram de curta duração), mais por se colocar em oposição à tendência de limitar a previdência social à concessão de aposentadorias e pensões.

As restrições ficavam por conta da aposentadoria ordinária ao exigir a comprovação simultânea da idade mínima de 50 anos e 30 anos de serviço. Quanto ao valor dos benefícios tradicionais, adotara a mesma postura do IAPM de não fixar em lei as regras, deixando-as para os técnicos, que deveriam observar os critérios atuariais.

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários - IAPI, criado pela Lei nº. 367, de 31 de dezembro de 1936 e regulamentado pelo Decreto nº. 1.918, de 27 de agosto de 1937, foi, por excelência, o exemplo máximo da tendência contencionista referida. O seu plano de benefícios contemplava apenas aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e pensão por morte. Não previa a concessão do benefício da aposentadoria ordinária, sabidamente o benefício mais importante e dispendioso do sistema. Também não contemplava a prestação de serviços médicos. Assim, para o segurado ser pessoalmente amparado pelo instituto teria que ter, nas palavras de Oliveira e Teixeira, a "sorte" de ficar inválido, ou então, ficar doente.

Dentre os institutos o IAPI foi o que mais aderiu à lógica do "seguro privado". Os benefícios previstos eram aqueles presentes na "noção de risco", ou seja, "adoecer e tornar-se inválido". Seguindo esta lógica, foram introduzidos diversos critérios restritivos de acesso ao instituto. O artigo 15 do regulamento previa, para a "inscrição do associado", o preenchimento dos seguintes requisitos: ter mais de 14 anos e menos de 50 anos de idade e comprovar através de exame médico não possuir saúde em precárias condições.

No jargão atuarial pode se dizer que, neste Instituto, o 'regime de capitalização' não era apenas uma etapa do sistema previdenciário tendente ao 'regime de repartição'. Mas sim a característica definidora, permanente, da forma de funcionamento desta instituição.

Em outras palavras: o IAPI estava organizado mais para *acumular*, do que para gastar com seus segurados.

Uma vez que este era o maior dos IAPs, abarcando sozinho mais da metade dos segurados da Previdência Social como um todo,...³³.

O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - IPASE, foi criado no dia 23 de fevereiro de 1938, pelo Decreto-Lei nº. 288.

Inicialmente destacam-se aspectos próprios deste instituto, como, a sua clientela, formada por funcionários públicos que incluía desde "os pequenos barnabés" até altos funcionários dos três poderes, o que possibilitou qualidade organizacional e reivindicativa, conseguindo privilégios. Este instituto previa a concessão de aposentadoria, pensões e pecúlio, além de serviços.

Os critérios para a concessão da aposentadoria referente à carência³⁴ eram diferentes entre os funcionários civis, efetivos, interinos ou em comissão e para os "extranumerários que executem serviços de natureza permanente e aos empregados do próprio Instituto" - somente após 2 anos de carência.

A legislação referia apenas a "aposentadoria" sem especificar se ordinária por invalidez ou por velhice. O artigo 7º referia ao processo de verificação de invalidez o que faz presumir que existia somente esta modalidade de aposentadoria. Esse entendimento se confirma com o Decreto-Lei nº. 3.768, de 28 de outubro de 1941, pois neste foi melhor detalhada a lei que criou o instituto.

a) por idade aos *68 anos* (!) (ou a que, para determinados casos, for fixada em lei especial); b) por invalidez, ou quando forem atacados de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia, cegueira, lepra ou paralisia que os impeça de se locomover.³⁵

³³ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit. p. 83-84.

³⁴ Segundo o artigo 24, *caput*, da Lei nº. 8.213/91, "Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências".

³⁵ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 85.

O benefício da pensão por morte comportava em duas modalidades: Numa o benefício era vitalício para o cônjuge sobrevivente do sexo feminino ou masculino, se inválido, ou maior de 68 anos, desde que não estivesse recebendo pensão ou aposentadoria; ou temporária a cada filho - legítimo, legitimado ou enteado, menor de 21 anos de idade. Este benefício deveria ser pago simultaneamente, contudo o valor era mais ou menos igual ao valor da pensão única.

Segundo Oliveira e Teixeira³⁶, os benefícios não começaram a ser pagos imediatamente à criação do Instituto, e a lei remetia para regulamento a ser aprovado a forma do cálculo do valor dos mesmos, o que só veio a ocorrer no final do ano de 1940, pelo do Decreto nº. 2.865, de 02 de dezembro.

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados de Transporte e Carga - IAPETEC, criado pelo Decreto-Lei nº. 651, de 26 de agosto de 1938, definia, em seu artigo 5º, como atribuições do Instituto, exclusivamente aposentadoria por velhice e invalidez; pensão aos beneficiários dos associados ativos ou aposentados e auxílio-funeral.

O cálculo do valor dos benefícios dependeria, segundo a lei que criou o Instituto, em seu artigo 6º, ser objeto de regulamentação posterior.

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários - IAPC, foi criado em 1934, porém sua regulamentação se deu em 1940, através o Decreto-Lei nº. 1.982, de 26 de janeiro e pelo Decreto-Lei nº. 2.122, de 9 de abril do mesmo ano, o qual vinha com o título reorganiza o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários. Incluía como benefícios o seguro-doença, seguro-invalidez, seguro-velhice, seguro por morte, pecúlio, auxílio-natalidade e auxílio-funeral.

A forma de concessão e os coeficientes de cálculo seriam estabelecidos em regulamento, ao rigor do que dispunha o artigo 31 do Decreto-Lei nº. 2.122.

Por fim salienta-se que já no início da década de 40 havia manifestações no sentido de unificar os institutos de previdência, o que viria a ocorrer efetivamente na década

³⁶ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 86.

de 60. Porém algumas medidas esparsas foram tomadas na época, como a estipulação do teto mínimo de idade para aposentadoria, no caso 60 anos para todos os institutos e caixas para a concessão da aposentadoria (Decreto-Lei nº. 2.474, de 05 de abril de 1940).

b) Os serviços.

Segundo Oliveira e Teixeira³⁷, o período anterior a 1930 foi marcado por padrão muito elevado de despesas. Os gastos com um segurado ativo ultrapassaram a Cr\$ 2.000,00. No período em estudo, as despesas com serviço foram reduzidas drasticamente, chegando, no período de 1938-1939, à Cr\$ 250,00 por segurado³⁸.

Com os serviços médico-hospitalares, especificamente, os gastos em 1930 foram de Cr\$ 141,25 por segurado. No ano de 1945 as despesas foram em média de Cr\$ 25,37 por segurado, tendo chegado, em 1943, a Cr\$ 22,14.

Antes mesmo da criação do primeiro instituto, o IAPM, a legislação referente às CAPs foi reformada também quanto aos serviços. Nela, os serviços³⁹ são expressamente restringidos em comparação com os prestados no período anterior. O Decreto nº. 20.465/31, em sua seção III (Das obrigações das Caixas), definia assim as atribuições das instituições previdenciárias:

a) Art. 23. Os associados que houverem contribuído para as receitas das Caixas...

Parágrafo único. *Além dos benefícios declarados neste artigo terão as Caixas serviços médicos, hospitalares e farmacêuticos enquanto não houver legislação especial relativa a essas formas de assistência social, mas não poderão depender com esses serviços mais de 8% da sua receita anual total, apurada no exercício anterior, e sujeita a respectiva verba à aprovação do Conselho Nacional do Trabalho.*⁴⁰

Com esta medida legislativa, a oferta dos serviços ficava condicionada ao limite de 8% da receita. A estipulação deste limite teve por base os gastos com serviços no exercício

³⁷ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 58.

³⁸ Os valores em cruzeiros foram corrigidos até 1976.

³⁹ Os serviços referidos antes de 1930 eram: os médicos, atendimentos hospitalares, medicamentos. Beneficiavam os segurados e todos os membros integrantes do grupo familiar. Não havia limite de gastos.

⁴⁰ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 66.

anterior, que foi de 8,90% da receita, impedindo assim que as despesas com serviços ultrapassassem o nível a que já havia atingido, contendo assim sua tendência à expansão⁴¹.

Os serviços prestados por este instituto eram: assistência médica e hospitalar com internações não superior a trinta dias; socorros farmacêuticos, mediante indenização, pelo preço de custo acrescido das despesas de administração.

Para os segurados integrantes do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), criado em 1934, a restrição na oferta de serviços médicos e complementares foi ainda maior que a criada pelo Decreto nº. 20.465. O artigo 1º definia como atribuições do IAPB "conceder (...) os benefícios da aposentadoria e (...) da pensão". O § 1º estipulava que, além dos benefícios informados, *poderia* o instituto manter serviços de assistência médica, cirúrgica e hospitalar, subordinados à regulamentação especial, enquanto não houver legislação relativa a essa forma de assistência social. Segundo os autores pesquisados, diante da pressão dos bancários na regulamentação da lei, o texto foi mais "liberal". Contudo manteve na essência a tendência restritiva ao estipular que os gastos com serviços ficavam condicionados a um percentual da receita.

O Instituto dos Industriários (IAPI), apesar de possuir o maior número de segurados dentre todos os IAPs, era o que menos benefícios e serviços fornecia. O artigo 1º, que estipulava a finalidade do instituto, deixava expresso o seu caráter restritivo ao estabelecer que o mesmo tinha por fim principal conceder aposentadoria aos seus associados e pensão aos seus beneficiários.

Destaca-se ainda que, com a criação desses institutos, se introduz o conceito de contribuição complementar para a concessão de serviços e benefícios não considerados obrigatórios pelo Instituto (art. 7º do Decreto nº. 367/36). Também, que os benefícios - espécies, concessão, valor e reajustamento - ficavam condicionados às possibilidades atuarias e plena estabilidade, e não mais à dotações orçamentárias, como na legislação de 1932.

⁴¹ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 66.

O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - IPASE foi criado no dia 23 de fevereiro de 1938, pelo Decreto-Lei nº. 288, a partir da fusão de instituições menores. Foi o único que recebeu a denominação de "Instituto de Previdência e Assistência", enquanto os outros constavam apenas como "Institutos de Aposentadoria e Pensões", mantendo, assim, como atribuição do instituto, a assistência aos servidores (art. 43).

O artigo 45 estabelecida que assistência era para o contribuinte e pessoas de suas famílias. Entre o IPASE e o IAPI havia o antagonismo de o primeiro ser o mais flexível e o segundo o mais restritivo quanto à prestação de serviços. Mesmo assim, o IPASE não ficou imune à "tendência contencionista", pois seu regulamento, o Decreto-Lei nº. 2.865, de 12 de fevereiro de 1940, retomou a política de distinguir previdência de assistência. O art. 2º estipulava como finalidades primordiais realizar o seguro social e apenas cooperar na solução de problemas de assistência que lhe sejam diferentes.

Já a legislação do IAPETEC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados Transportadores de Carga -, criado pelo Decreto-Lei nº. 651/38, definia que, "além dos benefícios (...) outros poderão ser concedidos (...) inclusive assistência médica, cirúrgica, (...), *sujeitos ou não, a contribuição complementar*". Não havia previsão da prestação de serviços, porém poderiam vir a ser prestados.

O Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários - IAPC, reorganizado pelo Decreto-Lei nº. 2.122/40, não se pautava pelo menos a essa época (1940), "por uma orientação restritiva em relação ao problema da assistência médica"⁴².

1.2.3 O financiamento e a administração do sistema previdenciário

O período em estudo foi marcado pelo aumento nas contribuições dos empregados, das empresas e pela criação da chamada "contribuição da União". Se por um lado houve diminuição nos gastos com os segurados tanto em valor *per capita* como em percentual e na oferta de benefícios e serviços, por outro lado houve aumento de contribuição para o sistema, confirmando a tendência contencionista, o que nos faz buscar qual a razão para tal comportamento.

⁴² OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 75.

Esse comportamento se justificou inicialmente pela profunda dificuldade econômica em que se encontrava o país, face à crise nacional e internacional, popularmente chamada de "crise de 29"⁴³. Contudo, nos anos de 1933 e 1934, a economia nacional já havia se estabilizado e dava sinais de crescimento, não se justificando a manutenção da política contencionista.

O processo de elevação das contribuições ocorreu em todas as instituições de previdência, porém em diferentes graus. Mesmo antes da criação do primeiro instituto de previdência, em 1933, a legislação que tratava das CAPs foi alterada. A alínea "a" do artigo 8º do Decreto nº. 20.465, de 01 de outubro de 1931, dispunha que a contribuição dos empregados seria variável de acordo com o montante das despesas da instituição do ano anterior, ou seja: de "3% (do salário quando a despesa não atingir 50% da receita, 4% quando atingir a 50%, 5% quando atingir a 70%, e 6% quando atingir a 80%".⁴⁴

Como já referido, as despesas nos anos de 1929-1930 chegavam a 65% da receita, e a contribuição dos empregados de 3% do salário recebido. Assim, imediatamente, a contribuição passou a ser de 4% para os empregados.

O Decreto também determinava que a contribuição das empresas e da União deveria ser, cada uma, igual à dos segurados. Com isso, através de dispositivo legal, impunha-se que as "despesas jamais deveriam atingir a receita total".

Doutrinariamente, este decreto vinha a delinear o que no decorrer do período ficou definido como "regime de capitalização".⁴⁵

Diante da repercussão negativa do decreto acima referido e considerando a grave crise econômica, o novo governo quatro meses depois, portanto em 24 de fevereiro de 1932,

⁴³ A "crise de 29" também conhecida como a "grande depressão", tem como marco o *crash* da bolsa de valores de New York, ocorrido no dia 29 de outubro de 1929. "Foi a pior crise de toda a história do capitalismo. Nenhum país capitalista conseguiu escapar aos seus efeitos, que também se fizeram sentir nas colônias e nos países subdesenvolvidos". ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTERNACIONAL. **Nazismo**. São Paulo – Rio de Janeiro: Enciclopédia Britânica do Brasil Publicações Ltda., v. 15, 1991. P. 8034.

⁴⁴ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 95.

⁴⁵ "O decreto de 1931 criava um mecanismo concreto de proteção do sistema acumulador de recursos que é o modelo de capitalização, incluindo-se aí a perspectiva de aumentos crescentes na participação dos segurados." OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 95.

edita o Decreto nº. 21.081, que limitou a contribuição máxima dos empregados a 5% do salário.

Contudo, em 30 de dezembro de 1935, através da Lei nº. 159, o percentual máximo permitido para a contribuição dos empregados passou a ser de 8% do salário. Definia também que cabia ao Ministério do Trabalho fixar os índices, 'conforme exigir a situação'.

Com o surgimento dos IAPs, manteve-se, em linhas gerais a mesma orientação dada as CAPs, pois houve: "a fixação de uma faixa de variação para a contribuição dos segurados, sempre acima, no entanto, do patamar de 3% dos salários vigentes no pré-30 (...)"⁴⁶. Havia pequena variação de um instituto para outro. No IAPB o percentual variava de 3 a 7%. No IAPI, o percentual variava de 3 a 8%, como também para o IAPC e IAPETEC, segundo Oliveira e Teixeira⁴⁷.

A contribuição das empresas para o sistema a partir da Constituição Federal de 1934 passou a ser calculada tomando por base o que fosse arrecadado pelos segurados. Deixou-se de ter como referência a renda das empresas, como até então ocorria. Para a maioria dos institutos, a contribuição das empresas deveria ser igual ao montante arrecadado pelos empregados.

A "contribuição da União" nos anos 20 não existia diretamente. O que havia era uma contribuição decorrente de um adicional sobre os preços e serviços prestados pelas empresas que constituíam Caixas de Aposentadorias e Pensões. Eram pagas diretamente pelos consumidores às Caixas. Até a criação do IAPM em 1933, a chamada "contribuição do Estado" era, na verdade, contribuição direta do consumidor.

O decreto que criou o IAPM estipulava a cobrança de "quota de Previdência" no percentual de 2% sobre as mercadorias e serviços oferecidos pelas empresas que compunham o Instituto. O artigo 14 estabelecia que se a arrecadação das "quotas de Previdência" fosse inferior à feita pelos empregados, "o Governo Federal responderá perante o Instituto pela respectiva diferença".

⁴⁶ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 96.

⁴⁷ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 97.

Desta forma, pela primeira vez, embora ainda com caráter apenas potencial, a arrecadação de recursos para constituir a contribuição da União poderia deixar de ser feita exclusivamente através das quotas de Previdência(...) ⁴⁸.

Esta nova sistemática foi estendida a todos os outros institutos.

Foi na Constituição Federal de 1934, pela primeira vez, que a contribuição tripartite foi elevada à categoria de norma constitucional. Também foi nela, segundo SANTOS ⁴⁹, que ocorreu, pela primeira vez, o reconhecimento da existência de direitos sociais ⁵⁰ ao ser introduzido um capítulo sobre a ordem econômica e social. A partir desse marco constitucional, passou a ser de competência da União "intervir e regular os contratos, anteriormente privados, que se processavam na esfera da produção".

A ampliação das fontes de financiamento "passou então a impor a intervenção direta do aparelho do Estado ao nível da mecânica de arrecadação das quotas e taxas, rompendo-se com isso, nesta área, a relação direta empresa-Caixa" ⁵¹.

Dessa forma, o Estado passou a funcionar como intermediário entre os consumidores e a Previdência Social.

A instituição da "contribuição da União" viria a concretizar a ruptura com a postura liberal vigente nas décadas de 10 e 20. Formalmente o Estado seria responsável por "um terço dos recursos destinados à Previdência". Contudo, na prática, a contribuição do Governo federal, quando efetivamente contribuía, era em valores muito inferiores ao estabelecido legalmente. Para isso burlava a legislação, inclusive a constitucional. Segundo Oliveira e Teixeira ⁵², citando Dutra, a dívida acumulada da União com as instituições de previdência, no ano de 1945, chegava a Cr\$ 839.541.052,10. Esses valores correspondiam a "aproximadamente 85% da despesa total do conjunto das instituições de Previdência no mesmo ano". Assim, o que em princípio parecia um grande avanço resultou no contrário. As

⁴⁸ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 102.

⁴⁹ SANTOS, op. cit., p. 29.

⁵⁰ Segundo VIEIRA, List. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997, p. 22, são a garantia de acesso aos meios de vida e bem estar social. Também chamados de direitos econômicos ou de crédito. Foram conquistados no Séc. XX a partir das lutas do movimento operário e sindical. São os direitos ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, entre outros.

⁵¹ OLIVERA e TEIXEIRA, op. cit., p. 104.

⁵² OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 106.

instituições de Previdência não recebiam mais o depositado diretamente pelas empresas, nem mesmo o valor das quotas de Previdência, como ocorria antes.

As mudanças na forma de gestão da Previdência Social (arrecadação e administração centralizada, fim das eleições para a indicação dos representantes dos empregados, contenção dos gastos) aparecem mais claramente com o surgimento dos IAPs. Porém, somente passa a ser abertamente defendida com a consolidação do Estado autoritário⁵³. A justificativa para os defensores desse novo modelo "o verdadeiro modelo de previdência social" decorria de "mera exigência técnica racionalizadora". Para Oliveira e Teixeira⁵⁴, ao contrário, deve ser visto como "politicamente determinadas", que visavam à viabilização do "processo contencionista".

O entendimento dos autores é plausível, visto que desde o início do governo Vargas, surgiram medidas visando à centralização total da gestão da política social, como a centralização decisória e legal no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que tinha a função de execução e fiscalização da legislação trabalhista e previdenciária. Este deixou de ser órgão meramente consultivo para se tornar um órgão que sobrepunha as instituições de previdência. Passou a ditar normas, fornecer quadros, definir planos e impor decisões. Assim, o conselho de representantes dos empregados e empregadores passou a ter papel secundário, de assessoria ou de fiscalização *a posteriori* dos atos da Presidência. Outra medida intervencionista foi a designação do presidente dos institutos pelo Presidente da República.

A escolha dos representantes do colegiado, formado por empregados e empregadores, além de ser rebaixado a papel secundário (assessorar e fiscalizar) deixou de o sê-lo de forma direta, mas através dos sindicatos. Em alguns institutos como o IAPI (o maior de todos), a indicação dos representantes dos empregados e empregadores eram também de competência do Governo Federal (art. 3º, § 2º, do Decreto n. 24.077/34).

A postura intervencionista na gestão da Previdência Social diferenciava-se um pouco de instituto para instituto, porém em todos eles estava clara a postura centralizadora. A forma de escolha do presidente e da comissão deliberativa do IPASE é o exemplo mais agudo

⁵³ A partir de 1935 as medidas contencionistas, de capitalização, passaram a ser defendidas abertamente, inclusive, através de periódicos, revistas, livros, etc.

⁵⁴ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 119.

daquele novo modelo de gestão. O presidente e os membros da Comissão Deliberativa serão designados pelo Presidente da República(art. 34, do Decreto-Lei nº. 288/38).

Dessa maneira, estabeleceu-se o total controle do Estado sobre a gestão e os rumos da Previdência Social.

1.2.4 O regime de capitalização ou de seguro social

No período em estudo, a Previdência Social ocupava lugar estratégico na política do governo de Getúlio Vargas, pois, através dela, ele ampliou a sua base de sustentação política. No entanto, as medidas contencionistas contrariavam o discurso oficial e geravam insatisfações e mesmo (quando possível) resistência entre empregados. Mesmo existindo as condições para a adoção dessas medidas dado o fechamento político, as restrições e manipulações na esfera sindical,...., isso implicava sacrificar as funções político-ideológicas da Previdência Social. O sacrifício da eficácia política, porém, foi relativo, considerando o reforço da opção de "caráter neoliberal", como chamaram Oliveira e Teixeira⁵⁵, já assumida quando em campanha por Vargas. Cita-se fragmentos do discurso de Vargas para demonstrar a postura posteriormente adotada não fora casual.

Quanto ao operariado das cidades, uma classe numerosa existe, cuja situação é fácil de melhorar. Refiro-me aos que empregam suas atividades nas empresas telefônicas e na iluminação e viação urbanas. Bastará que se lhes estenda naturalmente, dada a similitude das ocupações, o benefício de que já gozam, igualmente, os portuários.

Idêntica providência deverá abranger, também, os marítimos e os empregados do comércio, de conformidade com os respectivos projetos, que se arrastam nas casas do Congresso. Os poderes públicos não podem e não devem continuar indiferentes aos apelos dessas duas grandes classes e doutras com iguais direitos e necessidades, *tanto mais quanto a sua melhoria nenhum ônus acarretará aos cofres do País.*⁵⁶

Com isso fica clara a intenção do governo de ampliar a proteção previdenciária, mas sem "ônus (...) aos cofres do país". Para tanto, deveria ser mantido ou intensificado o caráter autofinanciável da Previdência.

⁵⁵ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 138.

⁵⁶ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 138.

Os citados autores identificam como principais características da Previdência Social deste período as que seguem:

Por um lado, medidas *reais* de caráter contencionista, de exacerbação do caráter 'neoliberal' da Previdência: contenção de despesas e aumento das contribuições de empregados e empregadores. Por outro lado, medidas *formais*, com um caráter aparentemente oposto às tendências neoliberais: o surgimento de uma 'contribuição do Estado'. Denominamos 'formais' estas medidas, já que a pretensa 'contribuição do Estado' tinha, *em termos concretos*, o sentido que já apontamos, isto é: fazia centralizar no Estado os impostos ('quotas' e 'taxas') de Previdência arrecadados aos consumidores (que antes eram diretamente entregues às instituições previdenciárias), mas o repasse dos recursos, estipulados em lei, no concreto não era cumprido, nem nos montantes nem nos prazos devidos.⁵⁷

Assim, a Previdência Social tornou-se um instrumento de acumulação, uma nova fonte de receita do orçamento da União.

A Previdência Social, como instrumento de acumulação financeira em mãos do Estado, não se deu apenas pelo *não* repassamento da arrecadação dos impostos (quota e taxas) às instituições previdenciárias, mas também pela opção ao regime de capitalização.

O modelo de capitalização da época, também chamado de seguro social, tinha como principal característica a "constituição de reservas". Essas deveriam ser investidas para garantir o seu valor real ou mesmo crescer em termos reais (juros). O que ocorre é que era o próprio Estado que determinava onde deveriam ser investidas as reservas. Com isso, basicamente, eram investidas em papéis do Estado (títulos da dívida pública ou ações de empresas semi-estatais que começavam a surgir). Os juros pagos pelo Estado aos capitais investidos pelas instituições de Previdência eram geralmente negativos - em torno de 5 a 7% ao ano⁵⁸.

Uma sucessão de leis e decretos-leis, principalmente a partir de 1938, dá bem a dimensão de como foram investidas as "reservas" da Previdência Social. Em síntese, todos os

⁵⁷ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 140.

⁵⁸ Cf. OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 141. As reservas da previdência social eram na sua maioria repassadas ao Estado, através da compra de papéis públicos. No ano de 1933 o total de reservas das instituições previdenciárias correspondiam a 273.700:000\$000 (duzentos e setenta e três mil e setecentos contos de réis), os saldos disponíveis, "investidos em títulos da dívida pública" somava 176.095:000\$000 (cento e setenta e seis mil e noventa e cinco contos de réis). Em percentual correspondia a 64,2% do total. Em 1937 o montante investido em títulos da dívida pública correspondia a 85,2% do total das reservas".

regulamentos previam a aplicação das reservas em papéis do Estado. Em títulos da renda federal - CAPs, IAPM, IAPB-; títulos de responsabilidade da União' - IAPI, IAPETEC -; 'títulos garantidos pelo governo federal' - IPASE -; etc.

Citaremos, exemplificativamente, algumas legislações para demonstrar o alegado.

O Decreto-Lei nº. 574/38, que dispunha sobre a "tomada de Bônus" para o financiamento da agricultura, criação e outras indústrias, estabelecia em seu artigo 1º:

(...) o instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado e as Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões concorrerão com uma porcentagem de seus depósitos ou fundos que será fixado pelo governo da União,(...).

A porcentagem referida foi estabelecida em 15%, através do Decreto-Lei nº. 2.611/40.

O Decreto-Lei nº. 3.077/41 estipulava que os juros devidos pelo Banco do Brasil às instituições de previdência seriam de 5% ao ano.

O Decreto-Lei nº. 1.834/39, que dispunha sobre a concessão de favores à indústria da celulose e da pasta de madeira, estabelecia que tais medidas seriam financiadas pelas instituições de crédito e "instituições de previdência subordinadas ao MTIC". Estipulava, também, que os juros seriam de 7% ao ano e o prazo de amortização de 15 anos no mínimo.

O Decreto-Lei nº. 3.173/41 "autorizava a cessão a empresas nacionais e a cidadãos brasileiros de parte das ações ordinárias da Companhia Siderúrgica Nacional que o tesouro nacional subscrevesse". Estipulava o artigo 2º que o IAPC, o IAPB e as Caixas Econômicas Federais do Rio de Janeiro e de São Paulo ficavam autorizadas a subscrever as ações preferenciais da Companhia Siderúrgica Nacional.⁵⁹

A criação da Companhia nacional de Álcalis, em 1943 e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, em 1945, entre outras, foram também constituídas com recursos advindos das instituições de previdência.

⁵⁹ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 144.

Mesmo após o período em estudo, as instituições de previdência continuaram aportando recursos para o desenvolvimento de áreas consideradas estratégicas para a economia da época (crédito agrícola e industrial, celulose, siderurgia, álcalis, energia elétrica).

Enfim, se as medidas contencionistas com serviços e benefícios da Previdência Social, atendiam, após 1930, a necessidade de conter gastos em decorrência da diminuição da arrecadação e do aumento das demandas sociais face à crise econômica nacional, posteriormente não mais se justificavam. A economia a partir de 1933-34 já dava sinais de recuperação. A manutenção e ampliação do caráter contencionista se deu pela descoberta do "potencial" da Previdência como "instituição financeira", como meio acumulador de recursos centralizados nas mãos do Estado. Este era autoritário, centralizador e reiteradamente descumpria as legislações que disciplinavam a contribuição da União e o repasse dos impostos para as devidas instituições previdenciárias.

1.3 Da crise do sistema de capitalização à seguridade social: 1945 a 1988

Ainda no Governo de Vargas, o sistema previdenciário, **que era estruturado a partir do regime de capitalização, começara a sofrer alterações que terminariam por mudar radicalmente a sua natureza, com a opção pelo regime de repartição.** Contudo, nem Vargas, nem os governos que o sucederam até a década de 1960 conseguiram romper com o formato de Institutos por categoria profissional e unificar e uniformizar o sistema em um grande Instituto. Essas novas tendências eram impulsionadas pelos acontecimentos internacionais, do segundo pós-guerra.

A nova ordem política do após a II Grande Guerra Mundial (1939-1945), com a vitória dos aliados (Inglaterra, Rússia, Estados Unidos e França), expôs a necessidade de maior intervenção estatal para a constituição de políticas sociais alternativas ao Nazifascismo.⁶⁰ Esta ideologia, mesmo derrotada, gerava preocupações diante das proporções que havia tomado no cenário mundial. Especialmente para os países capitalistas, liderados

⁶⁰ “O nazismo foi um movimento político surgido na Alemanha na década de 1920, do qual resultou a ascensão de Adolfo Hitler ao poder e cujo desenvolvimento conduziu à Segunda guerra mundial. Constitui parte do fenômeno mundial do fascismo, apresentando-se como ultranacionalista e inimigo da democracia liberal, fazendo do anticomunismo a sua principal bandeira e mobilização de massas como palavras de ordem belicosas e demagógicas”. ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTRERNACIONAL. **Nazismo**. São Paulo – Rio de Janeiro: Enciclopédia Britânica do Brasil Publicações Ltda., v. 15, 1991. P. 8034.

pelos Estados Unidos da América, a constituição de alternativas para a questão social, face a franca expansão em que se encontrava o socialismo.

Neste quadro, destaca-se o plano Beveridge. Sir Wiliam Beveridge criou um plano de reestruturação da Previdência Social na Inglaterra, em 1942, no qual propunha um sistema previdenciário a partir da concepção de *Seguridade Social* em oposição à tradicional concepção de *Seguro Social*. A concepção de *Seguridade Social* ou *Segurança Social* foi amplamente difundida nos anos que se seguem à II Grande Guerra. Com isso os sistemas de previdência social deveriam organizar-se em uma ampla política social que fornecesse, além dos tradicionais benefícios pecuniários (aposentadorias e pensões), amplos serviços de saúde, higiene, educação, habitação, garantia de emprego, redistribuição de renda, entre outros. O custeio dar-se-ia segundo a capacidade de cada um, se houvesse capacidade contributiva⁶¹.

Com a redemocratização do país as elites dominantes, nas décadas seguintes, passam a permitir um certo grau de expressão das reivindicações dos grupos subalternos e a incorporação das mesmas pelo Estado. Em função disso, no âmbito da Previdência Social o Estado passa a incorporar as reivindicações dos segurados no sentido de ampliação e valorização dos planos de benefícios e serviços.

Até a década 1960 as tentativas de unificação dos Institutos de Previdência Social e a uniformização dos planos de benefícios não obtiveram sucesso. Sofreram oposição da burocracia sindical na medida que se encontravam comprometidas com a manutenção de um sistema estratificado que lhes garantisse, perante seus representados, dividendos políticos.

Nos anos que seguiram 1945, houve significativo aumento das despesas como o pagamento de benefícios e serviços. Essa nova tendência de aumento de gastos, anti-contencionista, não decorria da incorporação de novas categorias profissionais ao sistema previdenciário, mas sim decorria da incorporação e aumento de novos benefícios e serviços, para os que já eram reconhecidos como cidadãos, via reconhecimento legal da categoria profissional, ou seja, se tratava de cidadania-regulada.

⁶¹ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 172-180.

Num segundo momento, com o golpe militar, houve significativo avanço na ampliação da população coberta pela Previdência Social e na universalização do plano de benefícios e serviços, principalmente estes últimos. Contudo, o financiamento do sistema continuou vinculado à lógica do auto-financiamento, e a incorporação de novas categorias profissionais e grupos de indivíduos se deu como políticas antecipatórias e para cooptar segmentos sociais descontentes com o plano de desenvolvimento econômico adotado. Em qualquer hipótese, foram excluídos das instâncias decisórias.

1.3.1 Do fim do primeiro Governo de Vargas ao golpe militar de 1964

Nos meses que antecederam a sua queda, Vargas, na tentativa de manter ou ampliar sua base de sustentação junto à classe dos trabalhadores, procurou uniformizar a legislação previdenciária, que se constituía de maneira dispersa por Institutos e Caixas. Também pretendia "reunir num único órgão todas as instituições de previdência social, ampliar consideravelmente o campo de proteção econômica, oferecida pelo Estado, projetando, para isso, um organismo que se chamaria Instituto de Serviços Sociais do Brasil"⁶². Esta medida do Governo de Vargas se deu pelo Decreto-Lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945, que não foi levada a cabo pela nova ordem política que se estabeleceria. Além da queda do próprio Vargas, destacam-se como causas para o insucesso da pretendida uniformização e unificação da Previdência Social a resistência das categorias minoritárias abrangidas pelos melhores IAPs e da própria burocracia sindical⁶³, temerosa de perder o controle sobre as instituições previdenciárias. A medida de Vargas merece destaque, segundo Daibert⁶⁴, como marco histórico da evolução da legislação social.

A nova ordem política passou a defender e implementar medidas que romperiam com o modelo anterior: regime de capitalização, e passava a concretizar o modelo de repartição⁶⁵.

⁶² DAIBERT, Jefferson. **Direito previdenciário e acidentário do trabalho urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1978. P. 130.

⁶³ CARBONE, Célia Opice. **Seguridade social no Brasil : ficção ou realidade?** São Paulo: Atlas, 1994. P. 28.

⁶⁴ DAIBERT, op. cit., p. 131.

⁶⁵ Por modelo ou regime de repartição entende-se como aquele que repassa tudo o que for arrecadado em forma de benefícios pecuniários e de serviços.

Esta nova tendência fica clara quando observamos o significativo aumento das despesas em geral com o sistema, os valores gastos por segurado e as principais alterações legislativas da época.

Os gastos da Previdência Social⁶⁶, que no ano de 1945 eram de 40%, passam a ser de 65% no ano de 1960⁶⁷ e de 83,3% no ano de 1966⁶⁸. Os gastos por segurado ativo passam de Cr\$ 472,89 no ano de 1945 para Cr\$ 2.087,40 em 1960, e Cr\$ 2.408,70 no ano de 1963⁶⁹.

A legislação posterior 1945 é caracterizada pela incorporação de medidas anti-contencionistas de forma gradativa. Diante disso, far-se-á a citação de algumas legislações consideradas mais relevantes desse período para demonstrar, por amostragem, o que vem sendo afirmado, primeiro, no que se refere ao aumento das despesas com *serviços* e depois, no que se refere aos *benefícios* pecuniários.

No dia 13 de março do ano de 1945, pelo do Decreto-lei nº. 7.380, foram estendidos aos aposentados e pensionistas das instituições de Previdência Social os benefícios de assistência médica, hospitalar e farmacêutica.

O Decreto-lei nº. 8.450, de 26 de dezembro de 1945, implanta a assistência médica e hospitalar para os servidores federais, que até então somente formalmente tinham direito a tais serviços.

A Constituição Federal do Brasil de 1946 estabelecia, no artigo 157, inciso XIV, que a legislação do trabalho e da previdência social, visando à melhoria da condição dos trabalhadores, contemplaria a assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante. Com isso ficava consolidado constitucionalmente o vínculo entre

⁶⁶ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 149-154.

⁶⁷ Neste ano foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social, que uniformiza os planos de atribuições dos diferentes IAPs.

⁶⁸ Neste ano foram unificados os diferentes IAPs no INPS.

⁶⁹ Nesta discrepância de valores, deve ser considerado o fato de que no período anterior, principalmente na década de 30, houve significativo aumento no número de filiados ao sistema que agora passaram a receber algum tipo de benefício. Contudo, a análise principalmente da legislação, que será feito adiante, demonstra que houve aumento real nos gastos com benefícios e serviços.

previdência e assistência médica, liquidando com o argumento predileto dos atuários do período anterior sobre este tema, ou seja, de que assistência médico-hospitalar não era uma atribuição previdenciária.

O Decreto nº. 27.307/49, altera o Regulamento do IAPB, elevando de 12% para 14% da receita anual o teto máximo de gastos com assistência médico hospitalar.

Pelo Decreto nº. 27.664, de 30 de dezembro de 1949, é criado o "Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência da Previdência Social" - SAMDU.

No dia primeiro de maio de 1954, é aprovado, pelo do Decreto nº. 35.448, o "Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões", no qual, segundo Oliveira e Teixeira⁷⁰, os serviços médicos eram pensados em termo amplos (art. 1º). "Os serviços médicos proporcionarão assistência clínica, cirúrgica, farmacêutica ou odontológica aos beneficiários, em ambulatório, hospital ou domicílio, com amplitude que os recursos financeiros e as condições locais permitirem."

Quanto aos benefícios, observa-se também uma progressiva reversão das medidas anteriores de cunho contencionista e uma melhoria na distribuição dos recursos intra-sistema. No período em estudo, foram aprovados diversas leis e decretos que confirmam esta afirmação. Por isso, far-se-á a citação de algumas leis consideradas as principais que referendam o entendimento.

- *Decreto-Lei nº. 7.835/45*: reajusta o valor das aposentadorias e pensões em todos os IAPs e CAPs,(...).

Inclui o auxílio-doença no plano de atribuições do IAPM e de todas as CAPs.

- *Constituição Federal de 18 de setembro de 1946*: define, como condições a serem cobertas pelos benefícios da Previdência Social, além da velhice, da invalidez, e da morte, a maternidade e a doença (art. 157, inciso XVI).

- *Lei nº. 593, de 24/12/48*: restaura, nas CAPs, a aposentadoria ordinária (por tempo de serviço).

- *Lei nº. 1.136/50*: reajusta o valor das aposentadorias e pensões em todos os IAPs e CAPs, com aumentos em torno de 50%.

- *Decreto nº. 31.547/52*: inclui aposentadoria por velhice e auxílio-maternidade no plano de atribuições do IAPI.

⁷⁰ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 161.

- *Decreto n.º. 34.908/54*: amplia a definição de beneficiários dos segurados, para fins de direito aos benefícios pecuniários e serviços, incluindo as filhas e irmãs solteiras entre 18 e 21 anos de idade.
- *Lei n.º. 2.250/54*: concede, aos aposentados e pensionistas de todos os IAPs e CAPs, um abono de emergência, no valor de 30% sobre os benefícios em vigor.⁷¹

No ano de 1953 foi criada a CAPFESP (Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários), que representou a unificação das caixas dos ferroviários em um único organismo, na forma dos demais IAPs. É o fim das Caixas no formato privado.

O Decreto n.º. 35.448/54, aprovou o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e postulava a unificação dos planos de benefícios e serviços para todos os IAPs, o que acabou efetivamente ocorrendo somente com a Lei Orgânica da Previdência Social em 1960. Este plano era bastante amplo, se comparado com o período anterior (1930-1945). O artigo 20 do regulamento estabelecia que as prestações asseguradas pelos Institutos seriam, benefícios e serviços.

- Benefícios para os segurados:

- a) auxílio-doença;
- b) aposentadoria por invalidez;
- c) aposentadoria por velhice;
- d) aposentadoria ordinária;
- e) auxílio-maternidade;
- f) auxílio-funeral.⁷²

Para os dependentes:

- a) pensão;
- b) pecúlio.

- Serviços para os beneficiários em geral:

⁷¹ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 162-164.

⁷² OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 165.

- a) serviços médicos;
- b) serviços complementares.⁷³

A Lei Orgânica da Previdência Social, Lei nº. 3.807, 26 de agosto de 1960, que uniformizou os planos de benefícios e serviços prestados pelos diferentes IAPs, ampliou mais ainda o rol de benefícios e serviços previstos no Regulamento Geral de 1954. A título de benefícios para os segurados acrescentava, em relação a legislação de 1954, aposentadoria especial, pecúlio, auxílio-reclusão e assistência financeira. Para os dependentes acrescentava auxílio-reclusão e auxílio-funeral. Em relação aos beneficiários em geral acrescentava: assistência hospitalar, assistência habitacional e assistência reeducativa e de readaptação profissional.⁷⁴

Os benefícios passaram a ser assegurados a todos os trabalhadores, independente de categoria profissional, que estivessem regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que significa a todas as pessoas ocupando posições no processo de acumulação, reconhecidas e reguladas pelo poder estatal.⁷⁵

Desta forma, categorias profissionais como os trabalhadores rurais, empregadas domésticas, profissionais autônomos e trabalhadores informais, muito embora constituíssem parcela considerável da população ativa economicamente, continuaram não tendo acesso aos benefícios previdenciários, mesmo com a criação da LOPS, em 1960.

A relação entre cidadania e ocupação profissional legal era direta, como o era a do valor dos benefícios e os salários recebidos, visto que estes eram concedidos em função da contribuição, isto é, "do contrato estabelecido entre o Estado, através do Instituto que o representava, e os cidadãos estratificados". Portanto, quanto mais aquinhoadas fosse a categoria profissional na esfera da produção, melhor seria compensada.

Em relação à receita, o período 1945-1964 é marcado pela uniformização da contribuição dos empregados no final do período através da Lei Orgânica da Previdência

⁷³ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 165.

⁷⁴ OLIVEIRA, A. C., op. cit., p. 114.

⁷⁵ SANTOS, op. cit., p. 30.

Social, para o patamar de 8% do salário recebido, pelo aumento da dívida do Estado e das empresas com o sistema e pelo fim da contribuição tripartite ou paritária.

A dívida da União e das empresas (arrecadação própria e dos empregados não repassadas) é pouco tratada na legislação da época, o que facilitava a sonegação. E da previdência aumentava, pois de um lado houve o aumento das despesas (mais benefícios e serviços e em valores mais elevados); de outro lado, o não recolhimento das contribuições devidas pela União e a sonegação das empresas. Segundo consta da mensagem enviada ao Congresso por Jucelino Kubitschek, na abertura do ano legislativo do ano de 1957, as contribuições das três fontes do exercício anterior teriam sido de cerca de 60%. A União havia recolhido apenas 15% do total devido, e as empresas, incluído a contribuição dos segurados 65%⁷⁶.

A Lei Orgânica da Previdência Social eliminou a contribuição tripartite que havia sido criada em 1931. A União passaria a arcar somente com as despesas de administração e pessoal. Com isso, a União reduziu sensivelmente a sua parcela no financiamento do sistema, visto que no ano anterior à aprovação da LOPS, as despesas com pessoal e administração corresponderam a 14% do orçamento.

Dessa forma houve no período aumento de gastos com benefícios e serviços previdenciários, com a inclusão de novos benefícios e serviço e com a elevação do valor dos mesmos, rompendo com o modelo anterior de capitalização ou de seguro social.

O sistema previdenciário desse período, com tendência à repartição, continuou beneficiando aqueles que já eram reconhecidos como cidadãos, ou seja, cidadãos regulados. Houve o que Santos⁷⁷ chamou de melhoria qualitativa (mais e melhores benefícios e serviços). Assim, todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em ocupações não *reconhecidas e definidas* em lei continuaram excluídos da cidadania.

⁷⁶ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 193.

⁷⁷ SANTOS, op. cit., p. 68.

1.3.2 Do regime militar à Constituição Federal de 1988

O ano de 1964 é marcado na história brasileira pela violação da ordem democrática, com a deposição de governo eleito pelo sufrágio universal, via golpe de Estado. A nova ordem política cassou mandatos e direitos políticos, extinguiu partidos políticos, fechou diversas associações civis e interveio massivamente nos sindicatos.

Os trabalhadores e as forças sociais de oposição foram marginalizadas do processo de decisão política. O regime militar buscou sua legitimidade no capital nacional e internacional e nos setores da classe média alta. Segundo Oliveira⁷⁸, implantaram e consolidaram, por meio de seus ideólogos, a ideologia neoliberal.

A incapacidade de as antigas instituições, herdadas do Estado Novo, de oferecerem repostas aos novos grupos sociais, favoreceram a tomada do poder pelos militares. Esses grupos sociais viviam à margem da legislação sindical e lutavam por uma posição na repartição dos resultados oriundos do próprio desenvolvimento econômico e social do país.

Segundo Carbone⁷⁹, a reestruturação do padrão de intervenção social sob o autoritarismo, deu-se pela progressiva incorporação de novos grupos sociais ao sistema de proteção, com extensão de benefícios e tendência à universalização. A principal característica foi a de mais uma vez estar subordinada à política econômica. Assim, as decisões de política social passaram a ser formuladas e implementadas como decisões privativas da burocracia e de segmentos empresariais, ocorrendo com a classe operária a "exclusão controlada"⁸⁰ das instâncias decisórias. "O que aconteceu foi uma peculiar associação entre estatismo e privatização".⁸¹

A previdência social recebeu tratamento prioritário do novo regime pela intervenção em todos os institutos, substituição dos quadros dirigentes (exclusão dos representantes dos empregados e empregadores do colegiado administrativo) e, num segundo momento (início dos anos 70), com a criação de programas assistenciais (LBA, FUNABEM,

⁷⁸ OLIVEIRA, A., op. cit., p. 39.

⁷⁹ CARBONE, op. cit., p. 29.

⁸⁰ MALLOY, op. cit., p. 128.

⁸¹ ABRANCHES, op. cit., p. 53.

PRONAM⁸²). Estes estavam sedimentados na prática do clientelismo, e visavam abafar qualquer possibilidade de insurreição como resposta ao modelo econômico e social adotado.

Dessa forma, o acesso aos benefícios previdenciários⁸³ continuava, por um lado, via cidadania-regulada e pela ótica do autofinanciamento, e, por outro lado, via programas assistenciais, e não pelos direitos dos cidadãos.

As principais medidas no período em estudo foram: a unificação de todos os IAPs, a ampliação da cobertura previdenciária pela incorporação de novas categorias profissionais e a criação de programas assistenciais.

A unificação dos IAPs, exceto o IPASE, no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), foi realizada pelo Decreto nº. 72/66. Com essa medida completou-se a uniformização do plano de benefícios e serviços, iniciada com a LOPS de 1960 e, principalmente, promoveu-se a unificação político-administrativa de todas as agências estatais incumbidas de prover serviços de proteção social. Segundo Oliveira e Teixeira⁸⁴, o processo de unificação caracterizou-se pelo crescente papel do Estado como regulador da sociedade; pelo alijamento dos trabalhadores do jogo político; pelo incremento na política assistencialista da Previdência Social e pelo aumento da insatisfação da população, pois formalmente assegurou amplo rol de benefícios e serviços que não foram implementados na prática. O novo formato de Previdência Social continuava condicionado à contribuição dos segurados, que era insuficiente para atender a todas as demandas estabelecidas na LOPS.

A ampliação da população coberta pela previdência social se deu aos poucos, com a inclusão gradativa de novas categorias profissionais ou grupos de indivíduos.

⁸² LBA (Legião Brasileira de Assistência) tinha como finalidade prestar assistência social às populações carentes. A FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) era responsável pela promoção da política nacional do menor. O PRONAM (Programa Nacional de Alimentação), tinha como objetivo proporcionar alimentação supletiva a gestantes e infantes.

⁸³ Os benefícios previdenciários aqui são entendidos no seu sentido amplo, ou seja, estão incluídos todos os benefícios pecuniários (aposentadorias, pensões, etc) e os serviços (assistência médica, reabilitação profissional, etc).

⁸⁴ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 201-204.

Em 1967, com a n.º. Lei 5.316, os seguros de acidentes passaram para a jurisdição do INPS, tanto no controle como na administração e alocação de recursos. Os seguros de acidente do trabalho deixaram de ser privados.

Em 1971, pela Lei Complementar n.º. 11, foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL). Com isso, pela primeira vez efetivamente a Previdência Social foi estendida aos trabalhadores rurais. A luta pela proteção previdenciária para os trabalhadores rurais iniciara-se na década de 50, pelas Ligas Camponesas⁸⁵. Em 1963 foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, que previa a concessão de benefícios e serviços. Somente teve efeitos práticos a partir de 1971, com o PRORURAL, pois "por trás dos objetivos solenes do Estatuto, nada se esclarecia quanto às formas de financiamento do programa pretendido"⁸⁶.

A criação do PRORURAL foi acompanhada da destinação de fundos específicos para a manutenção (FUNRURAL), como também das fontes de custeio.

O plano de benefício para o trabalhador rural previa a concessão dos seguintes benefícios e serviços: aposentadoria por idade e invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço de saúde e serviço social (art. 2.º, da Lei Complementar n.º. 11).

O benefício da aposentadoria por velhice ou invalidez era concedido para somente um integrante do grupo familiar, ou seja, para o chefe ou arrimo. Com isso as mulheres somente se aposentavam na hipótese de falta do marido ou na renúncia deste à condição de chefe do grupo familiar⁸⁷.

Em 1972, pela Lei n.º. 5.859, a proteção previdenciária foi estendida aos empregados domésticos.

⁸⁵ SANTOS, op. cit., p. 73-74.

⁸⁶ SANTOS, op. cit., p. 74.

⁸⁷ A pensão por morte era concedida segundo a ordem preferencial dos dependentes e numa prestação mensal equivalente a 30% do salário mínimo de maior valor do país (art. 6.º). O auxílio-funeral era devido pela morte do trabalhador rural chefe ou arrimo da unidade familiar ou de seu cônjuge dependente, na importância de um salário mínimo de maior valor do país (art. 9.º). Os serviços de saúde eram prestados a todos os integrantes da unidade familiar, de forma de total e gratuita ou parcial, segundo a renda familiar do trabalhador (art. 12). Estavam restritos à capacidade financeira do FUNRURAL. O serviço social visa à melhoria dos hábitos e condições de existência, nos desajustamentos individuais e da unidade familiar. Estavam restritos a capacidade financeira do FUNRURAL (art. 13).

Em 1973, pela Lei nº. 5.850, os benefícios previdenciários foram estendidos aos trabalhadores urbanos autônomos.

Dessa forma, com a incorporação das categorias profissionais dos domésticos e dos autônomos ao sistema previdenciário, praticamente todos os trabalhadores urbanos estavam protegidos, ou seja, aqueles que estavam regulados pela Consolidação das Leis Trabalhista (CLT). A exceção ficava por conta dos que permaneciam no mercado informal de trabalho ou desempregados.

A política de incorporação de novas categorias ou grupos de indivíduos ou a ampliação dos benefícios continuou com a instituição do: a) salário-maternidade, pela Lei 6.136/74; b) com a proteção aos maiores de 70 anos ou inválidos, que tivessem contribuído pelo tempo mínimo de 12 meses ao sistema ou exercido função, mesmo sem contribuir, que fosse vinculada à Previdência Social, por igual período. O valor do benefício protetivo dos idosos correspondia a metade do maior salário mínimo vigente no País (art. 2º, I). Este benefício foi denominado de Renda Mensal Vitalícia e era de natureza assistencial; c) com a instituição da contagem recíproca de tempo de serviço público federal e de atividade privada para efeitos de aposentadoria (Lei nº. 6.226/75); d) a extensão do seguro acidente de trabalho aos trabalhadores rurais, a cargo do FUNRURAL (Lei nº. 6.195/74); e) com a extinção das contribuições sobre os benefícios da previdência e f) restabelecendo o pagamento da aposentadoria integral para aqueles que retornassem à atividade e para aqueles que ingressassem na previdência após ter completado 60 anos (Lei nº. 6.243/75).

Cabe destaque a criação nesse ano de 1974, do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), ao qual caberia supervisionar o INPS. Permaneceram ainda distintos regimes previdenciários, a saber: o militar, o dos servidores públicos federais, o dos servidores públicos estaduais, o dos trabalhadores urbanos, regidos pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INPS⁸⁸, o dos empregados em poupança e empréstimos e o dos trabalhadores rurais, regido pelo FUNRURAL. Destaca-se também, nessa época a aprovação da Consolidação das Leis de Previdência Social, pelo Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1977, que reuniu toda legislação previdenciária.

⁸⁸ "O INPS, como a maior instituição previdenciária, abrangia mais de 80% da população com registro formal em carteira de trabalho, tinha como sistema de contribuições o regime contratual obrigatório, no qual o benefício está ligado à contribuição; prevalecia a noção de 'seguro social' ou *assurance* e cumpria-se a função de *redistribuição horizontal de renda*, tendo como regime o de *repartição simples*". CARBONE, op. cit. p. 31.

Em 1977 foi promovida nova reforma no sistema previdenciário, pela Lei nº 6.139, que criou o Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS). As reformas deram-se basicamente "em sua dimensão institucional por uma *especialização* dos órgãos previdenciários."⁸⁹ Contudo, houve significativo avanço rumo à Seguridade Social, principalmente no que se refere à assistência médica. Essa mudanças foram impulsionadas principalmente pela crise econômica (esgotamento do PND I - Plano Nacional de Desenvolvimento). A insatisfação ficou latente nas eleições de 1974, quando foi realizada a primeira eleição pós-golpe, na qual ficou clara a falta de apoio da classe média e populares ao governo militar.

Para a concretização da tendência à universalização do atendimento da assistência médica, tornou-se necessário:

- a) separá-la do setor de benefícios;
- b) conseguir novas fontes receita.

O projeto de SINPAS vem atender à primeira condição, separando INPS, IAPAS e INAMPS⁹⁰. "(...) A desvinculação da assistência médica da concessão dos demais benefícios não foi acompanhada no entanto de medidas efetivas de aporte financeiro permanecendo a contribuição dos segurados como o esteio da Previdência"⁹¹.

Os beneficiários da Previdência Social no sistema SINPAS faziam parte da população urbana e rural que estivessem incluídos pela noção de segurados, ou seja, em razão do exercício de uma atividade remunerada, com ou sem vínculo empregatício, nos termos da legislação, sendo seus dependentes aqueles que por seu intermédio estivessem contemplados em lei. Eram também beneficiários os maiores de 70 anos ou inválidos, não abrangidos por outra forma de proteção previdenciária. Estavam fora do SINPAS todos aqueles que possuíam outro regime previdenciário.

⁸⁹ CARBONE, op. cit., p. 33.

⁹⁰ O INPS (Instituto Nacional de Seguro Social), tinha como função a concessão e manutenção dos benefícios e serviços. O INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), visava prestação de assistência médico-odontológica. IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social), era responsável pela gestão financeira e patrimonial de todo o sistema, da arrecadação das contribuições e de sua fiscalização e distribuição dos recursos para os órgãos do SINPAS.

⁹¹ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 259.

A assistência médica (serviços) a partir de 1974 foi estendida a todos, mesmo para aqueles que trabalhavam na informalidade ou estavam desempregados. A partir dos estudos de Oliveira e Teixeira⁹², pode-se afirmar que a prestação da assistência médica a partir de 1966 tomou as seguintes características : a) extensão da cobertura previdenciária de forma a abranger a quase totalidade da população urbana - e ainda parte da população rural - e era assumida como um direito consensual ou natural; b) privilegiamento da prática médica curativa, individual, assistencialista e especializada, em detrimento de medidas de saúde pública, de caráter preventivo e de interesse coletivo; c) a formação de um complexo-médico-industrial resultante dessa prática médica curativa e individual, e que foi responsável pelas elevadas taxas de acumulação do capital das grandes empresas monopolistas internacionais na área de produção de medicamentos e de equipamentos médicos; d) a priorização da contratação de serviços de terceiros em detrimento dos serviços médicos próprios da Previdência Social (Em 1960, 50% das atividades médicas se faziam no âmbito previdenciário. Já em 1975 alcançavam 90%). Esta submissão do setor privado à Previdência Social não veio prejudicar a expansão do primeiro, mas favorecê-la. "O instituto passa a ser o grande comprador de serviços ao setor privado, de tal forma que, em 1967, dos 2.800 hospitais existentes no País, 2.300 estavam contratados pelo INPS".⁹³

A opção pela compra de serviços médicos aos produtores privados, em detrimento dos serviços próprios previdenciários, não era fato isolado e tinha suas bases nas cartas constitucionais da época. O art. 170 da Constituição de 1967, repetido na de 1969 (art. 163), assim estabelecia:

Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.
Parágrafo único - Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

Em relação ao custeio do sistema previdenciário, o governo ditatorial introduziu o princípio da precedência de fonte custeio ao acrescentar um parágrafo no art. 157, da Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº. 11/65, que assim estabelecia: "Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na

⁹² OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit. p. 259.

⁹³ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 211.

previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total"⁹⁴.

O custeio era feito da seguinte maneira: na área urbana, a partir do salário recebido pelo empregado com a aplicação de uma alíquota de 8%, tanto para o empregado como para a empresa. Cabia à empresa a contribuição de 4% sobre a folha de salário dos empregados para o custeio do salário-de-família e 0,3% para o salário-maternidade. As empresas contribuía para a cobertura dos riscos de acidente de trabalho. O percentual era de 0,4%, 1,2% ou 2,5% da folha de salários, em função do grau de risco da atividade, se leve, médio ou grave.

A União respondia com as despesas de administração geral e deficiências financeiras oriundas do plano de prestações. O aporte era feito a partir da cobrança de uma taxa, denominada quota de previdência.

A contribuição dos empregados domésticos tinha por base o salário mínimo regional, no qual se aplicava o percentual de 8% tanto para o segurado quanto para o empregador.

Os segurados autônomos contribuía a partir da renda auferida e em uma escala móvel.

Na área rural, os empregadores contribuía com 2% do valor da produção anterior; 1/20 do valor de sua propriedade mantida sem cultivo e 0,5% para acidente de trabalho. Os pequenos produtores, que cultivavam sem a contratação de empregados permanentes, proprietários ou não, contribuía com 2% sobre o valor da comercialização da produção (art. 15, I, da Lei Complementar nº. 11/71).

As empresas urbanas contribuía também para o custeio do FUNRURAL com 2,4% sobre a folha de salários.

⁹⁴ MARTINS, op. cit., p. 34.

A década de 80 inicia sob forte crise econômica responsável pela recessão, desemprego, redução dos salários e endividamento interno e externo, o que afetou, imediatamente, a condução das questões sociais. A Previdência Social *lato sensu*, era a expressão das políticas de proteção social. Assim, o nível de desemprego e a contenção salarial afetaram diretamente o padrão de financiamento do gasto social e levaram ao esgotamento e crise do sistema previdenciário (1981 a 1985).

Associado a isso, a histórica prática dos governos em destinar recursos previdenciários à implementação de grandes projetos de interesse político e econômico do Estado tornou o sistema deficitário. Em razão disso, da crise econômica, (no início da década de 80), e da abertura política, que ensejou o aumento das reivindicações para aumento da população coberta pela previdência social, houve redução principalmente nos valores dos benefícios com a introdução de critérios reducionistas na fórmula de cálculo dos mesmos. Estas distorções somente foram corrigidas com o advento da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

Durante o governo de João Batista Figueredo, foram tomadas algumas medidas visando a solucionar o déficit do sistema, tais como:

a) elevação da alíquotas de alguns produtos importados;
b) autorização para o Tesouro emitir ORTN para cobrir o déficit de caixa da Previdência para com a rede bancária, ao mesmo tempo que alterava a legislação nos seguintes itens:

1. passavam a contribuir para a União os aposentados e pensionistas numa escala de 3% e 5% do valor do benefício;
2. aumento da contribuição das empresas de 8% para 10% sobre a folha de salários;
3. aumento da contribuição dos empregados numa escala entre 8,5% e 10%, com base em tabela salarial progressiva; e
4. elevação da contribuição dos funcionários públicos estatutários de 5% para 6% de seu vencimentos.⁹⁵

⁹⁵ CARBONE, op. cit., p. 39.

Destaca-se, segundo Carbone⁹⁶, no período compreendido entre 1964 e 1988, que embora o modelo previdenciário tenha evoluído rumo à universalização, acabou sedimentando aspectos qualitativos e quantitativos de uma política compensatória previdenciária, consagrando assim um modelo de estratificação da cidadania, ao vincular os benefícios monetários às contribuições pretéritas. Especialmente durante o regime militar, com a violação da ordem democrática, houve explicitamente um retrocesso na "dimensão democrática da cidadania"⁹⁷. Permaneceu a noção de cidadania distinta de qualquer conotação pública e universal.

A política governamental, que durante o período militar se dava a partir do projeto de modernização tecnológica do sistema produtivo, acarretou por um lado menor número de trabalhadores empregados, principalmente na indústria; por outro lado, favoreceu os trabalhadores cuja mão-de-obra era mais qualificada. O sistema dependia basicamente do volume de emprego, não evoluindo rumo a uma política distributiva. Ao contrário, acentuou o caráter compensatório da previdência social. Quando houve políticas distributivas, ocorreram via programas assistenciais paternalistas e "tiveram a função de 'colchão amortecedor' dos conflitos sociais derivados das condições de vida em que se encontravam submetidas as classes subalternas..."⁹⁸. Segundo Santos,⁹⁹ a política governamental desse período foi um retrocesso, em termos redistributivos, também para as empresas. Estas, com a introdução de altas tecnologia, tornaram-se de alta produtividade e lucratividade, e, por isso, contribuíam proporcionalmente menos que empresas de baixa lucratividade e alta taxa de emprego.

A manutenção da estrutura do sistema previdenciário a partir da lógica de auto-sustentação financeira (o financiamento a partir dos salários) ou de seguro social ao invés de seguridade, impossibilitou o acesso aos benefícios justamente daqueles que mais necessitavam, a saber: os desempregados, subempregados, trabalhadores informais.

A inclusão dos trabalhadores rurais e dos indivíduos maiores de 70 anos ou inválidos à proteção previdenciária significou um avanço da noção de seguro social à seguridade. Contudo, não houve um rompimento total daquela para com esta. Para os rurais,

⁹⁶ CARBONE, op. cit., p. 38.

⁹⁷ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania**: do direito aos direitos humanos. São Paulo: Acadêmica, 1993. P. 73.

⁹⁸ CARBONE, op. cit., p. 18.

⁹⁹ SANTOS, op. cit., p. 81-82.

em que pese o financiamento do FUNRURAL decorrer também de outras fontes (empresas urbanas), continuaram as trabalhadoras rurais e seus filhos não tendo acesso aos benefícios em igualdade com o "chefe ou arrimo do grupo familiar" (aposentadoria por idade e invalidez; auxílio-acidente de trabalho e auxílio-doença)¹⁰⁰. Já para os indivíduos maiores de 70 anos ou inválidos, mesmo não estando a concessão da renda mensal vitalícia condicionada à manutenção da qualidade de segurado no ato do requerimento do benefício¹⁰¹, estava condicionada à comprovação do exercício de atividade profissional, reconhecida em lei e formalizada na Carteira de Trabalho e Previdência Social, por 12 ou mais meses, ou então pela contribuição para o sistema previdenciário em igual período em decorrência do exercício de atividade profissional. Assim, a concessão desse benefício de natureza essencialmente assistencial não estava desvinculada totalmente do caráter contributivo.

Para Santos¹⁰², a inclusão dos trabalhadores rurais na proteção previdenciária significou avanço na promoção da cidadania, o rompimento com a noção de cidadania-regulada e com a noção contratual dos direitos sociais. A contribuição para o financiamento do FUNRURAL se baseia na existência do trabalho, contribuição social básica e a pauta de direitos sociais igualmente básica.

Com a assistência médica, ocorreu efetivamente a universalização que requeria a inclinação à Seguridade Social, trazendo inegáveis efeitos redistributivos, e não apenas compensatórios. A partir de 1974, o acesso a esta prestação foi desvinculado da contribuição pretérita. Contudo, viu-se, desde o início do governo militar, a privatização da assistência médica através da compra desse serviço pelo poder público junto à iniciativa privada. Como referido acima, a nova política assumiu em 1967 (art. 170, da CF) contornos constitucionais.

Enfim, a ampliação da população coberta pela previdência social, bem como o rol de benefícios, consistiram muito mais em sustentáculos da legitimação do Estado em face da massa de necessitados do que na conquista por parte destes do exercício de suas cidadanias. A

¹⁰⁰ As mulheres trabalhadoras rurais e os dependentes do segurado chefe ou arrimo- historicamente era o do sexo masculino - passaram a ter direito aos benefícios previdenciários em igualdade somente com o advento da Constituição Federal de 1988. Tinham direito somente ao benefício da pensão por morte e assistência médica, na qualidade de dependentes.

¹⁰¹ A legislação previdenciária da época estabelecia que, para ter direito aos benefícios, teria o postulante manter a qualidade de segurado, ou seja, não estar desempregado ou sem contribuir para os cofres previdenciário por determinado tempo, que vinha estabelecido no art. 7º da CLPS.

¹⁰² SANTOS, op. cit., p. 85.

progressiva extensão da cobertura não alcançou a universalizar a cidadania, mas sim agregar distintas cidadanias.

A gradativa abertura política ocorrida a partir do final da década de 70 possibilitou a rearticulação das forças políticas defensoras da redemocratização do país e da universalização dos direitos sociais. Esse novo momento político repercutiu na elaboração da Constituição Federal de 1988. A República Federativa do Brasil foi promulgada como sendo um Estado Democrático de Direito. O direito à cidadania e à dignidade da pessoa humana foram inscritos como seus fundamentos, e a Seguridade Social como um direito fundamental e instrumento para que o Estado alcançasse os fins a que se propôs. Dessa maneira, a previdência social foi recepcionada dentro de uma perspectiva ampla e universal. Neste momento o direito à cidadania, mediante acesso à proteção securitária, passou a estar próxima a um código de valores políticos e éticos, como se verá no próximo capítulo.

CAPÍTULO II

O ACESSO AOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS A PARTIR DA NOÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Foi demonstrado no capítulo anterior como surgiu e se desenvolveu a previdência social no Brasil e os mecanismos necessários para ter acesso a ela. Neste capítulo busca-se em um primeiro momento a delimitação, mesmo que não exaustiva, do conceito de seguridade social. Em um segundo momento, pretende-se demonstrar pela análise da legislação ordinária a inserção dela dentro do Estado Democrático de Direito, seus objetivos, espécies que a compõem, a população coberta e a reversão da tendência universalizante ocorrida a partir dos anos de 1992/93.

2.1 Conceito da seguridade social

A noção de proteção coletiva para o "enfrentamento dos riscos e encargos inerentes à fragilidade humana"¹⁰³ encontra suas raízes em anseios datados de épocas muito remotas, sediadas na mente humana¹⁰⁴. Contudo tais medidas, como então instituídas, não configuram uma noção global de proteção ao economicamente débil. "Não configurava um

¹⁰³ FREITAS, op. cit., p. 45.

¹⁰⁴ ARISTÓTELES (384 a 322 a.C), na obra *Política*, trad. Mário da Gama Kury, Editora Universidade de Brasília, 1985, cap. V, p. 55/56, ao tratar da teoria de Hipódamos, inventor da arte de planejar cidades, refere que ele propôs uma lei na qual "os filhos de cidadãos mortos em guerra teriam o sustento assegurado pela cidade, supondo que tal medida nunca havia sido prevista em leis de outros povos". COIMBRA, J. R. Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1991. P. 11, refere que em Teofrasto (228 a. C) encontra-se referência à associação existente na Hélade, cujos membros contribuíam para um fundo, à conta do qual era prestado socorro aos contribuintes que viessem a ser atingidos pela adversidade. DAIBERT, op. cit., p. 66, informa que em Atenas os cidadãos que por doenças não pudessem atender à sua própria subsistência, eram auxiliados, como o Estado educava os filhos dos que morriam em sua defesa. No Império Romano, existiam associações semelhantes e outras de caráter militar que pagavam indenizações no caso de transferência ou baixa do filiado. Outras, de artesanato, tinham por finalidade prestar assistência, enterro e sepultura aos membros falecidos. Segundo Coimbra, foi, senão no Direito Romano, ao menos na Lei Lombarda, que incorporava a magnitude daquele, a mais antiga concepção da responsabilidade patronal pelo acidente de trabalho (COIMBRA, op. cit., p. 18).

sistema protetor, nem com elas se materializava, desde logo, um direito assegurado ao cidadão protegido, um direito subjetivo à proteção"¹⁰⁵. Porém, não é difícil reconhecer nelas o princípio norteador da solidariedade social.

Na Idade Média a evolução sócio-econômica propiciou o ressurgimento das trocas comerciais e o incremento das concentrações urbanas, levando os artesãos a se associarem em guildas e corporações de ofícios. As guildas eram associações de proteção mútua, que ampliaram o círculo de atuação dos artesãos, regulamentando o trabalho e elevando-as ao nível de verdadeiras corporações profissionais. Segundo Coimbra¹⁰⁶, entre essas corporações não faltou quem tivesse imaginado um esboço de seguro social, mesmo faltando o cunho estatal e compulsório do seguro social moderno. Tais formas de proteção do trabalhador jamais lograram moldar um sistema apoiado na solidariedade, endereçado a toda uma classe ou categoria da população, nem mesmo a uma profissão.¹⁰⁷ Outras formas que apresentavam uma certa proteção social na época, como a assistência pública e a beneficência privada, não se faziam sob o pressuposto de um dever social a cumprir, uma obrigação da coletividade.

O paradigma de proteção social acima delineado manteve-se sem grandes alterações até eclodir a Revolução Francesa¹⁰⁸, e com ela a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. Nesta, o auxílio prometido para garantir a segurança do homem ante os riscos da vida passava a ser uma dívida da sociedade e um direito do cidadão. Contudo, a instauração, pela legislação, de alguma política de seguridade social aumentaria a área de atuação do Estado e criaria novos encargos. Pretensão de tal magnitude afrontava o pensamento dominante, para o qual o Estado deveria eximir-se de intervir na vida econômica.

As relações econômicas entre indivíduos deveriam firmar-se na autonomia da vontade, pedra angular da teoria inspiradora do sistema. O cidadão, livre mas isolado no meio social, recebia a segurança do império de sua vontade, dela ficando dependente, teoricamente, seu sucesso ou insucesso.¹⁰⁹

¹⁰⁵ COIMBRA, op. cit., p. 11.

¹⁰⁶ COIMBRA, op. cit., p. 20.

¹⁰⁷ Eram organizadas de forma muito semelhante aos seguros privados. Segundo LEITE, Celso Barroso. **Um século de previdência social: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. P. 17.

¹⁰⁸ A Revolução Francesa (1789) "foi o ponto culminante de um movimento de idéias que mudou a face do mundo e que tem raízes não somente na França, mas em todos os centros vitais do pensamento europeu nos sécs. XVII e XVIII. Pensamento que vem sobretudo de Hobbes e Locke, de Spinoza, Descartes, Montesquie, Voltaire, Diderot e Rousseau". ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTRERNACIONAL. V 18, 1991. P. 9855.

¹⁰⁹ COIMBRA, op. cit., p. 22.

O pensamento liberal clássico, desde o início teve seus críticos, aos quais com passar dos tempos, foram-se juntando muitos outros (movimentos sindicais, partidos políticos vinculados à classe operária, Igreja Católica). Defendiam a intervenção estatal para assegurar ao homem os meios de ser de fato livre, garantindo-lhe a satisfação de suas necessidades básicas, pois de nada valeria ter direitos sem poder exercê-los.

Gradativamente foi-se consolidando o entendimento de que a colisão dos interesses coletivos com os individuais, sempre que extremados, coloca em risco a estabilidade social. Reconhecia-se que a livre concorrência nem sempre harmonizava os interesses do conflito, ameaçando a liberdade dos cidadãos economicamente débeis. Assim passou-se a admitir a intervenção do Estado para corrigir excessos e distorções, pois que o fim do mesmo é o bem comum.

A consciência de que a situação de necessidade do cidadão não decorria de sua imprevidência ou insucesso pessoal trouxe para o mundo político-jurídico o sentimento da solidariedade. Com isso passou-se a admitir como dever social a aplicação de parcela substancial da receita tributária na manutenção e auxílio ao desafortunado, quando tal não fosse possível pelo próprio esforço.

Com a I Revolução Industrial, a intranqüilidade que acarretavam os sistemas mutualistas de assistência pública e beneficiência privada se agravou. "Além do desemprego que gerou, da baixa remuneração do trabalho em face do excesso de braços oferecidos, a I Revolução Industrial somou aos riscos já existentes mais dois : o desemprego e o risco específico de infortúnios do trabalho."¹¹⁰

Foi na Alemanha, em 1883-1889, por iniciativa do chanceler Otto Von Bismarck, instituído o primeiro sistema de seguros sociais obrigatórios. Inicialmente ele cobria os riscos por acidente de trabalho, com a dispensa de o obreiro provar a culpa do empregador. No mesmo ano foi aprovada legislação instituindo a cobertura na hipótese de doença (seguro-doença), e em 1899 a do seguro-invalidez e da velhice.

¹¹⁰ ENCICLOPÉDIA SARAIVA DE DIREITO. **Edição comemorativa do sesquicentenário da fundação dos cursos jurídicos no Brasil.** Prof. R. Limongi França (Coord.). CARDONE, Marly A. Previdência Social I. São Paulo: Saraiva, v. 60, p. 456, 1977.

Imediatamente, essas medidas protetivas aos trabalhadores foram seguidas e defendidas pela grande maioria dos países e organismos internacionais, com destaque: a) para a Constituição Mexicana de 1917¹¹¹ ao constitucionalizar, pela primeira vez, o direito ao seguro social; b) a Constituição de Weimar (1919); c) o Social Security Act, dos Estados Unidos aprovado em 1935. "Por esta lei, foi instituído um sistema de pensões em razão de velhice, desemprego e aos supérstites de trabalhadores assalariados, custeado por contribuições dos empregados e dos empregadores"¹¹². Era um verdadeiro sistema de seguro social complementado por medidas assistenciais "aos filhos, à criação dos filhos e aos cegos"; d) a Rússia, que em 1937 abandonou o seguro social ao estender o direito à assistência médica a toda a população, por conta do orçamento do Estado, instituiu verdadeiro princípio de seguridade ou segurança social, mas não fez referência àquela terminologia; e) a Carta do Atlântico de 1941, que proclamava melhores "condições de trabalho, progresso econômico e segurança social"¹¹³; f) a Declaração de Santiago (Chile), resultante da I Conferência Interamericana de Segurança Social, que proclamou que cada país deve criar suas instituições a partir de valores humanos e ressaltou que as gerações ativas devem "sustentar as gerações eliminadas da vida produtiva"¹¹⁴; g) a Declaração da Filadélfia, de 1944, postulava a adoção de medidas de seguro social e assistência pública, já existentes, com a ampliação do leque de eventos e beneficiários; h) o Plano Beveridge¹¹⁵ de 1942 e i) a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, que "agasalha apenas uma noção estreita de segurança social"¹¹⁶, defendiam a ampliação dos sistemas de proteção social, um "amparo generalizado do cidadão contra os riscos sociais"¹¹⁷. Neste momento da história, o paradigma dominante de proteção social passou do seguro social para a seguridade ou segurança social.

¹¹¹ O seguro social foi assegurado constitucionalmente pela primeira vez na Constituição Mexicana.

¹¹² CARDONE, Marly A. **Previdência, assistência, saúde - o não trabalho na Constituição de 1988**. São Paulo: Ltr, 1990. P. 18.

¹¹³ Id. *ibid.*, p. 19.

¹¹⁴ Id. *ibid.*, p. 19.

¹¹⁵ "O Plano Beveridge", que na realidade é um relatório seguido de um plano com conclusões e proposições que serviram de base para a reforma da previdência social Inglesa, após a II Grande Guerra, tornou-se um "clássico da matéria" segundo LEITE, *op. cit.*, 1983, p. 21. Tinha na sua essência "a cobertura universal como direito de cidadania". Propunha que a constituição de um plano de seguridade social deveria seguir os seguintes princípios: universalidade (extensão de todos os benefícios da seguridade a toda a população); generalidade (cobertura de todos os riscos essenciais: doença, acidente, velhice, desemprego, pobreza absoluta); unicidade (gestão por uma única instituição, sob forma de serviço público do Estado) e uniformidade (estabelecimento de benefícios uniformes e não proporcionais à renda).

¹¹⁶ CARDONE, *op. cit.*, p. 20.

¹¹⁷ COIMBRA, *op. cit.*, p. 28.

O seguro social até então:

era uma prática ainda basicamente civil apenas organizada e tornada compulsória (para certos setores) pelo Estado, que era um contribuinte do sistema. Tratava-se de que cada *trabalhador* garantisse, em grande parte por seus próprios meios, a continuidade de rendimentos proporcionais a seu salário em caso de infortúnio que o afastasse da produção (um instrumento paralelo ao salário).¹¹⁸

A seguridade social ou segurança social decorre de uma evolução do seguro social, quando este deixou de estar ligado somente à proteção dos empregados para envolver trabalhadores de outras categorias, inclusive os próprios empregadores. O alargamento da população coberta foi também acompanhado de uma ampliação dos eventos cobertos. Inicialmente estes eventos eram chamados de riscos, os quais acarretavam uma situação de impossibilidade de sustento próprio e da família, um determinado dano. Contudo, outros acontecimentos incertos ao momento e à vontade trazem aumento de despesas que, se não atendidas por uma provisão, podem levar as pessoas ao estado de necessidade (Ex.: nascimento e criação de filhos e o matrimônio). Dessa forma, do conceito de risco, com base no seguro social, passou-se à noção de contingência humana, ou seja, com base na seguridade social¹¹⁹.

A idéia essencial da seguridade social é dar aos indivíduos e a suas famílias tranquilidade no sentido de que, na ocorrência de uma contingência (invalidez, morte etc.), a qualidade de vida não seja significativamente diminuída, proporcionando meios para a manutenção das necessidades básicas dessas pessoas.¹²⁰

Para Viana, em linhas gerais, pode-se identificar duas vias pelas quais caminham as definições de seguridade social¹²¹.

Na primeira, o uso da expressão

aponta para uma concepção social, baseada no suposto de que a cidadania implica, além dos direitos civis e políticos, o elemento social que se refere a

¹¹⁸ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 178.

¹¹⁹ CARDONE, op. cit., 1990, p. 22.

¹²⁰ MARTINS, op. cit., p. 41.

¹²¹ VIANA, Maria Lúcia T. Werneck. Perspectivas da seguridade social nas economias centrais : subsídios para discutir a reforma brasileira. *In: A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília: CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, Pesquisas, v. IV, n. 13-14, 1994.

tudo o que vai 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 um ser civilizado de acordo com os padrões que prevaleçam na sociedade.

Na segunda, o uso da expressão aponta para um entendimento que procura

demarcar pragmaticamente o conceito. (...) O termo indica os programas estabelecidos em âmbito governamental que salvagam os indivíduos em situações de interrupção ou perda da capacidade de auferir rendimentos do trabalho e/ou quando certos gastos especiais (decorrentes de casamento, nascimento ou morte) diminuem seu poder aquisitivo.

Intenções de realizar comparações empíricas, medir eficiência, avaliar custos, descrever alternativas, anima estas abordagens operacionais, para as quais são relevantes as práticas e não os princípios.

A questão determinante da seguridade social está em saber qual o tratamento (proteção social) que a sociedade contemporânea pretende dar a seus cidadãos diante das contingências sociais. A partir disso e dos conceitos acima citados, buscar-se-á demarcar os contornos constitucionais da seguridade social inserida, na Constituição Federal de 1988.

2.2 A seguridade social inserida na Constituição Federal de 1988

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 informa que a República brasileira constitui-se em Estado Democrático de Direito¹²² e tem dentre os seus fundamentos o direito à cidadania e à dignidade da pessoa humana. Sob o Título VII - Da Ordem Social, Capítulo I, o artigo 193, estabelece que "A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social". No Capítulo II, o legislador constituinte informa que a concretização das políticas públicas de proteção social se dará a partir do que foi denominado de Seguridade Social, e esta se constituirá na garantia de direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. A noção de seguridade social delineada na

¹²² Para CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra-Portugal: Almedina, 1991. P. 73-83, "..., o princípio do Estado de direito, exprime, de forma global, a idéia de uma 'ordem justa de paz' estadualmente garantida através do direito". Mais adiante, ao tratar dos pressupostos materiais inerentes ao princípio do Estado de Direito Democrático, informa que podem ser sintetizados em três elementos: "juridicidade, constitucionalidade e direitos fundamentais." Sobre este último (objeto de maior interesse do presente estudo), informa que "O Estado de direito é, por último, um *Estado de direitos fundamentais*. A Constituição garante a efectivação dos direitos e liberdades fundamentais do homem, na sua complexa qualidade de *pessoa, cidadão e trabalhador*". Nesse sentido, o Estado de direito é um "Estado de distância, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos". Por outro lado, o Estado de direito é um Estado "antropologicamente amigo", ao respeitar a "dignidade da pessoa humana" e ao empenhar-se na "defesa e garantia da *liberdade, da justiça e da solidariedade*".

Constituição Federal de 1988 alinha-se na primeira das definições apresentadas por Viana, no item anterior.

Dessa forma, a seguridade social surge como instrumento de realização dos fins do Estado, devendo as políticas públicas buscar o seu sentido finalístico, ou seja, garantir um padrão de vida e sociabilidade em níveis dignos para a pessoa humana (dignidade da pessoa humana).

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 3,^o como objetivos fundamentais do Estado construir uma sociedade livre justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem comum, sem preconceitos. E também, ao prever como direitos dos cidadãos amplo rol de direitos e garantias fundamentais (art. 5^o), de direitos sociais (art. 6^o e 7^o) e políticos (art. 14), desvincula o direito à cidadania de uma profissão reconhecida em lei (cidadania regulada)¹²³. Com isso, houve um avanço para uma cidadania vinculada a um código de valores políticos. Assim, o direito à cidadania se efetiva quando garantido o acesso a todos os níveis de direitos (civis, políticos, sociais) e de forma universal.

A garantia da participação popular na constituição do poder, na gestão e na administração dos recursos públicos, a exemplo da gestão e administração da seguridade social e na construção de uma sociedade livre e solidária, dá à cidadania o que Andrade¹²⁴ denominou de "potencial democrático".

Significa que o sentido democrático da cidadania é um discurso postular da possibilidade permanente do dissenso (conflito), ao defender a existência da pluralidade discursiva e do direito aos direitos, indefinidos, não congelados. Tal dimensão pode trazer, em seu bojo - tal qual a dimensão autoritária pode trazer um caráter legitimador - um caráter contestatório da dominação capitalista, podendo questionar, inclusive, suas próprias contradições e fundamentos, entre os quais a apropriação da cidadania como um instrumento de legitimação do Estado.¹²⁵

¹²³ SANTOS, op. cit., p. 68.

¹²⁴ ANDRADE, op. cit., p. 73.

¹²⁵ ANDRADE, op. cit., p. 73.

A dignidade da pessoa humana é aclamada pelos constitucionalistas contemporâneos, dentre eles, Sarlet¹²⁶, como sendo um princípio (e valor) de maior hierarquização de nossa e de todas as ordens jurídicas que a conheceram. Sustenta o autor citado uma dimensão dúplice da dignidade da pessoa humana, que se manifesta, simultaneamente, como expressão da pessoa humana (vinculada à idéia de autodeterminação no que diz respeito às decisões essenciais a respeito da própria existência), bem como necessidade de sua proteção por parte da comunidade e do Estado. Dessa maneira, esse princípio, para sua efetivação, impõe uma postura negativa (direitos civis) e, ao mesmo tempo, positiva do Estado (prestacional).

A Constituição, pela primeira vez na história constitucional, positivou a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (a pessoa como fundamento e fim da sociedade e do Estado) e, dotou-a, além de conteúdo ético e moral, de eficácia formal e material.

Como princípio fundamental traduz a certeza de que o artigo 1º, inciso III, de nossa Lei Fundamental não contém apenas (embora também e acima de tudo) uma declaração de conteúdo ético e moral, mas que constituiu norma jurídico-positiva dotada, em sua plenitude, de *status* constitucional formal e material e, como tal, inequivocadamente carregado de eficácia, alcançando, portanto - tal como sinalou Benda - a condição de valor jurídico fundamental da comunidade.¹²⁷

O Estado atingirá os fins a que se propôs (art. 1º e 3º da CF) se garantir proteção social, de forma universal. O legislador constituinte instrumentalizou (no sentido jurídico) o Estado e a sociedade para que se cumpra tal desiderato pela seguridade social. Esta é precedida das relações de acesso e acumulação de riquezas (salários e rendas), pois as políticas de proteção social têm, na sua essência, a função de distribuir ou redistribuir renda (princípio da distributividade). Essas relações (acesso e acumulação de riquezas) são baseadas, na Constituição brasileira, nos princípios do primado do trabalho (art. 193) e da livre iniciativa (art. 1º, IV). Com isso, se, por um lado, assegurou a possibilidade de alguns acumularem mais riquezas que outros, por outro lado, assegurou, pela ação do Estado, a proteção social desses, mesmo que mínima, diante das contingências sociais (doença, invalidez, morte, acidente do trabalho, velhice e reclusão).

¹²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. P. 85.

¹²⁷ SARLET, op. cit., p. 71-72.

A opção dos legisladores constituintes por um sistema de proteção social (seguridade) amplo e universal, em atendimento ao preceituado nos artigos 1º e 3º, é percebida no rol de objetivos atribuídos à seguridade social, no artigo 194, parágrafo único, incisos I a VII, que serão, adiante, individualmente estudados.

2.3 Objetivos da seguridade social

A Constituição Federal de 1988, ao adotar o conceito de seguridade social, reconheceu que os direitos sociais são orientados para toda a população, representando um avanço na linha da universalização ao acesso dos benefícios e serviços que compõem o sistema (saúde, assistência e previdência social).

O parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal assim dispõe:

Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

I - Universalidade de cobertura e atendimento

O princípio da universalidade significa que toda a população de um dado país deve ter assegurada uma renda mínima no caso de incapacidade de trabalho ou de ganho ou de morte do provedor da família e um suplemento pecuniário pelo aumento de despesas que desequilibrem ou possa desequilibrar o orçamento familiar¹²⁸.

Considerando que o seguro social (previdência social) não é universal, porque só pode proteger pessoas que estejam em determinada condição de trabalho (empregados, autônomos, domésticos, empresário, etc.) ou filiação (facultativo), só poderá haver segurança

¹²⁸ CARDONE, op. cit., 1990, p. 28.

social (seguridade social) através da complementação pela assistência social. Esta como verdadeiro direito, ou seja, como integrante dos *direito subjetivo público* a "serem pleiteados do Estado ou entidade que administra a segurança social"¹²⁹. Assim, a universalidade de cobertura tem a ver com os sujeitos protegidos.

Por universalidade da cobertura há que se entender a subjetiva ou horizontal, referente à totalidade das pessoas abrangidas; da mesma forma, a objetiva ou vertical, significando que a prestação deve substituir, através da previdência básica e a complementar, estatal ou privada, a última remuneração.¹³⁰

Já a *universalidade do atendimento* se refere ao objeto, ou seja, às contingências a serem cobertas. Estas são "os acontecimentos que podem levar a conseqüências que se, não protegidas por renda distributiva ou complementar da remuneração e atos e bens que recuperem a saúde, colocam a pessoa sob o risco de cair em estado de necessidade"¹³¹.

II - Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais

A uniformidade refere-se aos aspectos objetivos, às contingências que serão cobertas. A equivalência de benefícios refere-se:

ao valor pecuniário ou qualidade da prestação. O valor pecuniário concerne aos benefícios, que por definição, são prestações pecuniárias (...). A qualidade diz respeito aos *serviços* que são atos praticados ou coisas entregues pela previdência social na ocorrência de uma contingência para restaurar a capacidade de ganho ou a saúde do cidadão.¹³²

A referência "às populações" vem albergar o sentido universalista da seguridade social, pois população possui sentido muito mais amplo do que simplesmente trabalhador ou segurado. "Essa orientação vem a corrigir defeitos da legislação previdenciária rural que sempre discriminava o trabalhador"¹³³. Contudo, a referência "urbanas e rurais" restringe a uniformidade somente às populações cobertas pelo regime geral de previdência social. Em

¹²⁹ CARDONE, op. cit., 1990, p. 28.

¹³⁰ MARTINEZ, op. cit. 1992, p. 42.

¹³¹ CARDONE, op. cit., 1990, p. 28.

¹³² CARDONE, op. cit., 1990, p. 30.

¹³³ MARTINS, op. cit., p. 76.

outras palavras, a referência deveria ser para todo o sistema, visto que os servidores públicos, civis e militares possuem regime próprio.

III - Seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços

O princípio da seletividade é um desdobramento do princípio da igualdade, pois assegura que sejam tratado desigualmente os desiguais¹³⁴. A Constituição determina que a legislação ordinária use o sistema de prova da necessidade para a outorga de prestações, seja de previdência como de assistência social:

Se em um sistema de segurança social todas as pessoas devem estar cobertas pela proteção respectiva, não há dúvidas de que, especialmente num país capitalista como o nosso, no qual a acumulação de riqueza é permitida só a alguns, estes não devem usufruir das prestações da previdência ou assistência social. Só se provarem a necessidade,...¹³⁵

O princípio da distributividade tem sua base axiológica no princípio da solidariedade. Em matéria de proteção social, esse princípio informa que todos devem contribuir na medida de sua capacidade e usufruir das prestações (serviços e benefícios) conforme sua necessidade. "O *fim* da previdência ou segurança social é atender as necessidades oriundas da ocorrência das contingências humanas, mas sua *função* é *distribuir renda*"¹³⁶.

A Constituição Federal de 1988, ao instituir a proteção social a partir da necessidade dos cidadãos, posicionou-se contra a possibilidade da organização de um sistema de seguridade social a partir da "utopia meritocrática", existente no modelo brasileiro de previdência social em seus primórdios¹³⁷.

¹³⁴ CARDONE, op. cit., 1990, p. 30.

¹³⁵ CARDONE, op. cit., 1990, p. 30.

¹³⁶ CARDONE, op. cit., 1990, p. 31.

¹³⁷ A utopia meritocrática está fundada "na crença de que o problema da igualdade restringia-se à possibilidade de que todos os cidadãos tivessem acesso aos recursos que os armariam para a competição no 'mercado' e na crença de que o jogo desimpedido da oferta e da procura seria suficiente para premiar os capacitados. Associados a qualquer concepção meritocrática resistem, solidamente, o suposto de uma desigualdade natural entre os homens e o juízo de valor de que tal desigualdade transparece no 'mercado' e não deve, sob pena de cometer-se injustiça equivalente, ser transformada por intervenções do poder político, sob pressão de 'fracassados' ou, comparativamente, 'incompetentes' cidadãos. A sociedade resultante será, certamente, permeada por desigualdades naturais que não incumbe ao Estado remediar. (...) Os homens são desiguais, sustenta o credo meritocrático, e a distribuição de benefícios econômicos e sociais reflete essa desigualdade, através do mercado, e nenhuma ação pública, tendo por objetivo escamotear esse duro fato, é legítima", conforme SANTOS, op. cit., p. 15-16.

IV - Irredutibilidade do valor dos benefícios

A inclusão constitucional da garantia de irredutibilidade do valor dos benefícios previdenciários atende aos reclames dos aposentados e pensionistas que viram, na década de 80, seus vencimentos largamente corroídos pela inflação. Atendia também à necessidade de dar tratamento igualitário aos trabalhadores inativos e ativos. Conforme previsão, no artigo 468 da Consolidação das Leis do Trabalho, os salários dos trabalhadores são irredutíveis. Nesse sentido, passou a dispor o inciso VI do artigo 7º da Carta Política. A mesma, também dispõe que o salário dos magistrados (art. 95, III) e dos servidores públicos (art. 37, XV) são irredutíveis.

Segundo Martinez¹³⁸, esse princípio tem duplo significado: que os benefícios não podem ser onerados e que devem manter o poder aquisitivo do valor original, por um parâmetro a ser definido segundo a lei ordinária e com vistas às circunstâncias de cada momento histórico.

Para Cardone¹³⁹, a impossibilidade de redução do valor das prestações pecuniárias não significa apenas uma proibição de diminuição nominal, mas também real. Esse entendimento é contestado por Martins¹⁴⁰, para quem "a irredutibilidade dos benefícios é a nominal e não a real, depende da lei ordinária". E "caso a lei ordinária não adote métodos ou índices para se verificar a variação real da inflação, haverá perdas para o segurado, mas esse critério não poderá ser acoimado de inconstitucional".

V - Equidade na forma de participação no custeio

A palavra equidade tem, em direito, vários significados. Aqui substitui o termo "equanimidade", que significa "igualdade de ânimos", ou seja, tratar desigualmente os desiguais¹⁴¹. Cita a referida autora que:

Esta forma de tratamento desigual dos diferentes significa que cada um deve contribuir na medida de suas possibilidades, possibilidades estas que são

¹³⁸ MARTINEZ, op. cit., p. 45.

¹³⁹ CARDONE, op. cit., 1990, p. 31.

¹⁴⁰ MARTINS, op. cit., p. 77.

¹⁴¹ CARDONE, op. cit., 1990, p. 32.

fornecidas pelos ganhos, seja trabalhador, seja do empregador. E os ganhos do empregador são medidos pelo lucro.

Em razão disso é que o art. 195, I, estipulou a contribuição dos empregadores sobre a folha de salários, o faturamento e o *lucro*.

Martinez¹⁴², ao comentar este princípio securitário, informa que a participação do trabalhador no custeio não pode ser semelhante ao da empresa e a desta não se confunde com a da União. E que o sistema desenhado na Carta Política de 1988, por estar intimamente ligado à técnica previdenciária e não securitária, exige contribuição direta do trabalhador em patamares razoáveis em relação à empresa. Segundo Martinez na verdadeira seguridade social a receita poderia vir inteiramente da empresa, porque em última análise quem desembolsará será o consumidor, e o beneficiário se confunde com ele.

O texto constitucional, ao acolher a técnica da diversidade de financiamento, assegura ao legislador e ao executivo buscarem os recursos onde eles estiverem. Do ponto de vista prático, é considerado reforço a teoria do "pluralismo contributivo", colocando em "dificuldade os que censuram a bicontribuição."¹⁴³ Sustenta o autor acima citado que a "Carta Magna prevê a contribuição social e até impostos (art. 195, § 4º)".

VI - Diversidade da base de financiamento

A diversificação dos fatos geradores de contribuição para o custeio da seguridade social foi delineada no artigo 195 da Constituição, que estabelece:

Art. 195 - A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II - dos trabalhadores;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

(...).

O sistema contributivo, quanto à sua natureza, manteve-se pluralista. Entretanto, consolidou e ampliou, em nível constitucional, o financiamento indireto. A contribuição do

¹⁴² MARTINEZ, op. cit., p. 43.

¹⁴³ MARTINEZ, op. cit., p. 44.

empregador sobre o faturamento e o lucro da atividade econômica é um bom exemplo disso. A nova postura adotada pelo constituinte de 1988 ampliou a tendência isonômica na composição das fontes de custeio e garantiu as fontes de recursos para a implantação de um verdadeiro sistema de seguridade social. As Cartas Políticas de 1967 e 1969 dispunham que o sistema previdenciário seria custeado mediante contribuição da União, empregado e empregadores, o que opunha obstáculo intransponível à expansão das fontes de custeio, nos moldes agora delineado.

A previsão do custeio da seguridade social a partir do faturamento e do lucro possibilita exigir a contribuição dos setores de ponta e das empresas oligopolizadas. Notadamente, são estes que "possuem uma relação capital/trabalho superior à média da atividade econômica no Brasil e um peso menor na folha de salário *vis-a-vis* a seus custos totais"¹⁴⁴. Em outras palavras, as pequenas e médias empresas, por possuírem nível de organização primitiva no processo de trabalho e produção e limitado acesso aos avanços tecnológico, são proporcionalmente as mais oneradas, tendo como fato gerador a folha de salário.

Dessa forma percebe-se inegável o avanço em relação ao sistema anterior, ao menos no plano de objetivos e diretrizes. Contudo, o sistema de custeio manteve seu cerne a partir da folha de salários. Note-se que tanto a contribuição do empregador como a do empregado se dará a partir desta, "permitindo a reiteração da discriminação já existente de que recai sobre os segurados *o maior encargo com o custeio*"¹⁴⁵, considerando que, além do desconto direto sobre a folha de salários, os trabalhadores pagam indiretamente a contribuição da União, na qualidade de consumidores e últimos elementos da cadeia produtiva.

A arrecadação para o sistema de seguridade social decorre também das denominadas "cotas de previdência", incidentes sobre receitas líquidas dos concursos de prognósticos (sorteios de números, loterias, apostas, reuniões hípicas). Pode ainda o Estado valer-se de outras receitas provenientes de multas, arrendamentos de bens, doações, legados, subvenções ou receitas provenientes de culturas ilegais (psicotrópicas) e outras ainda determinadas por lei.

¹⁴⁴ CARBONE, op. cit., p. 102.

¹⁴⁵ Id. *ibid.*, p. 119.

Cabe destacar que o trabalhador rural, na qualidade de produtor, parceiro, meeiro e arrendatário e por analogia o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como seus familiares que exerçam suas atividades em regime de economia familiar e sem a contratação de empregados permanentes, contribuam para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção (§ 8º do art. 195, da CF/88).

VII - Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Com esse dispositivo foi restabelecido para a comunidade em geral e em especial para os trabalhadores, empresários e aposentados, o direito de participar e de fiscalizar a gestão da política de proteção social, usurpado dos mesmos em 1966 com criação do INPS, pelos patrocinadores do golpe militar de 1964.

O legislador constituinte, ao declinar no texto constitucional que deve ser observado o "caráter democrático e descentralizado", de forma peremptória determina que a gestão e administração da seguridade social deve ser compartilhada com os agentes indicados no mesmo dispositivo, ou seja, a comunidade, os trabalhadores, empresários e aposentados.

O indicativo de que à gestão da seguridade social, em todas as suas espécies (saúde, assistência e previdência social), deve ser garantida a participação da sociedade civil demonstra a preocupação dos representantes do povo em garantir o aperfeiçoamento da democracia, rumo à participativa. "A tentativa de se instalar a democracia participativa no país, além da representativa, se encontra também na segurança social"¹⁴⁶.

2.4 Espécies que compõem a seguridade social: Saúde, assistência social e previdência social

O legislador constituinte estabeleceu que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, *caput*,

¹⁴⁶ CARDONE, op. cit., 1990, p. 94.

CF/88). Assim, mesmo guardando particularidades, as três espécies ou "setores"¹⁴⁷ devem observar os objetivos gerais previstos nos incisos I a VII, parágrafo único do artigo 194.¹⁴⁸

A *saúde*, na Constituição Federal de 1988, prevista nos artigos 196 a 200, é assegurada como um direito de todos e dever do Estado, com acesso universal e igualitário, ou seja, constitui-se direito subjetivo de todos os indivíduos. Com isso, a prestação dos serviços e ações pertinentes à saúde saíram da esfera da discricionariedade do Estado para constituir-se em verdadeiro direito. A sua promoção, proteção e recuperação é dever do Estado.

A saúde está entre os direitos fundamentais do ser humano e, assim, sendo, só uma organização como o Estado pode responder pelos cuidados a ela inerentes. A saúde está entre as finalidades do Estado chamado social e até os mais contumazes liberais ou neo-liberais reconhecem o princípio.¹⁴⁹

A garantia do "acesso universal e igualitário" significa que todos os residentes no Brasil terão direito aos serviços e ações, independentemente de contribuição ou contrapartida. Mesmo os condicionantes financeiros e tecnológicos do momento histórico ficam relegados a segundo plano, haja vista que o Estado Democrático do Direito é "antropologicamente amigo" ao respeitar e promover a dignidade da pessoa humana.

A atuação do Estado deve ser predominantemente na erradicação e prevenção de doenças, com ações dirigidas à vigilância sanitária e epidemiológica, conforme comando constitucional contido no artigo 200, I a VII. A medicina educativa e a preventiva estão identificadas com as políticas públicas a serem tomadas pelo Estado.

O artigo 24, inciso XII da Constituição estabelece competência concorrente da União, Estados e ao Distrito Federal sobre a proteção e defesa da saúde. O Sistema Único de Saúde, criado pela Lei 8.080/90, compreende o conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.

¹⁴⁷ OLIVEIRA, A., op cit., p. 66.

¹⁴⁸ Segundo MARTINEZ, op. cit., p. 41, ao analisar o art. 194, menciona: "Ainda que as três ações sejam tecnicamente individualizadas, com nuances próprias, devem conviver integradas com vistas ao bem-estar do protegido. Não obstante diferenciadas na seguridade social, as medidas disciplinadas estão interligadas cientificamente. Resulta que o atendimento dos necessitados deve pressupor serem eles beneficiários da seguridade social e não mais isoladamente consideradas as técnicas protetoras da saúde, previdência ou assistência social."

¹⁴⁹ CARDONE, op. cit., 1990, p. 48.

O custeio do Sistema Único de Saúde decorrerá de recursos do orçamento da seguridade social, nos termos do artigo 195, e dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

À iniciativa privada é assegurada a participação na prestação de serviços e ações pertinentes à saúde (art. 199 da CF/88). No Sistema Único de Saúde poderá a iniciativa privada atuar de forma complementar (§ 1º), segundo diretrizes determinadas pelo Estado. No entanto é vedada a destinação de recursos públicos às instituições privadas com fins lucrativos (§ 2º, do art. 199, CF/88).

O sistema de saúde delineado constitucionalmente representa a face de uma seguridade social plena, pois assegura acesso universal e uniforme aos serviços e ações a todos os residentes no país. Significa, em relação ao período precedente¹⁵⁰, sensível avanço na expansão e concretização do direito à cidadania.

A *assistência social* na Constituição Federal de 1988, prevista nos artigos 203 e 204, é assegurada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Dessa forma, todos os radicados no país (brasileiros, estrangeiros naturalizados ou não) têm direito à proteção assistencial, desde que provem a condição de necessitados.

Percebe-se assim que, para que a relação jurídica se forme, é preciso o indivíduo estar em estado de necessidade, gerado por uma contingência humana. A proteção assistencial se dá *a posteriori*, enquanto a proteção previdenciária está assegurada por uma relação jurídica formada *a priori*.

A Constituição Federal dota à assistência social de verdadeiros direitos subjetivos às prestações, estando para além de meras expectativas a depender da discricionariedade das autoridades executoras, como ocorria nos tempos precedentes. A dúvida de alguns autores¹⁵¹ de que se a assistência social constitucionalizada fazia direito subjetivo ou não, por entendê-la

¹⁵⁰ No período que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente durante a ditadura militar, o acesso à saúde estava condicionada à discricionariedade do poder executivo. Era campo fértil para a prática do clientelismo e cooptação de seguimentos sociais, em particular dos sindicatos de trabalhadores. Estes, através de convênios, poderiam prestar serviços de assistência médica. Foram tempos negros da República brasileira, quando a supressão de poder político fez aumentar a concentração de renda e o poder político das elites econômicas brasileiras.

¹⁵¹ MARTINEZ, op. cit., 1992, p. 82.

como tão somente uma técnica protetiva, ficou sanada com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social, de 07.12.93 (Lei 8.742), que no artigo 1º estabelece:

A assistência social, **direito do cidadão e dever do Estado**, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.(grifo nosso)

Os objetivos da assistência social (art. 303, I a V da CF/88) são: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; às crianças e adolescentes carentes; a promoção a integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso. E visa, conforme previsto no parágrafo único do art. 2º da lei 8.742, o enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

O financiamento da assistência social será realizado com recursos do orçamento da seguridade social (art. 204, da CF) como um encargo de toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei (art. 195, da CF).

A organização e a gestão da assistência social serão descentralizadas e participativas (art. 204, I, da CF), constituídas por entidades e organizações de assistência, observadas as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social. O legislador constituinte foi redundante: disse o que fora dito no inciso VII do artigo 194, da CF e sendo a assistência social uma espécie da seguridade social, não poderia dispor de maneira diversa.

Apesar de o texto constitucional expressamente prever a assistência social como um direito subjetivo dos cidadãos e haver uma dívida histórica com as maiorias excluídas socialmente, a regulamentação somente ocorreu no final do ano, com a Lei 8.742/93¹⁵². A

¹⁵² CARBONE, op. cit., p. 113, ao exaltar a adoção pelos constituintes do modelo de seguridade social como diretrizes para que o Estado fornecesse repostas concretas sobre a promoção do bem-estar social para o cidadão brasileiro, salienta que a conjuntura socioeconômica e política em que foi lançada obstaculizava sua efetivação. Isso se deveu à falta de um projeto macropolítico e de um programa econômico sensível às questões sociais, ou seja, a falta de um *compromisso do poder executivo* em implementar medidas que visassem diminuir o "*gap da dívida social brasileira*".

omissão do Estado deixou os portadores de necessidades especiais¹⁵³ e idosos (art. 203, V) sem proteção social, pois a concessão do amparo assistencial, nos termos delineados na Constituição Federal, somente iniciou com a aprovação do Decreto nº. 1.744/95. Entretanto este Decreto e também a lei por ele regulamentada (8.742) esvaziaram o comando constitucional por restringirem o acesso à proteção assistencial, mesmo encontrando-se os indivíduos na condição de necessitados.

O artigo 20 da Lei 8.742, *caput*, estabelece que aos portadores de necessidades especiais e idosos com mais de 70 anos¹⁵⁴, será concedido o benefício de prestação continuada, no valor de um salário mínimo mensal, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

O § 3º do mesmo artigo estabelece: Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

A estipulação da renda *per capita* no patamar de 1/4 de salário mínimo por integrante do grupo familiar mostra-se arbitrária e desproporcional. Tanto o inciso V do artigo 203, da CF/88 como o *caput* do artigo 20 da Lei 8.742/93 consideram o valor de um salário mínimo como o patamar econômico necessário para garantir a supressão das necessidades individuais mínimas ao portador de necessidades especiais e ao idoso. Diante disso, não pode ser outro o valor da renda mensal *per capita* do grupo familiar.

O dispositivo de lei atacado criou grave iniquidade, o que é vedado pela Constituição de 1988, na medida em que considera que a necessidade individual de um cidadão brasileiro idoso ou deficiente somente pode ser suprida com pelo menos um salário mínimo mensal, enquanto que a mesma lei (e o mesmo artigo) preceitua que outro cidadão brasileiro - hígido - pode suprir suas necessidades individuais com o equivalente a 1/4 do salário-mínimo, podendo despender o valor restante com os demais membros de sua família.¹⁵⁵

¹⁵³ Segundo OLIVEIRA, op. cit., p. 76, *apud* Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano, de 27 de jun. de 1993, p 4-2, Dez por cento da população brasileira sofre de alguma modalidade de deficiência. Desses, 50% são deficiente mentais.

¹⁵⁴ A idade de 70 anos foi reduzida para 67 anos a partir de 1 de janeiro de 1998, em decorrência de previsão nesse sentido no artigo 38, da Lei 8.742/93.

¹⁵⁵ CAXIAS DO SUL. 2ª Vara Federal de Caxias do Sul - RS. Inconstitucionalidade incidental do § 3º do artigo 20, da lei 8.742/93. Ação Civil pública n. 2000.71.07.000576-3. Ministério Público Federal versus Instituto Nacional do Seguro Social e UNIÃO. Prolator: Juiz substituto Eduardo Appio. Julg. 14.03.2001.

Facilmente se percebe que "o legislador elegeu dois critérios, supostamente técnicos, na definição de uma mesma situação de fato, qual seja a **NECESSIDADE INDIVIDUAL** da pessoa humana no país."¹⁵⁶

A afronta ao princípio da proporcionalidade é latente na medida em que desrespeitou o caput do artigo 5º, da CF/88, que estabelece que "Todos são iguais perante a lei".

A segunda questão refere-se ao § 2º, também do artigo 20, da lei 8.742/93 e da Ordem de Serviço do INSS, nº 587 de 17 de outubro de 1997. O primeiro dispositivo estabelece: Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela **incapacitada para a vida independente e para o trabalho**. (grifo nosso)

O segundo dispositivo, ao instruírem os servidores autárquicos a análise dos pedidos, informa que "incapacidade para vida a independente" é aquela que o "incapacite para os atos da vida diária".

Considerando que o sistema de seguridade social, em relação à concessão de benefícios de prestação continuada, é a soma da previdência social mais a assistência social, os cidadãos economicamente hipossuficientes, que não estão cobertos pela primeira, devem ser cobertos pela segunda. Entretanto, como a legislação acima citada impõe como critério para a concessão do benefício em comento a condição de incapaz para a vida independente ou para atos da vida diária e para o trabalho, todos aqueles que estão somente incapazes para o trabalho, mas aptos para a vida independente ou para atos da vida diária e que não ostentam a qualidade de segurado, ou não possuem o período de carência¹⁵⁷ estarão sem qualquer proteção securitária. Facilmente percebe-se que as categorias vida independente e atos da vida diária são critérios extremamente mais onerosos que incapacidade para o trabalho. Presume-se que tal exigência suponha que o indivíduo esteja incapaz para atos como os que compreendam, inclusive, sua higiene pessoal e alimentação.

¹⁵⁶ Id.

¹⁵⁷ A concessão do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez, como exemplo, são devidas após 12 meses de contribuições, salvo um restrito rol de moléstias, previstas no art. 151, da lei 8.213/91, que inexistente período de carência.

Desta forma a assistência social, formulada pela Constituição Federal como poderoso instrumento de transformação social¹⁵⁸, ou seja, de inclusão social justamente daqueles que não têm os mínimos sociais¹⁵⁹ face às contingências humanas e sociais, não passou de falácia política, que pode ser resumida na expressão de Fernandes: "Editou-se uma lei sovina de assistência social,...".¹⁶⁰

A *previdência social*, na Constituição Federal de 1988, prevista nos artigos 201 e 202, é assegurada a "qualquer pessoa" que queira "participar dos benefícios", "mediante contribuição" (art. 201, § 1º). Mesmo comparecendo como principal instrumento de seguridade social¹⁶¹, em relação à previdência social, o legislador constituinte optou pelo modelo de seguro social.

A finalidade da previdência social é substituir a renda dos trabalhadores urbanos ou rurais como beneficiários do sistema (segurados e dependentes), que vierem dela necessitar em decorrência de contingências sociais (morte, invalidez, doença, acidente de trabalho, velhice, reclusão). Em linhas gerais, a previdência social caracteriza-se por ser um seguro social e obrigatório. O seguro é social porque cobre risco que afeta indiretamente também a coletividade, e esta contribuiu para o seu financiamento. Obrigatório porque a relação jurídica decorre de imposição legal. As partes não podem negociar os termos do contrato.¹⁶²

No Brasil, com a adoção, em 1988, do modelo de seguridade social como arcabouço jurídico-político para as políticas públicas de proteção social, a previdência social submete-se à noção de contingência humana e não mais ao conceito de risco, característica do seguro social. A noção de contingência humana, mais ampla, engloba acontecimentos não incertos quanto ao momento e à vontade, mas que trazem aumento de despesas. A vinculação da previdência social à seguridade social fica clara no inciso II do artigo 201 da Constituição ao estabelecer "ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda". De

¹⁵⁸ OLIVEIRA, op. cit., p. 73.

¹⁵⁹ Art. 1º da Lei 8.742/93.

¹⁶⁰ FERNANDES, Aníbal. **Previdência social anotada: leis e regulamentos de custeio e benefícios**. 3. ed. São Paulo: Edipro, nota à 3 ed., 1994.

¹⁶¹ MARTINEZ, op. cit., 1992, p. 88.

¹⁶² ENCICLOPÉDIA SARAIDA DE DIREITO. **Edição comemorativa do sesquicentenário da fundação dos cursos jurídicos no Brasil**. Prof. R. Limongi França (Coord). CARDONE, Marly A. *Previdência Social I*. São Paulo: Saraiva, v. 60, p. 456/457, 1977.

igual forma, no § 2º do art. 202, ao assegurar, para efeito de aposentadoria a contagem recíproca de tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana. Isto possibilitou o somatório de todo o tempo de serviço regulado em lei, mesmo que vinculado a diferentes regimes previdenciários.

O texto constitucional autorizou a implementação de três regimes previdenciários para abranger a generalidade dos que desenvolvem atividades laborais ou que queiram participar dos planos de benefícios. Os regimes são: o geral (regulamentado pela Lei 8.213/91); o facultativo complementar (art. 201, § 7º CF/88), a ser objeto de lei específica, e o destinado aos servidores públicos civis e militares (art. 40, da CF).

A Lei 8.213/91, comumente denominada de Lei de Benefícios ou de Lei dos Planos de Benefícios da Previdência Social - LBPS, prevê, para os enquadrados no regime geral, a cobertura das seguintes contingências sociais: incapacidade (temporária ou definitiva); diminuição na capacidade laborativa; idade avançada; tempo de serviço; encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem os dependentes dependam economicamente.

O regime facultativo complementar deveria ser regulamentado no prazo de 180 dias a partir da publicação da Lei de Benefícios (art. 153), porém isso nunca ocorreu. De qualquer forma, o suposto regime deveria ser subsidiário, opcional e público. Foi idealizado para viabilizar uma complementação do nível de renda dos beneficiários, cujos rendimentos auferidos ultrapassassem, na ativa, o limite estabelecido para o pagamento dos benefícios do regime geral.

Os servidores públicos civis ou militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das autarquias e fundações públicas podem constituir um sistema próprio de previdência e, por conseguinte, nesta hipótese, são excluídos do regime geral. Os integrantes desse regime aposentam-se com os proventos da ativa. À primeira vista, a previdência dos servidores públicos fere inclusive o princípio da universalização de cobertura e atendimento.

Contudo não se pode esquecer as peculiaridades que envolvem, historicamente a categoria dos servidores públicos.¹⁶³

O sistema previdenciário, delineado pelo legislador constituinte adotou como modalidade de financiamento o da repartição. Na modalidade de repartição

todos contribuem para um fundo comum, com base em cálculos atuariais, e repartem, dessa forma, a responsabilidade por essa questão que não pode ser encarada como pessoal, mas sim como social, e no universo de contribuintes estarão os destinatários e os não destinatários dos planos de benefícios.

O Estado e a sociedade civil como um todo, mas especialmente os trabalhadores e as empresas, serão os contribuintes, sendo, ademais, forma inteligente de redistribuição de riquezas, porque aqueles que usam a força vital do homem para a geração de riquezas devolvem parte desse produto aos mesmos trabalhadores ou aos seus dependentes na sua inatividade ou falecimento.¹⁶⁴

A adoção dessa modalidade de financiamento deflui do princípio da solidariedade, princípio este que fundamenta o estado brasileiro.

O financiamento da previdência social comporta ainda a modalidade de capitalização. Esta modalidade de financiamento é adotada, em geral, pelas entidades de previdência privada.

O indivíduo é o responsável pessoal pelos aportes de recursos para a criação de um fundo próprio de aposentadoria, que, gerenciado por uma instituição mediante a cobrança de uma taxa de administração, resultará no implemento de uma renda futura em substituição ao seu salário.¹⁶⁵

Para o autor acima citado, a modalidade da capitalização, de custo mais elevado e responsabilidade individualizada, é impróprio para a previdência social, que tem em seu âmago justamente o caráter social, e por isso deve ser aberta aos mais e aos menos afortunados.

¹⁶³ O servidor público é um funcionário legalmente qualificado e habilitado a exercer funções típicas do Estado e exclusivamente para o Estado. Os contratos de trabalho não podem ser livremente negociados. O valor da remuneração e ingresso são fixados por lei. Os servidores não recebem FGTS. Assim a aposentadoria do servidor público caracteriza-se como um *salário diferido*, ou seja, um direito adquirido ao longo da atividade laboral prestada ao Estado para ser recebido *a posteriori*.

¹⁶⁴ FREITAS, op. cit., p. 36.

¹⁶⁵ FREITAS, op. cit., p. 36.

O custeio do sistema previdenciário não sofreu alterações significativas em relação ao modelo adotado no período precedente, ou seja, a receita continuou tendo sua origem "basicamente na *folha de salários*, significando, *em média*, que 85 % dos recursos são provenientes dos empregadores, empregados e contribuintes individuais"¹⁶⁶. Com isso, o espectro universalizante tematizado no inciso I do art. 194 e § 1º do art. 201, da CF/88, ficou restrito aos empregados cuja relação trabalhista esteja formalizada e àqueles que possuam renda para contribuir individualmente¹⁶⁷.

Com a vinculação do custeio à folha de salários, a receita ficou sensível ao comportamento macro-econômico do país, pois é influenciada diretamente pelo volume de empregos, onerando assim as populações de baixa renda. Estas pagam ao sistema proporcionalmente mais, principalmente se levado em conta o peso específico que possui o consumo para esta camada da sociedade, o repasse dos encargos trabalhistas para os preços dos produtos e a contribuição da União, que é paga em última instância pelos consumidores.

A manutenção da contribuição do segurado, como pré-requisito para manter o "equilíbrio na relação, propiciou que esta se caracterizasse como *previdenciária*, condicionando o sistema como uma *técnica de Previdência Social*".¹⁶⁸

A exceção ficou por conta dos trabalhadores rurais não assalariados, do garimpeiro e do pescador artesanal, por força do art. 195, § 8º, da CF/88:

O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como seus respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus as benefícios nos termos da lei.

Para esses segurados (o casal e demais indivíduos que trabalhem em regime de economia familiar maiores de 14 anos), a filiação à previdência social se dá mediante a comprovação do exercício da atividade. O legislador constituinte foi sensível à situação especial ao instituir a contribuição pela aplicação de uma alíquota. A cobrança direta e mensal

¹⁶⁶ CARBONE, op. cit., p. 100.

¹⁶⁷ Conforme CARBONE, op. cit., p. 103, 1994, cerca de 40% dos trabalhadores, entre informais e por conta própria, encontram-se fora do esforço de arrecadação.

¹⁶⁸ CARBONE, op. cit., p. 117.

excluiria esses cidadãos da proteção previdenciária¹⁶⁹. A atividade desses segurados caracteriza-se pela produção de pequena monta, de subsistência, centrada na unidade familiar e pautada pela informalidade.

O *acesso* e o *elenco* de benefícios foram ampliados com as novas disposições constitucionais em atendimento aos princípios securitários (art. 194, I a VII).

O benefício da pensão por morte foi estendido também aos cidadãos do sexo masculino (casados ou companheiros), em atendimento ao disposto no inciso I do art. 5 da CF¹⁷⁰. A aposentadoria proporcional foi estendida às mulheres trabalhadoras urbanas ao completarem 25 anos de serviço. Foi criada a licença-paternidade. O salário-maternidade foi ampliado de 84 dias para 120 dias. O seguro-acidente de trabalho passou a ser de responsabilidade exclusiva do empregador. Os trabalhadores rurais foram equiparados aos urbanos. Assim, os benefícios que anteriormente eram concedidos somente ao chefe ou arimo de família agora foram estendidos a todos os integrantes do grupo familiar.¹⁷¹ A repercussão da alteração promovida pela Constituição de 1988 é percebida na pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Aplicadas e Econômicas e publicadas pela Revista Seguridade Social.

Uma das alterações mais significativas promovidas pela Constituição foi a introdução do regime de economia familiar rural nos benefícios previdenciários. Oitenta por cento do público investigado pela pesquisa são oriundos da economia familiar, tanto no Sul como no Nordeste.¹⁷²

Outros aspectos qualitativos de ampliação e garantia à proteção previdenciária introduzidos pela Constituição Federal de 1988 foram: a revisão dos benefícios de prestação continuada mantidos pela previdência social em 05.10.88 (art. 58, do Ato de Disposições

¹⁶⁹Conforme HERÉDIA, Mariângela e MEDEIROS, Rita. **Aposentadoria com dignidade**. Seguridade Social. Brasília: ANFIP, Ano X, n. 65, mai./jun. 2000. A auto-ocupação no meio rural (regime de economia familiar) atingem 84% no Nordeste e 81,9% no Sul, os assalariados são apenas 5,4% no Nordeste e 9,6% no Sul. Afirmam ainda os autores, que o regime de economia familiar é por excelência, um regime de natureza informal.

¹⁷⁰ "Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição."

¹⁷¹ As discriminação previdenciária existente até 1988 impedia que as trabalhadoras rurais tivessem direito à aposentadoria por idade. Assim, mais do que protegê-las através da previdência, a sociedade saldou uma dívida histórica com estas cidadãs. A trabalhadora rural, em regra, trabalha mais que seu cônjuge, pois faz os trabalhos da roça e os domésticos.

¹⁷² HERÉDIA e MEDEIROS, op. cit..

Constitucionais Transitórias - ADCT)¹⁷³; o reajuste dos benefícios para preservar o valor real em caráter permanente (art. 201, § 2º); a correção monetária dos salário de contribuição (art. 201, § 3º); o pagamento dos benefícios em valor não inferior a um salário mínimo (art. 201, § 5º); o pagamento de gratificação natalina aos aposentados e pensionistas (art. 201, § 6º) e a previsão, no texto constitucional, do período básico de cálculo do valor do benefício da aposentadoria, ou seja, sobre a média dos últimos 36 salários de contribuição, corrigidos mês a mês (art. 202, *caput*).

A Constituição Federal de 1988, em atendimento ao caráter democrático que a permeia, restituiu o direito aos trabalhadores no controle e fiscalização da previdência social, autoritariamente subtraído com a criação do INPS, em 1966.

Não obstante tenha o sistema previdenciário se consolidado como seguro social e não como seguridade¹⁷⁴, houve, por um lado, ampliação horizontal e vertical do direito à cidadania. Horizontal, quando significativo contingente de indivíduos que se encontravam à margem da sociedade foram incorporados à proteção previdenciária. Vertical, porque ocorreu ampliação do elenco e qualidade dos benefícios. Indicativo disso, foram os gastos com os benefícios. Segundo o deputado Antônio Kandir¹⁷⁵, os gastos com benefícios entre 1984 e 1988 foram na ordem de 8 bilhões de dólares, e somente no ano de 1994, foram gastos aproximadamente 24 bilhões de dólares.

Entretanto, decorrido alguns anos de sua aprovação, o sistema passou a ser atacado pelas elites dominantes e governamentais, sob a chancela de excessivamente generoso e insustentável economicamente. A partir disso, o acesso aos benefícios, regulamentado pela Lei 8.213/91, passou a ser gradativamente dificultado pela imposição de critérios mais onerosos. Destaca-se a Lei 9.032, de 28 de abril de 1995, como marco inicial de uma reforma do sistema previdenciário que iniciou primeiramente na esfera infraconstitucional.

¹⁷³ "Os benefícios de prestação continuada, mantidos pela previdência social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em número de salários mínimos que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios referidos no artigo seguinte.

Parágrafo único. As prestações mensais dos benefícios atualizadas de acordo com este artigo serão devidas e pagas a partir do sétimo mês a contar da promulgação da Constituição."

¹⁷⁴ Para MARTINEZ, op. cit., 1992, p. 48, "na verdadeira seguridade social não há filiação ou inscrição, carência ou período básico e cálculo e clientela limitada. Todos são protegidos em razão da necessidade (...)".

¹⁷⁵ BRASIL. Ministério da Previdência Social. **A previdência social e a revisão constitucional**. Brasília: CEPAL. Seminário internacional. Pesquisas, 1994. P. 190.

No item adiante, será examinado o acesso aos benefícios previdenciários a partir dos beneficiários, do elenco de benefícios e dos critérios de elegibilidade utilizados. Será analisado o período compreendido entre a publicação da Lei de Benefícios da Previdência Social e a promulgação da Emenda Constitucional nº. 20/98.

2.5 O acesso aos benefícios

Para os segurados vinculados e cobertos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, a regulamentação infraconstitucional somente foi aprovada no dia 24 de julho de 1991, pela Lei nº. 8.213.

Parte das prestações previstas na redação original da Lei de Benefícios da Previdência Social foi sendo paulatinamente extinta, e outras foram submetidas a critérios mais rígidos para o seu acesso, como será demonstrado adiante.

A pesquisa dar-se-á a partir do regime geral, por este incorporar maior número de beneficiários e cobrir, em tese, todos os cidadãos, exceto os vinculados ao regime público.

2.5.1 Beneficiários e prestações previdenciárias

Os beneficiários do sistema previdenciário são classificados em segurados e dependentes.

"Segurados são pessoas físicas que, em razão do exercício de atividade ou mediante recolhimento de contribuições, vinculam-se diretamente ao Regime Geral."¹⁷⁶ As pessoas referidas, até a promulgação da EC nº 20/98, são as maiores de 14 anos de idade, salvo na condição de aprendiz, que se admite a partir dos 12 anos, em atendimento ao artigo 7º, XXXIII, da CF/88¹⁷⁷.

¹⁷⁶ FREITAS, op. cit., 1998, p. 45.

¹⁷⁷ No período precedente à idade mínima admitida para ser filiado, a previdência social instiu-se a partir dos de 12 anos de idade.

Os segurados podem ser obrigatórios, quando desempenham atividade vinculada ao Regime Geral de Previdência Social (art. 11 da LBPS) e cuja filiação ocorre *ope legis*; ou facultativos, quando voluntariamente ingressam no sistema mediante o recolhimento de contribuições (art. 13 da LBPS).

A manutenção da qualidade de segurado ocorre por determinado período mesmo estando o obreiro desempregado ou ter deixado de contribuir (segurados não empregados), ou seja, tem o segurado direito a um período de graça. Este será maior ou menor em função do tempo de filiação. O artigo 15 da LBPS disciplina esta matéria.

Dependentes são os destinatários da proteção previdenciária, cujas necessidades econômicas, presume-se, sejam suportadas pelos segurados. São os beneficiários indiretos. Neste contexto estão os familiares e as demais pessoas sob a responsabilidade civil do segurado.

O direito desses dependentes, como dos demais, surge quando ocorrentes duas situações, que devem co-existir: a existência de relação jurídica de vinculação entre o segurado e a instituição previdenciária e a de dependência, tal como a lei a admitir, entre o segurado e o pretendente da prestação.¹⁷⁸

O elenco de dependentes e as respectivas classes estão expressas no artigo 16 da LBPS.

Alterações ocorridas no interstício estudado ocorreram com a Lei 9.032/95, que revogou o inciso IV e assim extinguiu a figura da "pessoa designada". Até então, poderia o segurado designar, como dependente, o menor de 21 anos ou maior de 60 anos ou inválido.

A Lei de Benefícios da Previdência Social - LBPS (Lei 8.213/91) arrola, no artigo 1º, as contingências sociais que serão objeto de proteção:

A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por meio de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles que dependam economicamente.

¹⁷⁸ COIMBRA, op. cit., p. 103.

Os benefícios protetivos da incapacidade previstos na LBPS são: a aposentadoria por invalidez (arts. 42 a 45)¹⁷⁹; o auxílio-doença (arts. 59 a 64)¹⁸⁰; auxílio-acidente (arts. 19 a 23 e 86)¹⁸¹, os pecúlios (art. 81 a 85) e a estabilidade no emprego para o segurado acidentado (art. 118)¹⁸².

A nova redação dada ao § 1º da Lei nº. 8.213/91 pela Lei 9.032/95 excluiu os presidiários que exerçam atividade remunerada do rol de segurados como direito ao benefício do auxílio-acidente.

O pecúlio¹⁸³ foi extinto com a edição da referida lei, pois foram revogados a alínea *a* do inciso II, do art. 18 e os arts. 82, 83 e 85 da Lei 8.213/91.

A manutenção dos beneficiários diante do desemprego involuntário se dá pela lei específica (Lei 7.998/90). Este benefício tem por "finalidade promover a assistência financeira do trabalhador dispensado sem justa causa, inclusive indireta. (...) Destina-se, também, a auxiliar os trabalhadores na busca de emprego...".¹⁸⁴

O amparo dos cidadãos em idade avançada se dá pelo pagamento do benefício da aposentadoria por idade (art. 48 a 51, da LBPS)¹⁸⁵ e da renda mensal vitalícia (art. 139).

O benefício da renda mensal vitalícia foi revogado com a edição da Lei Orgânica da Assistência Social, nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Entretanto, o acesso ao novo

¹⁷⁹ O benefício da aposentadoria por invalidez é concedido aos segurados que estiverem incapacitados para o trabalho de forma total e definitiva.

¹⁸⁰ O auxílio-doença é devido aos segurados que estiverem incapacitados para o trabalho de forma total e temporária.

¹⁸¹ O benefício do auxílio-acidente é devido aos segurados que estiverem incapacitados para o trabalho de forma parcial e definitiva.

¹⁸² A estabilidade ou garantia do emprego é dada ao segurado acidentado pelo prazo de 12 meses após a cessação do auxílio-doença, não consta do rol de prestações previstas no artigo 18 da Lei de Benefícios. Sem dúvida alguma, trata-se de uma norma trabalhista incluída em legislação previdenciária. Contudo, prevendo ela um benefício (estabilidade) protetivo em situação de incapacidade e a pretensão do presente estudo em demonstrar o grau de proteção dos cidadãos, mormente os trabalhadores, plausível o seu arrolamento.

¹⁸³ O pecúlio era devido aos segurados ou seus dependentes em caso de invalidez ou morte decorrente de acidente de trabalho. Consistia no pagamento de parcela única, cujo valor não excederia o percentual de 75% do salário-de-contribuição, no caso de invalidez, e de 150% desse mesmo limite, na hipótese de morte.

¹⁸⁴ MARTINS, op. cit., p. 441.

¹⁸⁵ O benefício da aposentadoria por idade é devida ao segurado que, uma vez cumprida a carência, possua 65 anos de idade, se homem, ou 60 anos, se mulher. Este limite de idade é reduzido em 5 anos para os trabalhadores rurais referidos na alínea *a* do inciso I e nos incisos IV e VII do artigo 11.

benefício foi restringido pela imposição de critérios mais rígidos, como será demonstrado quando se tratar dos critérios de elegibilidade.

A proteção dos cidadãos que laboraram ou contribuíram por longo período ocorre pelo pagamento da aposentadoria por tempo de serviço (art. 52 a 56 da LBPS)¹⁸⁶, aposentadoria especial (art. 57 e 58 da LBPS) e abono de permanência em serviço (art. 87, da LBPS). Desses benefícios, somente o abono de permanência foi extinto (Lei 8.870/94). Os demais tiveram o acesso restringido pela imposição de critérios mais onerosos.

Os encargos familiares previstos na LBPS são: salário-família (arts. 65 a 70); salário-maternidade (art. 71 a 83) e auxílio-natalidade (art. 140).

Os meios indispensáveis para a manutenção dos beneficiários em decorrência de prisão ou morte são: auxílio-reclusão (art. 80 da LBPS); auxílio-funeral (art. 141, da LBPS) e pensão por morte (art. 74 a 79 LBPS).

O pagamento do benefício do auxílio-funeral, com a edição da Lei 8.742/93, passou a ser de competência da assistência social. O artigo 22 desta lei impõe, como requisito para o pagamento do benefício, a comprovação da renda *per capita* familiar inferior a 1/4 de salário mínimo, o que não ocorria na legislação previdenciária.

O benefício da pensão teve restringido o acesso a alguns dependentes pela da Lei 9.032/95, como demonstrado no item anterior. Porém, na mesma lei, a renda mensal da pensão foi majorada para o valor correspondente a 100% do salário-de-benefício.

Segundo a LBPS, com a redação de 1991, os segurados e dependentes terão direito ao serviço social¹⁸⁷ e à reabilitação profissional¹⁸⁸ (art. 18, III).

¹⁸⁶ A aposentadoria por tempo de serviço pode ser integral ou proporcional. A aquisição do direito à aposentadoria integral ocorre quando o segurado atinge 35 anos de serviço, se homem, e 30 anos, se mulher. Para a aposentadoria proporcional o tempo de serviço é reduzido em 5 anos, para o homem e para a mulher. A aposentadoria é devida quando o segurado atinge 15, 20 ou 25 anos de serviço, quando prestados sob condições especiais.

¹⁸⁷ O artigo 88 da LBPS, dispõe sobre os objetivos, finalidades e destinatários deste benefício.

¹⁸⁸ Os artigos 89 a 93 da LBPS, dispõem os objetivos, finalidades e destinatários deste benefício.

2.5.2 Alterações nos critérios de elegibilidade

No período em estudo, as exigências para o auferimento dos benefícios previdenciários foram gradativamente sendo ampliados, dificultando o acesso. Sem a pretensão de ser exaustivo, pretende-se demonstrar a afirmação acima, relacionando as principais inovações do período. As alterações deram-se principalmente nos benefícios de longa duração, obviamente por terem maior repercussão financeira.

Para os benefícios previdenciários que tratam da proteção em caso de incapacidade laborativa, as mudanças que dificultaram o acesso foram mais significativas para as decorrentes de acidente de trabalho.

O auxílio-doença, decorrente de acidente de trabalho, era concedido desde a data do acidente, mesmo que requerido após 30 dias do evento (art. 60, § 2º da LBPS). Este parágrafo foi revogado pela Lei 9.032/95, passando os efeitos financeiros incidirem a partir do requerimento administrativo.

O benefício do auxílio-acidente, a partir do advento da Lei 9.032/95, passou a ser pago em faixa única de 50% do salário-de-benefício. Até então a renda mensal era paga em 3 faixas e de forma vitalícia. As faixas eram de 30%, 40% e 60% do salário de contribuição vigente no dia do acidente. Com a alteração, os trabalhadores que sofreram acidentes de menor repercussão laborativa deixaram de ter proteção previdenciária, mesmo ocorrendo redução na capacidade de trabalho. O benefício deixou de ser vitalício com a nova redação dada ao art. 86 da LBPS pela Lei 9.528/97, mas passou a ser incorporado ao salário de contribuição para fins de aposentadoria.

A proteção previdenciária dos cidadãos em idade avançada se dá pelo benefício da aposentadoria por idade e o assistencial. Até a aprovação da Lei 8.742/93, os idosos de baixa renda e que haviam perdido a qualidade de segurado eram protegidos pelo benefício da renda mensal vitalícia, e após pelo benefício de prestação continuada.

As maiores restrições ao acesso à aposentadoria por idade deram-se principalmente para os trabalhadores rurais. Com a Lei 9.032/95 passou a ser exigida a comprovação do exercício da atividade por tempo igual ao da carência dos demais segurados.

O período de carência segue uma escala crescente até chegar a 15 anos, conforme estabelece o art. 142 da LBPS. Antes bastava a comprovação da idade e o exercício da atividade nos 5 anos precedentes.

Pela Medida Provisória nº. 1.523/96 foi condicionada a concessão da aposentadoria por idade à não percepção de outra de qualquer regime. A norma proibitiva foi revogada nas edições posteriores da referida MP.

O acesso à aposentadoria por idade, no entendimento da autarquia previdenciária (INSS), está condicionada, além da comprovação da idade e do período de carência¹⁸⁹, à manutenção da qualidade de segurado na data em que completou a idade. Entretanto, recentemente a 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, em Embargos de Divergência em Recurso Especial, unificou entendimento de que basta o preenchimento dos requisitos da idade e do período de carência.¹⁹⁰ Desta maneira, o Poder Judiciário cumpriu relevantes serviços à ampliação da proteção previdenciária aos trabalhadores inativados pela idade avançada.¹⁹¹

Para ter acesso ao benefício da renda mensal vitalícia previsto na LBPS exigia-se os seguintes requisitos: idade de 70 anos ou invalidez; não exercer atividade remunerada; não auferir qualquer rendimento superior a 1 salário mínimo; não possuir meio de prover o próprio sustento ou por dependente obrigatório; ser filiado à previdência social, no mínimo por 12 meses; ter exercido atividade remunerada, atualmente abrangida pelo RGPS, embora sem filiação a este ou à antiga Previdência Social Urbana ou rural, no mínimo por 05 anos, consecutivos ou não, ou que tenha sido filiado à antiga previdência social urbana após completar 60 anos de idade, sem direito aos benefícios regulamentares. O novo benefício protetivo dos idosos ou inválidos (deficientes), segundo a Lei 8.742/93, se por um lado não mais exigiu a filiação por algum tempo à previdência social, por outro lado, foi muito mais

¹⁸⁹ Segundo estabelece o artigo 24 da LBPS, "Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia do mês da sua competência".

¹⁹⁰ "Para a concessão de aposentadoria por idade, não é necessário que os requisitos exigidos pela lei sejam preenchidos simultaneamente, sendo irrelevante o fato de que o obreiro, ao atingir a idade mínima, já tenha perdido a condição de segurado." (Emb. Div. em RESP n. 175.265 - SP, 3ª Seção, julg. 23.08.00).

¹⁹¹ "Estima-se em 12 a 14 milhões o número de pessoas que trabalham sem *vínculo empregatício formal* no Brasil, o que corresponde a cerca de 20% da PEA [população economicamente ativa], destacando-se que em 1997, 62% da população brasileira não contribuía ainda para o RGPS [Regime Geral de Previdência Social], e cerca de 57% não tinha qualquer tipo de cobertura previdenciária."

restritivo quando foi imposto como requisito a renda *per capita* inferior a 1/4 de salário mínimo para cada integrante do grupo familiar.

O benefício da aposentadoria por tempo de serviço foi o mais visado no sentido de ser restringido o acesso e a redução do valor, no período em estudo. Contudo a constitucionalização dos principais critérios, tais como cálculo do salário-de-benefício, reajuste do salário-de-contribuição (art. 201, *caput*) e limite de tempo (art. 201, II, II e § 1º, da CF/88), impediu mudanças infraconstitucionais quanto aos esses critérios. Assim, os tecnocratas-legisladores¹⁹² (incubadores de Medidas Provisórias) voltaram suas lentes para os critérios de comprovação do tempo de serviço, destacando-se a contagem recíproca do tempo de serviço rural e os critérios para o enquadramento do tempo de serviço especial.

A LBPS, na Seção V, Subseção II da aposentadoria por tempo de serviço (arts. 52 a 56), redação original, estabelece no § 2º do artigo 55: "O tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta Lei, será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondente, exceto para efeito de carência, conforme dispuser o Regulamento."

O inciso V do artigo 96 da mesma lei, ao tratar da contagem recíproca de tempo de serviço, também dispõe nesse sentido.

A contagem recíproca do tempo de serviço rural, exercido antes da LBPS, sem a comprovação do recolhimento de contribuições aos cofres públicos, decorre dos princípios da seguridade social previstos no artigo 194, I e II, ou seja, da "universalidade da cobertura e do atendimento", bem como... a alcançar a "uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais". E também a situação histórico-social de trabalho destes trabalhadores. A população brasileira era composta, em sua maioria, por residentes na zona rural desde o descobrimento até o início da década de 1970. De igual forma, a atividade econômica se desenvolvia nessa área. Mesmo assim, somente em 1971, passaram os trabalhadores rurais a ter algum tipo de proteção social (para chefe ou arrimo familiar e no valor de 1/2 salário mínimo).

¹⁹² Técnicos da previdência social, defensores de uma previdência restrita à capacidade contributiva individual dos segurados, infraconstitucionalmente, buscam a adequação das regras previdenciárias, em geral pelo uso de Medida Provisória.

Os trabalhadores rurais na qualidade de produtores, parceiros, meeiros ou arrendatários rurais, que laboravam individualmente ou em regime de economia familiar, passaram a contribuir para a previdência social através da aplicação de uma alíquota sobre a produção. A Lei Complementar nº. 11/71, ao criar o PRORURAL disciplinou a forma de contribuição desses segurados para os cofres públicos. A acusação, imprópria, de que os trabalhadores rurais nunca contribuíram para a previdência social se deve ao fato de que os mesmos não tinham como comprovar o recolhimento. A responsabilidade pelo recolhimento era do adquirente, consignatário ou cooperativa, ou então, do produtor quando a produção rural era por ele industrializada, vendida a varejo ou a adquirente domiciliado no exterior.¹⁹³

Para o trabalhador rural empregado, nada era descontado sobre a folha de salários para os cofres previdenciários. Entretanto, o empregador rural e o urbano contribuíam para o financiamento do PRORURAL. O primeiro da mesma forma que produtor, ou seja, por aplicação sobre a produção. O segundo pelo desconto da alíquota de 2,4 % sobre a folha de salários.

Dessa forma o legislador agiu de acordo com o preceituado no artigo 194, I e II e 201, § 2º da CF/88 ao estabelecer somatório do tempo de serviço rural para fins de concessão da aposentadoria por tempo de serviço e sem a comprovação do recolhimento das contribuições.

Não obstante estando o instituto da contagem recíproca sacramentada na Constituição Federal e a sua previsão significar pagamento de uma dívida social para com os trabalhadores rurais, ela foi proibida no ano de 1997, exceto para os benefício de salário mínimo. A vedação se deu pela alteração do § 2º do art. 55, da LBPS, promovida pela Medida Provisória nº. 1.523/96.¹⁹⁴

¹⁹³ O art. 15, I e II, da LC nº. 11, disciplinava a contribuição do produtor rural para o PRORURAL, nos seguintes termos:

I - da contribuição de 2% devida pelo produtor, sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida:

- a) pelo adquirente, consignatário ou cooperativa que ficam sub-rogados, para esse fim, em todas as obrigações do produtor;
- b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos, vendê-los ao consumidor, no varejo, ou a adquirente domiciliado no exterior:

II - da contribuição de que trata o art. 3º. do Decreto-lei nº. 1.146, de 31 de dezembro de 1970, a qual fica elevada para 2,6% , cabendo 2,4% ao FUNRURAL.

¹⁹⁴ O § 2º do art. 55, ficou com a seguinte redação: **“O tempo de atividade rural anterior a novembro de 1991, dos segurados de que tratam a alínea "a" do inciso I ou do inciso IV do art. 11, , bem como o tempo de atividade rural do segurado do segurado a que se refere o inciso VII do art. 11, serão computados exclusivamente para fins de concessão do benefício previsto no art. 143 desta Lei e dos benefícios de valor**

As alterações foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamento ocorrido no dia 13 de novembro de 1997, nos autos da ADIN nº. 1.664-0.¹⁹⁵ A referida MP foi convalidada pela Lei 9.528/97, sem o texto proibitivo. Contudo, o Ministério da Previdência e Assistência Social, pela Portaria nº. 4.273/97, impôs novamente obstáculo à contagem do tempo de serviço rural para fins de concessão de benefício urbano, ao assim dispor no parágrafo único do artigo 24: "O início de prova material de que trata o *caput* terá validade somente para a comprovação do tempo de serviço da pessoa referida no documento, não sendo permitida sua utilização por outras pessoas."

Diante de tal orientação, as agências do INSS passaram a computar o tempo de serviço somente daquele que aparecia à frente dos negócios da família, desconhecendo que o trabalho rural sempre laborou em regime de economia familiar, exceto poucos casos em que o trabalho era realizado individualmente. Com isso, significativo contingente de ex-trabalhadores rurais foi impedido de aposentar-se.

A celeuma somente acabou com provimento jurisdicional da 1ª Vara previdenciária da Justiça Federal de Porto Alegre, ao deferir a antecipação de tutela ao pedido do Ministério Público Federal, nos autos da Ação Civil Pública nº. 1999.71.017799-4. Os efeitos da tutela jurisdicional inicialmente foram de âmbito regional, de pois estendidos para todo o território brasileiro.¹⁹⁶

A relutância da previdência social em reconhecer e somar o tempo de serviço rural junto ao urbano deve-se à repercussão financeira nos cofres previdenciários. Considerando que a população até o início da década de 70 era preponderantemente rural e que principalmente nessa década e na de 80 houve grande migração para os centros urbanos, significativo contingente de segurados passou a ter direito ao benefício da aposentadoria por tempo de serviço, graças ao somatório do período pretérito (rural).¹⁹⁷

mínimo, vedada sua utilização para efeito de carência, de contagem recíproca e de averbação de tempo de serviço de que tratam os arts. 94 a 99 desta Lei, salvo se o segurado comprovar recolhimento das contribuições relativas ao respectivo período, feito em época própria".

¹⁹⁵ "O Tribunal deferiu, ainda, o pedido de suspensão cautelar, no § 2º. do art. 55 da citada Lei 8.213/91, com a redação da MP nº. 1523-11/97, da expressão "exclusivamente para fins de concessão do benefício previsto no art. 143 desta Lei e dos benefícios de valor mínimo".

¹⁹⁶ Outros estados brasileiros seguiram o exemplo gaúcho, culminando com o cumprimento em todo o território nacional.

¹⁹⁷ A população brasileira era composta, em 1950 de 51.944.397 habitantes, sendo 18.782.891 urbanos e 33.161.506 rurais; em 1960 era de 70.070.457 de habitantes, sendo 31.303.034 urbanos e 38.767.423 rurais. Em 1970 era de 93.139.037 de habitantes, sendo 52.084.984 urbanos e 41.054.053 rurais. Em 2000 era de 169.544.443 de habitantes, sendo 137.697.439 urbanos e 31.847.004 rurais. (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro: IBGE, 1950 -2000).

A aposentadoria especial - subespécie da por tempo de serviço¹⁹⁸ - foi alvo da edição de diversos dispositivos que buscaram alterar os critérios para o enquadramento. As principais alterações ocorreram com Lei 9.032/95, e consistiram no enquadramento de atividade especial pelo critério da efetiva exposição aos agentes nocivos em substituição ao critério da categoria profissional¹⁹⁹, bem como na vedação da conversão de tempo de serviço comum em especial e na vedação da contagem, como especial, do tempo de serviço desempenhado como dirigente sindical, serviço militar obrigatório e em gozo dos benefícios de auxílio-doença e auxílio-acidente.

O novo regramento exigiu a comprovação pelo segurado (...) do tempo de trabalho permanente, nem ocasional nem intermitente, em condições que prejudiquem a saúde ou integridade física, durante o período mínimo fixado (art. 57, § 3º, da LBPS)²⁰⁰. Neste aspecto, a mudança de critérios a primeira vista positiva, pois a teleologia da lei busca compensar o maior desgaste pessoal ou riscos a que são submetidos os trabalhadores, mas logo mostrou a face oculta e perversa dos postuladores da mudança, qual seja, a impossibilidade de reconstituir-se o ambiente de trabalho para verificar se era ou não insalubre em tempos mais remotos. Considera-se que a exigência de comprovação do enquadramento como atividade especial por laudo técnico era inclusive para os períodos anteriores ao novo regramento. Dessa forma, muitos segurados que laboraram sob a exposição de agentes nocivos e tiveram prejuízo em sua saúde, viram-se impossibilitados de ter acesso à aposentadoria especial ou converter esse tempo de serviço em comum. Os obstáculos somente foram superados pela de Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal, nº. 2000.04.01.142713-9, junto a 4ª Vara Federal Previdenciária de Porto Alegre-RS, que, em de pedido de antecipação de tutela, determinou, com abrangência nacional, fosse aplicada a legislação "vigente à época do exercício da atividade".

A MP nº. 1.663-13/98, impôs, como requisito para a realização da conversão de tempo de serviço trabalhado em atividade considerada especial para tempo de serviço comum,

¹⁹⁸ A aposentadoria especial, normatizada pelos artigos 57 e 58 da LBPS, é uma subespécie da aposentadoria por tempo de serviço, devida aos segurados que laboram sob condições prejudiciais ou geradoras de riscos à saúde ou à integridade física. Por isso, o tempo de serviço necessário para formar a relação jurídica é diminuída para 15, 20 ou 25 anos.

¹⁹⁹ O critério da categoria profissional tem sua origem nos distantes IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensões).

²⁰⁰ Até a aprovação do Decreto nº. 2.172, de 05.03.97 a lista de atividades profissionais consideradas nocivas à saúde era a constante nos Decretos 53.831/64 e 83.080/79, por força do disposto no artigo 152, da Lei 8.213/91.

o tempo mínimo de 20% do necessário para a obtenção da respectiva aposentadoria especial, exercido até 28 de maio de 1998.

Pela redação dada ao § 2º do artigo 57 da lei 8.213/91, pela Lei 9.732, de 11 de novembro 1998, foi introduzida a exigência de explicitação do uso de equipamentos de proteção individual (EPI). A partir da publicação da Portaria Ministerial nº. 5.404/99, o uso de EPI passou a ser considerado como neutralizador da exposição a agentes nocivos, quando tal exposição for considerada neutralizada ou reduzida aos limites de tolerância.

A perseverança dos defensores da reforma da previdência social em imputar critérios mais onerosos ao acesso à aposentadoria especial e à conversão de períodos trabalhados sob condições especiais para tempo de serviço comum (para fins de aposentadoria por tempo de serviço) se justifica, pois "esse tipo de benefício representa 40% dos pedidos de aposentadoria", segundo o coordenador-geral de benefícios da previdência Carlo José Gomes.²⁰¹

A proteção dos dependentes pela falta do segurado mantenedor ocorre nas hipóteses de prisão ou morte.

A pensão por morte era concedida a partir da data do óbito do segurado mantenedor (art. 74 da LBPS), isso até a edição da Lei nº. 9.528, de 10.12.97. Com esta, a concessão a partir da data do óbito fica condicionada ao requerimento até 30 dias após, senão os efeitos financeiros incidirão a partir do requerimento administrativo ou a da decisão judicial, no caso de morte presumida.

O valor desse benefício era de 80%²⁰² passando para 100% do salário-de-benefício, com a nova redação dada pela Lei 9.032/95 ao artigo 75 da LBPS. Até então, o percentual de 100% era devido somente para a pensão por morte, decorrente de acidente de trabalho. O valor da pensão por morte, juntamente com o da aposentadoria por invalidez e o

²⁰¹ QUEM TEM DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL. **Zero Hora**, Porto Alegre, 4 dez. 2000. Seu bolso, p. 21.

²⁰² Art. 75, *caput* e alínea "a" da LBPS "O valor mensal da pensão por morte será: a) constituído de uma parcela relativa à família, de 80% (oitenta por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito, se estivesse aposentado na data de seu falecimento, mais tantas parcelas de 10% (dez por cento) do valor da mesma aposentadoria quantos forem seus dependentes, até o máximo de 2 (duas)".

auxílio-doença, que também tiveram os valores mínimos majorados, foram os raros casos em que a legislação previdenciária foi alterada para beneficiar os cidadãos, no interstício estudado.

O auxílio-reclusão é devido nas mesmas condições da pensão por morte, ou seja, o recluso deve ostentar a qualidade de segurado da previdência social quando encarcerado, não perceber remuneração da empresa, nem estiver em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria. Assim, os dependentes de cidadãos que forem aprisionados, mesmo ostentando a condição de necessitados, mas não a condição de segurados da previdência social, ficarão sem qualquer proteção previdenciária ou assistencial.

As alterações promovidas nos institutos da prescrição e da decadência, com a delimitação temporal desta última, gerarão grande repercussão para a população de segurados.

A legislação previdenciária precedente à Constituição Federal de 1988 (LOPS, CLPS), como a que sucedeu (LBPS), determinava a imprescritibilidade do direito aos benefícios, atingindo apenas as parcelas vencidas há mais de 5 anos. O artigo 103 da LBPS estabelecia: "Sem prejuízos do direito ao benefício, prescrevem em 5 anos o direito às prestações não pagas nem reclamadas na época própria, resguardados os direitos dos menores dependentes, dos incapazes ou dos ausentes."

Rompendo com a prática legislativa, a doutrina e a jurisprudência consolidada, foi estipulado prazo decadencial de 10 anos para qualquer direito ou ação de segurado ou beneficiário, pela da MP nº. 1.523/96, posteriormente convalidada pela Lei 9.528/97. O artigo 103 da LBPS ficou com a seguinte redação:

É de dez anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para revisão do ato de concessão do benefício, a contar do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação ou, quando for o caso, do dia seguinte em que tomar conhecimento da decisão indeferitória definitiva no âmbito administrativo.
Parágrafo único. Prescreve em cinco anos, a contar da data em que deveriam ter sido pagas, toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social, salvo o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil.

O tendência restritiva dos tecnocratas previdenciários foi mais longe com a Lei 9.711/98, ao dar nova redação ao artigo 103 da LBPS, reduzindo o tempo decadencial para 5 anos. Com isso a prescrição das parcelas vencidas e não pagas confunde-se com o direito de ação. Um verdadeiro golpe para os segurados que tiveram negado, na instância administrativa, pedido de benefício: os aposentados e pensionistas. É notória a deficiência administrativa do INSS, como também a orientação interna de oposição à concessão dos benefícios. Os segurados são tratados como verdadeiros adversários, quando efetivamente são a razão de ser do Instituto, considerando ainda que a ampla maioria são pessoas de baixa renda e escolaridade, desconhecedores de seus direitos e desassistidos juridicamente²⁰³. Muitos serão os que não receberão qualquer proteção previdenciária, e; outros terão de contentar-se com os míseros valores de seus benefícios, pois decorridos apenas 5 anos, nada mais poderão reclamar. Veja-se: a proteção social pactuada com o Estado via Constituição Federal, nas hipóteses impeditivas de acesso à renda, que garanta minimamente a dignidade como pessoa humana, é ceifada por regra hierarquicamente inferior, gestada no ventre de tecnocratas e parida por instrumento anômalo de nosso direito que é a Medida Provisória.

Outro aspecto que minimiza os fundamentos do Estado Democrático de Direito, inscrito em nossa Lei Maior (direito à cidadania e à dignidade da pessoa humana), para os que já tiveram acesso aos benefícios securitários de prestação continuada, é a sistemática de reajuste dos benefícios.

Salvo pequeno interstício de tempo, em que os benefícios foram revistos ou reajustados em número de salários mínimos - da promulgação da Constituição Federal em 05.10.88 até a implantação do plano de benefícios e custeio da previdência social em 07.09.91 -, por força do artigo 58 da ADCT (Ato das Disposições constitucionais Transitórias) o valor real dos mesmos foi sendo gradativamente diminuído. Se por um lado a vinculação ao salário mínimo é vedada, pela Constituição Federal, para qualquer fim (art. 7º, IV, parte final), por outro lado é a própria Constituição Federal que informa a unidade salário mínimo como valor o limite mínimo tolerável para atender às necessidades básicas dos trabalhadores, e que deve ser reajustado periodicamente para assegurar o valor real. Diante disso, os reajustes dos benefícios de prestação continuada, com índices menores ao determinado para reajustamento

²⁰³ É muito pequeno o número de advogados especializados em direito previdenciário. As principais razões são, o tratamento secundário que este ramo do direito recebe nas Instituições de Ensino Jurídico e o longo tempo que demandam ações desta natureza.

do salário mínimo, diminuíram o valor real dos mesmos. Segundo estudo de "perdas futuras", realizado pelo Deputado Paulo Renato Paim, "em 2018 todos os aposentados e pensionistas estarão ganhando 1 salário mínimo". O estudo considerou anualmente os índices de 19,21% concedido no mês de abril de 2001 para o salário mínimo, e 5,57% para os aposentados.²⁰⁴

Assim, com a Constituição Federal de 1988 os direitos sociais, no que se refere à proteção securitária (saúde, assistência e previdência social), foram elevados à categoria de direitos subjetivos a todos os cidadãos brasileiros ou aqui radicados. A inclusão dos indivíduos deixou de estar definitivamente atrelada à estratificação ocupacional. Passou a estar vinculada a um código de valores políticos que aparecem ao longo de toda a Constituição, destacando-se que devem ter como referência o valor da dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o combate e a erradicação da pobreza, a marginalização e as desigualdades sociais.

Entretanto, este avanço rumo à efetiva universalização da cidadania, começou a ser atacado logo após a promulgação da Constituição (05 de outubro 1988). Sua concretização significava ampliar o rol e o acesso aos benefícios securitários, tendo como consequência direta o aumento das contribuições sociais.

As elites econômicas, brasileiras ou externas, articuladas em torno da ideologia neoliberal, promoveram primeiro, oposição aos benefícios previdenciários regulamentados pelas leis infraconstitucionais, especialmente a Lei 8.213/91 (Lei de Benefícios da Previdência Social), e depois ao sistema previdenciário em si, postulando através de extensa campanha uma reforma estrutural da previdência social, que será adiante estudada.

²⁰⁴ BOLETIN editado pelo gabinete do Deputado Federal Paulo Paim, Brasília, 2001.

CAPÍTULO III

A TENDÊNCIA RESTRITIVA À PROTEÇÃO SOCIAL E À CIDADANIA CONCRETIZADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98

No capítulo anterior foram definidas as características centrais e os objetivos do sistema de seguridade social, em especial da espécie previdência social, delineadas pela Constituição Federal de 1988. Neste capítulo se analisa a partir de quando as forças políticas defensoras da redução dos direitos sociais se (re)articularam, qual o modelo de previdência social pretendido, os principais argumentos que sustentaram a tese reformista, as principais mudanças estruturais ocorridas e a perspectiva de proteção previdenciária como fator de inclusão social após a promulgação da EC nº 20/98.

3.1 Os principais argumentos governamentais da reforma da previdência social

A reforma da previdência social foi defendida principalmente pela elite política e econômica (empresários) e organismos externos que defendem o livre comércio (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial). Os principais argumentos desde o início foram os de que o sistema instituído pela Constituição Federal de 1988 é deficitário e instituidor de privilégios. O novo padrão demográfico do Brasil, causado pelo declínio da fecundidade e o envelhecimento da população, contribuiria para o aceleração do desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Os empresários, os primeiros a se mobilizarem, sustentam que a falta de competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional decorre da excessiva carga tributária sobre a folha de salários, principalmente pelas contribuições previdenciárias.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que poderia ocorrer revisão constitucional após cinco anos, a contar de sua publicação, mas o processo de reforma da previdência social se iniciara antes. Não existe uma data específica para se estabelecer um corte temporal exato, entretanto algumas situações poderão dar uma referência aproximada. Para os empresários brasileiros, principalmente aos associados à CNI (Confederação Nacional da Indústria), à FIESP (Federação da Indústria de São Paulo) e segmentos filiados ou simpatizante, e o Instituto Liberal²⁰⁵, a institucionalização de amplo espectro de direitos sociais e a derrota das forças que haviam articulado esses avanços sociais na eleição de 1989, possibilitou o desencadeamento do processo de rearticulação neoliberal, junto as instâncias do poder político. A posição das forças empresarias aliava-se à tendência mundial, principalmente dos países credores e principais agências internacionais públicas e privadas, que defendiam a abertura das economias (neoliberalismo e globalização). Assim, estava armado o clima ideológico para promover uma ampla reforma administrativa, patrimonial e fiscal do Estado. Segundo Delgado,²⁰⁶ a agenda positiva da reforma da previdência, que ele chamou de "contra-reforma", inicia-se no Governo Collor. A "crise dos 147%"²⁰⁷ suscitou a discussão sobre o aumento das contribuições sociais para cobrir a diferença de reajuste dos benefícios previdenciários, e conduziria a intensa mobilização dos aposentados, através da Confederação Brasileira dos Aposentados (COBAP) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

As reformas estruturais deveriam ter o mercado como orientação e caminho para a nova integração econômica internacional e modernidade institucional. As reformas defendidas pelos empresários estavam pautadas na perspectiva de uma redução do Estado (Estado mínimo), acompanhada de esforços no sentido da retração dos direitos sociais. Dessa forma, a previdência social deveria ser privada, assentada nos postulados da capitalização individual.²⁰⁸

O Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em consonância com a política de abertura econômica, começa, a partir do ano de 1991, sob o comando do então

²⁰⁵ DELGADO, Ignácio Godinho. **Previdência social e mercado no Brasil**. São Paulo: LTr, 2001. P. 269.

²⁰⁶ Id. *ibid.*, p. 269.

²⁰⁷ A "crise dos 147%" decorreu de sentença judicial favorável aos aposentados determinando o pagamento do reajuste dos benefícios, fixados em 54,6% pelo governo de Collor, em 1991, no mesmo patamar do reajuste do salário mínimo (147,06%).

²⁰⁸ DELGADO, *op. cit.*, p. 220-221.

Ministro Antônio Britto, estudos no sentido de demonstrar a inviabilidade econômica do sistema previdenciário, a médio e longo prazo. Nos dias 28 e 29 de setembro de 1993, foi realizado em Brasília o Seminário Internacional sobre Previdência Social, no qual foram expostas as principais teses reformistas. O seminário foi promovido pelo MPAS e pela CEPAL (Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe), com a colaboração da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Com a vitória de Fernando Henrique Cardoso a reforma da previdência pretendida pelos empresários é impulsionada. Nesse momento as forças reformistas hegemonomizam a condução política. O processo reformista/contencionista da previdência social toma corpo a partir da edição Lei 9.032/95, que impõe de barreiras ao acesso aos benefícios ou extinção dos mesmos, como demonstrado na parte final do capítulo anterior.

Os principais argumentos governamentais que estiveram na base da campanha pela reforma da previdência social podem ser sintetizados: o déficit, a excessiva abrangência e generosidade do sistema, a mudança do padrão demográfico e a falta de competitividade das empresas brasileiras. Esses argumentos serão a seguir analisados.

3.1.1 O déficit da previdência social

O principal argumento na defesa da reforma da previdência social sempre foi o seu déficit. Segundo o MPAS, até o ano de 1993, *houve superavit*²⁰⁹, ou seja, a arrecadação líquida (arrecadação total sobre a folha de salários - transferências a terceiros) era suficiente para pagar as despesas com benefícios (previdenciários e assistenciais), com pessoal e custeio. Segundo os dados oficiais, o déficit era crescente, chegando ao final do exercício de 1997 com saldo negativo de R\$ 10,48 bilhões.

²⁰⁹ GOBETTI, Sérgio. História da previdência: desvios somam R\$ 400 bilhões em 33 anos. **Zero Hora**, Porto Alegre, 24 out. 1999, p. 6.

Em 1997, segundo dados e preços de dezembro de 97 deflacionados com base no INPC, a arrecadação líquida da Previdência (arrecadação total - transferências a terceiros) foi de R\$ 44,77 bilhões contra cerca de R\$ 49,43 bilhões de despesas totais com benefícios, incluindo assistenciais. O déficit de R\$ 4,58 bilhões mais as despesas operacionais e com pessoal do MPAS e do INSS, equivalentes a R\$ 3,71 bilhões, foram financiados com a transferência de R\$ 4,28 bilhões de recursos da seguridade, e empréstimos no montante de R\$ 6,2 bilhões, além de outras receitas.²¹⁰

O déficit da Previdência Social no ano de 1999 foi de R\$ 9,4 bilhões²¹¹, e no ano de 2000 foi de R\$ 10 bilhões²¹², segundo os números oficiais.

Em todos os balanços oficiais referentes às despesas da previdência social (INSS) estão inclusos os gastos com pagamento de benefícios assistenciais, quais sejam: RMV (renda mensal vitalícia), LOAS (benefícios decorrente da Lei Orgânica da Assistência Social) e benefícios rurais. Esses benefícios não têm base contributiva direta, exceto os rurais, que têm base contributiva mas são de baixo impacto financeiro.²¹³ Os recursos para o custeio são oriundos do Orçamento da Seguridade Social. Dessa maneira, se no cálculo das receita e despesas a receita é somente a previdenciária, no cálculo das despesas não podem constar benefícios que não sejam de natureza previdenciária.

A alegação de que a previdência social passou a ser deficitária a partir do ano de 1994, e assim se manteve até a presente data, inclusive com aumentos anuais, não subsiste. Principalmente por que, ao longo de sua história, a previdência social acumulou saldos positivos, mas que foram utilizados de forma diversa da sua finalidade. A utilização dos recursos poupados pelos segurados como fonte de recursos para o financiamento do próprio Estado, de empreendimentos como a Siderúrgica de Volta Redonda, a construção de Brasília,

²¹⁰ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Livro em branco da reforma da previdência social - versão simplificada**. Brasília, atualizado até agosto de 1998. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/07_02_02.htm.

²¹¹ **Estudos de Seguridade Social, Salário Mínimo e Previdência**. Brasília: ANFIP/Assessoria de Estudos Sócio-econômicos, maio/2000.

²¹² MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **AgPrev - Agência de notícias da Previdência Social**. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br>.

²¹³ Os benefícios rurais são tidos pela maioria dos estudiosos como assistenciais. Esse entendimento decorre devido as contribuições deste segurados repercutir em patamares considerados baixos nos gastos. Contudo, o fato de existir contribuição, mesmo que deficitária, os caracteriza como previdenciários. Nesse sentido dispõem a Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91).

da Transamazônica e Itaipu, acompanha a previdência social desde o seu início. Também por que os estudos apresentados pelos defensores de que a previdência é deficitária, invariavelmente partem de um corte temporal anual (por exercício), ou então de corte temporal, iniciado com a Constituição Federal de 1988. Em qualquer uma das hipóteses, consideram "apenas as contribuições vertidas pelo segurado e a cota patronal, deixando de lado as contribuições sociais destinadas a financiar a seguridade social que são arrecadas pela União (faturamento e lucro)".²¹⁴ Dessa maneira, é isentado - incorretamente - o Tesouro Nacional de qualquer responsabilidade com os recursos apropriados indevidamente. Tais recursos, entretanto, não podem ser desconsiderados, tanto como créditos dos segurados como indicadores para apurar efetivamente a liquidez ou não do sistema previdenciário.

Assim, com a pretensão de demonstrar que o sistema era e ainda é superavitário, na exposição que se segue, será primeiro focado o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), e depois o regime de toda a Seguridade Social, com a inclusão das despesas com os servidores públicos²¹⁵, civis e militares.

A história da previdência social no Brasil é marcada pelo desrespeito aos seus segurados, população composta, na sua ampla maioria, de trabalhadores assalariados e pelo tratamento com os valores poupados pelos mesmos ao longo de suas vidas produtivas.

A previdência social, independente do sistema adotado, ou seja, de capitalização ou de repartição, tem na sua essência a poupança de parte dos rendimentos do obreiro para assegurar a substituição da renda, por ocasião de risco ou uma contingência social. Considerando ainda que a arrecadação sofre a influência de políticas macroeconômicas e que a receita tende a variar no tempo, deve-se, nos períodos em que há superavit, formar reservas para compensar os déficits.

No período entre 1930 e 1945 a previdência social foi utilizada como meio de capitalização de recursos (poupança) para financiar a industrialização do país. Contudo, esses valores nunca retornaram para os cofres previdenciários. No ano de 1945 a dívida para com os

²¹⁴ ROCHA, Daniel Machado da e JUNIOR, José Paulo Baltazar. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. P. 125.

²¹⁵ A inclusão das despesas com aposentadorias e pensões dos servidores públicos no déficit da previdência social é controverso, pois até 1993 tais gastos eram considerados como despesas do Estado, sob responsabilidade do Tesouro.

segurados chegava a Cr\$ 839.541.052,10, aproximadamente 85% da despesa total do conjunto das instituições de Previdência no mesmo ano.²¹⁶

No período que se seguiu (1945 a 1966) a poupança dos trabalhadores continuou sendo utilizada para financiar a criação de empresas ou obras de competência do Estado, sem que os valores fossem restituídos ou então fosse o patrimônio da previdência social acrescido com a participação nos investimentos. O exemplo mais gritante de desvio de finalidade da poupança dos trabalhadores dessa época foi a destinação de recursos para a construção de Brasília²¹⁷. Segundo IB²¹⁸, aos IAPs coube a construção da área habitacional e funcional, mesmo sob fortes protestos dos sindicatos de trabalhadores e dos políticos opositores que, em coro, exclamavam: "Vão quebrar a previdência". A resposta do Presidente Juscelino Kubitschek era sempre a mesma e inquestionável: a previdência não podia se omitir da construção da nova capital. Dessa maneira, a previdência social contribuiu com valores em torno de U\$ 52,5 bilhões²¹⁹ na construção da então chamada "capital do ano 2000". Os valores nunca foram restituídos aos cofres previdenciários.

Durante a existência do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, entre 1966 e 1990, continuou o desvio de recursos da previdência social para funções absolutamente estranhas à finalidade de garantir a proteção dos segurados, presente ou futura. Segundo cálculos feitos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), na gestão do ex-ministro das comunicações Luiz Carlos Mendonça de Barros, segundo dados divulgados pela imprensa no mês de outubro de 1999,²²⁰ foram desviados, no período, cerca de R\$ 400 bilhões de reais.²²¹ Segundo o ex-ministro foi uma apropriação indébita. O mais sério seria o governo reconhecer que meteu a mão no dinheiro da Previdência. O estudo citado aponta também que entre 1988 e 1993 houve um superávit de R\$ 56 bilhões, mesmo ocorrendo transferências para a área de saúde no percentual de 15% de toda a arrecadação sobre a folha de salários.

²¹⁶ OLIVEIRA e TEIXEIRA, op. cit., p. 104.

²¹⁷ IB, Teixeira. Como Brasília arruinou a previdência social. *In: Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 3, p. 43-45, mar. 1997.

²¹⁸ Id. *ibid.*, p. 44.

²¹⁹ Id. *ibid.*, p. 45.

²²⁰ GOBETTI, op. cit., p. 6.

²²¹ Esses valores correspondem a U\$ 203 bilhões de dólares. O dólar foi cotado no mês de outubro de 1999 a 1,97 reais.

No período pós-constituente, apesar da nova configuração do sistema de proteção social e do marketing do MPAS, o então Ministro Waldeck Ornélas divulgou, nos meios de comunicação de massa, que o desvio de verba da Previdência acabou,²²² o Tribunal de Contas da União (TCU), em decisão proferida na Sessão do dia 18.04.2001, nos autos do processo nº. TC-928.213/1998-4, constatou:

10.1 Em 1997, a arrecadação da Seguridade Social foi de R\$ 77,985 bilhões, dos quais foram alocados para benefícios previdenciários, saúde e outras despesas apenas R\$ 71,057 bilhões. O tesouro ter-se-ia apropriado da diferença de R\$ 6,928 bilhões.

(...)

10.5 O déficit acumulado do Tesouro para com a Seguridade Social, referente a despesas com pessoal e encargos e administração, no período de 1967-1990, somando aos benefícios assistenciais e rurais custeados com recursos da arrecadação bancária do INSS no período de 1991-1997, totaliza R\$ 57,59 bilhões.

Constata-se superavit também da confrontação da receita/despesas da seguridade social no âmbito de todas as suas espécies (saúde, assistência e previdência social) e não, como antes, da previdência social individualmente. Segundo estudo realizado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social - ANFIP,²²³ no ano de 1999, houve um saldo positivo de R\$ 13,427 bilhões, como é possível constatar pelos seguintes números:

RECEITA:

- Cofins.....	R\$ 30,934 bilhões
- Contribuição sobre o Lucro Líquido.....	R\$ 6,736 bilhões
- Arrecadação Previdenciária Líquida ²²⁴	R\$ 49,127 bilhões
- CPMF ²²⁵	R\$ 7,949 bilhões
- Outras receitas do INSS ²²⁶	R\$ 0,368 bilhões
- Concursos de Prognósticos	R\$ 1,023 bilhões
- TOTAL	R\$ 96,137 bilhões

²²² ALISKI, Ayr. O desvio de verba da Previdência acabou. **Zero Hora**, Porto Alegre, 24 out. 1999, p. 14.

²²³ ESTUDOS DE SEGURIDADE SOCIAL, SALÁRIO MÍNIMO E PREVIDÊNCIA. Brasília: ANFIP/Assessoria de Estudos Socioeconômicos, p. 11-12, mai./2000.

²²⁴ Arrecadação bancária + Simples + depósitos judiciais - restituições de arrecadação - Transferências a Terceiros.

²²⁵ Alíquota de 0,38%, sendo 0,20% para a Saúde e 0,18% para a Previdência Social, conforme Emenda Constitucional nº. 21.

²²⁶ Corresponde a rendimentos financeiros, antecipação de receita e outros, segundo o Fluxo de Caixa do INSS.

DESPESAS:

- Benefícios ²²⁷	R\$ 60,086 bilhões
- Saúde ²²⁸	R\$ 18,862 bilhões
- Assistência Social Geral	R\$ 0,514 milhões
- Custeio e outras ações do MPAS	R\$ 3,249 milhões
- TOTAL	R\$ 82,710 bilhões
- SALDO (Receitas - Despesas)	R\$ 13,427 bilhões

Esse saldo, segundo estudo da ANFIP, foi alocado pelo Tesouro Nacional para pagamento de outras despesas do Governo, como folha de inativos e pensionistas de outros ministérios, investimentos dos Estados em infra-estrutura, vale-transporte, auxílio-refeição/alimentação, entre outras.

A metodologia utilizada pela ANFIP, agregando em um único balanço toda a Seguridade Social (saúde, assistência e previdência social), para avaliar se o sistema é deficitário ou não, está em consonância com o disposto na Constituição Federal. Para fins práticos, o orçamento unificado tem sofrido reiteradas críticas. A principal é de que, nos períodos de diminuição da arrecadação previdenciária, impor-se-ia diminuição nos gastos com a saúde e assistência social, áreas prioritárias para a empobrecida população brasileira, pois a despesa com benefícios previdenciários é fixa, composta na sua maioria por benefícios de longa duração.

O balanço da seguridade social do ano de 1999, agora agregando também a previdência dos servidores da União, conforme o citado estudo da ANFIP, mostra um déficit irrisório de R\$ 888 milhões.²²⁹

²²⁷ Inclui os benefícios previdenciários + assistenciais, excluindo EPU (Encargos Previdenciários da União), que ...?... R\$ 749,17 milhões, conforme Fluxo de Caixa do INSS.

²²⁸ Dados preliminares do SIAFI, que incluem ações de saúde, saneamento e custeio do Ministério da Saúde.

²²⁹ A inclusão dos gastos com aposentadoria e pensões dos servidores no déficit da previdência é, entretanto, controversa, pois até 1993 tais gastos eram considerados despesas do Estado, sob responsabilidade do Tesouro, embora já fosse cobrada contribuição previdenciária dos servidores. A inclusão dos mesmos no balanço da seguridade social se dá pela necessidade de apresentar dados com os gastos totais. Os servidores historicamente, possuem uma relação diferenciada dos demais trabalhadores empregados. Com a ausência de financiamento direto até a CF/88, o recebimento da aposentadoria caracteriza-se como uma "remuneração diferida", ou seja, um direito que o servidor adquire ao longo da atividade laboral prestada ao Estado nas suas funções típicas, a ser pago na inatividade.

RECEITA:

- Receita total da seguridade social sem a contribuição dos servidores e da União.....	R\$ 96,137 bilhões
- contribuição dos servidores:	
- Civis.....	R\$ 3,008 bilhões
- Militares	R\$ 0,134 bilhões
- Contribuição da União ²³⁰	R\$ 6,612 bilhões
TOTAL	R\$ 105,891 bilhões

DESPESAS :

- Despesas com a seguridade social (benefícios previdenciários e assistenciais, saúde e custeio e outras despesas do MPAS)	R\$ 82,710 bilhões
- Benefícios dos servidores inativos/pensionistas: ²³¹	
- Civis	R\$ 15,805 bilhões
- Militares.....	R\$ 8,263 bilhões
TOTAL	R\$ 106,779 bilhões
SALDO (receita - despesas)	R\$ -0,888 bilhões

Como acima demonstrado, a previdência social nunca foi e não é deficitária. Foi sempre vítima de governos que desviaram os recursos para fins estranhos à proteção social, e que toleram ou foram ineficazes no combate à sonegação e à fraude. Somente os valores desviados da previdência social entre 1966 e 1990 (R\$ 400 bilhões, em valores de 1999) seriam suficientes para cobrir, por longos anos, eventuais insuficiências de arrecadação. Mesmo após a Constituição Federal de 1998 continuaram os desvios dos recursos previdenciários. Os balanços apresentados comprovam que a seguridade social é superavitária, inclusive na análise feita a partir da inclusão do pagamento dos benefícios sob responsabilidade do Tesouro Nacional (déficit irrisório).

²³⁰ Contribuição devida mas não recolhida da União como contrapartida da contribuição do servidor, que corresponde à alíquota do regime geral, conforme Emenda Constitucional número 20.

²³¹ Os valores são relativos ao ano de 1998.

3.1.2 A excessiva abrangência e generosidade do sistema

Outro argumento muito utilizado na defesa da reforma da previdência social foi o de que o sistema previdenciário instituído pela Constituição Federal de 1988, era excessivamente abrangente e preconizador de privilégios. Efetivamente, tal argumento escondia o real interesse de reduzir os avanços sociais. Por certo, os legisladores constituintes cometeram alguns excessos ou deixaram de legislar sobre matérias que deveriam, criando lacunas no sistema. Exemplo disso, é a falta de normas gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência nos Estados e Municípios.²³² Com isso, em alguns Estados e Municípios criaram-se verdadeiros guetos de acumulação econômica para reduzido número de funcionários públicos, em detrimento de toda a comunidade.²³³ Contudo, mudanças que impediriam privilégios como: aposentadoria precoce,²³⁴ acumulação de benefícios em mesmo sistema, incorporação de promoções à véspera de aposentar-se ou a inclusão de tempo fictício, poderiam ser feitas através de leis ordinárias ou por reformas pontuais. Exemplo disso foi a extinção do Instituto de Previdência Congressista (IPC), que possibilitava a aposentadoria com poucos anos de mandato, com contribuições sem qualquer base atuarial, simbólicas, pela Lei 9.506/97. A mesma lei criou, em substituição ao Instituto extinto, o Plano de Seguridade dos Congressistas (PSSC), atribuindo a seus filiados a exigência de 35 anos de exercício de mandato e 60 anos de idade, ou ter 35 anos de contribuições.

Destacaram-se na defesa da manutenção do sistema de proteção social (seguridade social) a partir do instituído pela Constituição Federal de 1988, operando apenas reformas pontuais, entidades sociais, como a Associação Nacional dos Fiscais de Previdência (ANFIP), o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional (UNAFISCO), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Central Única dos

²³² MARTINEZ, Wladimir Novaes (Coord.). **Jornal do Congresso: 13º Congresso brasileiro de previdência social**. São Paulo, 24 e 25 jul. 2000, p. 42.

²³³ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Livro branco da reforma da previdência social - versão simplificada**. Brasília, atualizado até agosto de 1998. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/07_02_02.htm.

²³⁴ Segundo o MPAS, *In* Livro branco da reforma da previdência social - versão simplificada -, disponível em: http://www.mpas.gov.br/07_02_02.htm, há aposentados com idade a partir de 36 anos. Isso ocorreu, principalmente pelo trabalho em condições especiais (insalubres) por longos períodos que ao ser convertido este tempo para comum alcançou o tempo mínimo de 30 anos. O fato de se obter aposentadoria em idade tão precoce merece ponderação a na hipótese referida, visto que o segurado laborou em condições prejudiciais à saúde e integridade física. Assim, a redução da idade para aposentar-se visa a compensar danos já sofridos pelo obreiro.

Trabalhadores (CUT), a Confederação Brasileira dos Aposentados (COBAP), o Movimentos dos Servidores Públicos aposentados (MOSAP), partidos políticos de esquerda e autoridades no assunto, como o ex-ministro da Previdência Social, Raphael de Almeida Magalhães.²³⁵

Enfim, a sustentação do discurso de que o sistema previdenciário introduzido pela Constituição Federal de 1988 era excessivamente abrangente e preconizador de privilégio, ao ponto de ele ser considerado como protagonizador de "solidariedade invertida"²³⁶, escondia o real interesse de ver restringido o espectro da proteção social, bem como a sua privatização.

3.1.3 A mudança do padrão demográfico brasileiro

A mudança do padrão demográfico brasileiro, com a conseqüente modificação da pirâmide etária, a estreitar-se contínua e progressivamente, gerará, segundo o MPAS, "sério risco para o equilíbrio atuarial do sistema Previdenciário do País".²³⁷ Contudo, os problemas financeiros atuais da previdência social não podem ser atribuídos ao envelhecimento da população.

Segundo estudos sobre o crescimento demográfico brasileiro, realizados pelo professor José Alberto Magno de Carvalho²³⁸, a expectativa de vida da população brasileira passou de 41 para 54 anos entre as décadas de 30 e 60. A taxa de fecundidade total, no mesmo período, caiu apenas de 6,5 para 6,2. Como conseqüência a taxa média anual de crescimento da população cresceu 2,4% ao ano. A taxa de fecundidade total caiu de 5,8 em 1970 para 4,3 em 1975 e para 3,6 em 1984, o que corresponde a 37% para todo o período (1970-1984). A taxa média anual de fecundidade entre 1980 a 1991 foi de 1,9% contra 2,4% em 1970.

O declínio da fecundidade, ocorrido entre 1970 e 1991, além dos efeitos sobre o crescimento populacional, repercutiu sobre a estrutura etária da população. Entre 1970 e 1991 as pessoas com idade abaixo de 15 anos passaram de 42,6% para 35%; aquelas entre 15 e 65

²³⁵BRASIL. Ministério da Previdência Social. **A previdência social e a revisão constitucional**. Brasília: CEPAL. Seminário internacional. Pesquisas, p. 184-197, 1994.

²³⁶MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Livro branco da reforma da previdência social - versão simplificada**. Brasília, atualizado até agosto de 1998. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/07_02_02.htm.

²³⁷MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Previdência social em dados**. Rio de Janeiro : Dataprev, v. 10, n. 3 e 4, jul./dez., editorial, 1995.

²³⁸MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Previdência social em dados**. Rio de Janeiro : Dataprev, v. 10, n. 3 e 4, jul./dez., p. 5-17, 1995.

aumentaram de 54,3% para 60,2%, e as com 65 anos ou mais cresceram de 3,1 para 4,8%. As projeções do crescimento populacional para o ano de 2020 apresentam os seguintes números: as pessoas abaixo de 15 anos passarão de 35% para 23%, aquelas entre 15 e 65 de 60,5% para 68,7% e as idosas, com 65 anos ou mais, de 4,8% para 7,7%, da população total.

Assim, apesar do crescimento da população idosa, segundo os estudos realizados em 1995 por Carvalho, até final do século XX, os dependentes (menores de 15 e maiores de 65 anos) constituiriam 33% da população total, sendo os menores de 15 anos a sua maioria. Para cada 20 dependentes, aproximadamente 3 serão idosos. Do início do século até 1970, a população de dependentes correspondia a 50% do total, e havia menos de 2 idosos para cada jovem. Contudo, a população de dependentes deverá passar a crescer a partir de 2020 devido à estabilização do número de jovens e ao continuado aumento no dos idosos. Conforme as projeções do autor citado, em meados do século XXI a população brasileira tenderá a se tornar estacionária, ou seja, a ter um crescimento nulo e estrutura etária constante. A proporção de dependentes na população ficará em torno de 35%, com jovens e idosos em números bem próximos, na proporção de 8 idosos para cada grupo de 20 dependentes.

Dessa forma, para Carvalho²³⁹, "a atual crise no Sistema no Brasil tem pouco a ver com o processo de envelhecimento que, como visto, ainda não causou impacto significativo na TDI".²⁴⁰ No entanto, recomenda a fixação de idade mínima para a aposentadoria como um dos artifícios para assegurar melhor estabilidade futura no sistema previdenciário.

A posição de Delgado²⁴¹ também converge no sentido de que a crise financeira atual do sistema previdenciário não decorre das mudanças demográficas:

Os problemas financeiros da previdência social no Brasil não podem ser imputados ao envelhecimento da população, embora este seja crescente. Segundo o IPEA, o Brasil vive nos anos 90 a 'fase de ouro da transição demográfica', uma vez que 'a população jovem está crescendo a taxas relativamente baixas e a população idosa, embora crescendo a taxas elevadas, ainda é numericamente inferior', o primeiro fator contribuindo para aliviar os orçamentos públicos em prazo relativamente curto, ao passo que o envelhecimento da população se dá num prazo mais longo.

²³⁹ Ibid., p. 15.

²⁴⁰ TDI - Taxa de dependência de idosos: quociente entre populações com 65 ou mais anos de idade e de 15 a 64 anos.

²⁴¹ DELGADO, op. cit., p. 263.

Aponta ainda Delgado²⁴² que as principais causas das dificuldades financeiras da Previdência Social nos anos 90 estariam relacionadas à retração do ritmo de expansão da economia e às débeis condições de governança do Estado brasileiro, manifestas na acentuação da informalidade no mercado de trabalho.

3.1.4 A falta de competitividade das empresas brasileiras

A alegação de que a falta de competitividade das empresas brasileiras deve-se à alta tributação, principalmente sobre a folha de salários, envolve matéria complexa, mas supõe sobretudo a pretensão de desoneração para com a responsabilidade social própria da atividade empresarial.

A questão da competitividade pode ser vista primeiro a partir da comparação com empresas, cuja sede fiscal situa-se noutros países. As situadas especialmente nos países desenvolvidos apresentam melhor competitividade. Diversas são as variáveis que influenciam nesse processo de produção, como melhor tecnologia, mão-de-obra qualificada, posição geográfica mais favorável (perto dos mercados finais), protecionismo, entre outras. Assim, a tributação nem sempre é a variável determinante. Em segundo lugar, a questão pode ser vista a partir dos riscos inerentes à própria atividade empresarial, que se por um lado vislumbra o lucro e a acumulação de riquezas, por outro lado, tem a responsabilidade de contribuir com os meios econômicos necessários para que os operários tenham assegurada hígidez física e mental, e na impossibilidade desta, a manutenção dos mesmos níveis de rendimento quando da ativa, para si ou para seus dependentes. Contemporaneamente, a contribuição das empresas para com a seguridade social encontra-se incorporada ao risco da atividade.

No atual desenvolvimento da sociedade humana, principalmente para as organizadas em Estados Democráticos de Direito, é imprescindível o acesso de todos seus integrantes, além dos direitos civis e políticos, aos direitos econômicos-sociais, para que o direito à cidadania seja efetivo. Entretanto, a amplitude da proteção social está diretamente relacionada com a capacidade financeira ou dos recursos colocados à disposição. E, sendo o Estado Democrático de Direito, "um Estado 'antropologicamente amigo', ao respeitar a

²⁴² DELGADO, op. cit., p. 265.

'dignidade da pessoa humana' e ao empenhar-se na defesa e garantia da *liberdade, da justiça* e da *solidariedade*"²⁴³, a postura de toda sociedade deve ser no sentido de que isso se concretize, pois, segundo Bobbio²⁴⁴, o problema mais grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não é mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los.

A elite econômica brasileira, principalmente a ligada aos empresários, não assimilou a expansão dos direitos sociais introduzidos pela CF/88, pois o "movimento de *desconstrução* da agenda pública referente à previdência social, definida nos anos 80"²⁴⁵, não teve o êxito esperado. No pós-constituinte, ela rearticula-se e "desenvolve-se em meio ao *novo consenso* patrocinado pelas agências internacionais de regulação e ganha fôlego durante o governo Collor".²⁴⁶ Com isso, seus integrantes buscavam "melhorar as condições de competitividade da produção nacional, definindo um sistema adequado para uma economia aberta."²⁴⁷ Segundo Delgado²⁴⁸, a partir de estudos realizados por Marcus André Melo e Sérgio de Azevedo, a agenda da "contra-reforma" apontava para uma revisão da noção de seguridade social.

a agenda da contra-reforma, que se estabelece a partir de então, apontava para a revisão da noção de seguridade social, a redefinição do *mix* público-privado - com a sugestão de criação de um sistema previdenciário básico, ao lado da expansão de um sistema complementar privado -, a eliminação da contribuição patronal para o financiamento do sistema, a instalação do regime de capitalização, a desconstitucionalização dos direitos sociais, o questionamento da generosidade de alguns benefícios definidos em 1988 - especialmente a extensão do auxílio-maternidade, a fixação de um salário mínimo como piso dos benefícios e a concessão de renda vitalícia de um salário mínimo para os idosos que não disponham de outros rendimentos -, além de sugestões que buscavam estabelecer novas condições para o equilíbrio atuarial do sistema e para a uniformização dos benefícios, como a fixação de uma idade mínima para o acesso às aposentadorias, a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição e o fim das aposentadorias especiais.

²⁴³ CANOTILHO, op. cit., p. 73-83.

²⁴⁴ BOBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. P. 25.

²⁴⁵ DELGADO, op. cit., p. 265.

²⁴⁶ DELGADO, op. cit., p. 265.

²⁴⁷ DELGADO, op. cit., p. 272.

²⁴⁸ DELGADO, op. cit., p. 265-266.

Enfim, os principais pressupostos que impulsionaram o movimento de reforma da previdência social não se sustentam.

O déficit operacional alegado pelos reformistas não corresponde ao resultado da confrontação entre o montante recolhido aos cofres públicos e as despesas efetivadas com o pagamento dos benefícios e serviços. Em primeiro lugar, o déficit apresentado oficialmente decorre de corte temporal em período muito curto; em geral é apresentado com a delimitação temporal a partir de 1988 ou então, por exercício orçamentário (anual). Em segundo lugar, nos estudos apresentados pelos defensores da reforma não são considerados os valores que foram efetivamente recolhidos dos contribuintes, mas desviados para aplicação em atividades ou investimentos estranhos a finalidade da previdência social. Destaca-se os desvios ocorridos no interstício compreendido entre a criação do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, em 1966 e 1990. Em terceiro lugar, no período após 1990 o Tesouro Nacional continuou apropriando-se dos recursos da previdência social (seguridade social).

O sistema previdenciário delineado pela atual Constituição Federal, não era excessivamente abrangente e criador de privilégios. Estava em consonância com os fundamentos e objetivos do Estado Democrático de Direito, admitidos na própria Constituição (art. 1º e 3º). Alguns excessos ou vacância legislativa, principalmente em relação aos sistemas públicos federais, estaduais e municipais, poderiam ser corrigidos através de legislação infraconstitucional ou mudanças constitucionais pontuais.

A mudança no padrão demográfico no Brasil, com a diminuição das taxas de fecundidade e o aumento da população idosa, pressionará os gastos com benefícios a longo prazo, ou seja, a partir do ano de 2020. Assim, o crescimento dos gastos na atualidade não decorre diretamente dessa variável.

A competitividade das empresas brasileiras decorre, principalmente, de outros fatores, como melhor tecnologia, mão-de-obra qualificada, posição geográfica mais favorável (perto dos mercados finais), protecionismo, supremacia econômica, entre outras. O engajamento dos setores empresariais, na reforma do sistema previdenciário, tinha como principal fundamento o interesse na eliminação da contribuição patronal para o financiamento do sistema, a instalação do regime de capitalização (contribuição em contas individuais dos segurados) e a desconstitucionalização dos direitos sociais.

3.2 As principais mudanças estruturais do sistema previdenciário introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20/98

A reforma da previdência social introduzida pela Emenda constitucional nº. 20, de 16 de dezembro de 1998, promoveu mudanças estruturais no sistema previdenciário brasileiro, confirmando a tendência restritiva ao acesso e à amplitude dos benefícios previdenciários. O novo modelo é formado por um regime básico, compulsório e público, e por um regime complementar privado. As características determinantes são a contributividade, o equilíbrio financeiro e atuarial e a organização a partir da lógica privada.

3.2.1 A criação de um regime básico e público e um regime complementar privado

Com a reforma, o sistema previdenciário foi dividido em um plano básico, compulsório e de caráter público, para os que recebem benefícios até R\$ 1.200,00 (valores da data da publicação da EC nº. 20/98). Fazem parte desse plano básico os segurados do Regime Geral da Previdência Social e os servidores públicos (possuidores de institutos próprios), com o pagamento dos benefícios até o limite máximo do plano básico. Há um plano complementar privado, a partir do valor máximo do plano básico, para os servidores públicos filiados ao sistema após a EC nº 20. Os segurados em geral, que pretendem aposentar-se com valores acima do teto também devem contribuir para o plano complementar.

A criação de um regime de previdência social básico, compulsório e público para atender à população de baixa renda sempre esteve presente entre as aspirações da elite econômica brasileira, principalmente a vinculada aos empresários. O contingente restante seria coberto pela previdência privada. Os níveis do valor dos benefícios ficariam próximos a 3 salários mínimos²⁴⁹ ou então, como na proposta defendida pela FIESP, "com benefício definido em torno de um salário mínimo, suportada de forma tripartite, pela União, empregadores e trabalhadores."²⁵⁰

²⁴⁹ OLIVEIRA, Francisco. Propostas de reforma da previdência social. *In: A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília: CEPAL. Seminário internacional. Pesquisas, 1994. P. 183.

²⁵⁰ DELGADO, op. cit. p. 276.

O regime geral de previdência social (RGPS), delineado a partir da CF/88 e regulamentado pela Lei 8.213/91, caracterizava-se como um regime básico, compulsório e público, contudo não fixava o limite máximo do valor dos benefícios. A fixação do limite estava a cargo da legislação infraconstitucional que se manteve em patamares próximos a 10 salários mínimos.

A Emenda Constitucional protagonizadora da reforma inovou ao fixar um limite máximo para o valor dos benefícios vinculados ao regime geral (básico) de previdência social, como estabelece o artigo 14:

O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

A fixação na Constituição Federal do limite máximo do valor dos benefícios, contudo, não foi feita em salários mínimos. O reajustamento desse patamar fica condicionado aos índices oficiais de apuração da inflação, os quais têm sido inferiores aos do salário mínimo, provocando crescente defasagem. Na data da publicação da Emenda, o limite máximo correspondia a 9,23 salários mínimos.²⁵¹ No ano de 2001 com o aumento de 5,57% concedido aos aposentados e pensionistas, o valor do limite máximo passou para R\$ 1.328,25, o que corresponde a 7,37 salários mínimos. Assim, se em um primeiro momento os defensores da fixação de limite máximo do valor dos benefícios em torno de três salários mínimos não tiveram sucesso, com a manutenção da política de conceder reajuste diferenciado entre o salário mínimo e os benefícios securitários alcançar-se-á o referido patamar entre o ano de 2007 e 2008, segundo projeções feitas pelo Deputado Federal Paulo Renato Paim. O referido estudo tomou por base o reajuste de 19,21% concedido ao salário mínimo no mês de abril de 2001 e o reajuste de 5,57% concedido aos aposentados e pensionistas.

²⁵¹ O cálculo foi realizado tomando por base o valor do salário mínimo vigente a partir de 01 de maio de 1998, aprovado pela MP nº 1.824, de 30 de abril de 1998.

O regime de previdência privada será complementar, autônomo, facultativo e regulado por lei, diferentemente daquele idealizado pelos legisladores constituinte de 1998, e que nunca foi implantado. Ele era complementar, público, coletivo, facultativo e custeado por contribuições adicionais, conforme previa o revogado § 7º do artigo 201 da Constituição Federal.

As bases jurídicas para a previdência complementar encontram-se estabelecidas no art. 1º da emenda nº. 20, que deu nova redação ao art. 202 da CF. O *caput* desse artigo estabelece :

O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime de regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

Dessa maneira, o novo sistema previdenciário é misto, sendo

composto por um pilar básico, gerenciado pelo Estado, que funciona em regime de repartição, onde as contribuições dos servidores ativos financiam o pagamento dos inativos, e um pilar complementar, voluntário, gerenciado pela iniciativa privada, de capitalização, onde o servidor acumula recursos em suas contas individuais para financiar o seu benefício futuro.²⁵²

A estruturação do novo sistema dar-se-á da seguinte maneira: para *os ingressantes titulares de cargo efetivo no serviço público* após a conclusão da reforma²⁵³, filiar-se-ão compulsoriamente a um regime de previdência com regras semelhantes àquelas vigentes para os trabalhadores da iniciativa privada. Com isso, o servidor terá um benefício de valor máximo igual ao pago pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os demais, que pretendem receber um benefício maior ao teto, terão que filiar-se aos fundos de pensão, que pagarão aos servidores um benefício complementar, calculado de forma atuarial de acordo com as contribuições feitas. Para os atuais servidores e inativos foi estabelecido um modelo de transição, que será extinto ao longo do tempo (quando todos os atuais segurados, ativos ou inativos, falecerem ou deixarem o regime), pois aos novos só cabe a filiação no novo sistema. No modelo de transição está previsto um regime de financiamento dos direitos adquiridos dos

²⁵² MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Reforma da previdência no serviço público:** manual de orientação. 1999. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br>.

²⁵³ Ibid.

servidores já aposentados e dos atuais servidores. Isto passa necessariamente pelo ajuste nas alíquotas dos servidores ativos e instituição de cobrança de contribuição dos servidores inativos e pensionistas.²⁵⁴ Segundo o MPAS, será dado aos atuais servidores a liberdade de escolha entre permanecer no modelo de transição, contribuindo com elevados patamares de contribuição para financiar o benefício integral, ou migrar para o novo modelo.²⁵⁵

A reforma prevê ainda como forma de financiar o custo de transição, a criação dos fundos de ativos. Diferentemente dos fundos de pensão, que são entidades privadas e voltadas para o futuro, os fundos ativos são entidades estatais, organizadas para amortizar o passivo dos direitos adquiridos do passado, e serão custeadas a partir da vinculação de receitas de privatizações, venda de imóveis, entre outros bens e direitos do Estado. Aos fundos de pensões é vedado o aporte de recursos públicos, "salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado" (§ 3º do art. 202, da CF).

Mesmo o texto constitucional estabelecendo que a previdência privada será facultativa e complementar, na prática os servidores públicos efetivados até a data da promulgação da emenda constitucional nº 20 só poderão ficar no antigo regime e receber benefício igual ao recebido a título de salário "contribuindo com elevados patamares de contribuição", e os novos servidores, efetivados após a emenda, só terão como alternativa, para receberem benefícios acima do teto máximo, a filiação a um fundo de pensão privado. Diante disso, o termo facultativo, para os servidores efetivados após a Emenda, deve ser visto com sérias ressalvas.

3.2.2 Contributividade individual

A contributividade é matéria familiar à previdência social no Brasil, pois, mesmo que em alguns períodos tenha tendido à ampliação das contingências sociais e população

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Ibid.

protegida²⁵⁶, sempre se caracterizou como seguro social, embora tenha funcionado como um sistema de contribuição coletiva. Primeiro, até 1945, sob regime de capitalização, cujos valores arrecadados eram depositados em conta do respectivo Instituto a que pertencia o segurado (e não em conta individual como ocorre nos atuais sistema de capitalização). Depois, após período de transição, passou, a partir de 1966, com a criação do INPS, para o regime de repartição simples. Neste sistema, todos contribuem para um fundo comum, com base em cálculos atuariais, e repartem, quando enquadrados em contingências sociais previstas em lei e na forma da lei. Em geral a população ativa sustenta a inativa. Nessa modalidade há solidariedade entre indivíduos, entre gerações e entre regiões. Característica determinante desse sistema é a possibilidade de redistribuição de renda, pois "pessoas com maior capacidade contributiva aportam recursos a favor de si e de outros seres humanos sem essa força de contribuição; (...) regiões mais desenvolvidas colaboram com áreas economicamente carentes e assim por diante."²⁵⁷

A Constituição da República Federativa do Brasil ao estabelecer que entre os objetivos fundamentais busca-se construir uma sociedade livre, justa e solidária e erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, elegeu o princípio da solidariedade²⁵⁸ como um dos vetores determinante na condução das políticas sociais e econômicas. De igual forma, ao eleger a dignidade da pessoa humana e a cidadania com fundamentos desse mesmo Estado, deve "prestações àqueles que sofram privações socio-econômicas, viabilizando o auxílio, o suprimento das necessidades básicas da pessoa."²⁵⁹ Assim, a instrumentalização de políticas públicas de proteção social fundamenta-se em dois vetores basilares para que o Estado alcance os fins a que se propõe: "a *solidariedade* e a *necessidade*."²⁶⁰

²⁵⁶ Entre 1966 e 1988 houve ampliação do rol de benefícios e serviços previdenciários sem a preocupação de criação da correspondente contrapartida contributiva, em uma clara tendência de mudança do conceito de seguro social para seguridade social. Mesmo assim a contribuição direta do segurado mantinha-se como regra para o acesso aos benefícios previdenciários. Essa tendência se deu com a ampliação de uma política assistencial e clientelista que objetivava obter sustentação política. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a política de proteção social passou a ser orientada pela seguridade social, como um direito dos cidadãos, o que gerou a expectativa de que finalmente seria implantado um sistema a partir das necessidades das pessoas. Entretanto, na regulamentação infraconstitucional, mais uma vez optou-se por um sistema com características de seguro social.

²⁵⁷ MARTINEZ, op. cit., p. 29.

²⁵⁸ Solidariedade. 1. (...). 2. (...). 3. (...). 4. Sentido moral que vincula o indivíduo à vida, aos interesses e às responsabilidades dum grupo social, dum país, ou da própria humanidade. 5 (...) (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário de língua portuguesa. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, p. 1319).

²⁵⁹ GAMA, Guilherme Calmon Nogueira. **A Constituição de 1988 e as pensões securitárias no direito brasileiro**. São Paulo : LTr, 2001. P. 64.

²⁶⁰ Id. *ibid.*, p. 64.

A reforma da previdência social, introduzida pela Emenda Constitucional nº. 20/98, contrariando a força social e humanista que agrega as categorias "solidariedade e necessidade", optou por um sistema diretamente vinculado à contributividade individual. Essa opção se materializou em duas dimensões: pela vinculação do valor dos benefícios ao montante contribuído ao longo da vida útil dos segurados, mesmo mantendo o financiamento em base diversificada (Regime Geral), e pela vinculação direta ao montante acumulado a partir da contribuição individual no financiamento, para os segurados que se enquadram acima do limite máximo do plano básico (Regime Complementar).

A contributividade individual em geral ocorre nos sistemas privados de previdência social, de capitalização, mas pode ocorrer, como ocorreu no Brasil com a EC nº. 20/98, que o acesso aos benefícios e o valor dos mesmos fiquem condicionados diretamente ao montante contribuído individualmente ao longo da vida produtiva.

O regime geral de previdência social, continuou caracterizado como um sistema de repartição simples, ou seja: a) as contribuições "não são definidas (isto é, não são nem fixas nem uniformes)"²⁶¹, base de incidência diversificada (art. 195, CF/88) e depositadas em conta única do INSS; b) os benefícios são indefinidos ("regulados por lei, a qual estabelece seus níveis mínimos e máximos, especifica uma fórmula para o cálculo da aposentadoria de acordo com o número de anos e o valor da contribuição"²⁶²) e c) a administração pública. Entretanto, com a desconstitucionalização do período básico de cálculo do valor dos benefícios, ao estabelecer a nova redação do artigo 201, *caput*, da CF que a "previdência social será organizada sob forma de regime geral, de caráter contributivo" e "observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial", permitiu, infraconstitucionalmente, a vinculação do valor dos benefícios ao montante contribuído pelo segurado, durante toda a sua vida contributiva.

A constitucionalização do período básico de cálculo, em 1988, em que pese possa parecer detalhamento exagerado, foi motivada pela deterioração do valor dos benefícios e pelo descaso com o direito dos aposentados e pensionistas no período precedente. O artigo 202 da CF/88 estabelecia que a aposentadoria seria calculada "sobre a média dos trinta e seis

²⁶¹ MESA-LAGO, Carmelo. **Análise comparativa da reforma estrutural do sistema previdenciário realizada em oito países latino americanos: descrição, avaliação e lições.** In Reforma da previdência : Os modelos em questão na América Latina. Conjuntura social. Brasília: MPAS. ACS, v. 08, n. 04, out/nov/dez, 1997, p. 11.

²⁶² Id. *ibid.*, p. 11.

últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais."

Assim, a Lei 9.856, de 26 de novembro de 1999, ao regulamentar o artigo 201, fixou que o período básico de cálculo para apurar o salário-de-benefício dos segurados filiados após a edição dessa lei passou para "a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondente a 80% de todo o período contributivo, multiplicado pelo fator previdenciário". Isto para os benefícios da aposentadoria por idade e tempo de contribuição (art. 29, I, da LBPS). Para os benefícios da aposentadoria por invalidez, especial, auxílio-doença e auxílio-acidente, utiliza-se o mesmo período contributivo, contudo sem a multiplicação do fator previdenciário (art. 29, II, da LBPS). Para os segurados que já estavam filiados à Previdência Social até o dia anterior à data de publicação do novo dispositivo legal, "será considerada a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a, no mínimo, oitenta por cento de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994" (art. 3º da Lei 9.856/99).

A desconstitucionalização do período básico de cálculo alcançou também a atualização dos salários-de-contribuição²⁶³, ou seja, no texto precedente, além da correção monetária mês a mês havia a previsão de que seriam reajustados de modo a preservar os valores reais. O novo texto constitucional do artigo 201, § 3º, estabelece simplesmente que os salários de contribuição serão devidamente atualizados, na forma da lei. A mitigação ou a exoneração que sofreu o dispositivo constitucional que assegurava reajustes a níveis reais

poderá viabilizar, em futuro próximo e nada auspicioso, que os benefícios previdenciários tenham o seu poder aquisitivo tão reduzido quanto no período que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988 e que motivou a inclusão da regra transitória do artigo 58 da ADCT.²⁶⁴

Assim, qualquer limitação ao salário-de-contribuição, quer pela exclusão de renda da base de cálculo, quer pela aplicação de índice na atualização que não representam a manutenção do valor real das contribuições, implicará redução na renda mensal inicial dos

²⁶³ "O salário-de-contribuição configura o valor básico sobre o qual serão estipuladas as contribuições do segurado, ou na linguagem tributária, a base de cálculo da contribuição sobre a qual incidirão as alíquotas estabelecidas pela Lei de Custeio" (ROCHA e JUNIOR, op. cit. p. 109).

²⁶⁴ ROCHA e JUNIOR, op. cit., p. 144.

benefícios, pois é a média atualizada dos salários-de-contribuição que determinará o salário-de-benefício.

A regulamentação do princípio constitucional que estabelece que o Regime Geral de Previdência Social será organizado com base no equilíbrio financeiro e atuarial, e se dará a partir da relação direta entre o montante contribuído por segurado e o valor do benefício, carregando consigo a opção por uma técnica protetiva individualista.

Quanto as fontes de custeio manteve o sistema de previdência social base diversificada, opondo-se a opção verificada com os benefícios. As contribuições direta do segurado (folha de salário, se empregado e contribuição individual, se contribuinte autônomo, avulso ou facultativo) não é a única fonte de custeio da previdência social, pois decorre também do faturamento, do lucro e de concurso de prognóstico. Desta maneira, considerando que o princípio da solidariedade, incerto nos objetivos do Estado Democrático Brasileiro (art. 3º) e ao longo da Constituição, em especial no Capítulo que trata da seguridade social não foi banido pela EC nº. 20/98, o financiamento do plano básico de previdência social foi organizado a partir do sistema de repartição, a noção de equilíbrio financeiro e atuarial, consolidado na Lei 9.856/99, afronta o espírito protetivo ainda constante na Constituição.

A opção técnica de proteção social a partir da relação individual contribuição/benefício mitiga a possibilidade da previdência social cumprir a sua função de distribuir renda, conforme preconizado no inciso III, do art. 194, da CF/88. A limitação ocorre no pagamento dos benefícios (saída), pois são calculados exclusivamente a partir da contribuição individual, impossibilitando aos menos aquinhoados de receber transferência dos mais abastados, mesmo mantendo o sistema uma base contributiva diversificada. A população é penalizada duas vezes, principalmente a de baixa renda. A primeira, ao participar solidariamente na contribuição para o custeio da previdência social (base contributiva diversificada, art. 195, da CF/88); a segunda, ao ver frustrado o acesso do segurado à distribuição do resultado da arrecadação, se não cumprir diversos requisitos, principalmente a contribuição por longos anos, sem perder a qualidade de segurado.

3.2.3 A privatização da previdência social

O movimento articulado pelas elites econômica e política brasileiras, de retração de direitos sociais conquistados com a Constituição Federal de 1988, foi acompanhado de um esforço no sentido de privatizar a prestação dos mesmos, especialmente os referentes à previdência social.

A privatização da previdência social assumiu diferentes formas, que podem ser sintetizadas em duas: a adoção de critérios de mercado como parâmetro decisivo de comportamento e a transferência da provisão da cobertura previdenciária a organizações empresariais privadas.

Com a primeira, os objetivos finais da seguridade social foram deslocados para o plano secundário, elegendo-se a eficiência econômica e o equilíbrio financeiro e atuarial (a auto-suficiência financeira) como diretrizes determinantes. A predominância de racionalidade econômica individual constitui-se em obstáculo à maximização de objetivos públicos ou coletivos. Nesse sentido, segundo Abranches,²⁶⁵ os benefícios sociais, quando tratados como bens privados no mercado, assumem inexoravelmente a forma de mercadorias, perdendo sua característica de bens coletivos ou universais.

A opção por técnica protetiva vinculada à lógica privada transparece de forma objetiva na regulamentação dos benefícios atinentes ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Isso se deu principalmente pela ampliação do período básico de cálculo do valor dos benefícios para todo o período contributivo, com a imposição da multiplicação, pelo fator previdenciário, para os benefícios de maior repercussão financeira (aposentadoria por tempo de contribuição e por idade).

Segundo o diretor do Departamento do Regime Geral de Previdência Social e integrante da equipe que elaborou a Lei 9.856/99, Geraldo Almir Arruda,²⁶⁶ a opção pelo fator previdenciário somente ocorreu após a conclusão de que não teria amparo constitucional a instituição de um regime de capitalização individual também para o plano básico de

²⁶⁵ ABRANCHES, op. cit., p. 54.

²⁶⁶ 13º CONGRESSO BRASILEIRO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. 2000, São Paulo, 3º Painel - O fator previdenciário: constitucionalidade da Lei n. 9.856/99. LTr, 24 e 25 de julho/2000.

previdência social. Assim, buscou-se, segundo ele, com esse instrumento jurídico, o estabelecimento de uma metodologia de apuração do valor dos benefícios previdenciários o mais próxima possível da utilizada no regime de capitalização individual. Nesse sentido é também o entendimento de Martinez, que defende que o objetivo fundamental do fator previdenciário foi estabelecer correspectividade entre a contribuição e o benefício, e assim se aproximar do regime financeiro da capitalização.²⁶⁷

A obtenção do fator previdenciário, segundo Ferreira,²⁶⁸ leva em conta quatro variáveis no momento da aposentadoria:

1- *ES = expectativa de sobrevida do segurado*. É obtida a partir da tábua completa de mortalidade (em vigor na data do requerimento do benefício), apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE-, para toda a população brasileira, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos, que será publicada anualmente no Diário da União, até o 1º dia de dezembro, referente ao ano anterior.

2 - *Tc- tempo de contribuição* - computado até o momento da aposentadoria. Como a tabela é única para ambos os sexos e não contempla a redução de tempo para a aposentadoria das mulheres e dos professores, estes terão adicionado ao seu tempo de contribuição:

- a) 5 anos, quando se trata de mulher;
- b) 5 ou 10 anos, quando se tratar, respectivamente, de professor ou professora, que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

3 - *Id. = idade*:

4 - *a = alíquota de contribuição - pré-estabelecida em 031*.

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left\{ \frac{1 + (id + Tc \times a)}{100} \right\}$$

²⁶⁷ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Fator previdenciário: Em 420 perguntas e respostas**. São Paulo: Ltr, 2000. P. 73.

²⁶⁸ FERREIRA, Rosni. Reforma previdenciária - como ficará sua aposentadoria. **In: Jornal do Congresso: 13º Congresso Brasileiro de Previdência Social**. MARTINEZ, Wladimir Novaes (Coord.). São Paulo : LTr, 24 e 25 de julho de 2000, p. 49-51.

A aplicação do fator previdenciário será:

- a) obrigatória - no caso de aposentadoria por tempo de contribuição;
- b) opcional - no caso de aposentadoria por idade, devendo o INSS, quando da concessão do benefício, efetuar o cálculo da renda mensal, com e sem o fator previdenciário, conforme dispõe o art. 32, I, e 181 - A, do Regulamento da Previdência Social - RPS;
- c) Progressiva - incluindo sobre 1/60 avos no primeiro mês; sobre 2/60 no segundo e, assim sucessivamente, até que dentro de 60 meses incidirá sobre todo o salário-de-benefício.

O fator previdenciário visa a estimular a permanência dos segurados em atividade formal, pela imposição de redutores no valor do benefício para aqueles que se aposentam precocemente e pela majoração no valor do benefício para aquele que optar por permanecer maior tempo trabalhando e contribuindo, em comparação com a sistemática anterior. Dessa maneira, ao incentivar-se os segurados a requererem tardiamente a aposentadoria, buscou-se compensar a rejeição do limite etário, ocorrido quando da aprovação da EC nº. 20/98, pois o "retardamento das aposentadorias, naturalmente, aliviará as contas do Regime Geral".²⁶⁹

Contudo, a tese da inconstitucionalidade do fator previdenciário (Lei 9.856/99), por condicionar a obtenção do valor do salário-de-benefício ao preenchimento conjunto de critérios distintos dos previstos no § 7º do artigo 201 da CF (redação dada pela EC nº. 20/98)²⁷⁰, ou seja, além da comprovação do tempo de contribuição, a idade e expectativa de sobrevida, não foi respaldada pelo Supremo Tribunal Federal (ADIn nº. 2.110-9/2000). A decisão foi fundamentada tendo em vista a desconstitucionalização do cálculo da renda mensal inicial, a menção ao equilíbrio financeiro e atuarial (art. 201), bem como o fato de o preceito fazer referência à dicção "nos termos da lei".²⁷¹

²⁶⁹ ROCHA e JUNIOR, op. cit., p. 125.

²⁷⁰ Segundo o § 7º do artigo 201, "É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem, e 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher;

II - 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta) anos de idade, se mulher, reduzido em 5 (cinco) anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal".

²⁷¹ MARTINEZ, op. cit., 2000, p. 102.

Inobstante o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, é flagrante a imposição da permanência em atividade do segurado que já alcançou o tempo de contribuição de 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher, para se aposentar nos mesmos patamares se o fator previdenciário não existisse. Segundo técnicos do Ministério da Previdência e Assistência Social, "a partir dos 56 anos de idade e 39 anos de contribuição todos os trabalhadores ganham com relação à regra atual".²⁷² Para os partidos de oposição (PC do B, PT, PSB e PDT) que subscreveram a ADIn 2.110-9/2000, para que não houvesse redução no benefício, o segurado não poderia ter menos que 59 anos ao aposentar-se.

Com a sistemática de cálculo para apurar a renda mensal inicial da aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, introduzida pela Lei 9.856/99 (novo período básico de cálculo e fator previdenciário), os trabalhadores com pouca ou sem qualificação profissional, e em geral de baixa renda, serão os mais prejudicados. Vivemos em período histórico de desequilíbrio econômico (desemprego, subemprego, recessão, informalidade). Dessa forma, "praticamente inexistente a possibilidade de alguém ficar aguardando maior tempo de contribuição e estar com mais idade para ter benefício superior".²⁷³

A adequação da previdência social à lógica privada é também percebida nas diversas regras estabelecida na EC nº. 20/98 e nos diplomas legais que a regulamentaram, destacando-se:

a) o aumento da idade para a filiação na previdência social, de 14 para 16 dezesesseis anos. Em que pese argumentos favoráveis à inibição do trabalho dos jovens e adolescentes, observa-se que a alteração não foi precedida de ampla discussão com as autoridades competentes, e se deu no corpo da reforma previdenciária;

b) mudança de aposentadoria por tempo de serviço para tempo de contribuição. Na regra precedente, admitia-se o tempo de serviço como de contribuição, podendo inclusive ser considerado tempo fictício como tempo de serviço. Não previa limite de idade. Na regra atual, admite-se somente o tempo efetivamente contribuído, devendo o período precedente ser considerado como tempo de contribuição até a edição de lei específica (art. 4º da EC). A

²⁷² CRISTINO, Vânia. O Estadão.

²⁷³ MARTINEZ, Wladimir Novaes. Implantação gradual do fator previdenciário. *In: Jornal do congresso: 13º Congresso Brasileiro de Previdência Social*. São Paulo, 24 e 25 de julho de 2000, p 51-52.

aposentadoria por tempo de contribuição (integral) será aos 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher;

c) extinção da aposentadoria proporcional, salvo para os segurados já filiados à previdência social na data da promulgação da EC 20/98 e que quiserem optar pela regra de transição. Era concedida aos 30 anos de tempo de serviço para o homem e 25 para a mulher;

d) aposentadoria especial para professores, extinta para os professores universitários e mantida para o professor que comprove ter laborado integralmente, nessa atividade com a redução de 5 anos (§ 8º do art. 201, com redação dada pela EC 20/98);

e) criação de regra de transição para os segurados filiados à previdência na data da promulgação da EC nº. 20/98. A regra de transição gera dois novos requisitos que devem ser atendidos, simultaneamente: a) idade mínima de 53 anos para os homens e de 48 anos para as mulheres; b) um acréscimo de 20% do tempo que falta, no caso da aposentadoria integral, e de 40% para a aposentadoria proporcional. (art. 9º da EC nº. 20/98);

f) restrição do pagamento dos benefícios salário-família e auxílio-reclusão aos beneficiários de baixa renda. Na legislação anterior, esses benefícios poderiam ser pagos a todos os beneficiários. Agora ficam restritos àqueles que tinham renda mensal igual ou inferior a R\$ 360,00²⁷⁴, devendo ser atualizados nos mesmos índices e datas que os benefícios do Regime Geral;

g) proibição de instituição de contribuição sobre as aposentadorias e pensões do Regime Geral. Essa previsão está em sintonia com a lógica imposta pela contributividade individual, ou seja, se o valor dos benefícios decorre da relação direta do montante contribuído individualmente é inadmissível qualquer cobrança sobre os mesmos;

h) vinculação das receitas da seguridade social. A redação dada ao art. 167, inciso XI, ao vedar a "utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, *a*, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201", não chega a inovar. O § 1º do

²⁷⁴ Valores referente a data da promulgação da EC nº. 20/98.

art. 195 já deixava claro que as receitas da seguridade social constaria "dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União";

i) a vinculação da contagem recíproca de tempo de serviço ou contribuição à comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias no regime em que estava filiado, mesmo para período em que estava desobrigado de contribuir. Dessa maneira o tempo de serviço rural exercido em regime de economia familiar antes da publicação da Lei 8.213/91, no qual o rurícola estava desobrigado da responsabilidade de recolher as contribuições, somente será computado uma vez indenizada a previdência social.

Assim, a adoção pela legislação constitucional e infraconstitucional de critérios para o acesso e gozo dos benefícios previdenciários, como contributividade, equilíbrio financeiro e atuarial, ampliação do período básico de cálculo dos benefícios para todo o período de filiação e idade, expectativa de sobrevivência, tempo de contribuição, e alíquota de recolhimento vinculam a previdência social à lógica das leis de mercado, ou seja, à lógica privada.

A segunda forma de privatização da previdência social se deu pela transferência da provisão da cobertura previdenciária a organizações empresariais privadas. Segundo estudo realizado por Abranches sobre a privatização de benefícios sociais,²⁷⁵ a

transferência pode ser direta, através do abandono de certas funções de provisão pelo Estado: por exemplo, a substituição do seguro previdenciário público pela previdência privada. Ou indiretamente, através de contratos de serviços. O Estado paga, o mercado provê.

Recentemente, com a EC n.º. 20, a cobertura previdenciária acima do limite máximo permitido no Regime Geral de Previdência Social (art. 1.º § 14 e art. 14 da EC n.º 20/98), foi transferida para organizações de natureza privada.

Até 29 de maio de 2001, o Regime de Previdência Complementar era regulamentado pelas Leis n.º. 6.435/77 e n.º. 6.462/77, quando foi publicada a Lei Complementar n.º. 109/01, que adequou o Regime de Previdência Complementar ao texto constitucional, introduzido pela EC n.º. 20/98.

²⁷⁵ ABRANCHES, op. cit., p. 55.

A relação de entidades de previdência complementar dos servidores públicos da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedade de economia mista e empresas controladas, direta ou indiretamente, a que se referem os §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 202 da Constituição Federal, será disciplinada pela Lei Complementar nº. 108/01.

A tendência privatista da previdência social também alcançou a área do acidente do trabalho. Com a reforma foi estabelecido que a cobertura do risco de acidente do trabalho será atendido de forma concorrente entre setor público e o privado. Dessa forma, houve quebra do monopólio público na administração da proteção acidentária. O artigo 201, § 10 da Constituição Federal estabelece: Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.

A criação de alguma legislação protetiva ao obreiro vitimado por acidente de trabalho, no Brasil, data de 1850, com a aprovação do Código Comercial. Era de natureza privada. As legislações posteriores mantiveram essa característica até o advento da Lei 5.316/67, quando a proteção contra risco de acidente do trabalho passou a ser de responsabilidade da previdência social, ou seja, a partir da teoria do seguro social.²⁷⁶ "Temos agora uma responsabilidade objetiva, que é atribuída ao Estado, de reparar o dano decorrente do acidente do trabalho,...".²⁷⁷

A Constituição Federal de 1988 manteve a proteção contra risco de acidente do trabalho, pública e sob responsabilidade da previdência social.

A privatização da cobertura acidentária, mesmo que de forma concorrente, trará prejuízos aos trabalhadores, pois invariavelmente representam a parte mais fraca em relação às grandes, e ávidas por lucros, empresas seguradoras. Segundo Leite:

²⁷⁶ "A teoria do seguro social ou do risco social é baseada na solidariedade que informa a Seguridade Social, de que todos os membros da sociedade têm de se solidarizar na proteção de contingências sociais que possam ocorrer em relação ao trabalhador, como as decorrentes de desemprego, invalidez, velhice, morte e também inerentes ao acidente de trabalho. O que se observa é que os riscos de acidentes do trabalho são socializados, ou seja, repartidos igualmente entre todos os membros da sociedade. A responsabilidade deixa de ser do empregador para ser do Estado, suportada por todas as pessoas, por meio do seguro social." MARTINS, op. cit. p. 403.

²⁷⁷ MARTINS, op. cit., p.407.

voltariam as mesquinhas indenizações de infausta memória, as tarifações individuais fraudulentamente manipuladas, os prejuízos para os segurados e seus dependentes que eram notórios no regime a que se pretende regredir. Voltaríamos também, é claro, os lucros das seguradoras. 'O globo' de 18.06.00 (coluna Ricardo Boechat) estima em 22 bilhões de reais ano o 'bolo gordo' desse mercado compulsório, virtual reserva de caça, que o governo vai oferecer à iniciativa privada.²⁷⁸

Postulando regulamentar à matéria tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei que "Dispõe sobre a Administração dos Riscos e Danos do Trabalho".

Dessa maneira pode-se afirmar que o movimento reformista, de natureza liberal, obteve sucesso em parte em sua proposta. Foi abolida, na Constituição de 1988 (art. 201, §7º) a previsão de instalação de previdência social complementar pública e facultativa, custeada por contribuições adicionais. O novo texto estabeleceu um regime privado, complementar, e organizado de forma autônoma ao Regime Geral (art. 202, com redação dada pela EC nº. 20/98). Houve a criação de um regime básico e estruturado a partir da lógica das leis de mercado. Mesmo sendo fixado piso de benefício acima do pretendido, pode ser agregado como uma vitória dos reformistas, visto que diante da desconstitucionalização da fórmula do cálculo do valor dos benefícios e do reajustamento, possibilita a sua gradativa redução. Com a privatização do custeio dos benefícios, acima do teto máximo do regime geral, alcançando principalmente os servidores públicos, houve desoneração com o custeio desses segurados por parte do poder público. Contudo, os empresários não obtiveram sucesso na pretensão da eliminação da responsabilidade total das empresas no custeio da previdência social.

3.3 Perspectiva da proteção previdenciária

Com a reforma estrutural na previdência social, a população coberta ficará restrita à que tiver capacidade econômica própria e que se filiar ao sistema. A tendência contencionista, observada ainda no início da década passada, e concretizada com a Emenda Constitucional nº. 20/98, aponta para uma mitigação do direito à cidadania. Isso ocorre pela restrição do valor inicial dos benefícios (fator previdenciário), pelo reajustamento dos mesmos, pela diminuição do elenco de benefícios para os cidadãos sob a proteção

²⁷⁸ LEITE, Celso Barroso. Seguro de acidente do trabalho. *In: Jornal do Congresso: 13º Congresso Brasileiro de Previdência Social*. São Paulo, 24 e 25 de julho de 2000, p. 23-24.

previdenciária e pela impossibilidade de acesso para aqueles sem capacidade financeira individual.

O novo sistema previdenciário, idealizado a partir da lógica dos seguros privados, se deu em total dessintonia com a realidade social brasileira. De um lado, há exacerbação da concentração de renda em pequena parcela da população e o crescimento do PIB; de outro lado, o País tem 50 milhões de indigentes²⁷⁹, alto índice de desemprego, de ocupação informal e baixos índices da população economicamente ativa protegida pela previdência social.

O acesso à proteção previdenciária vinculada à capacidade financeira dos cidadãos mitiga diversos princípios da seguridade social, destacando-se o da redistributividade de renda. A previdência social, como principal instrumento da seguridade social²⁸⁰, fica por um lado restrita à população regularmente filiada e contribuinte que cumprir todos os requisitos de acessibilidade, e por outro lado, a previdência fica impossibilitada de concretizar a sua função de *distribuir renda*²⁸¹, afastando-se de seu principal fundamento, a solidariedade. Perdeu-se a referência social e coletiva da previdência, ao relativizar o cidadão como sujeito coletivo da sociedade. Dessa maneira, esvai-se a possibilidade de a previdência social ser utilizada como instrumento para diminuir ou eliminar o déficit social.

A concentração de renda alcança índices intoleráveis. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a partir de informações obtidas junto ao Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Organização das Nações Unidas e Instituto de Brasileiro Geografia e Estatística,

faz 25 anos que o país detém o título de campeão mundial em má distribuição de renda. Mesmo quando a comparação é feita com países pobres da África, o Brasil perde feio. (...), os 10% mais ricos da população

²⁷⁹ GOIS e ESCÓSSIA, op. cit., p. A12. Esse número de população indigente no Brasil decorre de estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Consideram-se na condição de indigente as pessoas com renda mensal inferior a R\$ 80,00. O governo federal contesta os números afirmando que são somente 20 milhões, entendendo que entra nessa classificação somente as pessoas com renda mensal inferior a 1/3 do salário mínimo.

²⁸⁰ MARTINEZ, op. cit., 1992, p. 98.

²⁸¹ CARDONE, op. cit., 1990, p. 31.

brasileira embolsam uma renda 28 vezes superior à obtida pelos 40% mais pobres.²⁸²

O Relatório do Desenvolvimento Humano de 2001, da ONU, referente aos anos base de 1998/1999 confirma as conclusões do IPEA: "os 10% mais ricos consomem 46,7%, enquanto os 10% mais pobres ficam com o equivalente a apenas 1% do total".²⁸³

O desemprego chegou a índices próximos à 20% do total da população brasileira. O IBGE, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 1998, calcula que 1999 fechou com taxa de desemprego que variou de 6,3% a 8,2% da população economicamente ativa²⁸⁴.

Os índices de formalização do mercado de trabalho baixaram de 58,87% em 1989, para 46,57% em 1997²⁸⁵, constituindo-se um dos fatores determinantes no déficit operacional anual da previdência a partir de 1994, pois, como visto, a folha de salários é a principal base de cálculo na arrecadação previdenciária.

A débil condição de governo do Estado brasileiro ocorre também com a população economicamente ativa. Segundo dados do MPAS²⁸⁶, de um total de 64,8 milhões de brasileiros com ocupação econômica em 1997, apenas 27,9 milhões estavam filiados à previdência social, ou seja, há uma taxa de cobertura de somente 43%.

Com tais patamares de concentração de renda, de desemprego, trabalho informal e baixa cobertura previdenciária, percebe-se a fraca atuação do Estado brasileiro. Segundo Santos "ele só é forte naquilo que é auto-aplicável, no imposto de renda na fonte, na CPMF. Aí chega a ser tirânico. Mas não tem capacidade de assegurar requisitos mínimos, de assegurar a todos o direito de ir e vir e a igualdade perante a lei".²⁸⁷

²⁸² PAÍS à frente em injustiça social. Correio do Povo, Porto Alegre, 2 de abr. de 2001. Nacional/Internacional, p. 6. "Em Zâmbia, a proporção entre pobres e ricos é de 17 vezes. Na costa do Marfim, 20 vezes. No Quênia, 21 vezes, e em Botswana, 22 vezes. Já nos Estados Unidos, a relação fica 5,5 vezes, e na Argentina, em 10 vezes."

²⁸³ O BRASIL melhorou? Folha de São Paulo, São Paulo, 10 jul. 2001. Qualidade de vida, p. A9. Neste estudo foram classificados como indigentes pessoas com renda mensal inferior a R\$ 80,00 (oitenta reais).

²⁸⁴ NEGREIROS, Gilberto. Democracia: faltam 40 milhões nesta festa. **In: Democracia: faltam 40 milhões nesta festa.** ABDE Editora, n. 174, jul. 2000, p. 26-33.

²⁸⁵ DELGADO, op. cit., p. 264.

²⁸⁶ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Notícias., 14 mai. 2000. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/09_02_22.htm.

²⁸⁷ NEGREIROS, op. cit., p. 29.

Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas, coordenado por Marcelo Neri, o Governo (federal, estadual e municipal) investe, anualmente, na área social 20% do PIB nacional, e que este volume é suficiente para erradicar a miséria. O problema está na má distribuição destes recursos. "Erradicar a fome não é uma questão de volume de recursos, mas de distribuição deles. A política brasileira não atinge o pobre. Ela erra o alvo".²⁸⁸ A partir desta afirmação, o estudo da FGV demonstra que, com o crescimento da renda per capita, mas sem distribuição de renda, a indigência diminuiria menos do que num cenário de economia estável e crescimento zero, mas com redução da concentração de renda. Entretanto os melhores resultados seriam obtidos - redução pela metade - num cenário que mesclasse crescimento econômico e redistribuição de renda.

Wanderlei Guilherme dos Santos²⁸⁹, ao falar sobre a democracia brasileira e exclusão social refere que o nó da democracia brasileira está no fato de as elites não precisarem dos pobres. Os 10% mais ricos (16 milhões de pessoas) detêm 50% da renda, o que equivale ao mercado dos países nórdicos juntos, permitindo que os ricos continuem a crescer sem os pobres. Por isso o simples crescimento econômico, sem uma política social de redistribuição de renda a inclusão social é incipiente.

O direito à cidadania não se concretiza sem a inserção dos indivíduos no processo de acumulação ou distribuição de renda (herança social). Se pela atual política econômica, pautada pelo livre acesso (livre mercado) às riquezas, a cidadania não está sendo minimamente satisfatória, pois atinge apenas em torno de 10% da população, a redistribuição de renda pelo pagamento de benefício mínimo impõe-se como medida para assegurar a dignidade da pessoa humana.

No entanto a par da reforma previdenciária, de caráter contencionista, não houve em contrapartida a ampliação da assistência social, demonstrando que a intenção era de redução dos direitos sociais e não o saneamento da previdência social. Gozando a previdência e a assistência social de relação de complementaridade, pois ambas são espécies da seguridade social, para manter os mesmos níveis de proteção social, se diminuído o espectro de proteção de uma, deverá ser aumentado o da outra.

²⁸⁸ GOIS e ESCÓSSIA, op. cit., p. A 12.

²⁸⁹ NEGREIROS, Gilberto, op. cit., p. 32.

O pagamento de renda mínima para aqueles que contribuíram por determinado tempo, mas não o suficiente para completar o direito contratado, foi a medida adotada na maioria dos países que privatizaram a previdência social. No Chile, Colômbia, El Salvador, Peru e Uruguai, por exemplo, o governo paga a diferença para o segurado de uma Administradora do Fundo de Pensão (AFP) que não tenha acumulado fundos necessários para o pagamento de aposentadoria mínima contratada²⁹⁰. No Brasil, mesmo após a reforma, o pagamento de *renda mínima* continua restrita aos idosos e portadores de necessidades especiais, com renda per capita inferior a 1/4 de salário mínimo para os primeiros, e a comprovação também da incapacidade para atos da vida diária e trabalho, para os segundos. O benefício referido é de natureza exclusivamente assistencial, ou seja, não se exige qualquer contribuição, em contrapartida, dos beneficiários.

A EC nº. 20/98 não fez referência à instituição de benefício dessa natureza. Desta forma, todos aqueles que contribuíram para a previdência social por determinado período (menos de 35 anos, se homem e de 30 anos, se mulher) se, ao alcançarem a idade mínima para a aposentadoria por idade (65, se homem e 60 anos, se mulher), não possuem tempo de carência ou perderem a qualidade de segurados, não terão qualquer proteção previdenciária.

A política de combate à pobreza e à indigência a partir de 1994, patrocinada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, se dá como mero assistencialismo (como uma dádiva ou benesse do Estado), dependendo de discricionariedade da autoridade política, e não como a concretização de um direito do cidadão. Para Delgado²⁹¹, com a reforma da previdência, as políticas sociais tenderão a aderir

à lógica do mais puro assistencialismo e a cristalização da dualidade que opõe um sistema público deteriorado à completa mercantilização da proteção social, garantida aos ricos e remediados por planos de saúde, escolas e previdência privada. Noutros termos, o enterro definitivo das promessas de solidariedade que estão na base da edificação de uma efetiva *comunidade nacional*.

²⁹⁰ MESA-LAGO, op. cit., p. 34.

²⁹¹ DELGADO, op. cit., p. 292.

Com isso, a previdência social, como mecanismo de inclusão social, tenderá a ter peso cada vez menor, restringindo-se àqueles que possuam capacidade econômica própria. Continuarão como "pré-cidadãos"²⁹² os brasileiros que vivem como pobres e indigentes.

²⁹² Expressão utilizada por Santos para definir os grupos sociais que não estavam regulados por lei, ou seja, não faziam parte da cidadania regulada. (SANTOS, op. cit., p. 68).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Disso tudo pode-se dizer, em síntese, que:

1. A política de redução da intervenção estatal na prestação de proteção social, de modo especial na Previdência Social, com a promulgação da EC nº 20/98 retrocede ao *status* da década de 30. Nos dois momentos, em nome da crise econômica, operou-se um movimento contencionista de gastos com benefícios sociais, quer criando novos critérios de elegibilidade para o acesso aos benefícios, quer pela redução do valor ou do elenco dos mesmos. Naquela época utilizou-se o potencial da Previdência Social como instituição financeira para financiar o desenvolvimento da indústria nacional, agora, para manter privilégios de grupos privados no acesso e repartição dos recursos públicos e “honrar” os compromissos com organizações financeiras internacionais.

2. Os efeitos no processo de reversão dos direitos sociais constante na CF/88, passaram a ter maior repercussão a partir da Lei 9.032/95. O ápice de processo foi alcançado com a aprovação da EC 20/98 e regulamentações ordinárias, destacando-se a Leis nº. 9.856/99 e as Leis Complementares nºs. 108 e 109/01. Entretanto o processo continua em andamento, pois os defensores do Estado mínimo e da adesão total à economia de mercado pretendem excluir a contribuição patronal para o custeio da Previdência Social e privatizar diretamente a provisão dos benefícios acima de um piso básico de dois a três salários mínimos.

3. As principais alterações estruturais promovidas pela EC nº. 20/98 no sistema previdenciário foram: a criação de um regime básico, compulsório e público e outro complementar privado; a desconstitucionalização do período básico de cálculo na apuração do

valor dos benefícios; a vinculação do valor dos benefícios à contributividade individual e a organização do sistema a partir das leis de mercado (lógica privada).

4. A vinculação da proteção previdenciária à capacidade contributiva individual, pela utilização do período básico de cálculo correspondente a toda vida contributiva ou pela cobertura das prestações por entidades privadas (para valores acima do piso básico), afasta a previdência social de sua natureza solidária.

5. A desconstitucionalização de diversos direitos ou garantias na apuração do valor dos benefícios da Previdência Social, destacando-se a substituição do período básico de cálculo sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição pela preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, bem como a correção dos salários de contribuição na “forma da lei” e não mais corrigidos mês a mês de “modo a preservar o valor real”, permite através de lei ordinária reduzir o valor dos benefícios, situação que já está ocorrendo.

6. Os argumentos utilizados na defesa da reforma da previdência social, não se sustentam, principalmente de que era deficitária. A análise sistêmica demonstra que a Previdência Social era e é superavitária, e que eventuais déficit operacionais decorreram da sonegação, elisão ou desvio dos recursos.

7. O *status* de cidadão até a tomada do poder pelos militares, se alcançava via “cidadania-regulada”, em um processo de incorporação seletiva de grupos em estruturas verticalmente controladas. Durante o primeiro Governo de Vargas, houve uma política de “inclusão controlada” dos trabalhadores na coalizção que dominava o Estado. No Governo militar, houve ampliação da população coberta pela inclusão de novas categorias profissionais e pela ampliação de políticas assistenciais. Nos dois momentos buscava-se sustentação política. No primeiro, a Previdência Social foi usada como importantes instrumento de cooptação e controle, destacando no recebimento de privilégios as categorias mais importante do ponto de vista econômico, de organização e poder de pressão. No segundo, houve primeiro uma “exclusão controlada” da classe operária e setores populares e depois a ampliação de políticas assistenciais, de acordo com a discricionariedade das autoridades políticas, visando abafar ao descontentamento da população. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito à cidadania passou a vincular-se a um código de valores políticos e éticos, visto que a concepção de Seguridade Social contempla a garantia a

todos os cidadãos à participação a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança. Agora, como a EC n.º. 20/98, a efetivação do direito à cidadania via previdência social fica restrito àqueles com capacidade econômica própria.

8. O espectro de proteção social preconizado pela CF/88 foi reduzido com a promulgação da EC n.º. 20/98. A redução da população coberta e atendida pela Previdência Social, em contrapartida não houve ampliação da população coberta e do elenco pela Assistência Social, medida que deveria ocorrer, considerando que as duas possuem uma relação de complementaridade.

9. A vinculação da proteção previdenciária à capacidade contributiva individual mitiga a função da Previdência Social de redistribuição de renda. Com isso, a eliminação ou diminuição do déficit social brasileiro dependerá da discricionariedade das autoridades políticas, campo fértil para o assistencialismo paternalista e a cooptação eleitoral.

10. A reversão da tendência restritiva/contencionista da Previdência Social poderá ocorrer, ao menos em parte, pela substituição das forças políticas no poder por outra(s) que priorize(m) os valores que elegem o homem como centro das políticas públicas, nos termos previstos no art. 1.º e 3.º da CF. Nesse sentido, observa-se que a concepção e os objetivos da Seguridade Social delineados na Constituição não foram alterados pela EC n.º. 20/98, e a desconstitucionalização do período básico de cálculo poderá, ser regulamentado por lei ordinária de forma a proporcionar os níveis de renda por ocasião da inatividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ALTAVILA, Jayme de. **Origem dos direitos dos povos.** 4. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1994.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do direito aos direitos humanos.** São Paulo: Acadêmica, 1993.

BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social.** São Paulo: LTR, 2000.

BEAUVOIR, Simone de. **A velhice.** Trad. Maria Helena Franco Martins. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** Tradução Carmen C. Varriale... [et al]. 4 ed. Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa.** São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

CANÊDO, Leticia Bicalho. **A classe operária vai ao sindicato.** São Paulo: Contexto, 1988.

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição.** Coimbra: Almedina. 1991.

CARBONE, Célia Opice. **Seguridade social no Brasil: ficção ou realidade?** São Paulo: Atlas, p. 20, 1994.

CARDONE, Marly A. **Pequeno dicionário de direito previdencial.** São Paulo: Ltr, 1983.

____. **Previdência, assistência, saúde - o não trabalho na Constituição de 1988.** São Paulo: Ltr, 1990.

CESARINO JUNIOR, Antônio Ferreira. **Direito social.** São Paulo: LTR, 1980.

COIMBRA, J. R. Feijó. **Direito previdenciário brasileiro.** 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1991.

CORRÊA, Darcísio. **A Construção da cidadania: reflexões histórico-político.** 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2000.

DAIBERT, Jefferson. **Direito previdenciário e acidentário do trabalho urbano.** Rio de Janeiro: Forense, 1978.

DELGADO, Ignácio Godinho. **Previdência Social e mercado no Brasil.** São Paulo: LTr, 2001.

ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTRERNACIONAL. **Nazismo.** Enciclopédia Britânica do Brasil Publicações Ltda. São Paulo – Rio de Janeiro, V 15, 1991. P. 8034.

ENCICLOPÉDIA DE CONCEPTOS BÁSICOS. **Marxismo y democracia: Derecho 1.** Dirección: C. D. Kernig. Madrid: Rioduero, 1975.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais.** 5. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1987.

FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e globalização econômica: implicações e perspectiva.** São Paulo: Malheiros, 1998.

FELIPE, Jorge Franklin Alves. **Previdência social na prática forense.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

FERNANDES, Aníbal. **Previdência social anotada: leis e regulamentos de custeio e benefícios.** 3. ed. São Paulo: Edipro, 1994.

FREITAS, Vladimir Passos (Cord.). **Direito previdenciário: aspectos materiais, processuais e penais.** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário de língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira. **A Constituição de 1988 e as pensões securitárias no direito brasileiro.** São Paulo: LTr, 2001.

GONZAGA, Paulo. **Perícia médica da previdência social.** São Paulo: LTr, 2000.

HADDAD, Eneida G. de Macedo. **O direito à velhice: os aposentados e a previdência social.** São Paulo: Cortez. Coleção questões de nossa época, v. 10, 1993.

JOSÉ, Farid Salomão. **Comentários práticos à nova CLPS.** 4. ed. São Paulo: Ltr, 1985.

LEITE, Celso Barroso. **O século da aposentadoria.** São Paulo: LTR, 1993.

____. **Um século de previdência social:** balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

MALLOY, James M. **Política de previdência social no Brasil.** Trad. Maria José Lindgren Alves. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

____. **Direito da seguridade social.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na Constituição Federal.** 2. ed. São Paulo: LTr, 1992.

____. **Curso de direito previdenciário:** noções de direito previdenciário. São Paulo: LTR, 1997.

____. **Fator previdenciário:** em 420 perguntas e respostas. São Paulo: Ltr, 2000.

____. **Princípios de direito previdenciário.** São Paulo: LTR, 1995.

____. **Reforma da previdência social:** comentários à Emenda Constitucional n. 20/98. São Paulo: LTR, 1999.

MARX, Karl, ENGELS, Frederich. **Manifesto do partido comunista.** 7. ed. São Paulo: Global, 1988.

OLIVEIRA, Aldemir de. **A previdência social na Carta Magna:** análise do direito e do antidireito das prestações previdenciárias e assistenciais. São Paulo: LTR, 1997.

OLIVEIRA, Antonio Carlos de. **Direito do trabalho e previdência social:** estudos. São Paulo: Ltr, 1996.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Assistência social:** do discurso do Estado à prática do serviço social. Florianópolis: UFSC, 1989.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo e TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(Im) Previdência Social:** 60 anos de história da previdência no Brasil. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

OLIVEIRA, Oris. **O trabalho da criança e do adolescente.** São Paulo: Ltr, 1994.

OMMATI, Fides Angélica. **Manual elementar de direito previdenciário.** Rio de Janeiro: Forense, 1978.

PIRES, Aurélio. **Aspectos teóricos e práticos sobre trabalho rural.** 5. ed. São Paulo: LTr, 1996.

PUTNAM, D. Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROCHA, Daniel Machado da e JUNIOR, José Paulo Baltazar. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à lei orgânica da previdência social**. Rio de Janeiro: José Confino, 1962, v. 1-2.

SANTOS, Wanderlei G. dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCHOTTLAND, Charles I. **Previdência social e democracia**. Trad. Maria Heloísa de Souza Reis e Heloísa de Carvalho Tavares. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.

SILVA, Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986, v. I e II.

TOUCHARD, Jean (Coord.). **História das idéias políticas**. Trad. Mário Braga. 2. ed. França: Publicações Europa - América, 1976. v. 7.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

Revistas e Jornais:

ALISKI, Ayr. O desvio de verba da Previdência acabou. **Zero Hora**, Porto Alegre, 24 out. 1999, p. 14.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro: IBGE, 1950 - 2000.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **A previdência social e a revisão constitucional**. Brasília: CEPAL. Pesquisas, v. 4, 190 p., 1994.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **A previdência social e a revisão constitucional**. Brasília: CEPAL. Seminário internacional. Pesquisas, 200 p., 1994.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Conjuntura social**. Brasília: MPAS. ACS, v. 08, 09, 10, 1997, 1998 e 1999.

ESTUDOS de Seguridade Social, Salário Mínimo e Previdência. Brasília : ANFIP/Assessoria de Estudos Socioeconômicos, mai./2000.

GOBETTI, Sérgio. História da previdência: desvios somam R\$ 400 bilhões em 33 anos. **Zero Hora**, Porto Alegre, 24 out. 1999, p. 6.

IB, Teixeira. Como Brasília arruinou a previdência social. **In: Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 3, p. 43-45, mar. 1997.

MALLOY, James M. Previdência social e classe operária no Brasil. **In: Estudos Cebrap - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento**. São Paulo: Ed. Brasileira de Ciências, p. 116-131, jan./ fev./mar./1976.

MARTINEZ, Wladimir Novaes (Coord.). **Jornal do Congresso: 13º Congresso Brasileiro de Previdência Social**. São Paulo, 24 e 25 de jul. 2000.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Previdência social em dados**. Rio de Janeiro: Dataprev, v. 10, n. 3 e 4, jul./dez. 1995.

NEGREIROS, Gilberto. Democracia: faltam 40 milhões nesta festa. **In: Democracia: faltam 40 milhões nesta festa**. ABDE Editora, n. 174, jul. 2000, p. 26-33.

PAÍS à frente em injustiça social. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 2. abr. 2001. Nacional/Internacional.

PINHEIRO, Vinícius C. Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro. **"In" Revista brasileira de administração**, Brasília: Gráfica e Editora Brasil, ano IX, n. 26, p. 39-56, out./1999.

QUEM tem direito à aposentadoria especial. **Zero Hora**, Porto Alegre, 04 dez. 2000. Seu bolso, p. 21.

SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Grupo de trabalho de direitos humanos. **Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade**. São Paulo: Centro da Procuradoria Geral do Estado, 1998.

Fontes eletrônicas:

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Livro em branco da reforma da previdência social - versão simplificada. Brasília, atualizado até agosto de 1998. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/07_02_02.htm.

Legislações:

DECRETO Nº 89.312 - de 23 janeiro de 184 - expede nova edição da Consolidação das Leis da Previdência Social.

DECRETO nº. 612 - de 21 de julho de 1992 - dá nova redação ao Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social, aprovado pelo Decreto nº. 356, de 7 dezembro de 1991, e incorpora as alterações da legislação posterior.

DECRETO Nº 611 - de 21 de julho de 1992 - dá nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 357, de 7 de dezembro de 1991, e incorpora as alterações de legislação posterior.

DECRETO Nº 1.744 - de 8 de dezembro de 1995 - regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso. De que trata a Lei nº 8.742, de 7 de setembro de 1993, e dá outras providências.

DECRETO Nº - de 6 de maio de 1999 - aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20 - de 15 de dezembro de 1998 - modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

LEI nº. 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS).

LEI Complementar nº. 11 - de 25 de maio de 1971 - instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências.

LEI nº. 5.859 - de 11 de dezembro de 1972 - dispõe sobre a profissão de empregado doméstico, e dá outras providências.

LEI nº. 6.179 - de 11 de dezembro de 1974 - instituiu amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e inválidos, e dá outras providências.

LEI nº. 8.212 - de 24 de julho de 1991 - dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio e dá outras providências.

LEI Nº 8.213 - de 24 de julho de 1991 - dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

LEI Nº 8.742 - de 07 de dezembro de 1993 - dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

LEI Nº 9.032 - de 28 de abril de 1995 - dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

LEI Nº 9.528 - de 10 de dezembro de 1997 - altera dispositivos do Plano de Custeio e de Benefícios da Previdência Social, Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991.

LEI 9.876 - de 26 de novembro de 1999 - dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis ns. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.