



PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS – PUC
PRÓ - REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO – MESTRADO
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO – MESTRADO – SERVIÇO SOCIAL

**REFORMA DO REGIME PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS:
ANÁLISE DOS AVANÇOS E RECUOS**

GISELE CRISÓSTOMO PAIVA DA SILVA

**Goiânia-GO
DEZEMBRO 2011.**

GISELE CRISÓSTOMO PAIVA DA SILVA

**REFORMA DO REGIME PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS:
ANÁLISE DOS AVANÇOS E RECUOS**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, com objetivo de análise da reforma do regime previdenciário dos servidores públicos, para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador: Prof. Dr. Germano Campos
Silva**

Goiânia - 2011

**REFORMA DO REGIME PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS:
ANÁLISE DOS AVANÇOS E RECUOS**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, com objetivo de análise da reforma do regime previdenciário dos servidores públicos, para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Data de Aprovação: 09 de dezembro de 2011

Prof. Dr. Germano Campos Silva

Doutor em Direito do Trabalho – Universidad Complutense de Madrid

Presidente

Prof. Dr. Gil César Costa de Paula

Doutor em Educação

Membro

Profª. Dra. Liliana Patrícia Lemus Sepúlveda Pereira

Doutora em Educação

Membro

Profª. Dra. Margot Riemann C. e Silva

Doutora em Educação

Suplente

Dedico os esforços empenhados neste trabalho acadêmico ao meu filho Mateus, pelas inúmeras horas de convívio que lhe foram furtadas. Ao meu esposo, Junior, pelo apoio, compreensão e inesgotável paciência e aos meus pais, pelo inestimável auxílio prestado tanto na minha vida profissional quanto na vida acadêmica.

Agradecimentos

Minha profunda gratidão...

Primeiramente ao meu Deus e Pai, por sua dádiva indescritível, ao nosso Senhor Jesus, por sua graça, verdade e amor; e ao Espírito Santo, o qual tem me capacitado, dado força e saúde para vencer esse grande desafio, que foi a elaboração dessa dissertação.

Aos meus Pais Vivaldo Paiva (in memoriam) e Jacy Paiva, que sempre investiram em educação e sempre incentivaram meus projetos profissionais, principalmente ao meu pai, como educador, tinha os estudos como uma ferramenta valiosíssima a ser utilizada na vida cotidiana.

Ao meu filho Mateus, pelo auxílio na digitação deste trabalho, nos dias mais difíceis e tão atribulados e também pelo sacrifício de tempo com a mamãe para que esta dissertação pudesse ter sido completada. Você é a alegria do meu coração.

Ao meu esposo, que depois do Senhor, é meu amigo mais querido. Você é realmente um homem valoroso. Serei eternamente grata ao Senhor por nos fazer marido e mulher. Muito obrigado por ajudar-me de modo abnegado na elaboração dessa dissertação.

Ao Professor Doutor Germano Campos Silva, pela profícua orientação e, principalmente, pela amizade, disposição e confiança depositada em minha pesquisa.

À Pontifícia Universidade Católica de Goiânia, pela oportunidade disponibilizada, e aos professores do Mestrado, pelas lições proporcionadas durante as aulas.

A turma IV do mestrado pelo companheirismo e colaboração nos afazeres cotidianos das aulas ministradas, na confecção de trabalhos, fichamentos, artigos etc.

Aos Professores Doutores Eleusa Bilemjian Ribeiro e Gil César Costa de Paula, Margot Riemann C. e Silva Liliana Patrícia Lemus Sepúlveda Pereira por terem aceitado participar da Banca.

Enfim, a todos os meus irmãos e amigos que me incentivaram e apoiaram nesta caminhada.

**"Agrada-te do Senhor, e Ele satisfará os
desejos do teu coração!" (Salmo 37:4)**

RESUMO

Silva, Gisele Crisostomo Paiva; Silva, Germano Campos. A Reforma do Regime Previdenciário dos Servidores Públicos: Análise dos Avanços e Recuos. Goiânia. 2011. 130p. Dissertação de Mestrado – Pró - Reitoria de Pós-Graduação – Mestrado, Programa de Pós - Graduação – Mestrado – Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

A dissertação tem como objetivo, analisar a reforma da previdência social para os servidores públicos, os quais são regidos pelo regime próprio de previdência. O estudo é descritivo, e bibliográfico e pretende mostrar as modificações provocadas pela reforma da previdência, efetuadas a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e, as demais: Emendas 41, de 2003 e 47, de 2005, na vida do servidor público civil da União. Um grande desafio que se impõe aos regimes previdenciários, seja público ou privado, é, sem dúvida, administrar o passado e a transição para a nova realidade. Com relação ao passado não há o que fazer, salvo manter a atenção e a gerência responsável, e, quanto à transição, resta a alternativa de acelerá-la, mediante a inclusão dos atuais servidores no regime complementar já previsto na Reforma da Previdência. Concluímos que a realização da reforma da previdência no Brasil, em função do crescimento da economia e da mudança na estrutura etária da população, torna-se uma medida necessária. O dividendo demográfico, caso aproveitado de forma adequada, trará elevados benefícios socioeconômicos para a sociedade.

Palavras-chave: Previdência Social, Gestão, Regimes Próprios, Reforma.

ABSTRACT

Silva, Gisele Crisostomo Paiva and Silva, Germano Campos. The Reform of Social Security Scheme for Civil Servants: Analysis of Advances and retreats. Goiania. 2011. 130p. Dissertation - Pro - Dean of Graduate Studies - Master's Program of Post - Graduation - MA - Social Service, Catholic University of Goiás

The paper's main objective is to analyze the social security reform for civil servants, which are governed by their own pension arrangements. The study is descriptive and bibliographic and aims to show the changes caused by welfare reform, made from the enactment of Constitutional Amendment No. 20, 1998, and the remaining: Amendments 41, and 47, 2003, 2005, in the life of civil servants of the Union. A major challenge facing pension schemes, whether public or private, is without a doubt, the past and manage the transition to the new reality. When it come to the past, there is nothing to be done except keeping the attention and responsible management; and as for the transition, the alternative to speed it up by including in the current server still remains and is already provided in the supplementary pension reform We conclude that the implementation of pension reform in Brazil, due to the growth of the economy and the changing age structure of population, becomes a necessary measure. The demographic dividend, handled properly will bring high socio-economic benefits to society.

Keywords: Social Security, Management, Equity Schemes, Retirement.

LISTA DE SIGLAS

CEME – Central de Medicamentos

CF – Constituição Federal

CLPS - Consolidação das Leis da Previdência Social

FUNRURAL - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

IAPAS - Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Orgânica da Assistência Social

LOPS Lei Orgânica da Previdência Social

LOSS - Lei Orgânica dos Serviços Sociais

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social (sigla INSS)

MTPS - Ministério do Trabalho e da Previdência Social

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

SIMPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIS - Programa de Integração Social

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – PROCESSO E DEFINIÇÕES DO ESTADO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

- 1.1. Processo Histórico da Previdência Social
- 1.2. Visões do Estado
- 1.3. Marco Legislativo da Proteção Social
- 1.4. Aspectos conceituais da Previdência

CAPÍTULO II – SURGIMENTO DO ESTADO SOCIAL E SUAS CRISES

- 2.1. Bases teóricas do surgimento e Desenvolvimento do Estado Social
- 2.2. Teorias Do Welfare State
- 2.3. Reforma do Estado e a Crise Fiscal
- 2.4. Gestão e Necessidade de Reforma da Previdência Social
- 2.5. Dados demográficos
- 2.6. Envelhecimento da População e expectativa de vida

CAPÍTULO III - IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

- 3.1. A Previdência dos Servidores Públicos
- 3.2. Regras de Transição
- 3.3. Emenda Constitucional nº 20/98
- 3.4. Emenda Constitucional nº41/03
- 3.5. Emenda Constitucional nº 47/05
- 3.7. Resumo Geral das mudanças ocorridas com as três etapas da Reforma
- 3.8. Avanços e Retrocesso

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

A Reforma do Regime Previdenciário dos Servidores Públicos é um tema de grande relevância não apenas na esfera científica e jurídica, como no âmbito social, devido à necessidade de conhecer melhor benefícios da previdência.

Estudar e buscar desvendar o que se entende da Reforma da Previdência a partir da Constituição de 1988, é estudo desafiador. O enfoque da reforma é sem dúvida o regime próprio de previdência dos servidores públicos o qual é, certamente, matéria grave e que tem gerado significativa despesa para os cofres públicos.

Entretanto, para o bom funcionamento de um sistema de seguridade social, especialmente na área da previdência social, é evidenciado pela literatura como essencial na maioria dos países no mundo, em particular para aqueles que adotam o modelo de Estado de bem-estar.

Em que pese às limitações do Estado de bem-estar social, essa afirmação também é válida para o Brasil. O sistema previdenciário aceito como um direito do cidadão e um dever do Estado têm como propósito garantir uma reserva de segurança quando da perda da capacidade laborativa por parte dos seus integrantes.

A definição de Seguridade Social prevista no artigo 194 da Constituição de 1988 pode ser entendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Este conceito de Seguridade Social tem como parâmetro o Modelo clássico de William Henry Beveridge que, em 1942, estabeleceu o divisor entre seguro e os avanços sociais, determinando a universalização dos direitos sociais destinados a todos os cidadãos, incondicionalmente ou submetidos a condicionantes, mas garantindo o mínimo a todos (BOSHETTI, 2003).

Entretanto, o esquema de Seguridade Social vigente no Brasil ainda é considerado “restrito e acanhado”, se comparado como esquema beveridgeano. Enquanto o sistema beveridgeano incluiu, ao lado de um programa unificado e amplo de Seguro Social, a saúde, a assistência, a reabilitação, a pensão às crianças, o treinamento profissional e a sustentação ao emprego, o sistema brasileiro restringe-se à saúde, à

previdência e à assistência Social. (PEREIRA, 1998). Em contraposição ao programa criado por Beveridge e situado na noção de contrato está à ótica bismarquiiana. Essa ótica de Seguridade Social é baseada no seguro, inaugurada em 1883 pelo Chanceler Otto Von Bismarck (PEREIRA, 1998) e garante a cobertura de direitos sociais, principalmente aos trabalhadores. Trata-se, portanto, de políticas que, ao conferir especial relevância ao mercado de trabalho e à renda obtida pelo trabalhador, mediante a sua inserção neste mercado, deixa de fora significativas parcelas da população sem condições de trabalhar e, por isso, desmonetizadas e sem capacidade contributiva.

Como o regime de previdência agora tem caráter contributivo observa-se que muito pouco se tem feito para enfrentar os problemas da previdência social no Brasil, em particular, os financeiros e atuariais. As avaliações dos resultados das ações e medidas adotadas nos últimos anos para se alcançar os objetivos de equilíbrio atuarial e financeiro da previdência social preconizados pela Constituição de 1988 são frustrantes. As inúmeras propostas elaboradas no âmbito do governo e no parlamento sobre a seguridade social no país reforçam essas argumentações. A partir da Constituição de 1988, foi proposto ao Congresso Nacional um número significativo de projetos de Lei e de Emendas Constitucionais que visam alterar a política de seguridade social e os direitos do mundo do trabalho, com especial ênfase para as políticas previdenciárias.

A reforma da Constituição Federal (BRASIL, 1988) nos tópicos referentes à Previdência Social, iniciada com a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, prosseguida na Emenda Constitucional nº 41, de 2003 e na EC nº 47/2005, modificou substancialmente o regime previdenciário dos servidores públicos, mormente o que se refere às aposentadorias por tempo de serviço.

Com efeito, na Constituição de 1988 vigente até 15.12.1998, os servidores públicos poderiam inativar-se voluntariamente aos 35 anos de tempo de serviço (homens) e 30 anos (mulheres), respectivamente, a teor do art. 40, III, alínea a da redação original da Constituição Federal de 1988, independentemente da idade, do tempo de serviço público, exceto em relação a algumas carreiras, sem a imposição de teto limitador dos proventos e isenção de contribuições previdenciárias.

Entrementes, a partir da reforma com a Emenda Constitucional 20/1998 vigente a partir de 16.12.1998, novas regras foram estabelecidas para as

aposentadorias voluntárias, dentre elas a idade mínima de 60 e 55 anos, para homens e mulheres, respectivamente; tempo mínimo de serviço público; tempo de contribuição correspondente a 35 anos para o homem e 30 para a mulher, deixando de existir a chamada aposentadoria por tempo de serviço, embora resguardados os direitos dos atuais servidores à respectiva contagem como tempo de contribuição.

Ademais, a Emenda Constitucional nº 41/2003 estabeleceu um teto máximo para as aposentadorias, o qual será passível de correção pelo mesmo índice aplicado ao Regime Geral da Previdência Social. Também instituiu contribuição previdenciária para os servidores inativos no mesmo percentual dos servidores ativos.

Para se aprender o Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores Públicos, mister observar sua abrangência. Somente serão submetidos a este regime os servidores titulares de cargo efetivo. O caput do aludido art. 40 estabelece de forma bem clara que serão vinculados ao Regime Próprio apenas os titulares de cargo efetivo, ficando obrigatoriamente vinculados ao Regime Geral os ocupantes de emprego público, aqueles ocupantes de cargos temporários, os investidos em cargos comissionados, desde que tenham apenas esse vínculo estatutário. Da mesma forma, também serão vinculados ao INSS os contratados temporariamente por excepcional interesse público, bem como os detentores de mandatos eletivos. Cumpre observar que se entende por servidor público titular de cargo efetivo, somente o servidor investido em cargo público mediante concurso público.

Quanto à metodologia e o referencial Teórico, procurou-se no presente trabalho adotar um estudo com um perfil mais descritivo é essencialmente bibliográfico, observando as contradições e o desenvolvimento da previdência social dos servidores públicos, a análise das premissas que serviram para implementar as reformas; no referencial teórico buscou-se os fundamentos coerentes e bastante elucidativos dos autores como Pressoto, Juliana; Esping-Anderson, Gota e Rocha, Daniel Machado.

Destaca-se ainda, também, a relevância dos relatórios divulgados pelo Ministério da Fazenda (Economia Brasileira em Perspectiva, jun./jul.2010), que consolida e atualiza as principais variáveis macroeconômicas resultantes da condução da política econômica brasileira; e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística nos Indicadores Sócio demográficos - Prospectivas para o Brasil 1991-2030 (BRASIL, 2009).

Para garantir a análise pretendida o trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta a evolução da previdência social no Brasil, o qual é de grande importância para a compreensão dos termos atuais. A preocupação estatal com a proteção social de seus cidadãos faz parte, em sua acepção mais intensa, da grande evolução ocorrida no século passado. Em seguida mostra o marco legislativo que oficializou a previdência social no Brasil com destaque especial a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

No segundo capítulo analisou-se a fundamentação teórica do surgimento do Estado Social e suas crises, onde é trabalhado o surgimento do Estado Social, bem como o estudo do Welfare State o qual representou um grande avanço no que diz respeito aos direitos sociais.

Por fim, o terceiro capítulo remete-se ao tema central da dissertação, pois discorre sobre a reforma previdenciária dos servidores públicos. O estudo mostra os passos da reforma e suas implicações na vida dos cidadãos e principalmente na vida dos servidores públicos. Destaca também os avanços e retrocessos da reforma de uma forma clara e sucinta.

Não temos a pretensão de esgotar o assunto em análise, ressaltando que este estudo possui diversas limitações, notadamente diante da dificuldade em avaliar a extensão e a profundidade das questões socioeconômicas, políticas e demográficas aqui abordadas, o que reflete nas suas conclusões. Apesar disso, espera-se que as reflexões e observações feitas no estudo sirvam de estímulo para a realização de outras discussões e avaliações úteis, que não foram aqui tratadas.

CAPÍTULO I – PROCESSO E DEFINIÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Todo o processo evolutivo da Previdência Social é fruto de muita luta das classes sociais menos favorecidas, que sempre estiveram à mercê dos riscos sociais, e também do desenvolvimento da solidariedade. Buscar-se-á ressaltar, neste capítulo, os mais relevantes marcos evolutivos do crescimento e ampliação das proteções sociais em face das necessidades advindas das vicissitudes da vida em sociedade, dando especial destaque para a evolução da proteção social no Brasil.

Atualmente a previdência social constitui um tema de relevada importância, não só pelo elevado escopo que destina prover, mas também pelo especial momento por que atravessa, quando se depara com um sistema depreciado, sem a necessária saúde financeira, em razão de uma série de fatos, que vão desde a má administração de seus recursos até ao acentuado amadurecimento da população brasileira, propiciando um número crescente de beneficiários do sistema em detrimento da diminuição cada vez mais acentuada do número de seus contribuintes. Daí, a necessidade de conhecer e estudar todo o processo que deu origem a previdência social.

1.1. Processo Histórico da Previdência Social

O ser humano desde sua existência sempre teve necessidades sociais¹ (ROCHA, 2004.). Com o desenvolvimento da humanidade aflorou e cresceu dia após dia, entre os indivíduos, a preocupação em se proteger das contingências sociais mais restritas ou abrangentes de acordo com o contexto que os cerca. A cada passo dado no percurso da história da humanidade desenvolveram-se técnicas de proteção social para promover o bem estar social do indivíduo, da família e também superar eventuais situações de privação dos bens necessários para uma vida digna em sociedade.

A necessidade do homem, desde a pré-história, de se reunir em grupos para compartilhar a caça, a pesca e de se defender dos infortúnios, bem demonstra a

¹ Por necessidade social, queremos designar a falta de ou a escassez de um bem – isto é, a coisa ou objeto material que contribui para o desenvolvimento da personalidade humana – unido ao desejo de sua satisfação.

importância de se instituir formas de proteção. As organizações precárias da origem dos tempos baseavam simplesmente no instinto da sobrevivência, porém, não se pode negar que existia a conjugação de esforços para a melhoria ou facilitação das condições de vida de cada um dos indivíduos formadores do grupo. Assim, desde o nascimento da humanidade já se pode notar a preocupação dos indivíduos em criar mecanismos de proteção contra os infortúnios (PULINO, 2001).

Na antiguidade a sociedade vigente tinha o indivíduo apenas como um objeto do poder, estando vinculado às leis ditadas pelas divindades, e as ordens dos soberanos, sendo mais relevantes os seus deveres para com a sociedade do que eventuais direitos. (BOBBIO, 2004). Esses direitos são duvidosos, no mundo antigo não era possível afirmar a existência de direitos subjetivos, pois não havia tutela do indivíduo pelo Estado. Além disso, não basta reconhecer determinadas faculdades ao indivíduo, sendo necessário que elas tenham direta e imediata referência à sua própria qualidade de ser humano e que sejam reputadas imprescindíveis para o desenvolvimento de sua atividade pessoal e social.

Os antecedentes da Previdência Social na antiguidade pode ter existido através de agrupamentos profissionais no antigo oriente, os quais podem ser apontados como antecedentes corporativos do sindicalismo moderno e da Previdência Social formado por Hindus, Hebreus e Egípcios; deve-se atribuir maior relevância aos colégios gregos e romanos (ROCHA, 2004).

A doutrina da proteção social refere-se ao Talmud, ao Código de Hamurabi e ao Código de Manu, como as primeiras ordenações normativas a instituir métodos de proteção contra os infortúnios, sendo que este último “continha disposições, acerca dos empréstimos realizados ao preço dos riscos” (DAIBERT, 1978, p.65). Os fenícios, por sua vez, adotaram idênticas normas dos hindus, difundidas mais tarde na Grécia.

Da Grécia para Roma surgiram às associações denominadas de “collegia” ou “sadalitia” formadas por pequenos produtores e artesãos livres, igualmente, com caráter mutualista, constituídas de no mínimo três indivíduos que contribuía periodicamente para um fundo comum, cuja destinação principal estava voltada para os custos dos funerais dos seus associados.

Na Idade Média, a sociedade era constituída por três grupos sociais: a nobreza, o clero e o povo. Os dois primeiros possuíam privilégios hereditários, e o último gozava apenas do *status libertates*, isto é, distinguiam dos servos de todos os gêneros. (ROCHA, 2004).

Já na Idade Média desenvolveram-se e espalharam-se as associações de inspiração mutualista, mesmo em ambientes políticos, econômicos e sociais distintos, a agricultura, era quase exclusivamente a única atividade econômica que permitia subsistência. O comércio, tinha se tornado praticamente insignificante em virtude da grande quantidade de mercadorias padecer de grande empecilho para serem negociadas. O egoísmo individual de formar o que foi construído tendo em vista a justiça e o bem comum, de forma que cada um passou a estabelecer uma lista dos seus direitos: direitos do imperador contra o papa, direito dos reis contra os seus súditos, direitos de tal senhor ou de classe de indivíduos, o confisco de direitos pelos interesses egoístas com atitudes dos habitantes da cidade de Roma na Idade Média que construíram suas casas com os despojos das ruínas dos templos. A idéia de Estado restou dissolvida no feudalismo, caracterizado por uma cadeia de soberanos e vassallos. No decorrer do período a escravidão foi sendo mitigada pelos institutos da servidão, da gleba, do colonato e da vassalagem (ROCHA, 2004).

Nesse período, são encontrados os primeiros antecedentes das declarações de direito, como o Decreto de Afonso IX, nas cortes de Leon, de 1188, e a Carta Magna de João II, em 1215 na Inglaterra, esses direitos são reconhecidos a determinadas pessoas em razão de pertencerem a certos estamentos².

Os antecedentes da Previdência Social na Idade Média datam do século XVII, onde as guildas germânicas e anglo-saxônicas se desenvolvem vertiginosamente muito

² O estamento constitui uma forma de estratificação social com camadas mais fechadas do que classes sociais, e mais abertas do que as castas, ou seja, possui maior mobilidade social que no sistema de castas, e menor mobilidade social do que no sistema de classes sociais. É um tipo de estratificação ainda presente em algumas sociedades. Nessas sociedades, do presente ou do passado, o indivíduo desde o nascimento está obrigado a seguir um estilo de vida predeterminado, reconhecidas por lei e geralmente ligadas ao conceito de honra, embora exista alguma mobilidade social. Historicamente, os estamentos caracterizaram a sociedade feudal durante a Idade Média. (site wikipedia.org – acesso em 15/07/11)

próximas dos colégios romanos algumas delas incluíam em suas finalidades assistência em caso de doença e a cobertura em despesas de funeral. As guildas podiam ser: religiosas e sociais; de artesãos; de mercadores. Essas organizações, embora tenham se proliferado não atingiram um nível de proteção universal, pelo contrário, mesmo quando subvencionados pelo Estado, em regra, limitava a cobertura a certos grupos onde buscava uma defesa de interesses comuns e cuja evolução notável teve consequências profundas na construção de um novo tipo de sociedade.

Além disso, referidas instituições não tinham acesso e o domínio técnico e jurídico do contrato de seguro, não ofertando, por isso, nenhuma segurança quanto ao atendimento de seus filiados em um momento de intensa necessidade social.

A história da previdência na Antiguidade e na Idade Média passa por dois períodos, nos quais predominaram “ora a assistência, em especial a familiar, ora técnicas já de previdência (implicando na renúncia presente ao consumo em prol de uma necessidade futura)”. (ROCHA, 2004)

É importante ressaltar, no entanto, que essa previdência, primeiramente individual, por meio de poupança e, com o tempo, coletiva, bem caracterizada pelas técnicas mutualistas e depois também pelo seguro privado obedecia, até então, a critérios de facultatividade. “Nada era obrigatório ou imposto” (PEREIRA NETO, 2002, p. 33).

Na Idade Moderna o estado era absoluto, uma unidade de dominação independente no exterior e no interior é uma inovação do século XVI, procedendo da institucionalização do poder e tem como condições de sua existência o território, uma nação mais potente e autoritária.

Surge, neste ínterim, um dos principais marcos de proteção social por intervenção do Estado, já que ao caráter mutualista e privado dos sistemas até então vigentes soma-se o de cunho assistencial e público, decorrente da influência manifesta na doutrina Cristã e "como medida de ordem pública que poderia ser ameaçada pela fome e pela miséria de grandes grupos de excluídos" (ROCHA, 2004, p.26). A Igreja Católica, nesse período, representava o elo entre Deus e os seres humanos e suas instituições, inclusive os Estados, daí a sua notável influência em todos os meandros da sociedade da época, sendo prudente e relevante perpassar o ponto da influência religiosa no que tange a evolução da proteção social, ainda que seja de forma meteórica (ROCHA, 2004).

Fica evidente que não estava sob a égide dos Estados laicos, a assistência social pública aos carentes e indigentes, que ganhou status jurídico, com a edição de leis, por toda a Europa Ocidental, de cunho nitidamente assistencial no decorrer do século XVII, tendo como precursora a chamada Lei dos Pobres de 1601 (MARTINEZ, 1997), que teve impulso, inclusive, numa das mais graves carestias da história inglesa.

Surgia a primeira disciplina jurídica de proteção social, por força de dogmas religiosos, de molde a ser a precursora da Previdência Social como concebida na atualidade. Nota-se, no entanto, que a preocupação estatal com a assistência social pública precede a Previdência Social, como concebida na atual Carta Magna, na medida em que não se assegurava a cobertura aos riscos inerentes às atividades profissionais ou econômicas.

A importância de tal marco legislativo na história da Previdência Social reside na atribuição do dever do Estado em gerir a condução da organização e efetivação dos serviços do programa de assistência social. Não é por outra razão que Russomano (1978. p.2) afirma:

Essa "oficialização da caridade" – como foi dito, certa vez – tem importância excepcional: colocou o Estado na posição de órgão prestador de assistência àqueles que – por idade, saúde e deficiência congênita ou adquirida – não tenham meios de garantir sua própria subsistência. A assistência oficial e pública, prestada através de órgãos especiais do Estado, é o marco da institucionalização do sistema de seguros privados e do mutualismo em entidades administrativas. [...] Hoje compreende-se que nesse passo estava implícita a investida de nossa época, no sentido de entender os benefícios e serviços da Previdência Social à totalidade dos integrantes da comunidade nacional, a expensas, exclusivamente, do Estado, e não apenas aos associados inscritos nas entidades de Previdência Social. Dessa forma, podemos concluir dizendo: naquele momento distante, no princípio do século XVII, começou, na verdade, a história da Previdência Social.

Com efeito, não obstante a eficácia prática das leis editadas no século XVII voltadas ao campo da assistência social pública, contestadas por alguns (GODOY, 2003), representam um marco expressivo na evolução da Previdência Social, cuja concreção decorre também da influência religiosa, que não se limitou apenas a esse período, tendo lastreado sua doutrina sobre as evoluções mais recentes dos séculos XIX e XX.

Com o advento da Idade Contemporânea as declarações de direito, na América e na França, consagradoras de princípios anteriores ao ordenamento positivo do Estado e

que são reconhecidos pelo Poder Constituinte antes da sua criação. Graças a essas declarações, os direitos naturais converteram-se em direitos constitucionais, dotados de valores jurídicos inclusive superiores aos das leis.

Os direitos fundamentais geminam em torno de três pilares: na reflexão sobre a tolerância religiosa, sobre os limites de poder em tomo das garantias processuais e penais. Esse fato é significativo para que possamos aprender a dificuldade inicial de aceitação dos direitos econômicos, sociais e culturais, pois partindo da essência humana imutável, e de acordo com a ideologia jusracionalista, os direitos humanos seriam prévios ao Estado, ao passo que os direitos referidos que sua maioria, só podem ser realizados pela mediação estatal, carecendo de justificação pela ótica tradicional. (ROCHA, 2004).

1.2. Visões do Estado

1.2.1 O Estado Liberal

Surgiu com os movimentos de independência na América, Constituição Norte-Americana de 1787 e com a Revolução Francesa, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e Constituição Francesa de 1791. O Estado Liberal é a marca da superação do absolutismo e da proposta de um Estado mínimo, ou seja, um Estado que interviesse o mínimo possível na esfera particular dos cidadãos. Ele pode ser caracterizado por alguns aspectos bem marcantes tais como:

a- O Individualismo: Não se diz que “o indivíduo vive em sociedade”, diz-se simplesmente da importância do indivíduo como “célula mater” da sociedade capitalista. (Demonstração clara disso é que, até hoje, o sujeito de direitos é associado ao indivíduo, ao cidadão, à pessoa física, e apenas progressivamente é que se alarga o seu alcance para as associações, os sindicatos, as cooperativas).

b- A Propriedade: como direito natural a salvo da interferência e até mesmo da positivação do Estado, o direito à propriedade é um direito fundamental, incondicionado, ilimitado e irrestrito em seu gozo – “o direito à propriedade é sagrado, condiciona a própria vida e a liberdade do indivíduo proprietário”. (Só no ambiente progressista e transformador do Estado Social é que se formulou o princípio da sujeição

da propriedade privada, afirmando-se que “estão condicionadas todas as propriedades (urbanas ou rurais) à verificação da função social”).

c- A Liberdade: o ideal do “*libertas quae sera tamen*” (a liberdade mesmo que tardia, à custa de muita luta social e derramamento de sangue) acaba resumido, limitado à liberdade mercantil: a liberdade consagradora dos privilégios jurídicos dos proprietários, pois quem pode comprar condiciona a liberdade de quem vende.

No contexto histórico do Estado Liberal não se contentou em assegurar que vigore o “governo das leis”, e assim foram propostos meios políticos ou garantias constitucionais para que o Estado fosse realmente controlado e se mantivesse distante dos afagos da tirania devemos entender em primeiro lugar que se trata de uma liberdade que adveio das chamadas revoluções liberais ou burguesas, e que o autor de referência neste caso é o inglês John Locke. Neste contexto se define a liberdade como: “... gozar de uma esfera de ação, mais ou menos ampla, não controlada pelos órgãos do poder estatal [...] De fato, denomina-se ‘liberal’ aquele que persegue o fim de ampliar cada vez mais a esfera das ações não impedidas...” Neste sentido, fica fácil perceber que ao indivíduo cabia ampliar os limites impostos pela *liberdade negativa*, restritiva do Estado: "Donde ‘Estado Liberal’ é aquele no qual a ingerência do poder público é o mais restrita possível..." (BOBBIO, 2000, p. 101).

No Estado Liberal, a liberdade é condição da igualdade formal ou legal, já sabemos, mas é preciso lembrar que ambas são componentes fundamentais e elementares da democracia. Sem sujeito de direitos não há liberdade e sem liberdade não há participação. Por sua vez, sem envolvimento e participação (auxiliando na formulação e aceitando as próprias regras) não há autorização, consentimento e, por fim, legitimidade do poder e do comando.

No Estado Liberal fazer política é propor uma chegada ao poder da burguesia, para dirigir o processo de *hegemonização* ou homogeneização do controle e comando do Estado e, sobretudo, da economia. A diferença mais significativa entre o Estado Moderno, de Hobbes, e o Estado Liberal de Locke, a partir da tradição revolucionária, é indicada pela fórmula da conquista e da manutenção do *governo do povo*.

Com a posição passiva do Estado ante as modificações e sempre crescentes demandas sociais, exatamente em razão de seu caráter liberal, aliada ao egoísmo individualista e à submissão da defesa da propriedade privada aos interesses burgueses

capitalistas, restaram por criar uma sociedade de massas, que já suportava os efeitos da revolução industrial na Europa. Tais fatores conduziram à crise do Estado Liberal, agravada pela eclosão do movimento comunista, pelos resultados de uma guerra de proporções catastróficas inéditas, a Primeira Guerra Mundial e pela primeira revolução socialista da história, a revolução russa de 1917.

A crise do Estado Liberal demandou uma nova postura do Estado perante a sociedade e deu um novo modelo de Estado intervencionista, voltado para a conformação da realidade social, e que se caracterizou como um novo paradigma de Estado: o Estado Social.

1.2.2. O Estado Social de Direito

O Estado Social de Direito ou Estado do bem-estar (Welfare State), caracterizou-se pelo abandono ao individualismo clássico-liberal, e pelo reconhecimento de seu equívoco quanto a sua postura como ente governante. Houve uma reorientação do próprio conceito de Estado, que agora voltava seus esforços para a promoção de amplas e diversificadas intervenções na sociedade, visando à realização de justiça social em substituição à postura inerte do liberalismo clássico. O "Estado-Espectador" transformava-se em "Estado-Paternal".

Esta aproximação entre Estado e sociedade garantiu àquele uma posição de agente provedor do bem-estar e a conseqüente ampliação de suas funções prestacionais. Com isso, as constituições sociais, cujos expoentes máximos eram a Constituição do México de 1917, a Constituição de Weimar de 1919 na Alemanha e o Tratado de Versalhes, também de 1919, onde abarcavam garantias positivas no sentido de uma atuação concretista do Estado, ou direitos de segunda geração, representados por direitos coletivos: culturais, sociais e econômicos, a exemplo do direito à educação, segurança, saúde, lazer, seguridade e Previdência Social.

Em virtude da posição paternalista ocupada pelo Estado Social de Direito, cujos governantes, apoiados pelo discurso protecionista e acreditados pela busca do bem a qualquer custo, muitas vezes usufruíam de poderes ditatoriais, não era, em muitos países, comprometido com valores democráticos, pactuando com regimes autoritários. Destarte, a superveniência da Segunda Guerra Mundial e a crise econômica que a sucedeu bem assim a eclosão de movimentos de classes sociais que demandavam

autonomia pública (ex.: movimentos feministas, movimento hippie, pacifistas e ecologistas), expuseram a crise do Estado Social.

Se o modelo do Estado Liberal foi substituído por ter se mostrado incapaz de reconhecer o caráter e o interesse público nas próprias relações privadas, o Estado Social entrou em crise por motivo de mesma natureza, mas de ordem inversa, isto é, por não permitir o desenvolvimento do interesse privado contido nas relações públicas. Trata-se de uma limitação ao exercício da autonomia pública, enfim, à própria cidadania.

Sobrepondo-se ao fracassado paradigma do Estado Social, vem a lume o Estado Democrático de Direito, calcado nos princípios da soberania e participação popular, comprometido com a concretização da justiça social e atento aos problemas ligados à legitimidade e aos direitos fundamentais da pessoa humana, notadamente sua dignidade e sua liberdade.

1.2.3. Estado Democrático de Direito

Neste modelo de Estado, a autonomia pública garante aos cidadãos a efetiva participação nas decisões do Estado, seja de forma indireta, através da escolha de representantes eleitos pelo voto popular, seja de forma direta, por meio de mecanismos de exercício direto da participação popular, a exemplo do plebiscito, do referendo, ações populares, iniciativa popular de projeto de lei, legitimidade do cidadão para oferecer a acusação de impeachment contra o chefe do executivo, entre outros.

Já a autonomia privada garante aos cidadãos ampla liberdade na sua esfera privada de decisão, permitindo que o indivíduo escolha o próprio plano de vida pessoal e a maneira de segui-lo e realizá-lo. Neste ponto, há um resgate de valores liberais abandonados no modelo do Estado Social, manifestados nas garantias negativas de que o Estado não irá interferir na dimensão privada de seus governados. No entanto, os valores liberais rememorados pelo Estado Democrático de Direito representam uma evolução em relação àqueles homenageados no paradigma do Estado Liberal, pois traduzem uma liberdade tutelada pelo Estado. Existem meios institucionalizados de proteção à autodeterminação dos indivíduos e não somente uma liberdade da qual não participa o Estado, muito embora respeitada, típica do Estado Liberal.

Essa dupla garantia à autonomia pública e à autonomia privada não permite que o foco do Estado Democrático de Direito recaia tão somente sobre o indivíduo, tal qual no Estado Liberal ou exclusivamente sobre o Estado, assim como no Estado Social, mas alça ambos, indivíduo e Estado ao cerne ontológico do sistema, ou seja, sua essência, ao redor da qual se estabelecem os contornos da democracia participativa.

Tais esforços têm em comum a valorização dos princípios constitucionais, que garantem a autonomia privada, e os que organizam processos decisórios públicos. Ou seja, a visão de que o público e o privado são, na verdade, esferas complementares e essenciais uma à outra para a configuração do regime democrático; são esferas equíprimordiais, para empregar o termo cunhado por Habermas. (SILVA, 1994, p.9-10).

Sob este raciocínio e sob uma concepção dialética, é possível afirmar que o Estado Democrático de Direito constitui, não em sua totalidade, mas em alguns aspectos, uma síntese evolutiva dos paradigmas do Estado Liberal e do Estado Social. Há um resgate das liberdades individuais clássicas, em respeito à autonomia privada, e a continuação dos objetivos sociais declarados pelo Estado Social, ainda que neste restassem timidamente concretizados.

Não obstante, além de resgatar e reformular os pressupostos teóricos do Estado Liberal e do Estado Social, perpetuando a tutela de direitos individuais clássicos e de garantias negativas, bem assim de direitos coletivos e garantias positivas da atuação estatal. Os direitos de terceira geração, que englobam a tutela de interesses difusos como a proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, artístico e cultural, a serviços públicos de qualidade, aos direitos do consumidor, ao desenvolvimento, entre muitos outros direitos cujo titular não pode ser individualizado, mas aproveitam, concomitantemente, ao indivíduo e à sociedade como um todo.

Em suma o Estado Democrático de Direito constitui, em alguns aspectos, uma síntese evolutiva dos paradigmas do Estado Liberal e do Estado Social, haja vista o resgate das liberdades individuais clássicas, em respeito à autonomia privada, e a continuação dos objetivos sociais declarados pelo Estado Social, ainda que neste restassem timidamente concretizados. O paradigma se fundamenta nos valores de soberania e participação popular e apresenta seus contornos atuais nos conceitos de

autonomia pública e privada, Estado dirigente, legitimidade e, com maior destaque, nos valores da liberdade e da dignidade da pessoa humana que formam o núcleo axiológico deste modelo de Estado.

1.2.4. O Surgimento da Previdência Social.

Do ponto de vista mundial a evolução da Previdência Social pode ser vista em três grandes fases (PEREIRA JÚNIOR, 2005). a) do nascimento da Previdência Social – com o plano de previdência aos acidentes do trabalho inaugurado por Otto Von Bismarck, em 1883, até o término da I Grande Guerra Mundial; b) do tratado de Versalhes, em 1919, até o término da II Guerra Mundial, em 1945; e, c) o terceiro período que se estende até o presente momento (RUSSOMANO, 1978).

A assistência social da época pode se caracterizar pela inexistência de um vínculo obrigacional entre o assistente e o assistido, podendo sempre o primeiro pautar-se licitamente por critérios de conveniência e oportunidade quanto ao cumprimento da prestação, podendo limitar ou ampliar o socorro definido, quanto à intensidade, qualidade e aos sujeitos abrangidos. “Contudo, tiveram seu valor numa época, em que, à falta de modalidade asseguradora de direitos, a caridade desempenhava o papel de fator determinante do amparo”. (FEIJÓ COIMBRA, 1990. p. 37).

É certo, porém, que somente após aproximadamente três séculos dessa primeira iniciativa assistencial é que os Governos começaram a voltar atenção à Previdência Social, cujo foco principal volve-se para os trabalhadores. Aliava-se a assistência social, inclusive, as questões sanitárias, protegendo carentes e indigentes à Previdência Social, voltada aos trabalhadores.

O Responsável pelo nascimento da previdência se deu com o Chanceler Otto Von Bismarck, com a edição da lei de seguros sociais em 1883, não que antes não tenha havido qualquer outra norma de natureza previdenciária. Outras normas precederam àquela instituída por Bismarck, como a chamada lei das minas de 1842 na Inglaterra, dentre outras leis austríacas ainda que nenhuma delas tenha tido o alcance e amplitude da lei de seguros sociais do estadista alemão.

Primeiro foi instituído, o seguro-doença, para, logo depois, em 1884, abarcar o seguro contra acidente do trabalho e, em 1889, o seguro-invalidez e a velhice. O custeio das prestações, por seu turno, tinha sustentação nas contribuições dos empregados, empregadores e do Estado. O sucesso do plano de seguro social de Bismarck levou que essa tendência se espalhasse pelos demais países da Europa, protegendo principalmente os trabalhadores, sem que se desvinculasse da proteção fornecida pelos mecanismos de assistência social aos demais atores sociais.

A formação do seguro social a que se imputa a inauguração ao Chanceler Bismarck, sem dúvida, avançou significativamente e sucedeu as congregações de cunho mutualista que, por seu turno, já haviam superado o estágio inicial da mera assistência social pública. O seguro social, por sua vez, impunha a vinculação obrigatória, com a compulsória filiação de um grupo de trabalhadores ou certa camada da população, verificando-se maior abrangência na proteção aos trabalhadores expostos aos enormes riscos decorrentes da recente realidade ofertada pela revolução industrial.

O período que vai do Tratado de Versalhes até o término da II Guerra Mundial, caracterizou-se pelo progressivo aperfeiçoamento dos sistemas previdenciários das nações europeias, bem como pelo rompimento dos seguros sociais das fronteiras do velho mundo, cuja influência veio a atingir todos os demais continentes, sobretudo à América Latina. O desenvolvimento e progressivo aperfeiçoamento dos sistemas de seguros sociais obrigatórios cresceram tão rapidamente, que logo exigiram uma nova roupagem, como se pode notar do desenrolar dos fatos a seguir articulados.

Com o Tratado de Versalhes, em 1919, voltaram-se todas as atenções para os problemas sociais, com ênfase à proteção do trabalho. Imediatamente cria-se a Organização Internacional do Trabalho (OIT) que, como sabido, desenvolve suas atividades até os dias atuais, sendo um organismo especializado da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja finalidade é atuar em todos os países, fixando princípios programáticos ou regras imperativas de determinado ramo do conhecimento humano, sobretudo sobre Direito do Trabalho e Previdência Social.

A primeira Constituição do mundo que incluiu o seguro social foi a do México em 1917, em seu artigo 123. Na Alemanha a Constituição de Weimar de 1919 determinou que o Estado fosse incumbido de prover a subsistência do cidadão alemão,

quando não puder proporcionar-lhe condições de ganhar a vida por si próprio. Cabe ressaltar que os Estados Unidos da América foi um dos países que aderiu aos princípios da previdência social mais tardiamente. Franklin Roosevelt instituiu o New Deal com a doutrina do Estado do bem estar social, buscando resolver a crise econômica, no período pós-depressão instalado com a quebra da Bolsa em 1929 (PEREIRA NETO, 2002). Em 1935 o Congresso aprovou o Social Security Act para ajudar os idosos e estimular o consumo, tendo instituído o seguro-desemprego.

A partir desse ponto, a seguridade social passou a ser entendida como um conjunto de medidas que deveriam agregar, no mínimo, os seguros sociais e a assistência social, que deveriam ser organizadas e coordenadas publicamente, visando atender o desenvolvimento de toda a população, e não só os trabalhadores, haveria o compromisso do Estado democrático com um nível de vida minimamente digno aos seus cidadãos.

Em 1941, o economista inglês William Beveridge foi convocado pelo governo inglês para presidir uma comissão encarregada de elaborar um relatório sobre a seguridade social da Inglaterra. Dessa empreitada foram elaborados dois relatórios, um no ano de 1942 e outro em 1944 denominados, respectivamente, Seguro Social e Serviços Conexos e Pleno Emprego em Uma Sociedade Livre, os quais tiveram incomensurável influência na evolução dos sistemas de proteção social vigentes no mundo.

Os planos Beveridge, como se tem chamado os relatórios apresentados pela comissão formada pelo governo britânico e presidida pelo Sir William Beveridge, teriam sido influenciados pelas idéias de Roosevelt de buscar a erradicação das necessidades de toda a população e, também, pelo economista Keynes (BARROS JÚNIOR, 1981)³ na defesa da distribuição de renda. Os dois planos partiram do pressuposto de que se devia assegurar a eficaz proteção ao povo, não se limitando sua

³ De acordo com a teoria de Keynes, as depressões econômicas cessam, quando ocorre um aumento da demanda agregada, isto é, um aumento real dos gastos públicos, investimentos e consumo privado. Como a Previdência Social não acumula recursos, mas os redistribui, esse repasse dos que têm maior poder aquisitivo, pode expandir o consumo privado, fomentando a economia.

abrangência apenas aos trabalhadores cujas prestações estavam atreladas a excessivos critérios de concessão. Esse era o ideário buscado pelos planos Beveridge, o qual se busca até a presente data, vez que não se podia mais contentar com os seguros sociais, arraigados com as determinantes conceituais do seguro privado.

A partir dessa época marcha-se para o estágio final de evolução, em que todos os cidadãos deverão ser amparados em suas necessidades por serviços estatais, seja qual for sua profissão ou condição social, bastando apenas que sejam vítimas de uma necessidade social. É o que se denomina Seguridade Social, que se chegará aos poucos, na medida em que cada povo possa custear conjuntamente todas as necessidades sociais de cada indivíduo, em prol da coletividade.

Vários foram os instrumentos surgidos no Direito Internacional voltados para a consagração e concreção dos direitos sociais, dentre os quais pode-se citar: a Declaração Americana Dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Carta Social Européia (1961), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969). No que tange à Previdência Social especificamente, cabe trazer à colação o art. 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem:

Artigo XXV

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social.

Após o término da II grande conflagração mundial a formação dos Estados do Bem-Estar Social, ao menos até o início da década de 1970, mobilizando grande parte das estruturas dos Estados para uma frente intervencionista, adaptando-se às novas exigências políticas e sociais, nas quais os direitos sociais ganharam muito mais relevo.

Assim, efetivamente no século XX é que os direitos sociais experimentaram significativo avanço, passando de meras aspirações e reivindicações da classe trabalhadora e dos menos favorecidos para tornarem-se verdadeiramente direitos subjetivos, palpáveis e concretizáveis, pois garantidos por instrumentos normativos de eficácia comprovada e pela própria feição do Welfare State, concretizando-se, inclusive, em nível normativo nas Constituições dos Estados não apenas como normas programáticas, sem nenhuma eficácia, pelo contrário, mostrando-se certo grau de eficácia com limites muito menos estreitos.

Os direitos sociais concretizáveis só mediante prestações positivas assumem nova feição. A atuação dos poderes públicos provendo as necessidades dos indivíduos destoa completamente da perspectiva inicial dos direitos fundamentais em que bastava uma posição negativa do Estado, numa relação entre lei e liberdade. Erigidos os direitos sociais ao grau máximo de direitos fundamentais, chamados de segunda geração numa concepção histórica, já que não há grau de hierarquia entre os preceitos fundamentais, tornam-se passíveis de serem efetivamente exigidos do Estado.

Com isso, não se pode excluir os direitos econômicos, sociais e culturais do rol dos direitos fundamentais de segunda geração, muito menos relegar ao segundo plano as liberdades públicas, tidas como direitos fundamentais de primeira geração. Brotava, então, o embate entre o completo atendimento das prestações positivas pelo Estado e as limitações de recursos para o seu atendimento, na medida em que se deveria igualmente proteger a propriedade, também, como valor fundamental.

Com efeito, a qualidade e a quantidade das prestações de seguridade social serão cada vez melhores na mesma medida da capacidade de cada povo em poder se organizar, a ponto de imprimir um regime de solidariedade e igualdade aos seus cidadãos, capaz de superar as limitações, especialmente orçamentárias e financeiras, existentes em cada Estado, sobretudo naqueles que não contam com um desenvolvimento econômico suficiente para atender todos os sujeitos às necessidades sociais. Aí, aliás, o maior problema a ser vencido, para que seja alcançado um sistema de seguridade social, pois nos Estados de menor desenvolvimento econômico maior é o reclamo por prestações sociais.

Nesse contexto, conclui-se que a construção de um sistema de seguridade social somente será alcançado com o devido planejamento, constituindo-se de um projeto de longo prazo, com a extensão de todos os benefícios a toda a população, com o aprimoramento gradual do regime de financiamento e a unificação e reorganização dos vários regimes vigentes é que se poderá atingir o objetivo traçado (MAZZONI, 1967).

1.3. Marco Legislativo da Proteção Social

O desenvolvimento da Previdência Social brasileira, assim como em boa parte do mundo, teve início privativo, voluntário, mediante a formação dos primeiros planos mutualistas *"A mutualidade pode ser concebida como instituição que agrupa um determinado número de pessoas com o objetivo de se prestar a ajuda mútua, em vista de eventualidade futura"*. (RUPRECHT, 1996. p. 29), que significa o regime de cooperação em que os sócios são aqueles que se inscrevem para concorrer os benefícios distribuídos pela sociedade, Neste período vimos à beneficência, inspirada pela caridade e pelo sentimento cristão, é exemplo à fundação das Santas Casas de Misericórdia no século XVI, pelo Padre José de Anchieta. Ruy Alvim nos dá conta da fundação da Santa Casa de Misericórdia de Santos e do Rio de Janeiro em 1543 e 1584 respectivamente, cuja finalidade era a de prestar atendimento hospitalar aos pobres.

A transição da simples beneficência, por força de deveres meramente morais e religiosos, para a assistência pública no Brasil demorou aproximadamente quase três séculos, pois a primeira manifestação normativa sobre assistência social veio imprimida na Constituição de 1824.

A Constituição Imperial de 1824, como primeira manifestação legislativa brasileira sobre assistência social, rendeu homenagem à proteção social em apenas um dos seus artigos, especificamente no art. 179, inciso nº XXXI, com a seguinte redação:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:
(...)

XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos.

Denota-se do caput do art. 179, a preocupação excessiva com as liberdades públicas, com a proteção aos indivíduos contra as eventuais investidas do Estado. A concepção estritamente liberal mostra-se evidente, inaugurando-se, em nível normativo constitucional, a assistência social pública, totalmente insipiente, já que nada de concreto assegurava-se aos cidadãos. A Constituição Imperial seguia-se fiel aos traços liberais de sua época, sem nada avançar em relação aos demais países.

Antes mesmo da promulgação da Constituição de 1891 surge a primeira lei de conteúdo previdenciário, Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, que prevê a criação de uma Caixa de Socorros para os trabalhadores das estradas de ferro de propriedade do Estado, acompanhadas no ano seguinte de normas que criam seguros sociais obrigatórios para os empregados dos correios, das oficinas da Imprensa Régia e o montepio⁴ dos empregados do Ministério da Fazenda. Essa Constituição Republicana inseriu apenas dois artigos nas suas disposições constitucionais acerca da proteção social, descritos nos artigos 5º e 75, a saber:

Art. 5º - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.

(...)

Art. 75 - A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

Constata-se no seu art. 75, a proteção social vinculada a uma categoria de trabalhadores, assegurando uma das principais prestações concedidas pela Previdência Social até hoje, que é a aposentadoria. Deve-se ressaltar que a maioria da doutrina não verifica qualquer regra de Previdência Social no texto Republicano, enaltecendo apenas

⁴ O Montepio Geral foi fundado em Lisboa em 04 de outubro de 1840 por um grupo de empregados públicos, liderados por Francisco Manuel Alvares Botelho (Tavira – 1803 Lisboa 1875) com o nome de Montepio dos Empregados Públicos. Em Janeiro de 1844, aprovada a reforma dos estatutos, foi dado à associação o nome de MONTEPIO GERAL, nome que ainda hoje ostenta. Bem cedo a associação sentiu necessidade de rentabilizar as poupanças dos seus associados, pelo que criou em 24 de março de 1844, anexa a si, a então denominada Caixa Económica de Lisboa, com sede na Rua da Oliveira ao Carmo, em Lisboa, hoje denominada Caixa Económica Montepio Geral. (site-Wikipédia, a enciclopédia livre).

o seu valor histórico quanto a previsão da possibilidade de aposentadoria aos funcionários. O benefício era concedido aos funcionários públicos independentemente de contribuição, ou seja, a prestação era custeada integralmente pelo Estado. No ano de 1892, foi instituída a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte aos operários do Arsenal da Marinha, tendo em conta que já estava vigorando o regime republicano, sob forte influência de cafeicultores e militares.

Em 1919, o Decreto Legislativo nº. 3.724 instituiu compulsoriamente um seguro por acidente de trabalho, que já vinha sendo praticado por alguns seguimentos, contudo sem previsão expressa na lei, para sobrepor esse decreto foi criada a Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, chamada "Lei Eloy Chaves" ela inaugurou o período de grande evolução da Previdência Social de nosso país, já que foi responsável pela instituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões nas empresas ferroviárias existentes na época, onde cada empresa possuía uma caixa destinada a amparar seus empregados na inatividade. A "Lei Elói Chaves, foi estendida aos portuários e marítimos pela Lei nº. 5.109/1926; aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos pela Lei nº. 5.485/1928; aos empregados de diversos serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público e que não haviam sido alcançados pelo Decreto nº 19.497, de 17 de dezembro de 1930, que determinou a criação de caixas de aposentadoria e pensões para os empregados nos serviços de força, luz e bondes.

A partir de 1930 o Decreto nº. 19.433/1930 criou o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, tendo como uma das atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões, e a Previdência Social passou a merecer maior atenção por parte do Estado.

A primeira instituição brasileira de Previdência Social de âmbito nacional a seguir os novos critérios foi o IAPM (Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933) que abrangia os trabalhadores de todas as empresas que exerciam atividades da marinha mercante no país. Essas caixas em sua maioria previam a forma de custeio da previdência da classe determinada, bem como os benefícios a ela concedidos, em especial:

- a) a aposentadoria integral, com 30 anos de serviço e 50 ou mais anos de idade;

- b) aposentadoria com redução de 25%, com 30 anos de serviço e menos de 50 anos de idade;
- c) as indenizações em caso de acidente de trabalho;
- d) a pensão por morte para os dependentes;
- e) outros benefícios não pecuniários.

A CF de 1934 trouxe uma nova sistemática para a Previdência Social brasileira, foi a primeira a estabelecer o custeio tríplice da Previdência Social, com a participação do Estado, dos empregadores e dos empregados e a utilizar o termo "Previdência" em seu texto, ainda desacompanhado do adjetivo social.

Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

(...)

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte.

No plano constitucional, deixava-se o estágio da assistência pública para adentrar na era do seguro social. Não poderia ser diferente, vez que em todo o mundo, mesmo em sociedades industriais mais avançadas, não se tinha afastado a concepção do seguro social. Nem mesmo o Social Security Act norte-americano, impulsionador da mudança da concepção do seguro social, havia sido concebido, já que data de 1935.

A CF de 1937, de cunho eminentemente autoritário, não trouxe grandes inovações no plano previdenciário, a não ser o uso da expressão "seguro social", como sinônimo da expressão "Previdência Social", sem, qualquer diferenciação prática ou teórica no plano legislativo. É de se registrar ainda que a CF de 1937 estabeleceu os seguros de velhice, de invalidez e de vida para os casos de acidente de trabalho (art. 137, alínea "m").

Art. 137 - A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:

(...)

m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho;

Sob a égide da Carta de 1937, foram editados os Decretos-Lei: n° 288, de 23 de fevereiro de 1938, criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado; n° 651, de 26 de agosto de 1938, criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, mediante a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns; n° 1.142, de 9 de março de 1939, estabeleceu exceção ao princípio da vinculação pela categoria profissional, com base na atividade genérica da empresa, e filiou os condutores de veículos ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas; n° 1.355, de 19 de junho de 1939, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores; n° 1.469, de 1° de agosto de 1939, criou o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários; n° 2.122, de 9 de abril de 1940, estabeleceu para os comerciantes regime misto de filiação ao sistema previdenciário. Até 30 contos de réis de capital o titular de firma individual, o interessado e o sócio-quotista eram segurados obrigatórios; acima desse limite a filiação era facultativa; n° 7.835, de 6 de agosto de 1945, estabeleceu que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70% e 35% do salário mínimo; n° 8.742, de 19 de janeiro de 1946, criou o Departamento Nacional de Previdência Social.

Foi ainda, reorganizado o Conselho Nacional do Trabalho, criando-se a Câmara e o Departamento de Previdência Social; A fim de uniformizar as normas sobre previdência e unificação dos diversos órgãos previdenciários, foi editado o Decreto-Lei n° 7526, em 7 de maio de 1945, a chamada Lei Orgânica dos Serviços Sociais (LOSS), que previu a criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil.

A CF de 1946 apresentou, pela primeira vez em termos constitucionais, a expressão "Previdência Social", abandonando de vez o termo "seguro social" não havendo alteração substancial sobre a previdência.

A Lei Orgânica da Previdência Social, instituída pela Lei n°. 3.807/1960 estabeleceu um marco de unificação e uniformização das normas infraconstitucionais existentes sobre a Previdência Social, já buscada, mas até então nunca alcançada. No plano substancial, a LOPS criou alguns benefícios, como o auxílio natalidade, o auxílio

funeral e o auxílio reclusão. Vale salientar que a essa altura a Previdência Social já beneficiava todos os trabalhadores urbanos. A LOPS foi o maior passo dado ao rumo da universalidade da Previdência Social, embora não se desconheça que alguns trabalhadores (domésticos e rurais) não foram contemplados pela nova norma, pois teve o condão de padronizar o sistema, aumentar as prestações ofertadas e servir de norte no percurso ao sistema de seguridade social⁵.

Em 1963, foi editada a Lei n.º. 4.214, que instituiu o FUNRURAL, estendendo alguns benefícios conquistados pelos trabalhadores urbanos aos rurícolas brasileiros.

Em 1965, foi editada uma modificação constitucional, que proibiu a concessão de benefícios previdenciários sem a previsão legal de sua devida forma de custeio, visando elidir a concessão irresponsável de benefícios, em especial por motivos políticos.

Em 1966, com a alteração de dispositivos da LOPS, foram instituídos FGTS e o INPS (atualmente a sigla é INSS), que reuniu os seis institutos de aposentadorias e pensões existentes, unificando administrativamente a Previdência Social no Brasil.

Até a Constituição de 1967, instituída no início do Regime Militar, trouxe algumas regras sobre a Previdência Social, especificamente no art. 158, que trata da concessão de seguro desemprego.

A Emenda Constitucional n.º. 01 de 1969, alcunhada de "Emendão", não trouxe inovações expressivas no texto da Constituição de 1967, no tocante à Previdência Social, valendo destacar a inclusão do salário-família, que fora criado por norma infraconstitucional, no texto fundamental. A Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969, pouco inovou, tendo como virtude trazer o sistema de seguro de acidente do trabalho para os auspícios do sistema previdenciário público, nos mesmos moldes de financiamento. É de se ressaltar a inclusão do salário-família, que fora instituído em norma infraconstitucional, no texto fundamental. Sob a égide da Constituição de 1967, com as alterações feitas por meio da "Super Emenda" de 1969, foram editadas várias normas referentes ao Direito Previdenciário, com destaque para: a Lei n.º 5.316, de 14 de setembro de 1967, integrou o seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social;

⁵ ALVIM, Ruy Carlos Machado. Apud FERNANDES, Aníbal. Uma história crítica da legislação previdenciária Brasileira. RDT 18/25.

O Decreto-Lei nº 564, de 1º de maio de 1969, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico; a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, criou o PIS. A Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, instituiu o PASEP; a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, instituiu o PRÓ-RURAL, em substituição ao plano básico de Previdência Social Rural; a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, incluiu os empregados domésticos na Previdência Social; a Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social; a Lei nº 6.125, de 4 de novembro de 1974, autorizou o Poder Executivo a constituir a DATAPREV; o Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976, expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social. Dessa forma, a previdência passou a abranger a totalidade das pessoas que exerciam atividades remuneradas no país; a Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, instituiu o SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável "pela proposição da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social, bem como pela supervisão dos órgãos que lhe são subordinados" e das entidades a ele vinculadas; o Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984, aprovou nova Consolidação das Leis da Previdência Social.

O processo de expansão da cobertura previdenciária às categorias marginalizadas foi concluído no decorrer da década de 70, com as seguintes medidas:

- 1- Inclusão dos empregados domésticos (1972);
- 2- Regulamentação da inscrição de autônomos em caráter compulsório (1973);
- 3- Instituição do amparo previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos não-segurados (1974);
- 4- e extensão dos benefícios de previdência e assistência social aos empregadores rurais e seus dependentes (1976). Dessa forma, a previdência passou a abranger a totalidade das pessoas que exerciam atividades remuneradas no país.
- 5- Em 1974, através do desdobramento do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que veio a responder pela elaboração e execução das políticas de previdência, assistência médica e social.

A criação do MPAS representou mais um marco significativo na evolução da Previdência Social brasileira. Com a instituição - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1º de setembro 1977, com a finalidade de integrar todas as atribuições ligadas à Previdência Social rural e urbana, tanto a dos servidores públicos federais quanto os das empresas privadas, composto de sete entidades: INPS - Instituto Nacional de Previdência Social, IAPAS - Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, LBA - Legião Brasileira de Assistência, DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social e CEME - Central de Medicamentos, respectivamente, alteraram o quadro normativo constitucional, para o fim de autorizar a criação de contencioso administrativo destinado a resolver questões previdenciárias e disciplinar a questão do custeio do sistema previdenciário, respectivamente. Cada função do sistema passou a ser exercida por um órgão determinado. Para tanto, algumas entidades foram criadas e outras já existentes tiveram suas funções redefinidas. Ao INPS foi atribuída exclusivamente a parte referente à manutenção e à concessão de benefícios (ROCHA, 2004).

A prestação de assistência médica, tanto aos trabalhadores urbanos quanto aos trabalhadores e empregadores rurais, ficou a cargo do INAMPS, autarquia criada especialmente para esse fim. Outra autarquia, IAPAS, surgiu com a finalidade específica de promover a gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema. Em 1979 foram aprovados os Decretos nº 83.080 e 83.081, ambos de 24 de janeiro de 1979, e 83.265, de 12 de março de 1979, respectivamente, o Regulamento de Benefícios da Previdência Social, o Regulamento de Custeio da Previdência Social e o Regulamento de Gestão Administrativa e Financeira, bem assim Patrimonial da Previdência Social. Posteriormente, o Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984, aprovou a CLPS - Consolidação das Leis da Previdência Social, em substituição à anterior de 1976.

Em agosto de 1987, mediante do Decreto-Lei nº 2.351, o governo instituiu o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência. Esta medida afetava a Previdência Social duplamente do lado das despesas, desvinculava o comportamento dos benefícios do salário mínimo e, do lado das receitas, igualmente desvinculava do salário mínimo as faixas do salário-contribuição dos segurados, que passaram a referir-se ao Salário Mínimo de Referência. Em 1988, a LBA e a FUNABEM são

desvinculadas do Ministério da Previdência e Assistência Social e passam a fazer parte do Ministério da Habitação e Bem-Estar Social.

A Carta Magna de 1988 surge como ponto culminante na restauração do Estado democrático de direito, rompendo com o autoritarismo do regime militar. O reflexo direto da participação de toda a sociedade civil brasileira, caracterizado pelo passado de exclusão das decisões políticas e econômicas da Nação, levou a um produto final extremamente heterogêneo e delineado por certas proteções corporativas. Aliás, nesse ponto, vale transcrever a lapidar manifestação de Barroso (2001), a saber:

Na euforia – saudável euforia – de recuperação das liberdades públicas, a constituinte foi um amplo exercício de participação popular. Neste sentido, é inegável o seu caráter democrático. Mas, paradoxalmente, foi este mesmo caráter democrático que fez com que o texto final expressasse uma vasta mistura de interesses legítimos de trabalhadores e categorias econômicas, cumulados com interesses cartoriais, corporativos, ambições pessoais, etc.

Assim, ante ao marcante caráter heterogêneo da Constituição Federal de 1988, o seu texto não apresenta um predomínio político dominante. Além disso, ao tentar afastar-se da experiência passada, e até por influência do constitucionalismo moderno, descreve com um grau de sutileza, miudezas casuísticas, prolixas, vindo gravada com várias inserções programáticas, com a intenção de balizar a atuação legiferante e da administração, culminando na construção de um corpo altamente analítico, compromissório e dirigente.

Em razão disso, é indispensável que sejam concretizadas as pretensões posta pelo instrumento da lei, em ação concreta do Estado Democrático de Direito. "Se inegavelmente a Constituição jurídica é condicionada pela realidade histórica, graças à sua força normativa, ela pode ordenar e conformar a realidade social e política, desde que não se proponha a implementar o irrealizável" (ROCHA, 2004. p. 72).

No Brasil, até a Constituição de 1988, não havia estabelecido em texto constitucional a seguridade social e a sua proteção social dava-se unicamente por meio do sistema previdenciário, rico em leis ásperas, e já previsto constitucionalmente. A determinação da ordem social de 1988 que pretende o bem-estar e a justiça social permite que a seguridade vá além da previdência, incluindo-se a assistência e a saúde.

Para falar-se de seguridade Social no Brasil, deve-se remeter ao texto constitucional. A CF/88 apresenta grande cunho social, o qual é perceptível em seu preâmbulo, que dispõe:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

O preâmbulo não possui força normativa, mas é indiscutível que nele se encontrem as intenções, os anseios da constituinte originária, e assim, promulgar a Constituição com a destinação de assegurar direitos sociais e bem-estar, trazendo, para o texto constitucional, cunho social relevante, que se observara permeado de outros artigos (BRASIL, 1988).

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

O artigo citado demonstra a preocupação do legislador constituinte originário com o indivíduo, mas não um indivíduo isolado, nos termos de um Estado Liberal, mas um ser que vive em sociedade e necessita de condições para desenvolver nela.

O Sistema de Seguridade Social a que se propõe construir a CF de 1988 está assentado no trabalho como força motriz da ordem, cuja finalidade deve ser o bem-estar e a justiça sociais, a fim de garantir a todos um mínimo quando submetidos a situações geradoras de necessidades sociais. A universalidade de cobertura e do atendimento foi consagrada como princípio constitucional vetor do sistema de seguridade social. Inúmeros, são os princípios consagrados no texto constitucional que estão a indicar o

ideário do sistema de seguridade social, os quais encontra-se em termos de estrutura da Constituição no Título VIII – Da Ordem Social.

A separação das áreas que compõem o sistema de seguridade social, entre previdência, saúde e assistência é evidente, tendo como marco diferenciador principal justamente o espectro de abrangência das camadas de proteção, pois enquanto a saúde e a assistência social estão focadas para o atendimento do que se convencionou chamar de mínimos sociais, a Previdência Social busca "assegurar níveis economicamente mais elevados de subsistência, limitados, porém, a certo valor" (PULINO. 2001. p. 33).

Dentre as especificidades mais aparentes e manifestas do regime jurídico-constitucional-previdenciário está a sua organização em "caráter contributivo". Assim, no que toca a Previdência Social, ainda que tenha experimentado uma enorme evolução nos últimos tempos, não conseguiu afastar-se por completo do regime de seguro social, porquanto tem como pressuposto para a concessão de suas prestações a necessidade de prévia contribuição por parte dos trabalhadores expostos aos riscos sociais, mesmo vigorando a contribuição tripartite. Isso não quer dizer que o princípio da solidariedade não seja um dos esteios do regime protetivo da Previdência Social (art. 3º, inciso I, e 195, caput).

A universalidade de cobertura e atendimento não se concretizou por completo, sendo um ideário a ser buscado pela Previdência Social brasileira. Com efeito, a proteção social conferida pela previdência, na Carta Magna de 1988, recai diretamente e, preponderantemente, sobre a figura do trabalhador e seus dependentes, sejam do setor privado sejam do público, pois seu caráter é contributivo.

Quanto ao fim da Previdência Social, Pulino (2001, p.40) afirma que, "são, portanto, duas ideias centrais que conformam esta característica essencial da Previdência Social brasileira: primeiro, a de que a proteção, em geral, guarda relação com o padrão-econômico do sujeito protegido; a segunda consiste em que, apesar daquela proporção, somente as necessidades tidas como básicas, isto é, essenciais – e portanto compreendidas dentro de certo patamar de cobertura, previamente estabelecido pela ordem jurídica, é que merecerão proteção do sistema. Pode-se dizer, assim, que as situações de necessidade social que interessam à proteção previdenciária dizem respeito sempre à manutenção, dentro de limites econômicos previamente estabelecidos, do nível de vida dos sujeitos filiados".

Da afirmativa de Pulino (2001), pode extrair qual a efetiva finalidade da Previdência Social, cujo deslinde deve obediência aos limites econômicos, é a manutenção do nível de vida dos sujeitos filiados. Não se separa a realidade econômica da realidade jurídica, pois não se pode concretizar o irrealizável, daqui porque se deve obediência aos limites econômicos, na forma da lei. Aliás, as reformas constitucionais do texto original de 1988 caminham nesse sentido, especialmente a EC nº 20, de 1998, que veio para reforçar o regime previdenciário contributivo e de cobertura limitada a certo valor, dando ênfase, por outro lado, aos regimes de Previdência Social complementares, em que vigora a vinculação facultativa e sem limite de cobertura.

A Carta Magna de 1988, em nenhum momento, nega eficácia aos valores fundamentais conquistados a custo de duras penas ao longo da história da humanidade, protegendo todos os cidadãos contra eventuais abusos e garantindo-lhes, nem que seja o mínimo necessário para preservação de uma vida digna, elevando, inclusive, tais preceitos ao status de cláusulas pétreas (art. 60, §4º, II, da CF/88). Cláusulas pétreas, são limitações materiais ao poder de reforma da constituição de um estado. Em outras palavras, são disposições que proíbem a alteração, por meio de emenda, tendentes a abolir as normas constitucionais relativas às matérias por elas definidas. São cláusulas que não podem ser mudadas, são imutáveis. (site wikipédia, 2011).

1.4. Aspectos Conceituais

A expressão seguridade social foi usada, pela primeira vez nos Estados Unidos em 1935, conforme afirma (UGATTI, 2009, p.159).

A Expressão “seguridade social”, por sua vez teria surgido nos Estados Unidos da América do Norte, em 1935, com o Social Security Act, isto é, a Lei de Seguridade Social, dentro do contexto e como decorrência da primeira grande crise do capitalismo mundial, em 1929, sendo uma das medidas do *New Deal*, do presidente norte-americano Franklin Roosevelt.

Hoje ela pode ser considerada uma técnica moderna de proteção social, que se busca implementar em prol da dignidade da pessoa humana.

Embora a Constituição Federal tenha tratado de forma conjunta os três aspectos da Seguridade Social, o legislador não deixou de estabelecer normas específicas a respeito de cada segmento, de modo que a Previdência Social sofreu algumas

modificações significativas em seu conteúdo normativo e prático, o que refletiu diretamente na legislação infraconstitucional, bem como na estruturação administrativa dos órgãos previdenciários.

Dentre as modificações mais expressivas apresentadas pela CF de 1988, pode-se observar a ampliação da rede de custeio, mantido o caráter contributivo da Previdência Social. Nesse passo, conforme saliente o art. 195, cabe ao Estado uma função de dúplice custeio, como tomador de serviços e como organizador e distribuidor dos concursos de prognósticos, cabendo também ao empregador e ao empregado a integralização da rede de custeio da Previdência Social.

Vale destacar o art. 194 da Constituição Federal, que com maestria apresentou os objetivos (ou princípios) que devem gerir a Previdência Social no Brasil, em diversos aspectos, desde a criação das normas pelo Poder Legislativo, até a interpretação que o Poder Judiciário deve dar às normas, passando, por óbvio, pelo direcionamento das políticas públicas, que deve ser desenvolvido pelo Poder Executivo.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

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

I - universalidade da cobertura e do 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;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

São, portanto, duas ideias centrais que conformam esta característica essencial da Previdência Social brasileira: primeiro a de que a proteção, em geral, guarda relação com o padrão-econômico do sujeito protegido; a segunda consiste em que, apesar daquela proporção, somente as necessidades tidas como básicas, isto é, essenciais e, portanto compreendidas dentro de certo patamar de cobertura, previamente estabelecido pela ordem jurídica é que merecerão proteção do sistema. Pode-se dizer, assim, que as situações de necessidade social que interessam à proteção previdenciária dizem respeito

sempre à manutenção, dentro de limites econômicos previamente estabelecidos, do nível de vida dos sujeitos filiados.

Cabe ressaltar que os Estados Unidos da América foi um dos países que aderiu aos princípios da previdência social mais tardiamente. Franklin Roosevelt instituiu New Deal com a doutrina do Estado do bem estar social, buscando resolver a crise econômica, no período pós-depressão instalado com a quebra da Bolsa em 1929 (PEREIRA NETO, 2002).

A seguridade social e a sua proteção social dava-se unicamente através do sistema previdenciário, rico em leis esparsas, e já previsto constitucionalmente, como visto nas constituições anteriores.

Em termos gerais, a seguridade social pode ser definida como o conjunto integrado de ações políticas e articuladas com o objetivo de amparar o indivíduo e/ou seu grupo familiar ante os eventos decorrentes de morte, doença, invalidez, idade, desemprego e incapacidade econômica em geral. Ela é o resultado da sistematização dos seguros sociais, mas abrange também as medidas assistenciais realizadas pelas instituições seguradoras, visando ao bem-estar dos seus segurados.

Ela pode ser ainda conceituada como rede protetiva formada pelo Estado e pelos Particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários diretos, no sentido de estabelecer ações positivas no sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida.

A Seguridade Social é uma técnica moderna de proteção social das necessidades sociais em que o indivíduo se encontra e, para tanto se utiliza da previdência sócia, da assistência social e da saúde garantindo um padrão mínimo de existência. Como também explica o autor Balera:

Na verdade, a seguridade social brasileira terá duas vias de acesso aos problemas sociais, a via previdenciária (seguro social) e a via assistenciária (integrada por dois distintos esquemas de atuação: o sistema de saúde e o sistema de assistência social). (BALERA, 2002, p. 12).

As duas linhas citadas são linhas de execução da seguridade social, pois a seguridade social brasileira é formada por esse tripé: assistência social, previdência. Mesmo levando-se em conta a natural diversidade de modelos, a grande maioria dos programas de seguridade social existentes é integrada por três componentes básicos:

a- O seguro social: Conhecido como Previdência Social, constituído por um programa de pagamentos em dinheiro e/ou serviços prestados ao indivíduo ou a seus dependentes, como compensação parcial ou total da perda de capacidade laborativa, geralmente mediante um vínculo contributivo. O seguro social pode ser dividido em seguro Social Básico ou Previdência Social Básica e seguro complementar. O social básico é composto por aqueles benefícios em dinheiro e demais programas (reabilitação profissional, aconselhamento etc.) cuja finalidade é a de proporcionar ao indivíduo e a seus dependentes as condições socialmente definidas como indispensáveis à sua manutenção quando da perda da capacidade laborativa e Seguro Social Complementar ou Previdência Complementar, que tem como objetivo complementar os benefícios e serviços do seguro social básico.

b- A saúde: Entendida como o conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária, nutricional, educacional e ambiental, que visa à prevenção e à cura dos agravos ao bem-estar físico e mental do indivíduo, de seus dependentes, bem como da comunidade em geral. Dependendo do sistema em particular, a clientela pode ser restrita a determinados grupos populacionais, sujeita a atributos tais como vínculo contributivo, condição de domicílio e/ou laboral, idade etc.

d- A assistência social: A assistência integrada por programas de pagamentos em dinheiro, distribuição de bens in natura e de prestação de serviços, dirigidos a uma clientela de caráter residual cujo único critério seja a necessidade, sem que estes necessariamente incluam o vínculo contributivo. No caso de benefícios em dinheiro, estes raramente guardam relação com os padrões prévios de renda do grupo populacional a que se destinam.

O ordenamento normativo constitucional não é perfeito, mas certamente representa um grande avanço em termos de Constituição de um Brasil moderno, já que se adota como ideário um modelo de proteção social assentado na proposta da Seguridade Social.

O constituinte de 1988, ao fazer esta opção, ao definir este conceito e torná-lo parte integrante da Constituição, fez uma opção radical pela modernidade, exatamente

naquilo que temos de mais atrasado neste país, que são as relações entre o capital e o trabalho. (TEIXEIRA, p. 36).

Assim, grandes foram as conquistas do povo brasileiro em termos de proteção social no decorrer de sua evolução histórica, pois há menos de um século não se tinha sequer a garantia efetiva do Estado quanto às prestações de assistência social, enquanto que hoje se caminha, a passos largos, para o ideário da Seguridade Social, assentada no bem-estar e na justiça sociais, esbarrando apenas em pressupostos fáticos, que decerto com muito luta e afínco serão batidos.

A Previdência Social, como uma das facetas desse sistema de seguridade social, por seu turno, ainda que não arraigada com técnicas do seguro social, também delineou substancial evolução, abarcando o maior número possível de protegidos, independentemente da sua força de trabalho, bem como selecionando e distribuindo suas prestações de forma a atingir o ideário do sistema de seguridade social.

Contudo, todo esse processo evolutivo pelo que passou e passa a Previdência Social é fruto de muita luta das classes sociais menos favorecidas, que sempre estiveram à mercê cobertura previdenciária, como, também, do desenvolvimento da solidariedade que amadurece e ganha destaque na consciência dos homens. No capítulo seguinte, vamos mostrar como surgimento do Estado Social veio beneficiar essas classes menos favorecida.

CAPÍTULO II – SURGIMENTO DO ESTADO SOCIAL E SUAS CRISES

Neste capítulo, busca entender o surgimento do Estado social, que representa efetivamente uma transformação superestrutural do Estado liberal, onde o Estado social busca superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social. A liberdade política como liberdade restrita era inoperante. O velho liberalismo não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente das pessoas à margem da vida, desapossadas de quase todos os bens.

O Estado pode receber a denominação de Estado social quando confere os direitos do trabalho, da previdência, da educação, bem como quando intervém na economia, regula o salário, a moeda e os preços, combate o desemprego, etc. Quando o Estado se põe a concorrer com a iniciativa privada, ele ingressa na socialização parcial. Quando o Estado dilata ainda mais a sua esfera de ação, assiste-se a outra transição mais séria, a passagem do Estado social para o Estado socialista.

No Estado social, o Estado avulta menos e a sociedade mais. A liberdade e a igualdade já não se contradizem com a veemência do passado. O Estado social despontou para conciliar de forma duradoura e estável a sociedade com o Estado.

O Estado social foi a grande conseqüência da Revolução Russa de 1917, assim como o Estado liberal o foi da Revolução Francesa. Bonavides (2004). Estudaremos suas bases teóricas e seu desenvolvimento.

2.1. Bases Teóricas do Surgimento e Desenvolvimento do Estado Social

O surgimento do Estado Social teve seu o ponto inicial no século XX, Tem seus antecedentes nas Constituições do México, de 1917, e da República de Weimar, de 1919. (BONAVIDES, 2001), nesse momento, John Maynard Keynes publica sua obra tida como nascedouro dessa teoria que influencia até os dias atuais, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, apesar de apenas após a crise de 1920 e a II Guerra Mundial é que essa teoria conseguiu sobressair. Leal (1990), em estudo realizado na Universidade Estadual de Campinas, sobre o tema, mencionou:

Algo em comum surgia no seio dos debates teóricos de então: as políticas econômicas de corte liberal, até então predominantes, já não se tornavam adequadas para permitir o pleno desenvolvimento do processo econômico, as políticas de “laissez-faire” que asseguravam os mecanismos de livre mercado, não davam conta dos objetivos macro-econômicos de crescimento estável, abrindo espaço para um vasto campo teórico sobre o papel do Estado nas economias capitalistas. (LEAL, 1990, p.3)

O surgimento do Estado do Bem-Estar está relacionado a três elementos essenciais: a existência de excedentes econômicos passíveis de serem realocados pelo Estado para atender às necessidades sociais; o pensamento Keynesiano, que estruturou a sua base teórica; e, a experiência de centralização governamental durante a Segunda Guerra Mundial, que fomentou o crescimento da capacidade administrativa do Estado.

Apoiado nesses elementos básicos foi desenvolvido distintas teorias para explicar o surgimento e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. Destacam-se, entre elas, além da Teoria Neo-Institucional, a Teoria da Convergência ou lógica da industrialização; a Teoria da Cidadania; e, a Teoria Marxista (FARIA, 2007).

a- A Teoria da Convergência ou lógica da industrialização defende que o Estado passou a garantir um padrão mínimo de vida quando as instituições que tradicionalmente desempenhavam esse papel perderam a capacidade para desempenhá-lo. Explica-se, dessa forma, a motivação que teria levado todas as nações industrializadas, independentemente de suas especificidades históricas ou culturais, a adotar políticas sociais buscando reduzir a marginalização de determinados grupos – que teria sido provocada pela industrialização. Para essa corrente de pensamento a expansão do Welfare State baseou-se na crença de que a ação redistributiva do Estado se harmonizava com o crescimento econômico, o qual, por sua vez, é indispensável para que o Estado possa exercer suas novas funções sociais. As condições econômicas favoráveis e necessidades sociais, por sua vez, não são suficientes para estabelecer esse modelo estatal. Torna-se necessário, ainda, o desenvolvimento da burocracia e do sistema político. Assim, as políticas sociais são simultaneamente requisito e consequência da economia capitalista e da democracia moderna. Fica evidenciado,

dessa forma, que as principais causas do surgimento desse tipo de Estado são resultado do crescimento econômico, da mudança demográfica e da burocratização.

(...) a teoria da expansão do Estado de bem-estar Social denominada da “Lógica da industrialização” ou “Teoria da Convergência”. Segundo os principais postulados dessa teoria, o estado teria assumido a função de garantir determinados padrões mínimos de vida porque instituições sociais tradicionais, como a família, haviam perdido a capacidade de suprir as necessidades dos indivíduos vulneráveis. (...) O processo de industrialização teria criado novas demandas de gastos públicos, uma vez que a família não podia mais exercer suas funções tradicionais e o novo processo produtivo provocara a marginalização de determinados grupos de indivíduos. (FARIA, 2007, p.34).

b- Teoria da Cidadania, apoiada na contribuição de T. H. Marshall, se preocupou em analisar o desenvolvimento dos três componentes da cidadania moderna na Inglaterra: os direitos civis, políticos e sociais. Marshall, apoiado nos resultados de suas pesquisas, realizadas em um país onde a cidadania se desenvolveu por meio de um processo incremental, linear e evolucionário, procurou universalizar essas características. Em que pese a sua contribuição para o conhecimento, essa Teoria quando aplicada a outros países, não se ajusta, em boa parte, com os seus respectivos processos de desenvolvimento histórico.

c- Teoria Marxista, que tem em Karl Marx o seu expoente, sustenta que o Welfare State nasceu em decorrência da natureza competitiva da dinâmica político-partidária das democracias de massa, que obrigou os partidos políticos a buscarem o máximo de apoio eleitoral. O aumento da base do eleitorado criou uma maior heterogeneidade dos grupos de apoio, diluindo assim a identidade coletiva e por conseqüência reduzindo o radicalismo político. Concomitantemente, o conflito de classes nas sociedades industriais se institucionalizou, concentrando-se nas questões distributivas, em detrimento daquelas ligadas à produção.

A partir dessas considerações, torna-se se possível avançar, a seguir, nos aspectos essenciais do tema objeto deste estudo, ou seja, a reforma da previdência, ressaltando a importância das capacidades burocráticas para o desenvolvimento.

A economia liberal se demonstra incapaz de desenvolver o econômico juntamente com o social e sendo ausente a preocupação social, torna-se vulnerável a estrutura estatal do liberalismo. Diante desse cenário: crise econômica e sim de uma

grande guerra, a população clama por proteção estatal, momento em que papéis do Estado são discutidos, questionados e exigidos para outra atuação.

O novo intervencionismo do crepúsculo do século XIX é levado a cabo por um Estado que, através da constitucionalização de uma esfera pública politicamente ativa (na Alemanha, certamente, muito limitada) que tende a estar ligada aos interesses da sociedade burguesa. Em decorrência disso, as intervenções do poder público no processo de trocas das pessoas privadas intermediam impulsos que, mediamente, se originam de sua própria esfera. O intervencionismo se origina de uma tradução de tais conflitos de interesse, que não podem mais ser desencadeados apenas dentro da esfera privada, para o âmbito político. Assim, a longo prazo, ao intervencionismo estatal na esfera social corresponde também a transferência de competências públicas para entidades privadas. E à ampliação da autoridade pública a setores privados também está ligado ao processo correlato de uma substituição de poder público por poder social, somente esta dialética de uma socialização do Estado que se impõem, simultaneamente com a estatização progressiva da sociedade, é que pouco a pouco destrói a base da esfera pública burguesa: - a separação entre Estado e sociedade. Entre ambos e, ao mesmo tempo, a partir de ambos, surge uma esfera social repolitizada, que separa a distinção entre “público” e “privado”. (...) A decomposição da esfera pública, que é demonstrada na alteração de suas funções políticas (capítulo VI), esta fundada na mudança estrutural das relações entre esfera pública e setor privado (capítulo V), (HABERMAS, 2003, p.170)

Observa-se que a transição do Estado liberal para o Estado-provedor tem como marco a mudança da esfera pública e da esfera privada, porque enquanto no âmbito do liberalismo o indivíduo era o centro dos acontecimentos, sendo seu próprio guia, na social-democracia, a esfera pública politizada, assumida pelo Estado é intervencionista da esfera privada, na relação particular entre os indivíduos na sociedade, regulando mercado, política e vida social.

O welfare state ou social democracia ou estado do bem-estar social ou provedor que surge nesse período apresenta inovações nas esferas políticas, econômicas e sociais que buscam corresponder às necessidades da população, rompendo com os ideais liberais.

Suas primeiras décadas foram marcadas por guerras continentais e sucessivas revoluções. Esse clima fortaleceria o tema da “rebelião das massas”. Jornalistas, políticos, intelectuais, romancistas e cineastas alertavam para o perigo de um mundo que ficara permeável a presença da plebe na política. Para completar a conturbada cena, a monumental crise de 1929 daria ainda mais autoridade às saídas reguladoras que vinham sendo formuladas por liberais reformistas, adeptos da intervenção estatal, desde o início do século.

Desse modo abriu-se o caminho pára que brilhasse a estrela da filosofia social exposta por John Maynard Keynes no final de sua teoria geral do emprego, do juro e da moeda. (MORAES, 2001, p.29)

Economicamente, significou o desapego com a ideologia do mercado puro e simples para e exigência de uma prestação estatal que assegurasse o emprego e ganhos, assim como os direitos da cidadania e os direitos sociais. Moralmente, a sociedade apegou-se a ideais de justiça social, solidariedade e universalismo, no intento de buscar a paz. Por fim, na esfera política, o estado do bem-estar social foi fundamental para a construção da democracia liberal.

O estado do bem-estar social toma força no pós II Guerra Mundial, a crise do Estado liberal, que se caracteriza pela falência da auto-regulação do mercado pela economia, a idéia de Adam Smith de que o individuo seria feliz através de seu próprio esforço, de que a economia regularia a necessidade dos indivíduos e estimularia a produção, com a crise de 1929, posteriormente á guerra, todos esses conceitos “caem por terra”.

Dentro desse contexto, merece destaque a atuação do economista inglês William Beveridge, o qual sob a batuta das premissas do pensamento keynesiano, elaborou os relatórios de Seguro Social e Serviços Conexos – 1942- e Plenos Emprego em uma Sociedade Livre – 1944 -, inspiradores dos demais regimes que se alastram por toda a Europa, com grande velocidade, diante da situação econômica e social calamitosa em que se encontrava o continente no pós-Segunda Guerra Mundial.

Assim sendo, atuou como um dos principais ideólogos do modelo do Estado de Bem-Estar Social ou Providência, ou ainda, o Welfare State, como uma espécie de contraponto capitalista ás propostas socialistas estimuladoras de revoltas e reivindicações sociais e como um caminho de prevenção ás tendências de crises cíclicas do capitalismo, (UGATTI, 2009, p.159)

O Estado Liberal perde espaço para a recente teoria do Welfare State, um Estado interventor na economia, na vida do individuo, garantindo-lhe o social, diante da crise econômica e, o sentido de falta de proteção após a guerra garante condições para que a social-democracia substitua paulatinamente o Estado liberal e, rapidamente, espalhe-se por vários países sendo aplicados com algumas distinções.

Rosanvallon (1977) ensina que,

(...) a equação keynesiana esta fundada sobre o equilíbrio de correspondência global entre os imperativos do crescimento econômico e as exigências de

uma maior equidade social, dentro do quadro de um Estado economicamente e socialmente ativo. (1977)

A teoria da social-democracia emana para proteger o social, interferindo na economia, no papel do Estado, na política e até mesmo na vida individual, á medida que regula e interfere para garantir as necessidades sociais são desejadas e, por essa regulação é vista como positiva no cenário em que se encontravam os países, resultando numa “hegemonia” do pensamento em defesa ao Estado interventor.

Na Inglaterra, Por exemplo, não atraíram apenas os reformadores, trabalhistas, fabianos e “novos liberais” – o que seria impossível - mas também os conservadores liderados por Harold MacMillan. Parecia disseminado e solidamente implantado um amplo acordo sobre o papel positivo do Estado: na criação de pleno emprego; na moderação de desequilíbrios sociais excessivos e politicamente perigosos; no socorro a países e áreas economicamente deprimidos; na manutenção de uma estrutura de serviços de bem-estar (habitação, saúde, previdência, transportes urbanos, etc.); na gradual implantação de políticas sociais que atenuassem desigualdades materiais acentuadas pelo funcionamento não monitorado do mercado, etc. (MORAES, 2001, p.30)

O welfare state será inúmeras vezes definido com todas as diretrizes intervencionistas estatais e com a preocupação social desse modelo de Estado, entretanto, destaca-se a definição de Esping-Andersen (1991) que faz uma critica aos conceitos do Welfare state.

Uma definição comum nos manuais é a de que ele envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos. Essa definição passa ao lado da questão de saber se as políticas sociais são emancipadoras ou ajudam o mercado; e o que realmente significa “básico”? não seria mais apropriado exigir de um Welfare state que satisfaça mais que nossas necessidades básicas ou mínimas? (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.98).

A crítica é pertinente, pois o que realmente entende-se por bem-estar social irá de fato diferenciar de país a país, além de muitas vezes serem falsamente intitulados países da social-democracia, atuando apenas com algumas políticas publicas de bem-estar. A crítica de Esping-Andersen (1991) esta no fato de tomar como Estado do bem-

estar, a organização estatal que garante mais do que as necessidades básicas ou mínimas, deve ser um estado que garanta o bem-estar, e esse não é garantido com o mínimo.

Que critérios usar para sabermos se – e quando – um Estado é um welfare state? Há três respostas a essa questão. A proposta Therborn é começar com a transformação histórica das atividades do Estado. No mínimo, num welfare state genuíno, a maioria de suas atividades rotineiras diárias devem estar voltadas para as necessidades de bem-estar de famílias. Este critério tem consequências importantes. Quando avaliamos a atividade rotineira simplesmente em termos de despesas e quadro de funcionários, o resultado é que nenhum estado pode ser considerado um verdadeiro welfare state até a década de 70 deste século, e alguns Estados normalmente rotulados como tal não fazem jus a essa classificação porque a maioria parte de suas atividades rotineiras dizem respeito à defesa, à lei e à ordem, à administração e a coisas do gênero (Therborn, 1983). Os cientistas sociais foram muito precipitados ao aceitar o status de welfare states apregoado pelas próprias nações. Também foram precipitados ao concluir que, se programas sociais de tipo padrão tinham sido introduzidos, o welfare states havia nascido. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.100).

A crítica do autor (1991) permite que se aprenda o que de fato pode ser conceituado como welfare state e limita a grande leva de países que se dizem social-democratas, mas apresenta apenas um aspecto ou outro dessa política. Entretanto, ressalta-se que dificilmente, nos modos teóricos, um país será totalmente social-democrata, já que envolve vários setores de políticas de uma nação.

Outro ponto relevante a se destacar são as mudanças ocorridas da esfera privada, pois a família, principal representante desta, já não tem capacidade de assumir todos os riscos sociais, que até então correspondia, sendo necessária a atuação da esfera pública, o Estado.

Essa realidade fez surgir novos riscos sociais e a necessidade do Estado prover esses riscos, pois as instituições existentes não poderiam supri-los, entre essas estão o Estado liberal e a família, observa-se que a nova estruturação econômica existente nesse período é que exige novas posturas políticas e econômicas, como a idéia de redistribuição de renda que tange a essência do Estado provedor, para que o econômico possa manter o crescimento. Por esse motivo que há cientistas que subdividem a forma de atuação do welfare state.

A segunda abordagem conceitual deriva da distinção clássica de Richard Titmuss (1958) entre os welfare state residuais e institucionais. No primeiro caso, o Estado só assume a responsabilidade quando a família ou mercado são insuficientes; procura limitar sua prática a grupos sociais marginais e merecedores. O segundo modelo destina-se a toda a população, é universalista, e personifica um compromisso institucionalizado com o bem-estar social. Em primeiro, procura estender os benefícios sociais a todas as áreas de distribuição vital para o bem-estar societário. (ESPING-ANDERSON, 1991).

Nessa distinção, pode-se observar que conforme a atuação do Estado, as estruturas das famílias se modificam e, conforme seja o arranjo familiar, o Estado atua. Assim, no segundo modelo as famílias, de maneira universal, tornam-se dependentes do Estado, pois este ampara a todos, o que gera outra dificuldade social: a população deixa de produzir para usufruir de benefícios estatais. Em contrapartida, o primeiro modelo só ira atuar na vida dos “merecedores”, ou seja, criara uma população-alvo das políticas públicas, população essa que muitas vezes encontra-se na miserabilidade,

Com essas distinções de aplicação, de atuação, o Estado-social de fato alcançou inúmeros países. Entretanto, as situações sociais, políticas e econômicas diferenciadas desses, fez com que o Estado se adaptasse a cada realidade.

2.2 Teorias do Welfare State

Diante dessas distinções e de teorias que foram surgindo para explicar e aplicar o Estado do bem-estar social, duas teorias se destacam para diferenciar modelos do Estado provedor, o modelo bismarckiano e o beveridgeano.

A doutrina costuma diferenciar dois modelos de Estado de Bem-Estar Social, a partir de suas características peculiares: o modelo *bismarckiano* e o *beveridgeano*. O primeiro, originado das políticas sociais do chanceler alemão Bismarck, na segunda metade do século XIX, funda a proteção social no exercício de uma atividade profissional, vinculando as prestações da Seguridade Social às contribuições efetuadas. O segundo modelo, por sua vez, baseia-se nas ideias do burocrata inglês William Beveridge, implementadas sobre tudo, na década de 1940. Ele desvincula os benefícios da seguridade social do exercício profissional, baseando-se na cidadania e, assim, no universalismo, buscando assegurar a todos um mínimo vital. (...). (DELGADO e PORTO, 2007).

Esses dois modelos de Estado provedor o primeiro bismarckiano e o segundo beveridgeano, estarão presentes até os dias atuais nas formas de estruturação e reestruturação da Seguridade Social. No primeiro modelo visualiza-se o sistema previdenciário, enquanto no segundo, pode-se vislumbrar proteção social qual estava apoiado em quatro áreas: seguro social, benefícios suplementares, subvenções familiares e isenções. Assim, pode-se observar que na atualidade não há modelos puros, mas sim, junções para satisfazer as necessidades dos contribuintes.

Pode-se ainda, conceituar essa “nova” estruturação estatal com as palavras de Gomes (2006, p. 203)

A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

As modificações dessa organização estatal refletem em diversos campos de atuação humana, não se restringindo ao âmbito exclusivo do Estado, afinal interferir na vida do indivíduo socialmente e na economia, acarreta inúmeras consequências:

As modificações impostas por essa verdadeira revolução na política burguesa não se limita às transformações na Estrutura econômica, mas abrem espaço para mudanças profundas no conjunto das relações sociais: a emergência de uma nova divisão de trabalho – com o taylorismo e o fordismo – e a passagem histórica para novas formas de relação entre o Estado e a Sociedade. Trata-se de um “alargamento” do Estado sem precedentes e da constituição de uma nova relação entre capitalismo e instituições. Estado ampliado que ultrapassa o espaço da produção, apropriando-se das funções privadas de gestão e reprodução da força de trabalho, constituindo-se no palco de alianças, perpassando, no limite, o conjunto das relações sociais. (LEAL, 1990, p.4).

A fala do autor (1990) é de extrema relevância, pois o surgimento do taylorismo e do fordismo acarretara modificações na produção de bens de uma sociedade cada vez mais consumista e, por consequência, transformações nas esferas social, política e

jurídica, que terão de adequar-se a nova situação social, como dito anteriormente, pois a mudança na industrialização gerou necessidades novas, riscos novos a serem cobertos pela instituição estatal.

O Estado é interventor no social e no econômico, transformando o político, garantindo a concretização e a efetivação das características do *welfare state*, dentre elas encontra-se a distribuição de renda, medida que assegurou o contentamento das classes inferiores. O Estado do bem-estar, ainda, caracteriza-se pelos serviços universais, o objetivo de redistribuição e interação das rendas, busca do pleno emprego, sistema nacional, universal e gratuito de assistência médica, assistência social aos comprovadamente pobres, a previdência social, sistemas universais de seguro, todos esses programas estatais em sua quase totalidade financiada pelo orçamento fiscal, logo desvinculado de relação contratual.

Essas características é que possibilitaram o que ficou conhecido mundialmente como milagre econômico, pois a população desmantelada pela guerra e crises econômicas, pode visualizar com essa organização estatal um desenvolvimento sem comparações, tanto na esfera econômica, através dos novos modos de produção, pois com as linhas de produção fordista e taylorista produzia-se mais, empregava-se mais e consumia-se na mesma proporção, quando na esfera social, pois a sociedade desamparada foi “acolhida” por um Estado que proporcionava saúde, assistência social, previdência, direitos trabalhistas, sistema de seguro, ou seja, um Estado que se propõe a promover o bem-estar social.

O sociólogo dinamarquês Esping-Andersen (1991) acrescenta esse entendimento com a observação de que:

O *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que foram as atividades estatais se entrelaçam com o papel de mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do *welfare state*. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.101)

Esping-Andersen (1991), propôs uma nova nomenclatura para uma tipologia do que agora chamou de "regimes de welfare states", ele Também fala de três grandes grupos, como seus critérios essenciais de diferenciação dos "regimes", a qualidade dos direitos sociais, o grau em que o sistema promove ou reproduz a estratificação social e a forma em que se relacionam em cada um dos casos, o Estado, o mercado e as famílias.

1- O "welfare state liberal", "em que predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social e onde as regras para habilitação aos benefícios são estritas e muitas vezes associadas ao estigma". São seus exemplos típicos: Estados Unidos, Canadá e Austrália (1991);

2 - Os "welfare states conservadores e fortemente corporativistas", onde "predomina a preservação das diferenças de status; os direitos, portanto, aparecem ligados à classe e aos status... e a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível. Incluem-se aqui, como casos típicos, Áustria, França, Alemanha e Itália (1991);

3 - Os "regimes social-democratas", onde o universalismo e a desmercantilização atingem amplamente a classe média e "onde todos os segmentos sociais são incorporados a um sistema universal de seguros no qual todos são simultaneamente beneficiários, dependentes e, em princípio, pagadores". Não cabe dúvidas de que Esping-Andersen (1991) está falando aqui de um número limitadíssimo de países escandinavos.

O Estado de bem-estar foi implementado principalmente no século XX, sintetiza em sua variada fórmula de gestão pública e social, "a afirmação de valores, princípios e práticas consideradas fundamentais: democracia, valorização do trabalho e do emprego, justiça social e bem-estar". (DELGADO, 2007, p.22)

Assim, com a estruturação da democracia social, o trabalho regulado assumiu "caráter de ser o mais relevante meio garantidor de um mínimo de poder social à grande massa da população", posicionando-se no "epicentro de organização da vida social e da economia". (DELGADO, 2007, p.29)

Desde a Grande Depressão de 1929, não se via um cenário tão grave comparado ao presente e a medida encontrada para conter os prejuízos girou em torno da "desalavancagem" da economia e da produção, o que afetou, diretamente, o mundo do trabalho. Embora o Brasil não tenha sentido, de forma plena, os reflexos avassaladores

da crise financeira mundial, por estar num momento de trajetória positiva de expansão, e já estar vivendo o período da "pós-crise", diante das medidas inéditas em sua história para enfrentamento de crises, tomadas pelo Governo Federal, essa crise que assolou o mundo não é exclusivamente financeira, embora tenha sido oriunda dessa esfera.

Foram três crises vivenciadas no Brasil, segundo Pochmann (2009)

Pochmann, discorre sobre as três crises mais importantes que o Brasil enfrentou, desde 1980, quais sejam: a da dívida externa, a da recessão do Governo Collor e a da crise financeira na passagem do primeiro para o segundo mandato do presidente (FHC), uma crise onde se fez acordo com o FMI. Em todas, assevera que o Brasil manteve o mesmo padrão de políticas públicas, "o de acreditar que a saída da crise se dava pelo mercado externo e não interno, ou seja, aumentava nossa subordinação às decisões internacionais. Nas três crises há uma repetição. O governo aumentou impostos, reduziu os gastos públicos, arrochou salários e não ampliou as políticas que atendem a base da pirâmide social". Todavia, observa que a partir de outubro/2008, o governo do presidente Lula não repetiu essas medidas, pelo contrário, e ressalta: "O governo tem mantido o gasto público e até ampliado, ou seja, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) não foi reduzido por conta da crise, e começou uma política habitacional ampla, onde pela primeira vez teremos 400 mil moradias sendo construídas para atender as pessoas muito pobres. O governo não aumentou impostos, pelo contrário, reduziu impostos. O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é um exemplo. Mas teve medidas de redução do Imposto de Renda (IR). Tivemos a ampliação do salário mínimo que subiu em fevereiro em 12% e o aumento do número de famílias atendidas pelo Bolsa Família. É importante dizer que pela primeira vez desde 80 os pobres não estão pagando os custos da crise como no passado. Os números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) provam que de outubro do ano passado a março deste ano cerca de 315 mil pessoas saíram da condição de pobreza nas regiões metropolitanas. (acesso em 28/07/2011) : <http://www.contee.org.br/noticias/mosoc/nmsoc777.asp>.

É importante salientar, em que pese seus prejuízos, a crise financeira mundial e os seus impactos criam também uma oportunidade histórica: a construção de algo superior. "Ela abre perspectiva do enfraquecimento da dominação política que antes moldava o mundo, ou seja, abre a possibilidade de construção de um novo padrão civilizatório". (POCHMANN, 2009)

Diante dessa oportunidade, desmistificadora do caráter unicamente destrutivo dessa crise financeira, importantes debates vem sendo reintroduzidos, tais como, a respeito da normatização, do fortalecimento do discurso do Estado do bem-estar e do neokeynesianismo. (FABIANO, 2009)

No cenário brasileiro, em específico, pugna-se também pela atuação do papel do Judiciário e pela efetividade do próprio Direito do Trabalho, que decorrem da incorporação das concepções normativas dos princípios e interpretativa/integradora do Direito, que simplesmente refletem a leitura, a compreensão e a interpretação dos preceitos do Estado do bem-estar expressos na Carta Magna.

2.3. A Reforma do Estado e a Crise Fiscal

Os Estados modernos se dedicam a redistribuição de renda, à gestão macroeconômica e à regulação de mercados. A diferença está nas prioridades dadas por cada país na utilização dessas funções, que tendem a variar ao longo da história. É oportuno recordar que, as teorias político-econômicas modernas do Estado identificam três formas de intervenção pública na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados (MATIAS-PEREIRA, 2009).

O processo de redistribuição de renda abrange todas as transferências de recursos de um grupo de indivíduos, regiões ou países, para outro grupo, bem como o atendimento de setores específicos e especiais. Este é o caso, por exemplo, da educação primária, seguro social, entre outros, que os governos obrigam os cidadãos a consumir ou a utilizar. A política de estabilização macroeconômica tem como objetivo alcançar e manter níveis adequados de crescimento econômico e de emprego. Para atingir esse objetivo o governo utiliza como principais instrumentos a política fiscal, monetária, cambial e industrial.

Por sua vez, as políticas reguladoras têm como propósito corrigir distintos tipos de falhas de mercado, como por exemplo, o poder de monopólio, a provisão insuficiente de bens públicos, entre outras. Isso pode ser constatado quando se analisa a estruturação do “Estado de bem-estar”, após a Segunda Guerra Mundial, que foi priorizado pelas políticas de redistribuição e de gestão macroeconômica implantadas pela maioria dos governos da Europa ocidental.

Nesse contexto, verifica-se que a reforma do Estado surgiu como uma resposta à ineficiência do velho modelo estatal e às demandas sociais crescentes de uma emergente sociedade democrática e plural, no final do século XX. A necessidade de reduzir a

presença do Estado na economia e a aceleração do fenômeno da globalização foram os fatores indutores neste movimento. Criaram-se novas necessidades e desafios para os Estados, especialmente no que se refere à conciliação de um modelo orientado para o mercado, de modo a garantir o seu perfeito funcionamento, e atendesse às necessidades dos membros da sociedade, na nova roupagem de cliente-cidadão, com a prestação de serviços de qualidade a custos mais baixos.

O Estado brasileiro, em razão do modelo desenvolvimentista adotado, extrapolou a alçada de suas funções básicas para atuar com grande peso na esfera produtiva. Contudo, sua presença marcante na economia nacional, não conseguiu atender, com eficiência, a sobrecarga de demandas a ele dirigido, especialmente na área social. Existem indícios de que essa deformação nas funções do Estado contribuíram para enfraquecer o sistema de controle, dessa forma, facilitar o avanço do fenômeno da corrupção no país.

A crise do Estado brasileiro segundo Pochamann (2009) somente veio à tona a partir da segunda metade dos anos 1980, embora presente desde os anos 1970. Esse acontecimento foi evidenciado pela crise fiscal e pelo esgotamento do modelo de substituição das importações, inseridos no modelo burocrático de intervenção econômica e social. Além disso, o aparelho do Estado concentrava e centralizava funções, com a rigidez dos procedimentos, excessivamente complicados pelo excesso de normas e regulamentos.

Mesmo sendo omissos no primeiro momento, somente em meados dos anos 1990, Governo de Fernando Henrique Cardoso, começam a ser feitas as reformas estruturais no Estado brasileiro, com o ideal de superação da crise e com a esperança de resgatar a autonomia financeira e a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. Assim, são traçadas as seguintes diretrizes gerais: ajustamento duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem condições para o enfrentamento da competição internacional; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua

governança, isto é, melhorar a capacidade governamental de implementação das políticas públicas (MARE, 1995⁶).

Assim diz Bresser Pereira:

Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique, enquanto Luiz Carlos Bresser-Pereira foi o ministro, a reforma foi executada ao nível federal, no MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas. O objetivo dessa reforma foi de contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Ela compreende três dimensões: a) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais; b) uma dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial. Um dos princípios fundamentais da Reforma de 1995 é o de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as ‘organizações sociais’, enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle – controle social, controle de resultados e competição administrada – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais. (<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp> - (acesso em 29/07/2011))

⁶ A Reforma Gerencial de 1995 – a reforma gerencial do Estado brasileiro – foi iniciada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, que existiu entre 1995 e 1998. É a segunda grande reforma do Estado moderno.

2.4. A Gestão e a Necessidade de Reforma da Previdência Social

A seguridade social, em particular, do sistema previdenciário no Brasil, em decorrência de suas distorções, vem sendo discutido, com maior e menor intensidade pela sociedade, nos últimos vinte anos, em especial, nos âmbitos do parlamento, governo e no meio acadêmico. Fenômenos como a elevação da expectativa de vida da população, revisão de legislações que permitem as aposentadorias precoces, mudanças no perfil demográfico da população, entre outros, surgem no centro desses debates.

Para diversos autores, como por exemplo, Rios-Neto (2005), Delgado (2007), Wong e Carvalho (2006), Matias Pereira (2009), (Pereira Neto, 2002) a realização da reforma da previdência no Brasil, torna-se factível na fase atual, pois além da retomada do crescimento da economia, está havendo uma rápida mudança na estrutura etária da população. Isso faz com que se reduzam as razões de dependência, visto que se abre para o país a janela de oportunidade demográfica. Nesse sentido, o dividendo demográfico caracteriza-se pelos benefícios econômicos para a sociedade, associado de forma direta com a queda da fecundidade sobre a estrutura etária, ocorrido imediatamente após a transição demográfica (RIOS NETO, 2005) .

Estes “benefícios” demográficos, para Wong e Carvalho (2006), podem ser traduzidos, por, melhores políticas educacionais, pelo menor percentual de crianças e, crescimento positivo na mão-de-obra sênior, ou seja, dos idosos. Este aspecto traz como desafio a qualificação desta mão-de-obra. Os idosos devem estar preparados para a ocorrência deste fenômeno para que seu trabalho não seja classificado somente como subemprego.

Ao tratar dos “benefícios” da janela de oportunidade demográfica, destaca Matias-Pereira (2009) , que a base de financiamento da previdência social tenderá a diminuir, visto que a população absoluta vai cair e a longevidade esta aumentando. Com base nesse fenômeno, o país terá nesse período, menos contribuintes e mais beneficiários. Com base nesses aspectos é que se faz necessário a intensificação da discussão pela sociedade brasileira sobre a reforma da previdência social.

Delgado (2007), promove uma análise da evolução do mercado de trabalho e sua relação com a previdência social ao longo de diversos ciclos econômicos e de filiação

previdenciária. A continuidade do ciclo de formalização previdenciária, iniciado no final dos anos 1990, para o autor, levaria em menos de dez anos a uma cobertura previdenciária da população economicamente ativa (IPEA) de mais de dois terços, o que justificaria uma reforma da previdência de longo prazo de caráter universalizante.

A universalidade aqui está limitada pela esfera de atuação da previdência social ou pelo caráter contributivo. Diferentemente da universalidade defendida pela Assistência Social e pela Saúde, na previdência social, somente as pessoas que contribuem terão participação universal nos planos previdenciários. São os beneficiários que exercem alguma atividade remunerada e por isso, são segurados obrigatórios; aqueles que não exercem atividade remunerada e contribuem facultativamente para o sistema e por isso, são denominados segurados facultativos; e, finalmente, aqueles que, embora não contribuam para o sistema, dependem economicamente ou presumivelmente dependem (cônjuge; companheira ou companheiro, inclusive homossexuais; filhos de qualquer natureza, não emancipados, menores ou maiores inválidos) – dos segurados obrigatórios ou facultativos.

...abriu-se a possibilidade de que qualquer pessoa pudesse participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários (incluindo-se a figura do segurado facultativo), numa clara tendência no sentido de dar atendimento ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, ainda que parcialmente (uma vez que para a conquista dos benefícios previdenciários se continua a exigir uma contribuição prévia). (PEREIRA NETO, 2002, p. 70-71).

Neste particular de limitação da participação dos usuários da previdência, o princípio da universalidade ainda assim se mostra absoluto. Todos os elementos do conjunto (segurados e dependentes) estão abrigados e, para isso, a legislação ainda fixa algumas condições gerais, tais como a capacidade previdenciária, a inscrição, a filiação e o cumprimento dos períodos de carência, e outras condições especiais, como a idade avançada, a maternidade, privação de liberdade, incapacidade, desemprego, tempo de contribuição, dentre outras. Destaca-se que nesta dimensão previdenciária a clientela é perfeitamente aferível, limitada, originária do vínculo laboral, excepcionalmente facultativa, mas fundamentada sempre na contribuição.

O crescimento da longevidade e a própria maturação dos segurados ativos que passam a demandar benefícios de inatividade, para Delgado (2007b), são ameaças à

solvabilidade fiscal do sistema. Para o autor, é preciso garantir que no longo prazo o estoque de benefício de manutenção não ultrapasse a taxa de crescimento do PIB. É necessário um ajuste que não fira direitos adquiridos, mas que indique que idades mínimas, por exemplo, sejam maiores no longo prazo, lá por 2020. Nesse sentido, ele (2007b) defende uma reforma com regras de transição longas que respeitem critérios de demografia. Ressalta, também, que o debate da Reforma da Previdência põe em lados opostos um grupo que acha que o setor é apenas um apêndice da polícia fiscal, e outro que enxerga nele uma função econômica e social.

Constata-se, no debate da seguridade social no Brasil, a urgência de uma melhor organização e de gestão do sistema, em particular da destinação das receitas. Destacam-se nas fontes de receita da seguridade social o COFINS; a Contribuição Sobre o Lucro Líquido das Empresas; os Concursos de Prognósticos (jogos administrados pela CEF), receita própria do Ministério da Saúde; outras contribuições sociais (DPVAT, prêmios prescritos e bens apreendidos). Os recursos da seguridade social, por sua vez, são alocados para atender as despesas dos programas de Saúde; Assistência Social; custeio e pessoal do INSS; outras ações da Seguridade (ações prestadas a outros Ministérios); ações do “Fundo de Combate à Pobreza”⁷.

É importante, nesse debate, aprofundar a discussão na forma de contabilizar as receitas da previdência social. Destaca-se nessa apuração a necessidade da dedução das renúncias previdenciárias e os gastos com as aposentadorias rurais, bem como a inclusão nas receitas a arrecadação do COFINS. Registre-se que, respaldado nessas distorções na contabilidade, diversos autores questionam a dimensão do déficit da previdência social.

Torna-se preocupante para os governos, a administração pública e a sociedade, quando o sistema de previdência social não funciona de maneira adequada. Observa-se, no âmbito da gestão da previdência social no governo Lula (2003-2010), a preocupação

⁷É importante, nesse debate, aprofundar a discussão na forma de contabilizar as receitas da previdência social. Destaca-se nessa apuração a necessidade da dedução das renúncias previdenciárias e os gastos com as aposentadorias rurais, bem como a inclusão nas receitas a arrecadação do COFINS. Registre-se que, respaldado nessas distorções na contabilidade, diversos autores questionam a dimensão do déficit da previdência social.

em alcançar diversos objetivos, com destaque para a ampliação da cobertura previdenciária; melhoria do atendimento à população; ampliação da rede de agências; o equilíbrio financeiro da previdência urbana; e a redução do contencioso judicial.

A denominada transição demográfica, por exemplo, se apresenta como uma ameaça concreta para a previdência social da grande maioria dos países no mundo. Esse fenômeno é caracterizado pelo acelerado crescimento da duração média da vida humana, com o conseqüente aumento do número e da duração das aposentadorias. Para agravar esse quadro, constata-se uma redução da taxa de fecundidade, o que reflete na composição etária da população.

A sociedade brasileira, na medida em que vem sendo chamada para financiar, por meio da elevação da carga tributária, os crescentes déficits da previdência, tem cobrado dos governantes e políticos que se encontre uma solução para o problema. Essas manifestações de descontentamento surgem num contexto mundial e nacional complexo, no qual estão presentes os resquícios das crises econômicas, das reformas do Estado incompletas, mudanças no perfil demográfico e no mercado de trabalho.

Observa-se, negociações que antecedem cada votação, pelo parlamento brasileiro, de reajustes das aposentadorias e pensões pagas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nas últimas duas décadas, tem como pano de fundo apenas a preocupação resolver questões emergenciais nessa área. Nesses debates as lideranças políticas do governo na Câmara e do Senado utilizam (no processo de negociação dos índices dos reajustes), com bastante freqüência, a argumentação da área econômica da necessidade de manter os gastos públicos sob controle.

Essa discussão vai além das discordâncias sobre o percentual a ser aplicado no reajuste das aposentadorias, baseado na alegação de que eles contribuem para elevar ainda mais os crescentes déficits da previdência, estimado pelo governo em cerca de R\$ 47 bilhões em 2010. É preciso levar em consideração, nesse debate, também, os aspectos que envolvem as finanças públicas, e que contribuem para elevar o nível das dificuldades de governança do país (MATIAS PEREIRA, 2010).

Para distintos autores, a exemplo, Giambiagi (2000), existem três causas observadas do desequilíbrio na previdência social no país:

a- as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, que estenderam o benefício à população rural e o piso previdenciário de um salário mínimo, ampliando o volume de gastos públicos;

b- regras benevolentes de aposentadoria, sobretudo as aposentadorias por tempo de serviço e regras diferenciadas por sexo;

c- baixo crescimento econômico, que seria responsável pela queda das arrecadações, retroalimentando o déficit.

Para, Hoffmann (2003), por meio da decomposição do índice de Gini⁸, concluiu que as aposentadorias e pensões, principalmente as oficiais, são responsáveis substancialmente pela perpetuação da desigualdade da distribuição de renda no Brasil, posicionando-se apenas da contribuição dos rendimentos provenientes do trabalho principal. Isso porque esses benefícios possuem uma razão de concentração maior do que o índice de Gini observado para as rendas das famílias. O autor também verificou que essa discrepância não se restringe às áreas urbanas, mas também nos espaços rurais, mesmo sendo a dinâmica desse ambiente bastante distinta.

Por sua vez, Ferreira (2003), num estudo empírico utilizando as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 1981 a 2001, evidenciou que o rendimento de aposentadorias e pensões tende a reproduzir a má distribuição de renda do Brasil.

Sustenta Esping Anderson (1995) que a expectativa com as reformas da previdência, é que as gerações vindouras sejam prejudicadas com aposentadorias precárias. Afinal, o que distinguiria os sistemas de repartição simples dos de capitalização é que, no primeiro, o custo adicional representado pelo envelhecimento é

⁸ Índice de Gini: Desenvolvido pelo matemático italiano Corrado Gini, o Coeficiente de Gini é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade de distribuição de renda entre os países. O coeficiente varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo do zero menor é a desigualdade de renda num país, ou seja, melhor a distribuição de renda. Quanto mais próximo do um, maior a concentração de renda num país. O índice Gini é apresentado em pontos percentuais (coeficiente x 100). O Índice de Gini do Brasil é de 54,4 (ou 0,544 relativo ao ano de 2008, divulgado em 2009) o que demonstra que nosso país tem uma alta concentração de renda. (site Wikipédia)

totalmente suportado pelo aumento das contribuições dos jovens, ao passo que, no segundo, tal custo é suportado pelos idosos, com ajustes em seus benefícios.

Abordados esses aspectos, passa-se a análise do desempenho e das perspectivas da economia brasileira, e os seus reflexos no esforço de se promover uma reforma da previdência social.

2.5. Dados Demográficos

Uma das conquistas do desenvolvimento econômico, social e tecnológico de uma nação é levar o homem a viver mais. O Brasil celebra o aumento da esperança de vida ao nascer e depois de atingida a idade adulta, resultados da melhoria das condições gerais de vida da população e dos avanços da medicina.

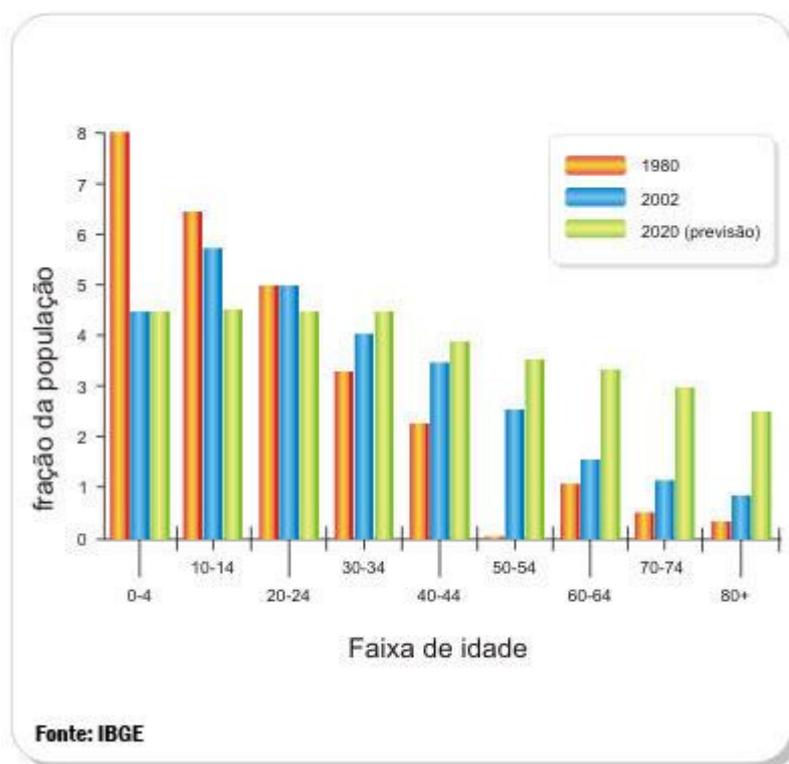
Com relação à expectativa de vida depois de superados os riscos da infância, os dados são ainda mais alvissareiros. O Quadro nº 1 a seguir apresenta a evolução da expectativa de vida a partir dos 50 anos de idade, parâmetro relevante para a previdência social, na medida em que aponta para a duração de recebimento de aposentadorias e pensões. A análise dos dados evidencia o aumento da expectativa de vida ao longo das últimas décadas. Nos anos 1930 e 1940, quem chegava aos 60 anos de idade esperava viver, no máximo, até os 74 anos. Hoje pode-se esperar pelo aniversário de 83 anos, similar ao que ocorre nos países mais desenvolvidos do Planeta. São quase dez anos a mais de sobrevida.

Ocorre que o aumento na expectativa de vida, associado à redução da fecundidade e da mortalidade⁹, resultam no envelhecimento da população brasileira, ou seja, no aumento da participação do grupo idoso em detrimento da participação dos mais jovens.

⁹ Até 1960, a taxa de fecundidade no Brasil era ligeiramente superior a 6 filhos por mulher. Ao longo dos anos, essa taxa foi diminuindo, em consequência das transformações ocorridas na sociedade brasileira, em geral, e na própria família, em particular. Com isso, diminuiu para apenas 1,76 filhos em 2010, devendo reduzir ainda mais (1,50 filhos a partir de 2028). A mortalidade infantil, por seu turno, declinou de 100 óbitos por mil nascidos vivos, por volta de 1970, para 21,6 óbitos em 2010, devendo atingir 6,4 óbitos em 2050.

Esse considerável aumento da expectativa de vida do brasileiro mostra que a população está ficando mais velha e que certamente demandará cuidados que hoje não estamos preparados para oferecer. A atual pirâmide social já sofreu sua inversão. O gráfico mostrando a distribuição etária da população (quadro nº 1) indica que temos hoje mais adolescentes que recém-nascidos. Em 2020, teremos um número de pessoas acima de 80 anos que deverá superar mais da metade daqueles com idade entre 0 e 4 anos.

Quadro 1: Expectativa de vida por faixa etária no Brasil



Essa considerável fração da população demandará cuidados especiais, hoje não providos pelo sistema de saúde. O aumento da idade traz consigo a necessidade de diversos cuidados especiais. Afinal, não podemos esperar apenas viver mais. É necessário viver mais e melhor. Atualmente, não há qualquer perspectiva de que nossa sociedade conseguirá lidar de forma adequada com esse desafio – a menos que haja agora um plano estratégico para enfrentá-lo. O problema poderia ser resolvido com uma avalanche de recursos para o setor

da saúde. Mas todos sabem que isso é utopia. Se agora já não somos capazes de prover o necessário, que dirá nos próximos anos!

Enquanto em 1980, para cada idoso com 60 anos ou mais, havia 9,17 pessoas de 15 a 59 anos de idade; em 2010, havia 6,45 pessoas; e em 2050 deverão existir apenas 1,92. Sendo nossa previdência pautada pelo regime de repartição, onde cabe à população em idade ativa sustentar a inativa, o resultado é que haverá cada vez menos pessoas trabalhando e, assim, sustentando o crescente número de idosos.

As projeções constantes do Quadro nº 2 mostram a expressiva elevação da participação de idosos na população total do Brasil nos próximos 40 anos. A proporção daqueles com mais de 60 anos de idade simplesmente triplicará, observando-se aumentos maiores para os mais velhos (IBGE 2008).

É importante destacar, nesse debate, o estudo de Araujo e Barbosa (2008), no qual exploram possibilidades interpretativas a respeito das relações entre tendências demográficas, previdência social e mercado de trabalho. Os autores, para alcançar o seu objetivo, utilizam as projeções demográficas do IBGE de 1980 até 2050 e projetam as características e tendências do mercado de trabalho brasileiro a partir da Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios - PNAD.

Entre 2000 e 2020 deverá aumentar o contingente de idosos na população brasileira, com reflexos no sistema de Previdência Social. Ao mesmo tempo, aumentará também a escolaridade média da população, favorecendo níveis mais elevados de salários e produtividade na indústria do país. No período foi relacionado o nível de escolarização e seus reflexos no mercado de trabalho e na oferta de mão-de-obra qualificada para as empresas.

Quadro nº 2: Proporção de idosos na população total, ambos os sexos – Brasil (%).

Ano	60 anos ou mais	65 anos ou mais	80 anos ou mais
2010	10,0	6,8	1,4
2020	13,7	9,2	1,9
2030	18,7	13,3	2,7
2050	29,8	22,7	6,4

Fonte: IBGE

Essa tendência torna-se ainda mais preocupante quando se sabe que as projeções apontam que as mulheres tendem a se distanciar ainda mais dos homens em termos de expectativa de vida. A preocupação se explica pelo fato delas já serem mais longevas, se aposentarem mais cedo e representarem as principais beneficiárias das pensões.

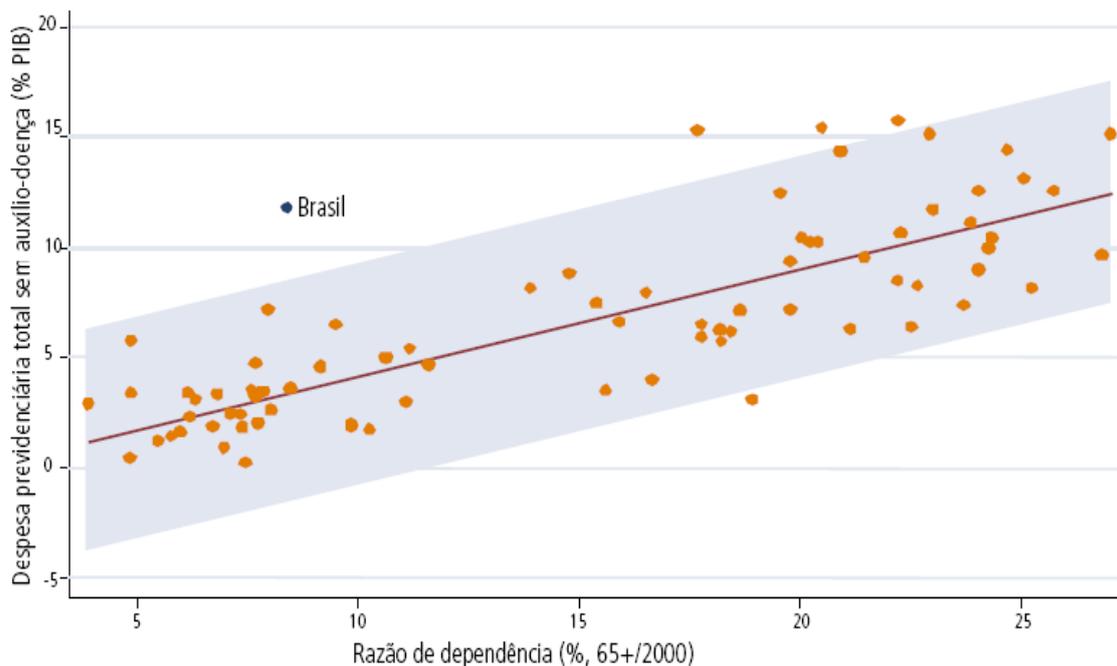
Se hoje, o país vive a fase do chamado *bônus demográfico*¹⁰, constituindo ainda um país de jovens trabalhadores, gasta-se em torno de 12% do PIB com previdência social, quanto será gasto daqui a quarenta anos? Urge, pois, que se atente para a necessidade de adequar a previdência, a fim de conter a já iniciada espiral de gastos públicos.

Rocha e Caetano (2008) mostram claramente a situação do Brasil *vis-à-vis* o que ocorre em outros países. Partindo do pressuposto de que os países com estrutura demográfica mais envelhecida e, portanto, com maior razão de dependência demográfica¹¹ gastem mais em previdência do que os países mais jovens, eles correlacionam as despesas previdenciárias (em proporção do PIB) e as razões de dependência de 77 países, cujos resultados constam do gráfico a seguir.

¹⁰ Bônus demográfico é um processo, comum às sociedades e favorável ao seu crescimento econômico, em que se verifica, durante um período de tempo, elevado contingente de pessoas em idade ativa (de 15 a 64 anos) e uma razão de dependência total (crianças e idosos/pessoas ativas) relativamente baixa, em função da forte diminuição do peso das crianças (0 a 14 anos) superar o aumento da participação dos idosos (65 anos ou mais) em relação à população em idade ativa. Com o passar do tempo, no entanto, tal relação se inverte, pois o peso dos idosos passa a ser preponderante na sociedade, e o bônus acaba. No Brasil, projeta-se que o bônus demográfico dure apenas mais dez anos, pois a razão de dependência total deverá retomar uma trajetória ascendente a partir de 2020, pressionada pela razão de dependência da população de 65 anos ou mais de idade.

¹¹ A razão de dependência demográfica é a relação entre a população com mais de 65 anos e a população com idade entre 15 e 64 anos. É um indicador útil na análise previdenciária, pois espelha, em termos gerais, a proporção entre as pessoas com poucas condições de trabalhar, em virtude da idade avançada, e aquelas em idade ativa e, assim, aptas a contribuir para o sustento das primeiras.

Gráfico nº1: Despesa previdenciária total e razão de dependência



Fonte: ROCHA e CAETANO (2008).

É fácil perceber que existe, de fato, uma correlação positiva entre envelhecimento populacional e despesa previdenciária. Contudo, tal correlação não se verifica no Brasil, único país que se encontra no quadrante superior esquerdo do gráfico, ou seja, único país ainda jovem (com baixa razão de dependência) que gasta com previdência social como se fosse idoso. Um exemplo: a despesa previdenciária do Brasil em relação ao PIB é muito próxima da verificada no Reino Unido, país com o triplo da proporção de idosos. Sob outra ótica: os países com razão demográfica similar à brasileira (países jovens) despendem um terço do que o Brasil gasta em previdência social.

Rocha e Caetano (2010) constataram ainda que esse excesso de gastos existe em quase todos os tipos de benefícios e que, do valor total da divergência com a média internacional, apenas um quarto tem como fator explicativo o mecanismo de distribuição de renda que se processa por intermédio da previdência social brasileira.

As tendências do envelhecimento da população brasileira é um dado demográfico de interesse. A análise dos dados concernentes à composição das faixas etárias permite

projetar, no período em análise, o número de idosos. A participação de idosos na população brasileira cresceu significativamente nos últimos anos, conforme quadro nº 3 abaixo em 2001 o Índice de envelhecimento indicava a presença de 21,8 pessoas com 65 anos ou mais para cada grupo de 100 pessoas com menos de 15 anos. Em 2009, o índice de envelhecimento passou para 32,5 (para cada grupo de 100 pessoas com menos de 15 anos, havia 32,5 pessoas com 65 anos ou mais).

Quadro nº 3: Índice de envelhecimento – Brasil 2001-2009

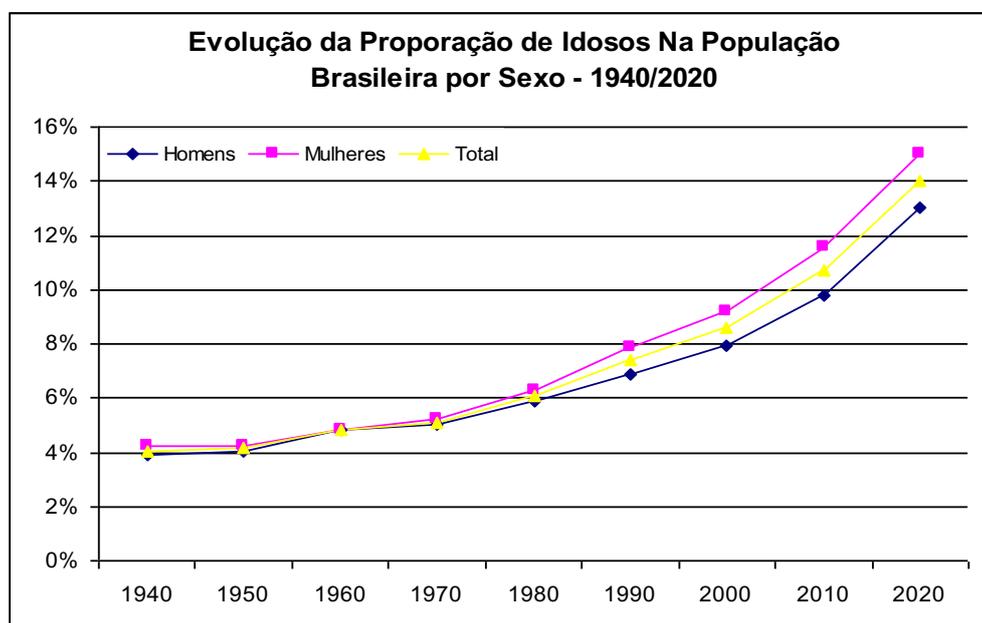
(*Número de pessoas de 65 e mais anos para cada 100 pessoas menores de 15 anos de idade)

Ano	Crianças/adolescentes	Idosos	Índice de envelhecimento*
	População com menos de 15 anos	População com 65 anos ou mais	Idosos / crianças e adolescentes X 100
2009	46.410.000	15.088.000	32,5
2001	48.819.000	10.633.000	21,8

Fonte: IBGE (PNAD 2001/2009)

Em 2005, os idosos no Brasil reuniam 9,9% da população, equivalente a um contingente de 18,2 milhões de pessoas, representando um crescimento de 25,2% em relação a 2000. Há previsão de que no ano de 2020, 14% da população seja formada por idosos, ou de acordo com a definição de idoso, por pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, conforme quadro nº 4.

Quadro nº 4: – Evolução da proporção de idosos na população brasileira por sexo – 1940/2020



Fontes: IBGE, vários censos demográficos.

O envelhecimento nos países desenvolvidos deve conduzir a uma elevação nos gastos públicos de 47% para 68% do PIB em 2050. No caso dos emergentes, entre eles o Brasil, a participação das despesas públicas no PIB também deve aumentar, embora menos, passando, na média, de 38% para 46% no mesmo período.

Esses países têm trabalhado para reverter essa tendência de asfixia fiscal resultante do desequilíbrio atuarial de seus sistemas de previdência, ora conduzindo reformas em seus sistemas previdenciários, movidos pela assunção de que é melhor aumentar os anos de contribuição em relação aos de aposentadoria, ora reduzindo um pouco a taxa de reposição do benefício em relação ao salário, para que, daqui a alguns anos, não seja forçado a aumentar sobremaneira as contribuições sociais e/ou reduzir o valor dos benefícios previdenciários em manutenção.

A principal variável de qualquer regime previdenciário é a idade mínima para concessão de aposentadoria, essa variável deve considerar a expectativa de vida por ocasião da aposentadoria, não a expectativa de vida ao nascer, muito afetada pela mortalidade infantil. Assim fazendo, o que se observa é que o indivíduo que se aposenta por tempo de

contribuição no Brasil tem expectativa de sobrevida bastante similar à média verificada nos países avançados. De acordo com o IBGE (2008), um homem de 50 anos deve viver até os 77 anos e uma mulher da mesma idade, até os 81 anos. Se ambos têm 60 anos de idade, as expectativas de vida são 83 e 86 anos, respectivamente.

É importante observar que a comparação entre as idades de aposentadoria no Brasil e as verificadas nos países desenvolvidos, o que é feito a partir das informações constantes no quadro nº 5. A constatação é que as idades de aposentadoria nos países avançados são bem maiores do que as vigentes no Brasil 60 (homens) e 55 anos (mulheres), no regime de aposentadoria por tempo de serviço, além de que, ao contrário do que aqui ocorre, muitos desses países aplicam a mesma idade mínima para homens e mulheres.

Quadro nº 5: Idades de aposentadoria em países selecionados (anos)

País	Homens	Mulheres	Igualdade de gêneros ^a
Alemanha	65	65	sim
Argentina	65	60	
Austrália	65	60	
Áustria	65	65	sim
Brasil	55	60	
Chile	65	60	
Coreia do Sul ^(b)	65	65	sim
Costa Rica	62	60	
Dinamarca	67	67	sim
El Salvador	60	55	
Espanha	65	65	sim
Estados Unidos ^(c)	67	67	sim
Finlândia	65	65	sim
Grécia	65	60	
Holanda	65	65	sim
Hungria	62	62	sim
Islândia	67	67	sim
Itália	65	60	
México	65	65	sim
Noruega	67	67	sim
Peru	65	65	sim
Polônia	65	60	
Portugal	65	65	sim
Reino Unido ^(d)	65	65	sim
Suíça	65	65	sim

Fonte: Giambiagi e Tafner (2010).

^a Os casos em branco implicam diferença de tratamento entre gêneros.

^b Regra prevista para 2033.

^c Regra prevista para 2027

^d Regra válida para homens. Para as mulheres, o limite valerá em 2020.

2.6. Envelhecimento da População Brasileira e a Expectativa de Vida

O Brasil caminha rapidamente rumo a uma população cada vez mais envelhecida. O índice de envelhecimento aponta para mudanças na estrutura etária da população brasileira. Em 2008, para cada grupo de 100 crianças de 0 a 14 anos existem 24,7 idosos de 65 anos ou mais. Em 2050, o quadro muda e para cada 100 crianças de 0 a 14 anos existirão 172,7 idosos (IBGE 2009). Os estudos do IBGE mostram a expectativa de vida da população brasileira que está em alta, conforme quadro nº6.

Quadro nº 6: Expectativa de Vida da População Brasileira



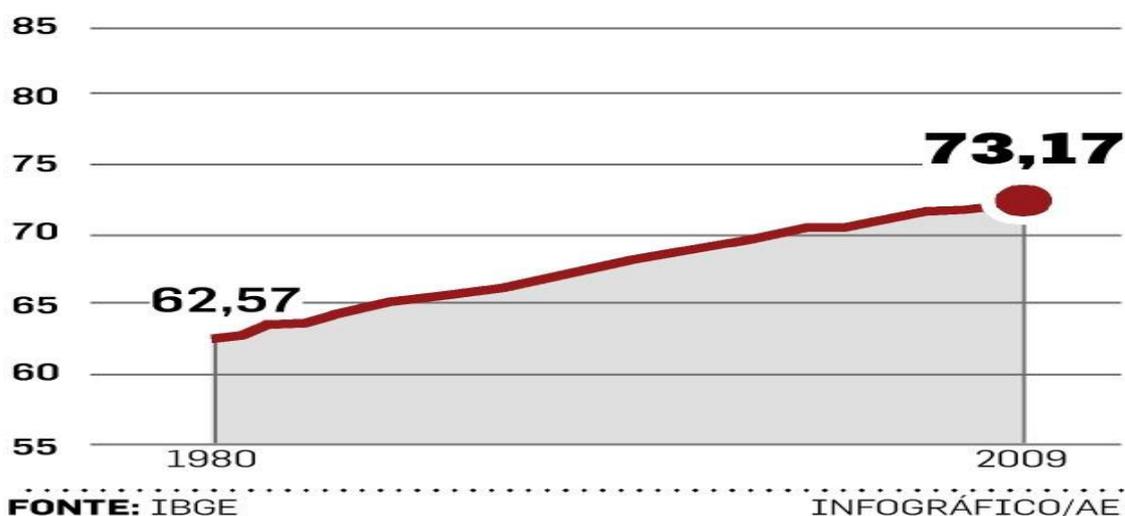
Fonte: IBGE

Segundo projeção do IBGE, a esperança de vida poderá chegar a 81,29 anos em 2050. Já a mortalidade infantil caiu de 69,12 para 22,47 óbitos por mil nascidos vivos, desde 1980. A expectativa de vida para os homens ainda é mais baixa que para as mulheres: os homens tendem a esperança de vida ao nascer de 69,4 anos, enquanto as mulheres devem viver 77 anos.

Quadro nº7: Expectativa de vida ao nascer

● Expectativa de vida ao nascer

EM ANOS DE IDADE, NO BRASIL



A população brasileira tem aumentado dia a após dia sua expectativa de vida ao nascer, que passou de 62,57 em 1980 para 73,17 em 2009 (gráfico 7). O diferencial por sexo que, em 1991, era de 7,70 anos, experimentou um discreto declínio, passando para 7,62 anos. Os mais expressivos diferenciais por sexo são encontrados nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste, certamente fruto da combinação de efeitos como a maior longevidade feminina e as mortes por causas externas entre a população masculina jovem.

Pelas projeções do IBGE (2009), a expectativa de vida dos brasileiros continuará crescendo nas próximas décadas. A vida média do brasileiro poderá chegar ao patamar de 81 anos, em 2050. Atualmente, sua média de vida (expectativa de vida ao nascer) é de 72,3 anos.

Para, Delgado e Júnior (1999), os quais sustentam que a reforma necessária para atender a população é de longo prazo, a qual vai atender a necessidades de aumento da longevidade da população brasileira. Para os autores, a previdência trabalha com décadas, não com o momento. Assim, o chamado rombo é na verdade uma distorção.

Observa-se que o Brasil vem passando por um fenômeno diferenciado no seu ritmo de crescimento e na estrutura de sua população. O processo de transição

demográfica, para diversos autores, como por exemplo, Alves (2008), é fruto da queda das taxas de mortalidade e natalidade, tem provocado uma rápida mudança na estrutura etária brasileira, com uma redução da proporção jovem da população, uma elevação imediata da população adulta e uma elevação significativa, no longo prazo, da população idosa. Esta nova realidade abre várias janelas de oportunidades para as políticas públicas e para a redução da pobreza. Mas ao mesmo tempo, apresenta um desafio para as políticas macroeconômicas do país.

O fenômeno denominado janela de oportunidade demográfica (IBGE, 2008), ocorre quando o número de pessoas com idades potencialmente ativas está em pleno processo de ascensão. Ao mesmo tempo, há uma redução do número de crianças, com idades entre 0 e 14 anos, na comparação com o quadro de pessoas de 15 a 64 anos.

Além disso, a população com idades de ingresso no mercado de trabalho (15 a 24 anos) contabiliza cerca de 34 milhões de pessoas. Mas esse contingente que tende a diminuir nos próximos anos. O lado positivo desta janela demográfica, que caracteriza um período raro na história dos países, é que seu aproveitamento favorece o mercado de trabalho. As empresas têm à sua disposição uma mão-de-obra mais abundante, se as pessoas em idade potencialmente ativa forem preparadas e qualificadas para tal.

O objetivo precípuo de um sistema previdenciário, conforme evidenciado, não é o de redistribuir renda. A sua finalidade é repor, total ou parcialmente, o ganho do indivíduo e de seu grupo familiar, quando cessa ou se interrompe a capacidade laborativa em função de idade, desgaste profissional, doença, invalidez, morte ou desemprego involuntário.

A previdência, portanto, é um seguro, onde existe uma forte relação entre os valores pagos e os “benefícios” recebidos. É sobre esse prisma que os atores mais relevantes para viabilizar uma reforma da previdência no Brasil – governos, parlamento, empresários e trabalhadores - deveriam posicionar-se para resolver, de forma consistente, os desajustes da previdência social no país.

O sistema previdenciário brasileiro revela a existência de desajustes e de diversas inadequações e injustiças de regras pontuais do regime de aposentadorias e pensões. A fixação de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, por exemplo, necessita ser debatida com a sociedade, com vista a viabilizar as

mudanças na Constituição Federal. A regra que permite que, após a morte de um pensionista, sua pensão seja deixada para seus dependentes, independentemente do tempo que tenha contribuído antes de morrer e também independentemente da renda dos dependentes, também necessita ser debatida pela sociedade.

Veremos no próximo capítulo uma forma mais detalhada do sistema previdenciário dos servidores públicos e os efeitos das reformas com a edição das Emendas Constitucionais 19/1998, 20/1998, 41/2003 e 47/2005.

CAPÍTULO III - IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS

Este capítulo remete ao tema central do estudo, discorre sobre a reforma previdenciária dos servidores públicos. No sentido político, as reformas traduzem esperanças de mudanças. Vivemos em tempos de reformas e a implementação das reformas, objetiva, fundamentalmente, reordenar a divisão da riqueza social, mas haverá ganhadores e perdedores.

Uma das maiores “caixas-pretas” do país é o futuro dos sistemas de previdência do funcionalismo público. A partir da Constituição de 1988, com a criação do Regime Jurídico Único para o funcionalismo, ao invés da pretendida uniformização, criou-se muitas emendas constitucionais para ajustar o regime de previdência social. Veremos como, a União, os estados e os municípios instituíram regras próprias aposentadorias para seus servidores.

3.1. A Previdência dos Servidores Públicos

A partir da Constituição de 1988, os regimes de previdência dos servidores públicos ¹² da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios foram redimensionados de forma substancial.

Tal mudança teve início com a discussão do sistema previdenciário brasileiro intensificado a partir de 1991, cujo primeiro efeito será nos benefícios dos servidores o qual passa a ter um caráter contributivo. No curso do processo a EC nº 20, de 15 de dezembro de 1988, é lançada a semente da uniformidade, vale dizer o nivelamento por baixo da proteção previdenciária pública nos parágrafos 14 a 16 do artigo 40, mas a responsável pela configuração dos regimes próprios e a EC nº 41 de 2003, o qual implementou uma reforma estrutural, cujo objetivo era o mesmo da proposta de reformulação da PEC nº 20/98, a unificação dos regimes previdenciários públicos para

¹² A expressão “regimes próprios de previdência “ é empregado pela CF/88 (BRASIL, 1988) no § 5º do artigo 204 para diferenciá-lo do regime geral

possibilita a introdução do sistema dos três pilares: Previdência básica, Previdência para os servidores públicos civis e militares e a Previdência complementar.

O primeiro pilar é formado pela previdência básica, coberta pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e administrada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Este pilar atende obrigatoriamente aos empregados do setor privado, de empresas estatais, trabalhadores rurais do Regime de Economia Familiar, e contribuintes avulsos, os quais são regidos pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas). Esse é o principal pilar da Previdência Social.

O segundo pilar é o dos regimes de previdência para servidores públicos civis e militares em níveis federal, estadual e municipal. Com exceção da previdência para os militares, esses são regimes que seguem os princípios gerais do Regime Jurídico Único, norma que disciplina as atividades dos servidores públicos. Esse pilar é compulsório e de responsabilidade do Estado por meio de diversos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Por fim, o terceiro pilar é composto pela Previdência Complementar. Essa é voluntária e tem por objetivo conceder benefícios opcionais complementares aos segurados da previdência dos empregados do setor privado. O público-alvo é de uma minoria da população que possui rendimentos elevados e querem complementar sua aposentadoria, já que a maioria dos trabalhadores tem direito aos benefícios da Previdência básica, cujo teto de remuneração situa-se ao redor de sete salários mínimos e meio (7,5) (ANDRADE, 1999).

Para os servidores ocupantes de cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, de cargos temporários (artigo 37, inciso IX, da Constituição e Lei nº 8.745/93) e de empregos públicos (Lei nº 9.962/2000), ficou afastada a possibilidade de se incluir entre os beneficiários de tais sistemas próprios de previdência, aos quais se aplica o Regime Geral de Previdência Social (artigo 40, § 13, da Constituição). Tais servidores serão enquadrados no RGPS como empregados. Também se considera filiado ao RGPS como empregado o que exerce mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social (artigo 12, inciso I, alínea h, da Lei 8.212/91). Tal regra tem sido objeto de questionamentos judiciais, na medida em que se alega que a autonomia assegurada constitucionalmente a Estados e Municípios lhes permitiria instituir sistema próprio de

previdência, inclusive para os servidores titulares exclusivamente de cargos em comissão.

Ressalta-se que a Carta Magna (BRASIL, 1988) já fixava mesmo antes da Emenda Constitucional nº 20/98, em seu artigo 24, inciso XII, a competência da União Federal em estabelecer normas gerais em matéria de previdência social: Conforme o Art. 24 (BRASIL, 1988).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Contudo, questiona-se, se no tocante aos sistemas próprios de previdência instituídos antes do advento da Emenda Constitucional nº 20/98, em que se tenha incluído os exclusivamente comissionados como segurados, estabelecendo-se relações jurídicas merecedoras de proteção, não existiria óbice representado pelo princípio do ato jurídico perfeito a impedir a transferência deles ao Regime Geral de Previdência Social, com o conseqüente pagamento de contribuições ao INSS e não mais aos respectivos regimes próprios.

Observe-se que apesar de a Emenda Constitucional aludir a servidores titulares de cargo efetivo, que são por definição os que ingressaram mediante concurso, também estarão abrangidos pelos sistemas próprios de previdência os servidores que ingressaram sem concurso público antes da Constituição de 1988 e foram estabilizados em virtude da regra contida no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, desde que sejam ocupantes de cargos públicos:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público. (BRASIL, 1988, Art. 19)

Mesmo que não tenham sido estabilizados, também poderão ser incluídos em sistema próprio de previdência, desde que sejam titulares de cargos públicos ou tenham passado a integrar os regimes jurídicos estatutários instituídos por Estados e Municípios antes do advento da EC nº 20/98 e da Lei 9.717/98. Isso porque o artigo 40, § 13, da Carta Magna somente proíbe a extensão de regime próprio de previdência aos que ocuparem exclusivamente cargo em comissão sem vínculo efetivo com o Poder Público, aos titulares de cargos temporários e aos empregados públicos. Não se pode ampliar o alcance de tal regra, que explicita o alcance da expressão "servidores titulares de cargos efetivos", contida no caput do artigo 40.

A propósito, Mello (2003) chama a atenção para a inconstitucionalidade das normas que, após a Constituição de 1988, determinaram a adoção, para todos os servidores públicos, do regime estatutário. Cumpre-nos, mostrar sua posição em comentário sobre a alteração do art. 37, XI, da CF/88, promovida pela Reforma Administrativa de Junho de 1998 – EC n.º. 19/98. os termos da atual proposta:

Restaria saber como fica a situação dos que atualmente percebem acima do teto, com ou sem acúmulo de cargos. O "Emendão" pretendeu solver tal dúvida determinando o imediato ajuste de quaisquer remunerações aos novos padrões por ele impostos, com as reduções conseqüentes. (...) A questão, entretanto, não é tão simples como parece, o que torna incontornável a necessidade de uma digressão sobre as diferenças entre uma Constituição e uma Emenda Constitucional, tanto com sobre os limites a que esta última está sujeita. (...)

Em capítulo posterior, examinando com maior profundidade a questão, o autor (2003, p.304) já sustentava.

(...) É forçoso concluir que os vencimentos dos atuais servidores validamente constituídos (portanto, conformados aos limites impostos no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) não podem ser afetados pelo "Emendão", porque, se tal se desse, haveria: a) ofensa a direito adquirido (...); b) ofensa a um direito e garantia individual, pois a garantia expressa de irredutibilidade de vencimentos, naqueles termos, era, para além de qualquer dúvida ou entre dúvida, um direito individual de cada servidor.

Mello (2000, p. 143) tece interessantes comentários ao limite imposto pelo art. 37, XI, da Constituição Federal:

É um problema sério, porque está criando um limite que era isolado e estendendo-o a um limite conjunto de remuneração com a sua comunicação com outro limite, novo no texto da Constituição, incluído pela Emenda n. 20, o dos proventos de aposentadoria e até da pensão. Então, se é alguém é viúvo e é pensionista, irá ter limitado o seu direito previdenciário pelo fato de estar trabalhando. É grave, a eliminação de vantagens, das gratificações, dos juízes, correm o risco de ir para a vala comum do subsídio básico. Os outros poderes do Estado têm modos de se defenderem, mas eficientes. Realmente, fico muito preocupado com esta equiparação por baixo, ou seja, no subsídio. Acarreta também iniquidade e enriquecimento ilícito do Estado, por suprimir direitos originários de causas diferenciadas, alocando-os nos limites arbitrários da norma.

Importante referir, da mesma forma, que aqueles que ingressarem no serviço público após o advento da "Nova Emenda" terão seus proventos calculados com base nas mesmas regras atinentes ao Regime Geral de Previdência Social. É o que dispõe o art. 1º do Projeto, que pretende alterar o §3º, do art. 40, da CF/88. Em outras palavras, os futuros servidores não terão direito à aposentadoria calculada com base na remuneração do cargo, conforme prevê atualmente o art. 40, §3º, da Constituição Federal.

Art. 1º

(...)

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

Para os atuais servidores, desde que ainda não tenham adquirido o direito à aposentadoria¹³, serão estipulados novos requisitos para que possam gozar de inativação

¹³ No tocante ao momento de aquisição do direito à aposentadoria, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula n.º 359 – que assim prevê: "Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários, inclusive a apresentação do requerimento, quando a inatividade for voluntária".

sem que tenham que observar o limite fixado no âmbito do Regime Geral de Previdência. É o que prevê o art. 2º do Projeto.

Dispõe o art. 2º do Projeto de Emenda: "Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I – tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II – tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III – contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e.

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea *a* deste inciso.

Sobre a aquisição do direito à aposentadoria, sustenta Meirelles (2000). O direito à aposentadoria, consoante vem decidindo reiteradamente o STF, adquire-se com o preenchimento dos requisitos exigidos pela lei da época, de modo que, se o servidor não a requereu na vigência desta, sua situação não se alterará pela edição de lei modificadora.

Da mesma forma, não obstante tenha-se previsão de regra de transição para minorar os prejuízos que serão suportados por tais servidores, os parágrafos do art. 2º da EC/41 contêm regras que implicam redução dos proventos¹⁴. Quanto mais cedo for a aposentadoria, nos termos da proposta, menores serão os proventos.

¹⁴O conceito de proventos extrai-se da obra de Celso Antônio Bandeira de Mello (p. 267) "proventos é a designação técnica dos valores pecuniários devidos aos inativos". Os servidores públicos vêm passando, verdadeiramente, na feliz expressão utilizada por Francesco Carnelutti, por "dias de guerra". Sobre o assunto, discorria o festejado jurista italiano (CARNELUTTI, 2002, p. 14/15).

Quem fala de guerra pensa em dois povos que se combatem com as armas. Essa é, diríamos, a guerra vista com o telescópio. Para compreender o que é guerra, há que se empregar, contudo, também o microscópio. (...) A guerra, antes de se combater entre os povos, combate-se entre indivíduos.

Dispõem os parágrafos do art. 2º

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, *a*, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I – três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II – cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e do Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

Já os servidores titulares de cargos efetivos, comissionados, celetistas e temporários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios possuem direito a Regime Próprio de Previdência Social conforme está previsto no art. 40 da Constituição Federal. Os regimes próprios são instituídos e organizados pelos respectivos entes federativos de acordo com as normas estabelecidas na Lei 9.717/98, que iniciou a regulamentação desses regimes. A partir da instituição do regime próprio, por lei, os servidores titulares de cargos efetivos são afastados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Segundo o art. 10, § 3º do Regulamento da Previdência Social – RPS, entende-se por Regime Próprio de Previdência aqueles instituídos pela União, Estados, DF e Municípios que assegure, pelo menos, as aposentadorias e pensão por morte previstas no art. 40 da CF.

Art. 10 (...)

§ 3º Entende-se por regime próprio de previdência social o que assegura pelo menos as aposentadorias e pensão por morte previstas no art. 40 da [Constituição Federal](#). (Redação dada pelo [Decreto nº 3.452, de 9/05/2000](#)).

Este regime próprio foi criado em respeito aos segurados que poderão ser abrangidos pelo RPPS, devendo-se destacar as mudanças ocorridas após a EC nº 20 de

1998. Até 16/12/1998, data em que começaram a vigorar as novas regras da referida emenda, os RPPS poderiam abranger todo e qualquer tipo de servidor, seja o comissionado, contratado temporariamente, servidor efetivo, celetistas, estáveis ou ocupantes de cargos eletivos. Ou seja, o servidor que prestasse serviço ao ente público, mesmo que temporariamente, poderia ser vinculado ao RPPS. Estes são definidos da seguinte maneira:

- Servidor Efetivo: São aqueles servidores que pertencem a quadro de carreira e ingressaram nos cargos mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme previsão constitucional. O texto constitucional assim dispõe:

Art. 37. (...)

II — a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

V — as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

- Comissionados: São os servidores designados para ocupar cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, ou seja, podem ser exonerados sem necessidade de motivação.

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

- Servidores contratados temporariamente: são os contratados por determinado período, para cobrir necessidades temporárias de excepcional interesse público (art. 37, IX da CF/88).

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

- Celetistas: são os servidores contratados segundo as regras da CLT. Atualmente no serviço público existe previsão constitucional para contratação de novos servidores pelo regime de emprego público.

- Mandato Eletivo: São os servidores eleitos para os cargos eletivos (prefeito, governador, senador, deputado, vereador etc.).

- Estáveis: são os servidores assim enquadrados por força do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 19 - Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no Art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

De um modo geral, pode-se reconhecer que a previdência social, basicamente, está assentada em um princípio fundamental: o da solidariedade social que deflui da solidariedade humana.

No Brasil, o processo de amparo social deu-se de forma lenta, ganhando impulso de acordo com as alterações que ocorriam na mentalidade social. Passa-se da assistência, prestada por imposição do sentimento de caridade, até ao reconhecimento do direito do servidor às mais variadas formas de garantia contra os riscos sociais.

Na primeira Constituição de nossa independência política, a de 1824, inspirada nos ideais da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade), o regramento foi incipiente, não indo além do declarado em seu art. 179, inciso XXXI: "A Constituição também garante os socorros públicos". Como se vê, pelo tipo de amplitude, o enunciado não se presta para garantia de qualquer proteção, embora assim o tentasse expressar.

Em 1891, já sob o pálio do sistema Republicano, os servidores públicos são os primeiros aquinhoados com a proteção do Estado que, amparando-os socialmente, no art. 75 da Constituição, estabelece: "A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação".

Este dispositivo de amparo social, inicialmente tímido, embora importante, no passar do tempo, foi tendo aperfeiçoamento constitucional, até chegar às formas de proteção que conhecemos hoje, onde se inclui aposentadoria voluntária por tempo de serviço, proporcional ou integral, pensão aos dependentes em caso de morte do servidor, assim como formas destinadas a manter o valor real dos benefícios concedidos.

Portanto, até a Constituição de 1988, a aposentadoria refletia-se como uma garantia constitucional para o servidor público, revelando-se como uma espécie de pensão concedida ao servidor inativado por invalidez ou após longos anos de serviço prestado à sociedade, sem que fosse exigida qualquer contribuição para ser conquistado o benefício.

A partir de 1993, inicia-se uma mudança de rumo no sistema de aposentadoria do servidor público. Começa a ser abandonado o sistema da solidariedade humana, de caráter moral, para ser adotado o sistema da solidariedade social contributiva.

Contudo, essa mudança de sistema ocorreu de forma muito tímida, posto que não assentada em cálculo atuarial que desse suporte à despesa. Na maioria dos casos, diante da parcela contributiva do Estado, a contribuição do servidor foi estipulada de forma ínfima, demonstrando, na prática, haver continuidade do sistema de assistência social.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98, a mudança adquire condições de consolidar-se de forma efetiva, na medida em que conta com regramentos claros e específicos quanto ao caráter contributivo do sistema, exigindo observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Com EC nº 20/98, acabou a possibilidade constitucional de ser obtida aposentadoria voluntária aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais há esse tempo. Restou tão-somente a segurança ao direito adquirido e, ao direito em vias de implementação, a sua possibilidade de aquisição, nos termos do regramento transitório. Consoante à previsão contida no § 1º, incisos I a III, letras a e b, do art. 40, a aposentadoria somente poderá ser concedida com base no tempo de contribuição, não mais com base no tempo de serviço.

Como se vê, a aposentadoria voluntária sofreu modificações consideráveis, tendo em vista que houve a estipulação de requisitos bem mais rígidos que os do anterior regramento, com procedimento, inclusive, de conjugação entre idade mínima e tempo de contribuição.

Agora, para o servidor público obter o benefício da aposentadoria voluntária, deve antes cumprir um tempo mínimo de 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo em que pleitear a aposentadoria. Esta normatização decorre do princípio da moralidade pública e visa a coibir a concessão de benefícios inativatórios a quem não tenha prestado um tempo mínimo de serviço à sociedade.

Mesmo que satisfeitos esses requisitos, para ser conquistada a aposentadoria voluntária, eles devem agregar-se os relativos à idade e ao tempo de contribuição, conforme o determinado nas alíneas a e b do inciso III do § 1º do art. 40.

No entanto, embora a reforma previdenciária contenha, em suas regras, rigidez normativa, a mesma admite duas exceções aos critérios fixados. É mantido o direito à aposentadoria especial para o professor (art. 40, § 5º), mediante autorização que permite reduzir, em cinco anos, os requisitos de idade e de tempo de serviço, desde que comprovado exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio.

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. .

Outra situação excetuada é a relativa às atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas. Conforme o disposto no § 4º do art. 40:

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores.

I portadores de deficiência.

II que exerçam atividades de risco.

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. .

O texto citado é taxativo e impositivo, deixando de permitir a possibilidade de opção legislativa por parte da Administração. Sendo necessário o Poder Público editar lei complementar que estabeleça as condições de obtenção da aposentadoria, para os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

3.2. Regras de Transição

Tendo em vista que o regime previdenciário do servidor público teve modificação de forma radical, possuindo alterações de toda natureza, com uma estrutura absolutamente inovadora, tornou-se necessária à edição de normas de transição, onde ficasse assegurado não só o direito adquirido, mas também a garantia de respeito à expectativa de direito, no sentido de ser produzida, com o menor trauma possível, a transposição de sistema.

Antes de ingressar nas novas regras, o servidor tem a opção de utilizar as chamadas “Regras de Transição”. Mesmo que não tenha conseguido implementar as regras anteriores para aposentadoria, o servidor não vai cair imediatamente na nova regra geral estabelecida pela EC 41/2003. Duas Regras de Transição foram introduzidas pela Emenda 41: uma pelo Artigo 2º, outra pelo Artigo 6º. Ainda há uma terceira regra, esta instituída pela EC 47, Artigo 3º. Conforme resumo abaixo:

Aposentadoria Voluntária: (art. 2º da EC 41/2003) - Aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenham ingressado em cargo efetivo até 16/12/1998.

HOMEM – Todos os servidores
<p>Tempo de contribuição: 12775 dias (35 anos) Tempo no cargo: 1825 dias (5 anos) Idade mínima: 53 anos Pedágio: Acréscimo de 20% no tempo que faltava em 16/12/98, para atingir o tempo total de contribuição.</p>
<p>Regra Especial para Professor: Acréscimo de 17% no tempo de efetivo exercício até 16/12/98, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de magistério, incluindo-se o magistério que não seja de educação infantil e do ensino fundamental e médio. Calcula-se primeiro o bônus de 17% e depois o pedágio.</p>
<p>Regra Especial para Magistrados, membros do Ministério Público e do TCU: Acréscimo de 17% no tempo de efetivo exercício até 16/12/98. Calcula-se primeiro o bônus de 17% e depois o pedágio.</p>
<p>Forma de cálculo: Aplicação da média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994. Posteriormente, aplica-se a tabela de redução, conforme quadro nº 8.</p>
<p>Teto do benefício: Remuneração do servidor no cargo efetivo.</p>
<p>Obs. Não se aplicou a média aritmética no cálculo dos benefícios concedidos até 19/02/2004, para os quais considerou-se a última remuneração no cargo efetivo.</p>
<p>Reajuste do Benefício: dar-se-á nas mesmas datas e com os mesmos índices utilizados para o reajuste dos benefícios do RGPS, para preservação do valor real.</p>
MULHER – Todas as servidoras
<p>Tempo de contribuição: 10950 dias (30anos) Tempo no cargo: 1825 dias (5anos) Idade mínima: 48 anos Pedágio: Acréscimo de 20% no tempo que faltava em 16/12/98, para atingir o tempo total de contribuição.</p>
<p>Regra Especial para Professora: Acréscimo de 20% no tempo de efetivo exercício até 16/12/98, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de magistério, incluindo-se o magistério que não seja de educação infantil e ensino fundamental e médio. Obs.: calcula-se primeiro o bônus de 20% e depois o pedágio.</p>
<p>Forma de cálculo: Aplicação da média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994. Posteriormente, aplica-se a tabela de redução, conforme quadro nº8.</p>
<p>Teto do benefício: Remuneração do servidor no cargo efetivo.</p>
<p>Obs. Não se aplicou a média aritmética no cálculo dos benefícios concedidos até 19/02/2004, para os quais considerou-se a última remuneração no cargo efetivo.</p>
<p>Reajuste do Benefício: dar-se-á nas mesmas datas e com os mesmos índices utilizados para o reajuste dos benefícios do RGPS, para preservação do valor real.</p>

Aposentadoria Voluntária: (Artigo 6º da EC 41/2003). Aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenham ingressado no serviço público até 31/12/2003.

() redutor conforme § 5º, art. 40 da CF, ou seja, somente para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.*

HOMEM – Professor (*)	HOMEM – Demais Servidores
Tempo de contribuição: 10950 dias (30anos) Tempo no serviço público: 7300 dias (20anos) Tempo na carreira: 3650 dias (10anos) Tempo no cargo: 1825 dias (5anos) Idade mínima: 55 anos.	Tempo de contribuição: 12775 dias (35anos) Tempo no serviço público: 7300 dias (20anos) Tempo na carreira: 3650 dias (10anos) Tempo no cargo: 1825 dias (5anos) Idade mínima: 60 anos
Forma de cálculo: Aposentadoria integral (última remuneração no cargo efetivo)	Forma de cálculo: Aposentadoria integral (última remuneração no cargo efetivo)
Teto do benefício: Remuneração do servidor no cargo efetivo	Teto do benefício: Remuneração do servidor no cargo efetivo
Reajuste do Benefício: Paridade com a remuneração dos servidores ativos	Reajuste do Benefício: Paridade com a remuneração dos servidores ativos
MULHER– Professora (*)	MULHER– Demais Servidoras
Tempo de contribuição: 9125 dias (25anos) Tempo no serviço público: 7300 dias (20anos) Tempo na carreira: 3650 dias (10anos) Tempo no cargo: 1825 dias (5anos) Idade mínima: 50 anos	Tempo de contribuição: 10950 dias (30anos) Tempo no serviço público: 7300 dias (20anos) Tempo na carreira: 3650 dias (10anos) Tempo no cargo: 1825 dias (5anos) Idade mínima: 55 anos
Forma de cálculo: Aposentadoria integral (última remuneração no cargo efetivo)	Forma de cálculo: Aposentadoria integral (última remuneração no cargo efetivo)
Teto do benefício: Remuneração do servidor no cargo efetivo	Teto do benefício: Remuneração do servidor no cargo efetivo
Reajuste do Benefício: Paridade com a remuneração dos servidores ativos	Reajuste do Benefício: Paridade com a remuneração dos servidores ativos

APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA: (art. 3º da EC 47/05). Aplicável aos servidores titulares de cargos efetivos da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenham ingressado no serviço público até 16/12/1998.

TODOS OS SERVIDORES TITULARES DE CARGO EFETIVO, INCLUSIVE PROFESSORES DE QUALQUER NÍVEL DE ENSINO

Tempo de contribuição: 12775 dias (35anos)
 Tempo no serviço público: 7300 dias (25anos)
 Tempo na carreira: 5475 dias (15anos)
 Tempo no cargo: 1825 dias (5anos)
 Idade mínima conforme tabela abaixo:

Tempo de contribuição	Idade mínima	Soma
35	60	95
36	59	95
37	58	95
38	57	95

Forma de cálculo: Aposentadoria integral (última remuneração no cargo efetivo)

Teto do benefício: Remuneração do servidor no cargo efetivo

Reajuste do Benefício: Paridade com a remuneração dos servidores ativos

Obs.: As pensões derivadas dos proventos dos servidores que se aposentaram de acordo com esta regra, também serão reajustados pela paridade.

TODAS AS SERVIDORAS TITULARES DE CARGO EFETIVO, INCLUSIVE PROFESSORAS DE QUALQUER NÍVEL DE ENSINO

Tempo de contribuição: 10950 dias (30 anos)
 Tempo no serviço público: 9125 dias (25anos)
 Tempo na carreira: 5475 dias (15anos)
 Tempo no cargo: 1825 dias (5anos)
 Idade mínima conforme tabela abaixo:

Tempo de contribuição	Idade mínima	Soma
30	55	85
31	54	85
32	53	85
33	52	85

Forma de cálculo: Aposentadoria integral (última remuneração no cargo efetivo)

Teto do benefício: Remuneração do servidor no cargo efetivo

Reajuste do Benefício: Paridade com a remuneração dos servidores ativos

Obs.: As pensões derivadas dos proventos dos servidores que se aposentaram de acordo com esta regra, também serão reajustados pela paridade.

Exemplo da Regra de Transição do Artigo 2º da EC 41/2003: Servidor, homem, que deveria se aposentar aos 60 anos de idade, e decidiu se aposentar aos 58 anos. Teria, então, uma defasagem de dois anos em relação à idade normal, conseqüentemente sofre uma redução de 7% nos proventos da aposentadoria. Isso se ele tiver se aposentado até 31/12/2005. Se ele vier a se aposentar depois dessa data, a redução não é mais de 3,5% ao ano, e sim de 5% ao ano. Nesse exemplo, em vez de 7%, seriam descontados 10%. Sempre é calculado esse percentual com base na quantidade de tempo que o servidor reduziu em relação à idade normal em que deveria se aposentar. Como a idade mínima exigida é de 53 anos, homem, e 48 anos, mulher, essa antecipação nunca pode se dar em mais de sete anos. A regra do Artigo 2º traz ainda, além da redução dos proventos, o valor tomado como referência, que não é o da última remuneração. Esse valor de referência é a média aritmética de 80% do período contributivo do servidor, utilizando-se as maiores remunerações.

Exemplo da Regra de Transição do Artigo 6º da EC 41/2003: Servidor, homem, que alcançou o tempo mínimo de contribuição exigido – 35 anos – mas não possui 60 anos de idade. (Quando completar 36 anos de contribuição, terá redução de um ano na idade exigida, ou seja, precisará de 59 anos de idade para aposentadoria).

Quadro nº 8: Tabelas para aplicação dos índices de redução - (art. 2º da EC 41/03)

1 - PARA QUALQUER SERVIDOR QUE COMPLETAR OS REQUISITOS DO ART. 2º da EC 41/2003 ATÉ 31/12/2005		
IDADE HOMEM/MULHER	% A REDUZIR (3,5% a.a.)	% A RECEBER
53/48	24,5%	75,5%
54/49	21%	79%
55/50	17,5%	82,5%
56/51	14%	86%
57/52	10,5%	89,5%
58/53	7%	93%
59/54	3,5%	96,5%
60/55	0%	100%

2 - PARA QUALQUER SERVIDOR QUE COMPLETAR OS REQUISITOS DO ART. 2º da EC 41/2003 A PARTIR DE 01/01/2006		
IDADE HOMEM/MULHER	% A REDUZIR (5% a.a.)	% A RECEBER
53/48	35%	65%
54/49	30%	70%
55/50	25%	75%
56/51	20%	80%
57/52	15%	85%
58/53	10%	90%
59/54	5%	95%
60/55	0%	100%

3 - PARA PROFESSORES * QUE COMPLETAREM OS REQUISITOS DO ART. 2º da EC 41/2003 ATÉ 31/12/2005		
IDADE HOMEM/MULHER	% A REDUZIR (5% a.a.)	% A RECEBER
53/48	7%	93%
54/49	3,5%	96,5%
55/50	0%	100%
<p>* Para o cálculo da aposentadoria dos professores, pela regra de transição não será aplicada a redução de idade e tempo de contribuição prevista no § 5º do Art. 40 da CF, apenas o disposto no § 4º do art. 2º da EC 41/2003.</p> <p>** Para o cálculo do redutor previsto no § 1º do Art. 2º da EC 41/2003 aplica-se a redução estabelecida no § 5º do Art. 40 da CF</p>		

4 - PARA PROFESSORES QUE COMPLETAREM OS REQUISITOS DO ART.2ºda E/C nº41/2003 A PARTIR DE 01/01/2006*		
IDADE HOMEM/MULHER	% A REDUZIR (5% a.a.)	% A RECEBER
53/48	10%	90%
54/49	5%	95%
55/50	0%	100%
* - Valem as mesmas observações do quadro nº 03		

3.4. Emenda Constitucional nº 20/1998

A Emenda Constitucional nº 20 de 15/12/98, após uma demorada e desgastante tramitação no Congresso por quase quatro anos, finalmente foi publicada no Diário Oficial da União em 16/12/98, concretiza, juridicamente, um dos objetivos básicos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado idealizados pela Presidência da República em 1995, que manifestava a necessidade de serem produzidas profundas modificações constitucionais, com atingimento, inclusive, de todo o sistema previdenciário social, envolvendo os servidores públicos e os trabalhadores urbanos e rurais. Em suma a EC 20/1988, apresentou mudanças nos dois regimes públicos (Regime Geral e Regime Próprio), e estabeleceu normas para a transição.

A partir de 1998, o Brasil passou por três reformas paramétricas¹⁵, sendo duas delas na forma de emenda constitucional. A primeira ocorreu por meio da Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, e envolveu tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). (...) A grande alteração verificou-se nas condições de acesso aos benefícios. Passou-se a exigir tempo e efetiva contribuição e não mais o simples tempo de serviço sem contrapartida contributiva (ROCHA ; CAETANO, 2008, p. 8)

As modificações produzidas pela Emenda Constitucional, em face de terem promovido mudança na orientação filosófica norteadora do sistema previdenciário, alterou a forma e o modo de ser obtida a aposentadoria, vindo a interferir na vida de todos os cidadãos, causando dúvidas e preocupações, assim como geração de insegurança quanto à obtenção de um benefício que venha assegurar tranquilidade na velhice ou, em caso de infortúnio, condições de sobrevivência aos dependentes familiares.

¹⁵ As reformas estruturais são aquelas que alteram a forma de financiamento do regime previdenciário, de repartição para capitalização. As demais denominam-se reformas paramétricas

O dispositivo constitucional que orienta toda a mudança do sistema previdenciário dirigido ao servidor público é o constante do art. 40, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, que reza:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

Ademais, essa emenda restringiu as aposentadorias especiais, garantindo-a apenas nos casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde e a integridade física, além do professor que comprar tempo exclusivo de efetivo exercício do magistério na educação infantil e no ensino fundamental, reduzindo o tempo de contribuição e a idade em cinco anos.

Outro aspecto relevante da emenda reformadora decorre do acréscimo do § 10 ao art. 37, cujo texto vem solver uma questão importante, relativa à possibilidade de acúmulo entre proventos e vencimentos, que se encontrava em discussão desde a promulgação da Constituição de 1988.

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\).](#)

Nos termos do sobredito § 10, que foi acrescido ao texto permanente da Constituição, torna-se peremptória a vedação para "a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta

Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração".

Dessa forma, por expressa vedação constitucional, não poderá o servidor aposentado, mediante concurso público, ser investido em outro cargo público e perceber, de forma acumulada, os proventos de aposentadoria com os vencimentos do novo cargo.

Todavia, também por expressa autorização constitucional, contida no mesmo § 10, pode o servidor aposentado, com percepção remuneratória acumulada, vir a assumir cargo eletivo ou passar a deter cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Em busca do equilíbrio financeiro da previdência, estabeleceu-se a impossibilidade de acumulação de aposentadorias no âmbito do regime próprio de previdência, exceto para cargos acumuláveis, além de prever constitucionalmente que o regime próprio é contributivo, perdendo assim o caráter administrativo para consolidar como direito previdenciário.

Como consequência dessa autorização constitucional, permissiva de acúmulo entre proventos e vencimentos, a Emenda Constitucional nº 20/98, efetuando bloqueio ao acúmulo entre as aposentadorias, colocou, no texto permanente do art. 40, § 6º tem o seguinte conteúdo:

§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

Portanto, somente é permissível acúmulo remuneratório entre as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma da Constituição (art. 37, XVI e XVII), e assim mesmo estando adstritas ao limite de percepção previsto no § 11 do art. 40:

Art. 40

(...)

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou

empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98](#))

Pela clareza da norma contida no § 11, torna-se indubitável que, em qualquer circunstância de acúmulo, seja entre proventos de inatividade, inclusive os decorrentes do regime geral de previdência social, seja entre proventos e vencimentos, a soma total da percepção não poderá ultrapassar o limite remuneratório fixado no art. 37, XI.

Este princípio de inacumulabilidade de proventos de aposentadorias é reafirmado no art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/98, onde está estipulado que :

Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.

Assim, embora o art. 11 proceda a uma convalidação dos atos de reingresso no serviço público, reconhecendo, na circunstância, a existência de direito adquirido, não admite, proíbe, expressamente, que o fato origine a percepção de mais uma aposentadoria e submete a soma total das remunerações percebidas ao limite previsto no § 11 do art. 40.

Por fim, no que tange às condições e aos critérios fixados para obtenção dos benefícios previdenciários, restam pendentes de análise dois aspectos que têm sido motivo de muita controvérsia: a situação previdenciária dos cargos em comissão e a instituição de um regime de previdência complementar.

Para se ter uma compreensão mais adequada desta mudança concretizada, a qual está orientada por uma nova linha filosófica de estruturação do sistema previdenciário, faz-se necessário que haja, mesmo que de forma objetiva e sucinta, conhecimento do histórico evolutivo da aposentadoria do servidor público.

De acordo com Oliveira; Ferreira; Cardoso (2000) as principais alterações impostas pela EC-20 foram: a) Idade mínima para aposentadoria de 53 anos para homens e 48 para mulheres; b) “Pedágio”, correspondente a um adicional de 20% do tempo ainda restante para a aposentadoria integral na data da promulgação da Emenda, ou 40% no caso da aposentadoria proporcional; c) Desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios; d) Eliminação da aposentadoria especial dos professores universitários; e) Eliminação da aposentadoria proporcional; f) Substituição do critério de tempo de serviço pelo critério de tempo de contribuição.

3.5. A Emenda Constitucional nº 41/2003

Com o surgimento da Emenda 41/2003 da dita reforma da previdência, foi implementada a terceira alteração da regra escrita no art. 40, da CF, desde a promulgação, ficando assim grafada.

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

(...)

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98](#)).

Os proventos de aposentadoria e as pensões foram fixados pela EC nº 41/03, quando de suas concessões, os direitos seguirão a regra das remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência, com a devida atualização, na forma da lei, ficando assim abolida a paridade dos aposentados com os seus pares em atividade, visto que o critério novo é o contributivo, levando em conta os valores recolhidos ao regime previdenciário, com a respectiva atualização. Essa regra é direcionada para as novas aposentadorias a serem concedidas aos servidores que

ingressaram no serviço público após a publicação da EC nº 41/2003. Quanto as antigas, as quais já tem o direito adquirido seguem outra liturgia legal, ou seja, continuam sendo destinatárias de paridade com os servidores em atividade, sendo revistas na mesma proporção e na mesma data que se modificar a respectiva remuneração, dos funcionários ativos, estendido aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, na forma do art. 7º da EC nº 41/2003:

Art. 7º. Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição da data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Esses proventos não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-lhe como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitando a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos integrantes da carreira do Ministério Público, dos Procuradores e aos Defensores Públicos (art. 37, XII, CF).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)

(...)

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

Para que os servidor aposente com proventos integrais foram elaborados os seguintes requisitos os quais corresponderão a totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei:

- se homem, 60 anos de idade, e 55 anos de idade, se mulher. Todavia, em se tratando de professor, que tenha o tempo exclusivamente do exercício das suas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, a idade será reduzida em cinco anos;

- 35 anos de contribuição, se homem e 30 anos de contribuição se mulher. Utilizada a redução do tempo de contribuição em 5 anos se for professor na situação elencada anteriormente (magistério na educação infantil e ensino fundamental e médio); 20 anos de efetivo exercício no serviço público; 10 anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se objetiva a aposentadoria (MORAES, 2004. p. 995.)

Por serem regidos pelas normas passadas e mantidos intactos pelo art. 7º da EC nº 41/2003, os proventos de aposentadoria concedidos pelas regras declinadas no tópico exemplificativo anterior garantem aos proventos de aposentadoria concedidos pelas citadas condições, a revisão na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

O art. 2º, da EC nº 41/2003, assegurou o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da CF, nas seguintes situações:

Art. 2º Observado o disposto no [art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o [art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal](#), àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

(...)

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal](#).

Assim, para ter direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados com base no art. 40, §§ 3º e 17, da CF, o servidor terá que preencher cumulativamente todos os requisitos ali citados.

Hoje a regra de transição permite que haja alteração do valor recebido nos proventos de aposentadoria do servidor público. Isto porque, o art. 2º, da EC nº 41/2003, estipula que o servidor que se aposentar, pelas regras passadas, terá o seu provento reduzido para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos na regra geral, ou seja, 60 anos para homem e 55 anos para as mulheres.

Art. 2º Observado o disposto no [art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o [art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal](#), àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

Na prática, é permitida, pela regra de transição, a aposentadoria para os servidores que tenham ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, até 19 de dezembro de 2003, data da publicação da EC nº 41/2003, a regra anterior, todavia, com o pagamento de um pedágio, descontado de seu salário.

Essa redução é inconstitucional, pois a EC nº 41/2003 não pode alterar a situação jurídica de quem já era servidor público, criando redução nominal dos proventos, para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pela nova regra geral. Mesmo tentando manter eficaz a regra do direito adquirido, a citada Emenda Constitucional dribla a conquista do servidor quando desconta os anos não atingidos pela nova orientação geral.

Essa manobra fere o direito adquirido dos servidores públicos que pretendem valer-se das regras pré-estabelecidas quando dos seus ingressos no seio do serviço público. A partir do momento que o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis (art. 37, XV, da CF), os proventos de aposentadoria seguem a mesma liturgia, sendo vedada a redução, salvo se por decisão judicial.

Art. 37 (...)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).

Apesar de ter decidido que não há direito adquirido a regime jurídico, o Judiciário veda a redução de vencimentos, que importe em diminuição nominal do que era recebido pelo servidor ¹⁶. Entendo que essa redução, que não estava prevista na regra de transição da EC nº 20/98, é inconstitucional, por afronta ao art. 60, § 4º, IV, da CF.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
(...)

IV - os direitos e garantias individuais.

A redução prevista no § 1º, do art. 2º, da EC nº 41/2003, é a seguinte:

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo [art. 40, § 1º, III, a](#), e [§ 5º da Constituição Federal](#), na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

O servidor que completar as exigências para aposentadoria na regra de transição até 31 de dezembro de 2005, terá uma redução de três inteiros e cinco décimos por cento; já os demais, que completarem as exigências para aposentadoria na regra de transição a partir de 1º de janeiro de 2006, sofrerão o desconto de 5%.

Nota-se que, a regra de transição, foi concedida aos servidores para inibi-los de acessar os seus direitos, pois ela reduz o que era permitido, criando uma regra geral para impedir a aposentadoria, com pena de reduzir proventos. Isso é claro pois o servidor que permanecer na atividade fará jus a um abono, o qual chamaram de abono de permanência que é equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para a aposentadoria compulsória.

¹⁶ STF, Rel. Min. Moreira Alves, RE 244610-/PR, 1ª T., DJ de 29.6.2001, *Ementário* nº 2037-5.

A regra de transição também foi estendida a Magistrados, Membros do Ministério Público e Tribunal de Contas, no § 2º do art. 2º, da EC nº 41/2003. Por sua vez, o § 3º do art. 2º, da EC nº 41/2003, acresce ao Magistrado, membro do Ministério Público e do Tribunal de Contas, se homem, 17% por do tempo de serviço exercido até a publicação da EC nº 20/98.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

Alexandre de Moraes justifica esta regra, da seguinte forma: (2006, p. 959)

A razão dessa previsão constitucional está no fato de que, até a publicação da EC nº 20/98, independentemente do sexo, todos os magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas, aposentavam-se pelas mesmas regras especiais que exigiam 30 anos de serviços para aposentadoria. Com as alterações constitucionais, a aposentadoria dos magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, passou a ser regida pelas regras gerais do art. 40 da Constituição Federal e pelas regras de transição, primeiro do art. 8º da EC nº 20/98 e, posteriormente, do art. 2º, § 3º, da EC nº 41/03, que diferenciam o servidor em razão do sexo. Dessa forma, a previsão de um acréscimo de 17% em relação ao tempo de serviço exercido até a publicação da EC nº 20/98 em relação aos magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas do sexo masculino, pretende, durante o período de transição manter a igualdade, de maneira a equilibrar a situações, independentemente do sexo.

Emenda Constitucional nº 227-A de 2004, ficou conhecida como PEC paralela, ela foi aprovada pela Câmara dos Deputados em agosto/2004. Ela altera a EC nº 41/2003, sendo a medida que assegura aos servidores públicos em exercício na data da publicação da citada Emenda a possibilidade de se aposentarem com proventos integrais, calculados com base na remuneração do cargo efetivo do servidor, mantendo a regra de paridade, desde que cumprindo condições de tempo de contribuição e de idade, que ultrapassar a mínima de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres.

A paridade reverte-se de uma dupla vantagem ao servidor, pois assegura a revisão dos proventos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a

remuneração dos servidores em atividade. Permite, também essa situação jurídica que aposentados e pensionistas recebam quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade. A PEC paralela excluiu as parcelas indenizatórias do teto remuneratório, alterando a regra do inc. XI do art. 37 da CF, retirando a expressão “ou de qualquer outra natureza”.

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#)).

A aposentadoria compulsória para os professores de instituição pública de grau superior, passa de 70 para 75 anos. Permite também a PEC paralela a adoção de critério diferenciado para a concessão de aposentadoria aos servidores portadores de deficiência, através de Lei Complementar. Alteração proposta alteraria o § 4º do art. 40 da CF, passando a ter a seguinte redação que permite a aposentadoria especial:

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e os de servidores portadores de deficiência, definidos em lei complementar.

O § 10 do art. 144 da CF, por essa nova proposta, estabelece que o regime previdenciário dos servidores policiais será objeto de lei específica, nos termos que se seguem:

Art. 144. (...) § 10. Às aposentadorias e pensões dos servidores policiais que integram órgãos com funções de polícia judiciária, rodoviária e ferroviária da União e de polícia judiciária dos Estados e do Distrito Federal aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente federado.

Fixa também valor mínimo para os subsídios dos governadores em 50% do valor recebido por Ministro do STF. A PEC paralela tenta suavizar a EC nº 41/2003, facilitando algumas situações jurídicas, em prol do interesse público. Uma delas é a regra de transição, que possibilita ao servidor que ingressou no serviço público até 16 de dezembro de 1998 se aposentar integralmente e com paridade plena antes da idade mínima exigida na Emenda Constitucional nº 41/2003, desde que comprove tempo de contribuição acima do exigido (30 anos para a mulher e 35 para o homem). Assim, para cada ano que o servidor exceder no tempo de contribuição poderá reduzir ou abater um ano na idade mínima. Exemplo: Homem 36/59; 37/58; 38/57; 39/56 e 40/55 etc. Nessas simulações o servidor, todavia, terá que comprovar 25 anos de serviço público, sendo que desse tempo 15 deverão ser na carreira e dez no cargo.¹⁷

3.6. Emenda Constitucional nº 47/2005

A Emenda Constitucional nº 47/2005 veio para amenizar os efeitos da EC 41/2003, em especial no que diz respeito à paridade entre ativos e inativos, integralidade dos proventos, isenção de contribuição para os portadores de doença grave especificadas em Lei e inclusão das donas de casa no regime previdenciário.

Os efeitos da EC nº 47/2005 retroagem à vigência da EC nº 41/2003, quando atendidos os requisitos nela exigidos. A EC nº 41/2003 garante a paridade entre ativos e inativos apenas no que diz respeito aos aumentos gerais, mas não assegura as vantagens decorrentes de reorganização, reclassificação e outras vantagens, concedidas aos

¹⁷ Cf. Portal Sindifern. www.sindifern.org.br.

ocupantes de cargos efetivos na atividade. A Emenda 47/2005 assegura a paridade plena. Pois bem, são três as principais mudanças que afetam o servidor público:

a- Manutenção de paridade para os servidores que se aposentarem de acordo com o art. 6º da EC nº. 41/03. Ele garantiu aos servidores que tiverem ingressado no serviço público até 31/12/2003 a possibilidade de se aposentarem com proventos integrais (última remuneração). Essa é uma boa garantia, levando-se em consideração que os novos servidores terão os proventos de aposentadoria calculados com base nas contribuições vertidas aos regimes de previdência do servidor público (art. 40, CF) e geral, gerido pelo INSS (art. 201, CF), deixando bem claro que as condições exigidas no referido art. Devem ser atendidas.

Os artigos 201 e 202 da Constituição, mostra claramente a natureza contributiva. Para regulamentar os citados artigos foram editadas a Lei nº 8.213/91, consistente no plano de benefícios da Previdência Social, e a Lei nº 8.212/91, que dispõe sobre a organização e o custeio da seguridade social, com ênfase na Previdência, é denominada Lei Orgânica da Seguridade Social. É bom realçar que são justamente os citados artigos constitucionais que mais sofreram reformas nos últimos anos. O mesmo ocorreu com as leis que os regulamentam, incessantemente alteradas, praticamente desde a sua promulgação.

Na redação original, o artigo 201 era basicamente voltado a definir os riscos cobertos pelos planos de previdência social, bem como quem poderia participar desses planos e mediante quais condições. Também nesse artigo se manifestou a preocupação do constituinte em assegurar a correção monetária na forma de cálculo dos benefícios e o seu reajustamento periódico, o que é fruto do contexto econômico em que a Constituição foi elaborada, no qual, por força da inflação, o valor real dos benefícios sofria forte compressão. É que “num contexto de inflação alta e sustentada, a manipulação tecnocrática de valores se constituía num mecanismo privilegiado de negação de direitos” situação que o constituinte buscava a todo o custo evitar. Já o artigo 202 tratava especificamente do principal benefício oferecido pela previdência social, que é a aposentadoria, estipulando a forma de cálculo do seu valor inicial e as idades e tempo mínimos de serviço para a aquisição do direito a esse benefício.

Após a emenda constitucional nº 20/98, esses dois artigos foram de certo modo unificados, com seus conteúdos condensados no art. 201; o artigo 202 passou a tratar do regime complementar de previdência privada, com especial atenção para as entidades fechadas de previdência privada.

Também a emenda constitucional nº 41/2003 alterou o artigo 201, mas apenas para lhe acrescentar o parágrafo 12, o qual criou um “sistema especial de inclusão previdenciária” para trabalhadores de baixa renda, a ser regulamentado por lei ordinária, e que visava garantir a essas pessoas benefícios de valor igual a um salário mínimo, exceto nos casos de aposentadoria por tempo de contribuição.

Igualmente a Emenda Constitucional nº 47/2005 alterou o artigo 201, modificando a redação do anteriormente acrescentado parágrafo 12, complementado pelo parágrafo 13, introduzido nessa ocasião. Ambos tratam com mais detalhes do sistema especial de inclusão previdenciária, que passou a ter também como destinatários os cidadãos de baixa renda dedicados exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de suas próprias residências. Ficou ainda definido que o sistema especial de inclusão previdenciária deve ter alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.

A redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98 ao caput do artigo 201 (a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o mecanismo financeiro e atuarial) faz aflorar com mais clareza os conceitos e características fundamentais da previdência social no Brasil.

A contributividade decorre do fato de ser a técnica de base da previdência social essencialmente securitária, como se viu exaustivamente no exame da evolução histórica da proteção social. Com efeito, o seguro social, sinônimo de previdência social, é uma técnica de proteção caracterizada por ser custeada mediante contribuições dos segurados, dos empregadores e do Estado.

Já a obrigatoriedade de filiação ou participação significa que todos os que exercerem uma atividade econômica devem ser necessariamente filiados ao regime geral de previdência social (PEREIRA NETO, 2002) ¹⁸, exceção feita, por ora, aos

¹⁸ PEREIRA NETTO (2002), explica que o princípio da obrigatoriedade é tradicionalmente justificado pelos argumentos da miopia social, segundo os quais muitos trabalhadores sofrem de uma incapacidade psicológica de poupar para a aposentadoria; e da proteção dos prudentes, pelo

servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de suas autarquias e fundações, filiados obrigatoriamente a outro regime (art.40 da Constituição). Também significa esse princípio que todos os empregadores e empresários em geral também devem contribuir para o seguro social.

A obrigatoriedade de participação é, pois, condição de viabilidade financeira da previdência social e requer, por outro lado, a interveniência do Estado, como único agente capaz de impor tal obrigação (2002).

Correlacionado com a obrigatoriedade está o princípio da solidariedade social, que informa a previdência social desde sua raiz e tem íntima relação com o regime financeiro da repartição, majoritariamente adotado nos sistemas previdenciários de cunho estatal.

Trata-se, na verdade, de uma solidariedade financeira imposta pelo Estado e que se traduz no fato de que, por razões demográficas, atuariais e mesmo sociais, alguns acabam contribuindo em favor de outros. É o que mostra Pereira Netto (2002, p. 166) ao descrever situações em que a solidariedade se expressa:

...na contribuição daqueles que não serão diretamente beneficiados por qualquer prestação (as empresas e os tomadores de serviços, em geral), ou quando, apesar de ter contribuído por toda a vida, um segurado recebe benefícios por muito menos tempo do que outro que contribuiu por um período muito reduzido, mas que se acidentou ou adoeceu precocemente. Há ainda a hipótese dos benefícios para os quais não se exige carência, e a daqueles beneficiários que são contemplados sem nunca terem contribuído, como é o caso dos dependentes.

b- Estabelecimento de novos requisitos para aposentadoria aos servidores que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998.

Acontece que a nova regra é daquelas que não se oferece nem para inimigos, ainda mais para o servidor público. A situação do servidor ficou pior por que: a) não se aposentaria com base na remuneração do cargo (integralidade), mas na média do passado contributivo, considerando o seu regime e o do INSS; b) não teria direito à paridade (nem mesmo a mitigada); c) teria redução no valor dos proventos em 3,5% por

qual o Estado deve buscar proteger os membros prudentes da sociedade, que se acautelam para o futuro, daqueles imprudentes, que conscientemente decidem não poupar por conta própria e acabam por onerar os gastos públicos com a assistência social.

ano antecipado em relação aos limites de idade do art. 40, § 1º, III, “a”, da CF (60 anos, para homem, e 60, para mulher), se cumprisse os requisitos até 31/12/2005 e 5%, a partir de 01/01/2006. Exemplificando: se um servidor fosse se aposentar pelo art. 2º, com 54 anos de idade, em 2007, terá redução de 30% (6 x 5%). Por todas as perdas de garantias, será difícil ver alguém optando por essas regras, embora a possibilidade esteja aberta.

c- Retroação a 31/12/2003. A PEC Paralela surgiu para viabilizar a rápida promulgação da proposta em curso, que virou a EC nº. 41/03. Assim, vindo a EC n. 47/05, seus efeitos devem retroagir à data de publicação da EC nº. 41, que se deu em 31/12/2003. É por isso que seu art. 6º dispõe que “Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003”. Dessa forma, os servidores que se aposentaram entre 31/12/2003 e 05/07/2005 podem pedir revisão do valor de seus benefícios.

3.6. O Déficit dos Regimes de Previdência dos Servidores Públicos.

No tocante à previdência dos servidores públicos, uma primeira questão que se pode colocar é a referente à justificativa de se estabelecerem regras distintas das previstas para o Regime Geral de Previdência Social.

Com efeito, os servidores públicos se aposentam com proventos no mínimo iguais aos de seus vencimentos na atividade, enquanto que os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, além de estarem sujeitos a um teto, possuem regras de cálculo que acarretam invariavelmente um valor inferior ao do último salário de contribuição do segurado. A contribuição dos servidores incide sobre o total de sua remuneração, ao passo que a contribuição dos segurados do Regime Geral também se encontra sujeita ao teto.

Se, por um lado, tal diversidade de regras pode ser condenada como lesiva ao princípio da isonomia e como indicativa de privilégios para o funcionalismo, pode também ser defendida como instrumento de proteção do próprio Estado, na medida em que permite aos servidores exercer suas funções com maior autonomia, sem se sujeitar a pressões decorrentes da preocupação em complementar sua aposentadoria. Com efeito,

o regime jurídico do funcionalismo consagra restrições quanto ao exercício de outras atividades, quer no próprio serviço público (regras de acumulação), quer na iniciativa privada (exercício de atividade comercial), além de um regime disciplinar específico. De qualquer forma, merece ser questionado se a previsão de regras previdenciárias específicas deve ser estendida a todo o funcionalismo ou somente a determinadas carreiras.

A previsão de um Regime Jurídico Único por parte da Constituição Federal de 1988 eliminou, a princípio, a dualidade de regimes previdenciários existentes antes de 1988, a opção foi pelo regime estatutário, chamado regime jurídico único. Para um grande número de servidores nas mais diversas esferas de governo, grandes consequências ocorreram, na medida em que, na situação anterior, se aposentavam pelo Regime Geral de Previdência, ao passo que, após a conversão de regime jurídico, passaram a se aposentar por seus sistemas próprios de previdência, onerando na prática os cofres públicos. A ausência de regras claras a respeito de tais sistemas próprios e a irresponsabilidade de alguns governantes originaram distorções, na medida em que se passou a criar benefícios previdenciários para servidores e agentes públicos sem a correspondente contribuição. Generalizou-se a idéia de que a aposentadoria de servidores, em vez de ser regulada por critérios técnicos e atuariais, deveria ser assumida como encargo dos Tesouros.

Como consequência, o déficit de tais sistemas se faz sentir de forma mais aguda do que o do Regime Geral de Previdência Social. A diferença entre o que se arrecada com contribuições cobradas dos servidores e o que se paga a título de benefícios é bem maior.

No primeiro semestre deste ano, o déficit do regime previdenciário próprio dos funcionários públicos federais atingiu R\$ 25,15 bilhões, segundo dados do relatório resumido da execução orçamentária referente ao mês de junho, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Desta forma, ele foi maior do que o déficit do regime geral de previdência social (RGPS), mais conhecido como INSS, que ficou em R\$ 22,6 bilhões.

As receitas do regime próprio dos servidores, que inclui os militares, atingiram R\$ 9,9 bilhões nos primeiros seis meses deste ano, sendo R\$ 4,6 bilhões de

contribuições dos servidores e R\$ 5,3 bilhões de contribuições patronais da União. A arrecadação informada pela Secretaria do Tesouro, no relatório resumido da execução orçamentária, leva em consideração a contribuição patronal da União em dobro apenas para os servidores civis ativos, como manda o artigo 8º da Lei 10.887/2004. Ou seja, a STN não considera uma contribuição patronal da União em dobro para inativos e nem para militares. O crescimento das receitas foi de 11,2%, em relação ao primeiro semestre de 2009, quando elas ficaram em R\$ 8,9 bilhões.

As despesas do regime dos servidores somaram R\$ 35,1 bilhões de janeiro a junho deste ano – aumento de 10% em relação ao mesmo período do ano passado, quando ficaram em R\$ 31,9 bilhões. Essas despesas se referem ao pagamento de aposentadorias, pensões e demais benefícios previdenciários dos servidores civis aposentados e às reformas, pensões e demais benefícios do pessoal militar.

O dado mais significativo é que o déficit do regime dos servidores está aumentando em ritmo mais acelerado do que o déficit do RGPS. Enquanto o resultado negativo do regime dos trabalhadores da iniciativa privada cresceu 6,2% no primeiro semestre deste ano em relação a igual período de 2009, o resultado negativo do regime dos servidores elevou-se em 9,5%

A Previdência Social registrou déficit de R\$ 3,926 bilhões em agosto/2010, conforme nota do Ministério da Previdência Social. O dado representa uma queda de 32,5% frente ao déficit de R\$ 5,816 bilhões registrado em agosto do ano passado, em dado corrigido pela inflação medida pelo INPC. No acumulado do ano, o déficit da Previdência somou em agosto R\$ 25,882 bilhões, queda de 21,7% em relação ao mesmo período do ano passado, quando estava em R\$ 33,055 bilhões. "É um resultado que mostra que até agora não há uma tendência de crescimento (do déficit)," afirmou o ministro da Previdência, Garibaldi Alves Filho.

A principal explicação para esse fato, de acordo com fontes do governo, foi o forte aumento salarial concedido pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva aos funcionários federais em 2008 e 2009. Os aumentos concedidos aos servidores civis da ativa são repassados automaticamente aos aposentados e pensionistas. Os técnicos advertem que essa tendência deverá continuar ainda por algum tempo, pois as mudanças nos planos de carreira ainda não foram integralmente implementadas.

A primeira vez que o déficit do regime dos servidores ultrapassou o déficit do RGPS foi em 2008, justamente o ano em que foram iniciados os reajustes salariais. Em 2007, o déficit do RGPS foi de R\$ 44,9 bilhões e o do regime dos servidores, de R\$ 38,1 bilhões, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Em 2008, o déficit do regime dos servidores passou para R\$ 41,1 bilhões e o do RGPS caiu para R\$ 36,2 bilhões. No ano passado, o resultado negativo do regime dos servidores saltou para R\$ 47 bilhões, enquanto o do RGPS ficou em R\$ 42,9 bilhões. O RGPS paga atualmente benefícios previdenciários para cerca de 27 milhões de trabalhadores e o regime dos servidores paga para cerca de 938 mil.

Embora divulguem todo mês o déficit do RGPS, o Ministério da Previdência Social e o Tesouro Nacional não informam o resultado do regime dos servidores, mas os dados podem ser encontrados no relatório resumido da execução orçamentária, que a STN é obrigada a divulgar, por determinação da lei de responsabilidade fiscal (lei complementar 101/2000).

As receitas do regime próprio dos servidores, que inclui os militares, atingiram R\$ 9,9 bilhões nos primeiros seis meses deste ano, sendo R\$ 4,6 bilhões de contribuições dos servidores e R\$ 5,3 bilhões de contribuições patronais da União.

Outros aspectos precisam ser considerados. O déficit de R\$ 47 bilhões do regime próprio dos servidores, que o governo precisou cobrir em 2009, refere-se a 937.260 aposentados e pensionistas, de acordo com o boletim estatístico de pessoal do Ministério do Planejamento. Cada um desses aposentados e pensionistas custou, portanto, em média, R\$ 50.146 no ano passado aos contribuintes.

O déficit do INSS, de R\$ 43 bilhões, refere-se a 27.048.356 trabalhadores da iniciativa privada, sendo 18.906.231 da área urbana e 8.142.125 da área rural do país, de acordo com o Ministério da Previdência Social. Cada aposentado e pensionista do INSS custou aos contribuintes R\$ 1.586 no ano passado.

Os números mostram a discrepância entre os valores das aposentadorias e pensões pagas pelo INSS e pelo regime próprio dos servidores. No Judiciário e no Legislativo, o valor médio de aposentadorias e pensões está acima de R\$ 13 mil mensais. No Executivo, o valor médio é mais baixo, mas uma quantidade considerável está acima do teto do INSS. É bom lembrar que o déficit do regime previdenciário dos

servidores cresceu, nos últimos anos, principalmente por causa dos reajustes salariais que os servidores ativos obtiveram e que foram repassados aos aposentados e pensionistas.

No entanto, tal déficit é mais fácil de ser controlado, já tendo sido instituídos os mecanismos que possibilitarão sua redução. Em primeiro lugar, tem-se que os servidores públicos, que ingressam por concurso, tendem a permanecer em suas funções por um prazo bem mais amplo que os trabalhadores da iniciativa privada, o que permite não apenas realizar previsões e políticas de longo prazo, como também controlar o nível de ingresso de contribuições de uma forma bem mais fácil do que para os segurados do Regime Geral.

3.7. Resumo Geral das mudanças ocorridas com as três etapas da Reforma, segundo o Ministério do Planejamento.

As mudanças começaram em 1998, quando o Governo Federal percebeu que seria impossível ao sistema previdenciário sobreviver com um déficit que aumentava ano a ano. Desde então, o governo iniciou um processo de reforma contido em um conjunto de alterações constitucionais e legais, em três etapas. Além da Emenda Constitucional 47, de 2005 – que ficou muito conhecida como a “PEC Paralela” –, ocorreram mudanças em 1998 (Emenda Constitucional 20) e em 2003 (Emenda Constitucional 41).

Para melhor compreensão do que foi alterado por essas emendas, as vantagens e as eventuais desvantagens que elas trouxeram aos servidores públicos. A aposentadoria no serviço público continua se dando de uma dessas três maneiras: voluntária, compulsória ou por invalidez. Mas as regras foram muito alteradas.

A primeira reforma (Emenda 20) estabeleceu, entre as principais mudanças, idade mínima para aposentadoria e tempo de permanência no serviço público (10 anos no serviço público e cinco no cargo). Com isso, acabou a possibilidade de servidores se aposentarem com menos de 40 anos de idade, como vinha ocorrendo até 1998, o que muito contribuía para aumentar o déficit.

Em 2003, a Emenda 41 alterou a forma de calcular os proventos de aposentadoria: o servidor, em vez de manter a remuneração do cargo efetivo que ocupava, passou a ter a aposentadoria calculada com base na média aritmética dos valores sobre os quais contribuiu a partir da sua vinculação a um regime de previdência ou a partir de julho de 1994, utilizando-se 80% de todo o período.

A terceira reforma, a da PEC Paralela, foi a que trouxe as mudanças que mais afetaram o servidor público, trazendo vantagens e desvantagens. Veremos ponto a ponto, as principais mudanças ocorridas desde 1998.

a- Abono de permanência - O abono é considerado uma das principais vantagens que a Reforma Previdenciária de 2003 trouxe. Com ele, existe a possibilidade de o servidor continuar trabalhando, mesmo depois ter adquirido as condições de se aposentar, ou seja, idade e tempo de contribuição. Se fizer essa opção, ele receberá de volta o que pagaria a título de contribuição previdenciária.

c. Regras de Transição - Antes de ingressar nas novas regras, o servidor tem a opção de utilizar as chamadas “Regras de Transição”. Mesmo que não tenha conseguido implementar as regras anteriores para aposentadoria, o servidor não vai cair imediatamente na nova regra geral estabelecida pela EC 41/2003. Duas Regras de Transição foram introduzidas pela Emenda 41: uma pelo Artigo 2º, outra pelo Artigo 6º. Ainda há uma terceira regra, esta instituída pela EC 47, Artigo 3º.

d. Direito Adquirido - A regra do Direito Adquirido está contida no Artigo 3º da Emenda 41. Esse artigo veio preservar a situação de quem já havia implementado todos os requisitos para se aposentar até a data de vigência da Emenda 41 (dezembro de 2003). Os proventos, neste caso, são integrais ou proporcionais, porque a redação original do artigo trazia a regra de proporcionalidade de 30 anos de serviço, para homem, e 25, para mulher.

Se o servidor cumpriu aqueles requisitos até a Emenda Constitucional 41, ele terá direito adquirido pela regra anterior, mesmo que até hoje continue trabalhando. O cálculo será feito com base na última remuneração, seja proporcional ou integral, e haverá paridade com os ativos.

Uma das formas de direito adquirido, além da hipótese apresentada, é do Artigo 40 com sua redação original, onde a aposentadoria poderia ser com proventos integrais, bastando o tempo de serviço de 35 anos, para homem, e 30, para mulher; a aposentadoria com proventos proporcionais do homem, aos 30 anos, e da mulher aos 25, anos; e a aposentadoria apenas por idade com proventos proporcionais, da mulher, aos 60 anos, e do homem, aos 65. Então, todos aqueles que implementaram essas condições até a Emenda 41 estão com o direito preservado. Quem conseguiu implementar as regras de aposentadoria trazidas pela Emenda 20 como regra geral, à época, também estão amparados pelo direito adquirido.

d. Médias das Contribuições - A reforma instituiu que os proventos não serão calculados mais com base na última remuneração e sim com base na média das remunerações, que será a média aritmética dos valores sobre os quais contribuiu a partir da sua vinculação a um regime de Previdência ou a partir de julho de 1994, utilizando-se 80% de todo o período e utilizando-se os maiores valores, atualizados pelo INPC, mês a mês.

e. Integralidade - Hoje, a integralidade obedece a uma nova regra, trazida pela nova redação dada ao Artigo 40, complementado pela MP 167, de 2004 e pela Lei 10.887, de 2004. Ao se aposentar, o servidor não recebe mais seu salário de forma integral, equivalente à última remuneração, mas sim a média aritmética de 80% do período contributivo utilizado para a aposentadoria. Desses 80% do período são pinçadas as maiores remunerações de contribuição aos respectivos regimes a que o servidor esteve vinculado naquele período.

O servidor aposentado por invalidez permanente, com doença especificada em lei vai se aposentar com proventos integrais. Só que não mais aquela integralidade que existia na Emenda 20 e no Artigo 40 com a redação original de 1988. E sim o novo modelo de integralidade, a média aritmética das maiores contribuições de remuneração utilizando-se 80% do período. Na verdade, seja aposentadoria voluntária, seja aposentadoria compulsória por idade ou por invalidez, os proventos de aposentadoria serão calculados pela média aritmética. Só que no caso de aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais, além da média aritmética, haverá também a proporcionalidade dos proventos em relação ao tempo de contribuição do servidor.

f. Paridade - Para os que se aposentarem com base no Artigo 40 (a Regra Geral) e no Artigo 2º da Emenda Constitucional 41/2003 não há paridade entre ativos e inativos.

g. Aposentadoria Proporcional - Depois da Emenda 41, não há mais aposentadoria proporcional voluntária por tempo de contribuição, exceto aquelas resguardadas pelo Artigo 3º, além da aposentadoria proporcional apenas por idade ou a compulsória.

h. Pensões - No caso das pensões não houve inovação positiva para o servidor, porque ocorreu uma redução do valor concedido. Em vez de ser o valor total, teve uma redução de 30% do que exceder ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Modificou o cálculo de pensão quando trouxe a seguinte regra: em vez de ser exatamente o valor que o instituidor recebia passou-se a ter um corte no teto do Regime Geral, o pensionista passou receber somente o valor do teto do RGPS somado a 70% do que ultrapassar a esse limite, e não mais a totalidade da remuneração ou proventos recebidos pelo instituidor na data do óbito.

3.8. Avanços e Retrocessos

A Previdência no Brasil tem passado por profundo processo de reestruturação. Hoje se discute muito sobre seguridade social enquanto política social, deixando de lado as políticas de saúde e assistência social como partes integrantes e relacionadas. Após a CF 88 estas três políticas passam a constituir o tripé da seguridade social, representando o divisor de águas para as políticas sociais brasileiras. Porém, apesar deste avanço, é nesse período que se tem a ampliação da influência neoliberal através da implementação de medidas econômicas que limitaram a implementação das políticas sociais nas últimas décadas no Brasil.

A promulgação da CF de 1988 pode ser considerada um grande avanço na legitimidade das políticas sociais, tendo em vista a sua ampliação e diretrizes normativas. Apesar disso, apenas a legislação não garante a sua implementação. No Brasil os direitos sociais não são percebidos através de pactos entre o Estado e a sociedade civil. Constituem-se em condicionamentos motivados pelas situações

determinadas ou pelas possibilidades. Assim, de acordo com essa lógica, para que haja a implementação de determinadas políticas, o Estado precisa dispor de recursos e ter disponibilidade para que se efetive. Por isso, a perpetuação da ideologia do favor, da benemerência em detrimento do direito.

Apesar do avanço alcançado com o fator previdenciário, que deverá trazer um maior equilíbrio atuarial para as contas do INSS ao longo do tempo, a derrota da idade mínima no INSS e a da contribuição dos inativos no setor público são retrocessos que permanecem como questões importantes a serem equacionadas na Previdência brasileira.

Com o fator previdenciário, parte do déficit do INSS está equacionado, uma vez que este contém implícito na metodologia o cálculo da capitalização efetivamente realizada pelo segurado. Mas, como esse cálculo é meramente virtual e o sistema ainda funciona sob a ótica da repartição simples, fatores como a redução do mercado de trabalho formal, com conseqüente queda do número de contribuintes e a data em que os segurados tomam sua decisão de aposentadoria, continuam a influenciar o equilíbrio financeiro do sistema. Sob esta ótica é fundamental estabelecer limite de idade para aposentadorias.

Esclarecendo, o Fator Previdenciário tem como objetivo proporcionar equilíbrio no sistema público, fazendo isto de duas formas:

- a) Buscando equivalência entre a contribuição o benefício. Essa equivalência é alcançada mediante a formula de calculo do salário de benefícios considerará praticamente toda a vida laborativa do trabalhador e não mais apenas os últimos anos.
- b) Buscando equilíbrio entre tempo de contribuição e tempo de recebimento. Só consegue incentivar os indivíduos a trabalharem por mais tempo, aumentando o benefício daqueles que demoram mais para se aposentar. Desta forma, penaliza-se a aposentadoria precoce que é duplamente maléfica para o sistema, pois além do indivíduo receber o benefício por mais tempo ele também está deixando de contribuir alguns anos para o sistema. Portanto, aqueles que se aposentarem precocemente, receberão um benefício muito baixo.

A equivalência entre a contribuição o benefício, é alcançada mediante a nova fórmula de cálculo do salário de benefícios que é mostrada abaixo. Observe que ela considera praticamente toda a vida laborativa do trabalhador e não mais apenas os últimos anos.

$$S_b = M \times f$$

Onde :

S_b = salário de benefício;

M = média dos 80% maiores salários de contribuição do segurado durante todo seu tempo de contribuição, corrigidos monetariamente (a partir de jul/94);

f = fator previdenciário

Já o equilíbrio entre tempo de contribuição e tempo de recebimento é viabilizado pelo Fator Previdenciário propriamente dito, que é definido a seguir:

$$f = \frac{T_c \times a}{E_s} \times \left(1 + \frac{I_d + T_c \times a}{100} \right)$$

Onde:

f = fator previdenciário;

T_c = tempo de contribuição de cada segurado;

a = alíquota de contribuição do segurado;

E_s = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria;

I_d = idade do segurado na data da aposentadoria

Esta fórmula pode parecer ser complicada, mas na realidade, o raciocínio é de fácil entendimento quando desmembramos em (I) e (II) os termos da equação.

O Termo (I) garante que haverá coerência entre o período de contribuição e a esperança de vida no momento da aposentadoria, pois aquele que contribuir por pouco tempo e tiver uma elevada esperança de sobrevida, terá a relação $(T_c \times a)/E_s$ baixíssima, e, portanto, um benefício proporcionalmente mais baixo.

O Termo (II) beneficia com um prêmio os segurados que permanecem em atividade, pois quanto maior é a idade de aposentadoria, maior é a relação $(Id+Tc \times a)/100$ e, portanto, maior o salário de benefício.

Concluimos, considerando todos os pontos tratados que o Fator Previdenciário irá sim, proporcionar maior equilíbrio ao sistema, porém ele promoverá sem dúvida alguma, a redução do benefício no futuro. Assim, a Previdência Social atenderá a população mais carente, que não é pequena no país, provavelmente com um benefício máximo de 5 salários mínimos. Devemos estar cientes que se não cuidarmos da nossa vida financeira futura, não é o governo que fará isto para você. Pense nisto.

A idade na Previdência tem sido sempre questão polêmica. Em 1998, com a reforma da Previdência, tentou-se estabelecer um limite de idade para o INSS, mas, ao que parece, sociedade e Congresso não estavam convencidos da importância desta questão. Na previdência complementar, o limite de idade foi alterado, em janeiro de 2001, com objetivo de permitir aos planos com problemas de liquidez e desequilíbrio atuarial maior flexibilidade para se ajustarem. Entretanto, algumas resistências têm ameaçado a efetivação desta medida, o que poderá acarretar problemas de insuficiência de recursos para alguns fundos de pensão em futuro próximo.

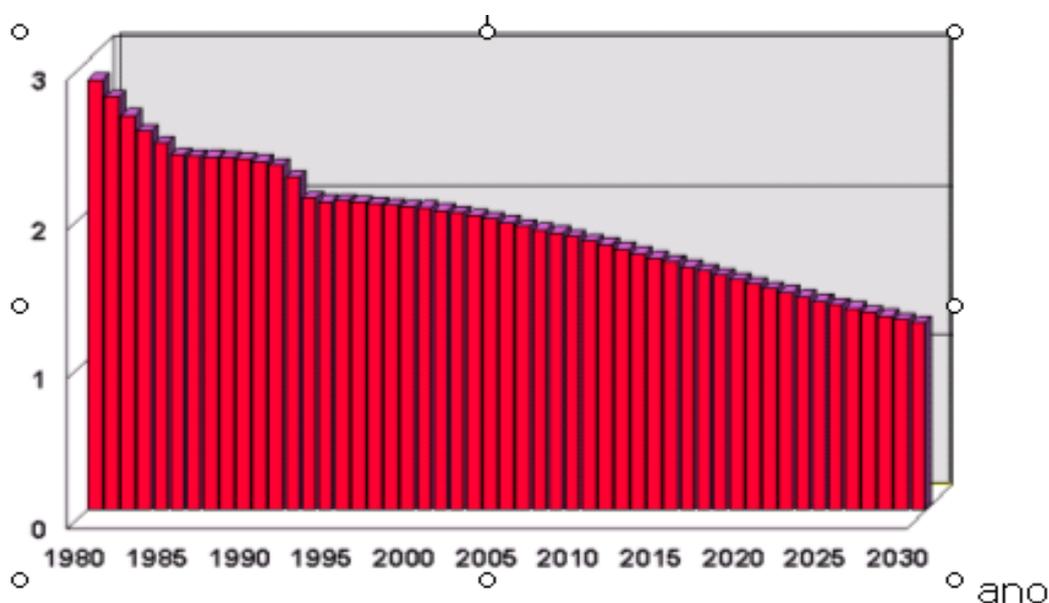
A maioria dos países do mundo possui, nos seus regimes de previdência básico e complementar, limites de idade compatíveis com seus respectivos padrões de envelhecimento. México e Argentina fixaram em 65 anos a idade mínima para o recebimento de benefícios de aposentadoria. Nos EUA, este limite está fixado em 60 anos com tendência de elevação para os próximos anos. Na Europa, esta idade se encontra entre 65 e 67 anos, também com perspectivas de aumento.

No Brasil, no entanto, a questão não tem evoluído da forma necessária. O INSS permanece sem limite de idade. No regime público, só servidores que ingressaram a partir de 1998 têm idade mínima fixada em 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens e a Previdência dos militares continua sem idade mínima. Na previdência complementar, corre-se o risco de caminhar na contramão da tendência mundial e suprimir qualquer limite de idade.

Aposentadorias em idades precoces, associadas ao aumento da expectativa de vida da população, têm consequências imediatas no financiamento do sistema de previdência

e são fatores agravantes de problemas financeiros existentes, que podem levar o sistema a soluções drásticas. Com o aumento da expectativa de vida dos cidadãos quem trabalha paga quem esta aposentando. Um estudo mostra que na década de 50 o país possuía 8 trabalhadores ativos para cada assistido, na década de 70, 4,2 contribuintes para cada beneficiário¹⁹ e na década de 80 e 90 a situação se agravou ainda mais. Confira no gráfico abaixo esta evolução e projeções até 2030:

Gráfico 4: Número de trabalhador ativo para cada assistido



Fonte: IPEA

Na esfera do regime público tem-se, ainda, o projeto de lei complementar, que permite a criação de previdência complementar para os servidores públicos, o qual se encontra na Câmara dos Deputados, esperando pela votação de vários destaques. No que se refere à contribuição dos inativos, nenhum projeto de lei foi encaminhado. Tudo indica que sociedade e Congresso ainda não estão convencidos de que, independentemente de questões ideológicas, corporativistas ou políticas, o custo das aposentadorias do serviço público precisa, necessariamente, ser sustentado por alguém,

¹⁹ Em 1960, a Lei n° 3.807, de 26 de agosto de 1960, criou a Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões. O Decreto n° 48.959-A, de 10 de setembro de 1960, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social

o que até então tem sido feito pelos próprios servidores ativos, através de um achatamento salarial oriundo da vinculação de salário de ativos e aposentados e pela sociedade, através dos custos gerados pelo déficit público, sempre crescente.

No âmbito da seguridade social é mais notório o retrocesso em detrimento do avanço. A área de abrangência das políticas sociais tem sido limitada, com ênfase à seletividade no acesso aos benefícios, focalização das políticas e diminuição dos recursos e investimentos.

Na previdência social são registradas perdas à classe trabalhadora. O crescimento do número de trabalhadores do mercado informal é um viés deste problema. Essa parcela não tem sido abrangida pela previdência, tornando-se destituída de garantias futuras. O sistema previdenciário não se modificou para acompanhar essas mudanças. A exclusão de trabalhadores dos direitos sociais e o caráter privatizado de alguns sistemas previdenciários contradizem o seu caráter universalizante.

Na saúde, com o grande número de privatização tende a segregar parcelas populacionais mais abastadas em detrimento dos que se vêem obrigados a utilizar um sistema de saúde precário e sucateado.

Na assistência social, as políticas sociais impõem um corte de pobreza que restringe à indigência, tornando a sua ação focalista e seletiva. “Muitos pobres que dela precisam ficam em total desamparo por não possuírem as credenciais de miséria para dela fazer jus” (PEREIRA, 1998, p. 68). Decorre disso, a prática do governo de colocar a responsabilidade das ações sociais na sociedade civil, buscando parcerias com voluntários e Organizações Não Governamentais (ONGs).

A seguridade social, a saúde e a previdência social, apesar de diferentes em seus direcionamentos e natureza, são políticas sociais que visam o acesso dos indivíduos ao mínimo para sobrevivência ou melhoria nas condições de vida. Têm em comum o trabalho e o objetivo de distribuir os recursos gerados socialmente e de abrandar as conseqüências do modo de produção capitalista. A escritora Pereira Netto (2002 143-145), identifica cinco características da assistência social, que a distinguem da previdência social que são os seguintes:

- a) Clientela indefinida (pois é prestada a “quem dela necessitar”) e não contributividade;
- b) Prestações não definidas previamente em lei, sendo o campo da regulação casuística por excelência e do predomínio das prestações in natura, com prestação de auxílios financeiros vista como um mal necessário;
- c) Atualidade da situação atendida e sujeição do interessado a comprovações de pobreza;
- d) Disponibilidade de meios financeiros, pelo órgão que presta a assistência, a qual compõe o princípio da incerteza na provisão social;
- e) Adoção do critério da menor elegibilidade, pelo qual todo benefício assistencial deve ser sempre menor do que o pior salário, a fim de não ferir a ética capitalista do trabalho.

No entanto, para que a Seguridade Social funcione de forma a atingir os objetivos citados acima, identificamos alguns obstáculos.

Em primeiro lugar, a CF de 1988, apesar de possuir caráter democrático, sendo o Estado o regulador dessa proteção formalizada e institucionalizada na ordem jurídica capitalista do Estado de Direito e propositor da presença de mecanismos sócio-econômicos dirigidos e planejados com a finalidade de atingir a concretização desses direitos, na prática, podemos identificar a existência de direitos, sem que, no entanto, estes se efetivem.

Em segundo lugar, os movimentos sociais que tiveram importante participação no processo de efetivação Constitucional (1988), na década de 90, prejudicados pelo enfraquecimento dos sindicatos frente à precarização nas relações de trabalho, crescimento do setor informal e crescimento do desemprego, não compõem força capaz de efetuar mudanças no processo político, econômico e social da sociedade brasileira atual.

Outra barreira posta à efetivação da seguridade social tendo por base as características citadas anteriormente diz respeito a sua forma de gestão. Percebe-se em sua implementação a fragmentação das políticas que compõem a seguridade social com a permanência de ministérios setorializados sem articulação entre si e sem a necessária

definição de uma política que integre e inter-relacione as três esferas (saúde, previdência e assistência). A gestão das políticas de Seguridade Social, de acordo com o esquema de Beveridge, deve ser pública, ou seja, estatal. Na saúde e na assistência social a constituição legal dos Conselhos, considerando os obstáculos impostos pela modernização conservadora controlada pelos capitais nacionais e internacionais, tem contribuído na efetivação de práticas democráticas.

O caráter descentralizado e participativo dos Conselhos é um grande espaço conquistado pela sociedade e deve ser ampliado. Todavia, na sua implementação ocorre freqüentemente uma inversão do caminho da descentralização e participação, onde os programas, projetos e serviços têm seus recursos liberados na esfera federal e condicionada a sua execução. Essa postura desconsidera os avanços democráticos constitucionais, dificultando o caminho no sentido da universalização do acesso aos direitos sociais.

Entre avanços e retrocessos, no entanto, fica a certeza de que o debate previdenciário tem se tornado cada vez mais transparente, com a sociedade discutindo questões que, por serem muitas vezes incômodas e de pouca popularidade, eram relegadas a segundo plano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma da previdência não tem dado certo, não porque seja desnecessária ou, muito menos, injusta. Aliás, em geral, parece haver uma consciência na sociedade brasileira de que o atual sistema previdenciário não anda bem das pernas e que, portanto, precisa de uma urgente reforma.

O problema parece estar na forma com a qual se vem tentando resolver a questão. A chamada reforma que nada mais é, como foi dito, que um indispensável remendo, consiste essencialmente em fixar como o sistema não deve ser, sem, no entanto, dizer como será o futuro desenho da previdência social brasileira.

Assim, a proposta se resume a um conjunto de não's: não haverá aposentadoria por tempo de serviço antes de determinadas idades, não haverá acúmulo de aposentadorias, não haverá aposentadoria antecipada de professores etc.

Muito justo e tecnicamente correto. Afinal de contas, trata-se de uma tentativa de expurgar alguns dos maiores absurdos de nossa legislação constitucional. Então, o que há de errado? Simples. Uma reforma só de “nãos” literalmente só tem adversários, nenhum aliado. Mais grave ainda, os adversários, ou seja, aqueles que teriam os seus privilégios reduzidos, estão altamente concentrados, politicamente organizados e vocais. Mesmo os já aposentados pelo INSS, que não serão afetados em nada, vociferam contra a reforma, talvez por medo de que este seja o primeiro passo para uma reforma de verdade, que possa vir a atingi-los.

Enquanto isso, a maioria daqueles beneficiados, os que sofrem as pesadas cargas de contribuições e impostos embutidos nos preços do que consomem (ou alguém acha que é o empregador quem paga a contribuição, retirando-a do lucro, e não repassando-a aos preços?) sem receber benefícios equivalentes, é totalmente dispersa, sem representação política organizada e, portanto, absolutamente silenciosa.

Aliás, é pior ainda. Dentro da vocação atávica de tentar viver à custa do Estado, no fundo, no fundo, o povão tem a esperança de que talvez, um dia, será possível estender a ele os privilégios. Aproveitando esta deixa, as elites procuram insinuar que, ao retirar-lhes os privilégios e mordomias, o governo estaria fechando definitivamente a “porta do céu” para todos.

Temos daí, um arco de alianças contra a reforma. Exigir que um Congresso pulverizado entre muitos partidos políticos, onde cada congressista vota, muitas vezes, seguindo seus próprios interesses, aprove esse tipo de reforma, talvez seja um pouco otimista demais. O que fazer então? A resposta, de novo, não parece complicada. A reforma de um sistema de previdência tem de ser apresentada por causa dos seus muitos aspectos positivos. Por exemplo, um novo sistema misto, repartição para benefícios básicos, cobrindo, por exemplo, 90% da população e capitalização acima deste limite pode ser a mola mestra da formação de poupança na economia.

Especialmente em um país carente de fontes de capital de longo prazo para investimento, este é um fato crucial. Esta geração interna de poupança pode nos libertar da agiotagem internacional, onde o Brasil tem de captar poupança alheia, pagando por isso enormes taxas de juros à banca internacional. Maior oferta interna de capital significa menores juros. Menores juros, mais investimentos. Mais investimentos, mais empregos e salários. Mais renda das famílias e um sistema de previdência que estimule a poupança, maior a oferta de capital.

Em resumo, um círculo virtuoso que pode desarmar a tão temida dependência do influxo de capital externo. Uma reforma da previdência pode e a nosso ver deve mudar as características básicas do processo de privatização. A participação da União, dos estados e dos municípios nas estatais serviria para a compensação dos chamados direitos adquiridos ou para a aquisição no antigo regime de previdência. De quebra, obter-se-ia uma privatização democrática, resultando em verdadeiro capitalismo popular.

O que falta é ousar, sair da postura tímida e defensiva. O governo deve ter um projeto, uma agenda positiva para o país e que deve ser colocada para a sociedade, sob pena de ver novamente triunfar a turma do quanto pior melhor, a vanguarda do atraso.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Ruy Carlos Machado. Uma história crítica da legislação previdenciária Brasileira. RDT 18/25.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As atribuições e as garantias constitucionais do Ministério Público como cláusulas superconstitucionais. MPMG Jurídico, Belo Horizonte: CEA/MPMG, nº 8, 2007.

ARAÚJO, José Prata. Guia dos direitos previdenciários dos servidores públicos. 2.ed. Belo Horizonte: BIS Editora, 2002. (Caderno Cidadania)

ALMEIDA, S. Histórico das Reformas: Mudanças realizadas na Previdência Social. Relatório Especial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

ANDRADE, E. G. (Des) Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945-1997. Tese de doutorado. Cedeplar, UFMG, 1999.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

BALERA, Wagner. A Seguridade Social na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

BARROS JÚNIOR, Cássio Mesquita. Previdência Social Urbana e Rural. São Paulo: Saraiva, 1981.

BARROSO, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional. In: _____. Doze anos da Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília: s/ed., 2003.

BRANT, Roberto. Reforma da previdência em um ambiente democrático. Conjuntura Social: A Previdência Social Reavaliada - I, v. 12, n. 2, p.65-118, abr./jun. 2001.

BRASIL, Constituição Federal, 1988

_____. Emenda Constitucional nº 20/1998

_____. Emenda Constitucional nº 41/2003

_____. Emenda Constitucional nº 47/2005

_____. Emenda Constitucional nº 227-A/2004

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Tábuas Completas de Mortalidade. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília, 2009.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Projeções Atuariais para o Regime Geral da Previdência Social. (2010) In: Anexo de Metas Fiscais. Lei de Diretrizes Orçamentárias, (2011) Brasília.

CARVALHO, José Alberto Magno de. A transição demográfica no Brasil: aspectos relevantes para a previdência. *Previdência em Dados*, Brasília, v. 10, n. 3/4, p.5-17, 1995.

CARVALHO, JAM. Para onde iremos: algumas tendências demográficas do século XXI. *Revista Brasileira de Estudos de População, REBEP*. Vol. 18, nº. 1-2, jan./dez. 2001. <http://www.abep.org.br>.

CARVALHO, Jose Alberto M., WONG, Laura R. A window of opportunity: some demographic and socioeconomic implications of the rapid fertility decline in Brazil. Working paper. Cedeplar, UFMG, Belo Horizonte, 1995.

CARVALHO, J.A.M. e GARCIA, R.A. O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 19(3), maio-jun., p. 725-733, 2003.

CASTRO, Alberto Pereira de Castro; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 7 ed. São Paulo: LTr, 2006.

CECHIN, José. Crescimento, emprego e Previdência Social. *Conjuntura Social*, v.11, n.2, p.21-68, abr-jun, 2000.

COELHO, Vera Schattan (org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.

DELGADO, Guilherme. O orçamento da seguridade social precisa ser recuperado. Políticas Sociais, Brasília, IPEA, n.º 05, p. 111-114, agosto de 2002.

_____. Política social e distribuição de renda no Brasil. In: BALTAR, P. et al. (Org.). Salário mínimo e desenvolvimento. Campinas, São Paulo: Unicamp, Instituto de Economia, 2005.

_____. Critérios para uma política de longo prazo para a Previdência Social. Carta Social e do Trabalho n. 7, Cesit, Unicamp, 2007b.

DELGADO, G. C.; JÚNIOR, J. C. C. O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: experiência recente de universalização. Texto para discussão n.º 688. Brasília: IPEA, 1999.

DELGADO, Mauricio Godinho. O Estado do bem estar social, Século XXI, São Paulo: LTR, 2007.

Dicionário Etymológico, Prosódico e Orthográfico da Língua Portuguesa, J.T;. da Silva Bastos, Lisboa, 1928.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Previdência Social do Servidor Público - Tudo que você precisa saber- Aspectos teóricos e práticos juntos, 2ª Edição, Lúmen Júris Editora, 2008.

DIONNE, Christian Laville Jean. A construção do Saber – Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Editora UFMG. 2008

DAIBERT, Jéferson. Direito Previdenciário e Acidentário do Trabalho Urbano. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

Eco, Humberto Como se faz uma Tese. 20ª Edição – Editora Perspectiva. 2005

Economia Brasileira em Perspectiva, jun./jul.2010

ESPING-ANDERSON, Gosta. As três economias políticas do welfare State. São Paulo: Lua Nova, n.º 24, p.85 -116, set.1991.

_____. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. IN: Revista Lua Nova, n 35, São Paulo, CEDEC, 1995, P.73-112.

FABIANO, Isabela Márcia de Alcântara; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. *Crise financeira mundial: tempo de socializar prejuízos e ganhos*. Revista do TRT da 3ª Região. Belo Horizonte. n. 78. 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de bem-estar-social, in O Estado de Bem-Estar no Século XXI, São Paulo: LTR, 2007

FEIJÓ COIMBRA, J. R. Direito Previdenciário Brasileiro. 2º ed. Rio de Janeiro: Ed. Trabalhistas, 1990.

FERREIRA DE SANTANA, Rafael Liberal. 2003. Brasília: MPS, Secretaria de Previdência Social, informação dada ao autor, maio.

FERNANDES, Aníbal; FREUDENTHAL, Sérgio Pardal. (Coord.) BALERA, Wagner. Curso de Direito Previdenciário, Homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2003.

FERNANDES, Aníbal. Uma história crítica da legislação previdenciária Brasileira. RDT 18/25.

FLEURY, Sonia. Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

GIAMBIAGI, F. A. As muitas reformas da Previdência Social. Texto para Discussão nº 430. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000.

GIAMBIAGI, F.; OLIVEIRA, F.; BELTRÃO, K.; ARDEO, V. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? Texto para discussão nº 1050. Brasília: IPEA, 2004.

GODOY, Arnaldo Moraes. Revista da Procuradoria Federal Especializada – INSS. Brasília: MPS: INSS, 2003, Vol. 9, nº 3 (out/dez. 2002).

GOMES, Fabio Guedes. Conflitos Social e Welfare State: Estado e Desenvolvimento Social no Brasil. RAP, Rio de Janeiro, 40 (2), Mar/Abr. 2006, p.203

HABERMAS, Jurgen. A mudança Estrutural da Esfera Pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa: Tradução Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro:2003.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 12 ed. Niterói: Impetus, 2008.

LAGES, Cintia Garabini, Paradigmas de Estado.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. A outra face da crise do Estado de bem-estar-social: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Políticas Públicas – NEPP. Caderno de Pesquisa n. 13, 1990

LEITE, Celso Barroso. O Futuro da Previdência. São Paulo: Revista da Previdência Social, LTr, novembro de 2002, RPS 264/989.

_____. A crise da Previdência Social. Rio de Janeiro, 1981.

_____. Dicionário Enciclopédico de Previdência Social. São Paulo: Ltr, 1996

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LONGO, Moacir; TORRES, David. Reformas para desenvolver o Brasil. São Paulo: Nobel, 2003.

MAGALHÃES, Gustavo A. “Reflexões Sobre a Reforma do Sistema Previdenciário Brasileiro”. São Paulo: Revista da Previdência Social, LTr, abril de 2003, RPS 269/302.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Novas contribuições na seguridade social: entidades de fins filantrópicos. São Paulo: Ltr, 1997.

MARTINS, Sergio Pinto. Fundamentos de direito previdenciário. 5º ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. Manual de Gestão Pública Contemporâneo. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010a.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELO, José Tarcízio de Almeida. Reformas Administrativa – Previdenciária – do Judiciário. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais. 1ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

Ministério da Fazenda - Economia Brasileira em Perspectiva, jun./jul.2010

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003

MORAES. Alexandre de. Direito Constitucional. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOTA, A. Elizabete. Cultura da crise e seguridade social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA. Armando Assis de. Em busca de uma concepção moderna de "risco social". Trabalho classificado em segundo lugar na seção I – Administração específica, concurso de monografia. Revista dos Industriários.

OLIVEIRA, F. E. B.; FERREIRA, M. G.; CARDOSO, F. P. *Uma Avaliação das "Reformas" Recentes do Regime Geral de Previdência*. UNICAMP, 2000. Campinas.

PEREIRA, Bresser: (<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp> - acesso em 29/07/2011)

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State. Serviço Social e sociedade. São Paulo: Cortez, n. 56, mar. 1998.

PEREIRA JÚNIOR, Aécio. Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/> Acesso em: 18 de julho 2011.

PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. A Previdência Social em Reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores. São Paulo : LTr, 2002.

PERSIANI, Mattia. Dirrito Della Previdenza Sociale. Padova: CEDAM, 2002.

POCHMANN, Márcio. **Entrevista Pochmann: o mercado de trabalho reproduz a desigualdade**. Disponível em: <http://www.contee.org.br/noticias/msoc/nmsoc777.asp>. (acesso em 17/09/2009)

PULINO, Daniel. A Aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro. São Paulo: LTR, 2001.

RIOS-NETO, Eduardo G.; BELTRÃO, Kaizô. Impactos da transição demográfica sobre a Previdência Social. In: A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. SEMINÁRIO INTERNACIONAL. Brasília: MPAS, 1996.

ROCHA, Daniel Machado. O Direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

ROSANVALLON, Pierre. A Crise do Estado-providência. Trad. De Joel Pimentel de Ulhôa, Goiânia: Editora da UFG, Brasília: Editora da UNB, 1977).

ROCHA, Roberto e CAETANO, Marcelo. *O sistema previdenciário brasileiro: uma perspectiva comparada*. Texto para Discussão nº 1331. mar/2008. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

SILVA, Germano Campos – Texto - Reforma da Previdência (2010).

RUPRECHT, Alfredo J. *Direito da Seguridade Social*. Trad. Edílson A. Cunha. São Paulo: LTr, 1996.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

SANTOS, Maria Ferreira dos. *Direito Previdenciário*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Germano Campos. *Reforma da Previdência Social – Alterações importantes dos Regimes Geral e Próprio (texto)*

TEIXEIRA, Aloísio, in: *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*, coordenador Marcelo Viana Estevão de Moraes. Ministério da Previdência Social, Comissão Econômica para América Latina.

UGATTI, Uendel Domingues. *Limites e possibilidades de reforma na seguridade social*. São Paulo: Ltr, 2009

VILLEY, Michel. *Estúdios em Torno a la Noción de Derecho Subjetivo*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 1976.

www.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_12_04-A.asp.

WONG, L. L.; CARVALHO, J. A. M. O rápido processo de envelhecimento do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Estudos de População*. v.23, n.1. jan./jun. 2006.

YAZBEK, Carmelita. *Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social*. Serviço Social e sociedade. São Paulo: Cortez, n. 56, mar.1998.