

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
TATYANE KAREN DA SILVA GOES

A ideia de *crise* na previdência social brasileira

Goiânia-GO
SETEMBRO/2010

TATYANE KAREN DA SILVA GOES

A ideia de *crise* na previdência social brasileira

Dissertação apresentada ao Mestrado Interdisciplinar em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, com o objetivo de análise da ideia de *crise* na previdência social brasileira, para a obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Eliane Romeiro Costa.

Goiânia-GO
SETEMBRO/2010

TATYANE KAREN DA SILVA GOES

A ideia de *crise* na previdência social brasileira

Dissertação apresentada ao Mestrado Interdisciplinar em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, com o objetivo de análise da ideia de *crise* na previdência social brasileira, para a obtenção do grau de Mestre.

Data de Aprovação: ____ de _____ de 2010

Profa. Eliane Romeiro Costa
Doutora em Direito – Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo

Prof. Germano Campos Silva
Doutor em Direito – Universidad Complutense de Madrid

Prof. Ademir Alves da Silva
Doutor em Serviço Social – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RESUMO

O presente trabalho pretende estudar e analisar a ideia de crise na previdência social que a mídia repassa para a opinião pública de forma a desmistificar a premissa de que a previdência social brasileira encontra-se falida financeira, política e socialmente.

Para tanto, faz-se uma trajetória do Estado liberal, o Estado social-democrata e o neoliberalismo, para que se compreenda o nascedouro do instituto da previdência social e recentemente da seguridade social. Demonstra-se a organização da previdência social e os fatores que interferem em sua evolução, como a mudança da sociedade, da organização estatal e da economia.

Compreende-se que de fato o momento da previdência é de mudança, já que os modelos previdenciários até hoje adotados são reflexos de uma sociedade que não mais existe, assim o que “maquia-se” como crise é uma evolução necessária do modelo de previdência para corresponder aos novos riscos sociais existentes, há nova sociedade existente.

Palavras-chaves: liberalismo, *Welfare-state*, previdência social e crise

ABSTRACT

This work intend to study and analyze the idea of crisis in Welfare that the media passes for public opinion to demystify the premise that Brazilian Welfare found bankrupt financial, politically and socially.

Thus shows the trajectory of the liberal State, social democratic State and neoliberalism, to understand the birthplace of the Institute of Welfare and Social Security recently. Depicts the organization of Welfare and the factors that interfere in its evolution as a change in society, the State organization and the economy.

Understanding that in fact the time of Welfare is changing as the social security models today are reflections of a society that no longer exists, therefore what make-up as crisis is a necessary evolution of the Welfare model to correspond the new existing social risks.

Keywords: Privacy, Liberalism, Welfare-state, Social Security and Crisis.

SÚMARIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| | |
| CAPÍTULO 1 – A EVOLUÇÃO E DEFINIÇÕES DE UM ESTADO SEM COMPROMISSO SOCIAL: O ESTADO LIBERAL | 13 |
| 1.1 Liberalismo, Concepções e Evolução | 14 |
| 1.2 A Descoberta do Poder de Manipulação: O Surgimento da Esfera Pública | 20 |
| 1.2.1 - Funções Políticas da Esfera Pública do Estado Liberal | 25 |
| 1.2.2 A Opinião Pública no Estado Liberal | 29 |
| 1.3 Neoliberalismo, o Resultado de uma Evolução | 31 |
| | |
| CAPÍTULO 2 – WELFARE STATE: HISTÓRIA E CONCEPÇÕES | 36 |
| a) Teorias do <i>Welfare State</i> | 41 |
| 2.2 Novas Teorias de Estado | 44 |
| 2.2.1 Novos Modelos de <i>Welfare State</i> | 48 |
| 2.3 A Seguridade Social e o <i>Welfare State</i> | 58 |
| 2.4 O Estado do Bem-Estar Social no Brasil | 64 |
| 2.4.1 A Constituição de 1988: Definindo Segurança Social | 75 |
| 2.4.2 Princípios da Seguridade Social | 80 |
| 2.4.3 Evolução e Aparecimento do Sistema de Assistência Social | 85 |
| 2.5 Previdência Social Brasileira | 91 |
| 2.5.1 Origem do Seguro Social Brasileiro Rumo à Universalização da Cobertura | 92 |
| 2.5.2 Princípios dos Regimes de Previdência | 101 |
| 2.5.3 Beneficiários do Sistema de Previdência Social | 105 |
| 2.5.4 Riscos Cobertos pelos Regimes de Previdência | 106 |
| 2.5.5 Financiamento da Previdência | 106 |
| 2.5.6 Reformas Previdenciárias | 113 |
| 2.5.6.1 Emenda Constitucional n. 20/1998 | 116 |
| 2.5.6.2 Emenda Constitucional n. 41/2003 e Emenda Constitucional n. 47/2005 | 119 |
| 2.5.7 A Influência dos Organismos Internacionais na Reforma da Previdência | 124 |

CAPÍTULO 3 – SEGURO SOCIAL E (IDEIA) DE CRISE NO SISTEMA

| | |
|---|------------|
| PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO | 128 |
| 3.1 Crise do Estado Liberal e do <i>Welfare State</i> | 130 |
| 3.1.1 Desafios do <i>Welfare State</i> | 137 |
| 3.2 Crise do Fordismo | 139 |
| 3.3 Crise da Previdência Social no Brasil | 141 |
| 3.3.1 Crise Financeira da Previdência | 149 |
| 3.3.2 A Crise Política Previdenciária | 156 |
| 3.4 Tentativas de Soluções para a Crise da Previdência | 162 |
| 3.5 Ajuste e “Aproximação” das Regras dos Regimes de Previdência Social no Brasil ... | 173 |
| | |
| CONCLUSÃO | 180 |
| | |
| REFERÊNCIAS | 184 |

INTRODUÇÃO

O tema proposto tem grande relevância não apenas na esfera científica e jurídica, como no âmbito social.

Estudar e tentar desvendar o que se entende como crise da previdência após a Constituição Federal de 1988, é sobremaneira desafiante. Haja vista, que quando se pensa em crise da previdência ou simplesmente na previdência social, a opinião pública e o senso comum visualizam um grande “rombo” financeiro e o imenso peso que representa para o erário, sempre caracterizando a previdência como algo oneroso para o Estado e insuficiente para o indivíduo.

Entretanto, poucos compreendem que um país assistido por uma previdência social estruturada e com alto índice de inclusão previdenciária, equivale a ter seus direitos sociais e individuais consolidados e efetivados, e que corresponde a um país desenvolvido socialmente.

A previdência está intimamente interligada com o mercado de trabalho, com a inclusão dos cidadãos no mercado formal de emprego para que assim contribuam com a previdência e possam ter os riscos sociais cobertos pela seguridade social. De igual maneira, está relacionada com a economia que, se fortalecida, contrata mais trabalhadores, incluindo-os previdenciária e socialmente. E indiscutivelmente a previdência é uma das formas de exercer o direito à cidadania, afinal estará participando ativamente de um direito social.

A inclusão previdenciária efetiva acarreta a menor busca da população por assistência social e por políticas públicas destinadas às classes de baixa renda, ao garantir um ganho mínimo, a aposentadoria, quando a força de trabalho encontrar-se em situação vulnerável, seja pela idade avançada, reclusão, acidente, invalidez ou maternidade, riscos sociais cobertos pelo sistema previdenciário brasileiro, logo se permite a inclusão social.

A ideia de crise que se propaga leva ao descrédito desse instituto perante os cidadãos, acarretando a ausência de contribuição de facultativos, nos programas de inclusão dos trabalhadores de baixa renda, nas fraudes de contribuições por valores abaixo do efetivo salário, entre outras atitudes que venham a acarretar a ausência de contribuição previdenciária. Atitudes essas que prejudicam não só o indivíduo que ao necessitar da contraprestação estatal estará em situação vulnerável, como o Estado que não arrecadará para o benefício que é contributivo direto e despenderá valores para políticas públicas assistenciais não contributivas, ou seja, o indivíduo que não contribuir para a previdência poderá necessitar da assistência social, que no Brasil apresenta critérios rígidos para eleição do público alvo.

Diante do desafio jurídico, científico e social houve a proposta da presente dissertação, em tentar desvendar a crise, as crises ou simplesmente a ideia de crise que ronda a previdência social brasileira. É de fato uma crise ou mera adequação do sistema ao novo modelo de sociedade? Seria um novo sistema previdenciário ou simplesmente o fim dessa proteção estatal?

Inúmeras são as possíveis respostas, as tentativas para desvendar a ideia de crise da previdência social brasileira, podendo entender sendo ela cíclica, com a adaptação do modelo existente aos novos riscos sociais e à economia globalizada. Compreendê-la como fruto da manipulação dos atores políticos que se utiliza da mídia para divulgar à opinião pública e confunde-la com a seguridade social, ou mesmo como resultado do fim do Estado de bem-estar social e o que se intenta é a privatização dos setores que para o Estado gere ônus e a aceitação das reformas que aumente a arrecadação para o erário.

Assim, para alcançar a complexidade do tema proposto utilizará o enfoque sistêmico na elaboração da dissertação, ou seja, uma abordagem totalizante no qual através da integração das ciências sociais, permite-se entender uma determinada realidade. A seguridade social e a crise do Estado provedor se interpretam por um sistema no qual pode ser observado sob diferentes focos, tais como: social, econômico, político e jurídico.

Verifica-se necessário, para tanto, definir o que é *Welfare State* ou Estado do bem-estar social, sua origem, desenvolvimento, suas críticas e a crise que desencadeou no final do século XX, tendo como objeto a seguridade social, demonstrará e definirá as crises que afetam o sistema de previdência social após a Constituição Federal de 1988 e apontará os novos modelos de Estado e consequentemente de previdência social.

O tema é abordado por inúmeros estudiosos, e não pode ser analisada a crise da previdência sem contextualizá-la no Estado providência e descrever a evolução deste e a crise do mesmo.

O *welfare state*, social-democracia, Estado provedor ou providência apresenta características específicas que no decorrer da história inúmeras vezes definiu-se, tendo como grande expoente sobre o *welfare state* Gosta Esping-Andersen. Autor que embasa o presente trabalho, através de sua abordagem neoliberal do *welfare state*.

Gosta Esping-Andersen identifica e organiza as várias modalidades de *welfare state*, em diversos países, demonstrando que as características do Estado provedor modificam-se conforme as características específicas da organização política, econômica e social dos países, o que resulta na impossibilidade de um tipo puro de *welfare state*.

O modelo social-democrata para efetivar a interferência na sociedade implantou direitos sociais até então desconhecidos ou irrelevantes, tornando o Estado garantidor de inúmeros riscos sociais.

Entre os avanços sociais, tem-se a previdência social, proteção social que o Estado concede aos seus cidadãos através de contribuições destes, quando algum dos riscos “segurados” são constatados a cobertura estatal se implementa, como a idade avançada ou a morte há a cobertura estatal destes riscos.

O Estado-provedor apresentou-se como o rompimento com o liberalismo clássico, para suprir as necessidades do indivíduo diante da insuficiência do modelo liberal de Estado. O novo modelo estatal, a social-democracia, reformulou as funções e o alcance do Estado na esfera privada dos indivíduos, na economia, na sociedade. Essa

interferência é demonstrada na obra, também embasadora deste trabalho, de Habermas, “*A mudança estrutural da esfera pública*”.

Habermas demonstra, na obra citada, como o Estado “descobre” e inicia a utilização da opinião pública para legitimar as suas atitudes políticas. A modificação da esfera pública, a publicidade dos atos da Administração, a escolha dos atos que seriam publicizados para a população, são marcos na evolução estatal. Essa “descoberta” é até os dias atuais de extrema relevância para o Estado, no que tange a ideia de crise da previdência social brasileira, afinal, percebe-se que os atores políticos mantêm para a opinião pública a crise do sistema de previdência.

O ponto de discussão do trabalho é investigar a evolução do Estado para criação da previdência e o porquê e como se tem hoje a crise desta, ou se simplesmente trata-se de uma ideia difundida pelo Estado à mídia para propagar a crise e assim o descrédito da gestão estatal, conseqüentemente reduzindo suas obrigações perante os indivíduos e legitimando essa redução.

A crise em vários setores, e com destaque aos setores sociais, a partir da década de oitenta, o modelo social-democrata dá sinais de esgotamento e o papel do Estado tende a ser diminuído diante da teoria que ressurge: o neoliberalismo.

Assim, também faz-se necessário a abordagem de Pierre Rosanvallon sobre a crise fiscal da previdência social e do *welfare state*, a compreensão dos juristas previdenciários, como Feijó Coimbra, Wagner Balera e Rio Nogueira, além de inúmeros outros estudiosos do tema.

Para garantir a análise pretendida o primeiro capítulo trata da teoria liberal com o surgimento da esfera pública, do Estado sem responsabilidades sociais e que utiliza da publicidade de seus atos para “conduzir” a opinião pública conforme seus interesses, juntamente com a evolução desse Estado liberal e as funções políticas da esfera pública deste Estado. Ao final, trata-se da evolução da teoria liberal que denominou-se neoliberalismo.

A evolução do Estado remete-se ao *welfare state*, objeto de estudo do segundo capítulo, essa teoria estatal que representou um enorme avanço ao que diz

respeito aos direitos sociais. Esse é o motivo pelo qual é necessário analisá-lo com grande rigor, através de sua história, concepções, as teorias, os modelos e então pode-se alcançar o ponto alvo que é a previdência social.

No segundo capítulo tratará, ainda, da relação entre o *welfare state* e a seguridade social, que é fruto desse modelo estatal. Discorrerá sobre o *welfare state* no Brasil, a evolução social que é a Constituição Federal de 1988 e sua segurança social, os princípios da seguridade social, da assistência e da previdência social, com suas características e reformas.

Por fim, o terceiro capítulo remete ao tema central da presente dissertação, pois discorre sobre a análise da ideia de crise da previdência. Para alcançar a previdência social brasileira é preciso compreender as diversas crises que a antecede, como a crise do Estado liberal e do *welfare state*, conseqüentemente a crise do fordismo e os desafios do *welfare state* e então pode-se investigar a crise da previdência social brasileira, o enfoque financeiro, político, as tentativas jurídicas de solucioná-la e a aproximação dos regimes previdenciários no Brasil, tendente a uma menor responsabilidade do Estado quanto aos direitos sociais.

Assim, as ciências sociais, como o direito, a economia, a política, a sociologia, contribuem e complementam-se para que a ideia de crise da previdência social possa ser desvendada, diante de instituto de tamanha relevância social e política que é a previdência.

CAPÍTULO 1 – A EVOLUÇÃO E DEFINIÇÕES DE UM ESTADO SEM COMPROMISSO SOCIAL: O ESTADO LIBERAL

Inicia-se com o estudo da teoria liberal, pois antes de adentrar na social-democracia, no intuito estatal de prover as necessidades dos indivíduos, é interessante observar que há estudiosos que apontam o sentimento solidário do homem desde os primórdios, mesmo que de forma rudimentar. Estes acreditam que a partir do surgimento da humanidade, os indivíduos organizam-se coletivamente com a finalidade de se protegerem mutuamente, mencionando, inclusive, o pensamento de sobrevivência dessa coletividade ao armazenar alimentos para as intempéries futuras.

Entretanto, cientificamente, não se pode tomar como marco dessa organização estatal, pautada no social, nesses rudimentares de civilizações. Para tanto é necessário recordar a finalidade de organizar a vida comunitária em Estado, ou seja, garantir uma convivência justa e harmônica.

Meu ponto de partida foi a retomada da antiqüíssima noção de que a finalidade do governo e do Estado consiste na promoção da boa sociedade e de que *boa sociedade* quer dizer *sociedade justa*. (...) Incluído na velha noção que adoto está o corolário de que *também* cabe ao governo a *iniciativa* de produzir uma ordem social justa, de onde se infere que um governo, um Estado, pode ser considerado ilegítimo tanto pelo que faz – quando transgride os direitos fundamentais dos indivíduos – quanto pelo que deixa de fazer, ao descuidar das condições necessárias para que esses mesmos direitos se exerçam. (SANTOS, 1988, p. 14)

Assim, é fundamental compreender a organização estatal que precedeu a social-democracia, para entender a evolução que ocorreu, as modificações, o porquê da valorização social, o aumento das atividades do Estado e da intervenção na economia.

Todavia, para que seja compreendida a gênese histórica do Estado Social, é necessário que se faça um retrospecto histórico do Estado Liberal, modelo existente no período imediatamente anterior nos países ocidentais, onde cristalizaram-se as liberdades clássicas e foram garantidos, paulatinamente, os e garantias individuais. (SILVA, 2004, p. 116)

Desta maneira, faz-se interessante o estudo do Estado Liberal para melhor compreender o estado provedor social que o sucede, compreendendo o porquê do papel do Estado maximizado, na social-democracia.

1.1 Liberalismo, Concepções e Evolução

O Estado do Bem-Estar Social, ou social democracia prospera no momento em que o liberalismo entra em crise. No transcorrer da história, o Estado sempre assumiu uma organização, uma teoria para se estruturar. Em meados do século XVIII, iniciou-se a teoria Liberal, a qual pregava o mínimo de intervenção estatal.

O liberalismo advém conjuntamente com a opinião pública, que é a imprensa concedendo publicidade para os atos da esfera pública de forma “pensante”, o que permite a evolução da própria organização da sociedade e uma crítica da esfera pública, dos indivíduos ao poder estatal.

Diante da crítica da forma com que a esfera pública relaciona-se com a população, que a classe social emergente reunida nos cafés europeus, formando um público que estava no centro dos acontecimentos, a denominada população urbana instiga e exige uma evolução para que se organize um Estado liberal, no qual o centro de interesses do “poder” deveria ser o indivíduo e questiona-se a eficácia política desse direito público em torno da soberania absoluta do Estado.

A exigência é que esse Estado absoluto tenha limites, que a lei não seja simples e puramente a vontade do monarca, mas sim o limite de seus desejos, Habermas preceitua:

Os opositores contemporâneos, os monarcomacas colocam a questão de saber se a lei deve depender apenas do arbítrio do príncipe ou se a ordem dele emanada só deve ser aceita à base de alguma lei. (...) Sim, contra o inimigo comum se conjugam, ainda no caso de Montesquieu, as duas linhas de frente, a ponto de se tornarem indistinguíveis. O único critério confiável de diferenciação entre a polêmica mais recente e a antiga é o conceito rigoroso de lei e que não alberga apenas a justiça no sentido de direitos bem adquiridos, mas legitimidade por emanção de normas gerais e abstratas. (Habermas, 2003, p. 70)

A necessidade de leis que sejam legítimas, que se originem de um poder legítimo, que sejam condizentes e consoantes com a necessidade do povo e tragam estabilidade, segurança jurídica para os governados. É o que Montesquieu ensina ao descrever: *“Quem tiver o poder legislativo ou supremo de qualquer comunidade, está obrigado a governar através de leis estáveis, promulgadas e conhecidas pelo povo, e não através de decretos extemporâneos.”* (Montesquieu apud Habermas, 2003, p. 70)

Com a concepção de lei garantidora ou atestadora do poder do governante, assume relevância o papel do legislativo, das assembleias dos estados. Apresentando paralelamente a inversão do princípio da soberania absoluta, sem regras, sem normas, sem leis; instigando a esfera pública e a privada para a criação de leis permanentes; reduzindo a dominação do detentor do poder; intentando uma norma que caminhe ou conduza para a justiça liberal.

Na discussão do que venha a ser essa lei justa, muitos estudiosos tentam conceituá-la como um consenso comum ou a razão humana, a verdade é que mais uma vez pode-se dizer que a lei justa é a que expressa a opinião pública e essa opinião poderá ser manipulável através da imprensa.

O público pensante dos “homens” constitui-se em público dos “cidadãos”, no qual ficam se entendendo sobre as questões da *res publica*. Essa esfera pública politicamente em funcionamento torna-se, sob a “constituição republicana”, um princípio de organização do Estado liberal de Direito. (...) A própria legislação se baseia na “vontade do povo decorrente da razão”, pois leis têm sua origem empiricamente na “concordância pública” do público pensante: por isso é que Kant também as chama de leis públicas, diferenciando-as das leis privadas que, como usos e costumes, não têm necessidade de serem reconhecidas expressamente. (...) Ora, essa não pode ser nenhuma outra vontade senão a do povo todo (todos decidindo sobre todos e, com isso, cada um sobre si mesmo)” (HABERMAS, 2003, p. 131)

Ressalta-se que essa lei advinda da “concordância pública” de um público pensante é restrita àqueles considerados como detentores do pensamento (burguesia) e restringe essa concordância ao que é e como é repassado a esse público pensante.

“O processo crítico, que as pessoas privadas que raciocinam publicamente avançam contra a dominação absolutista, entende a si mesmo como apolítico: a opinião pública quer racionalizar a política em nome da moral. (HABERMAS, 2003, p. 126).”

A teoria liberal, que dá origem a essa evolução, iniciou-se em 1776 com a publicação da obra *A riqueza das nações* por Adam Smith, considerado o ‘pai’ do liberalismo clássico, com a concepção de que o mundo seria justo, racional, eficiente e produtivo se prevalecesse a mais livre iniciativa, se as atividades econômicas fossem livres, assim como os indivíduos sem qualquer regulação do Estado.

Nas palavras de Reginaldo Moraes, o Estado de Adam Smith, “*Prega a necessidade de desregular e privatizar as atividades econômicas, reduzindo o*

Estado a funções definidas, que delimitassem apenas parâmetros bastante gerais para as atividades livres dos agentes econômicos” (MORAES, 2001, p. 13).

O indivíduo deve ser livre e poder participar da esfera pública, ter poder de compra; a própria cultura passa a ser mercadoria e há o intento de torná-la ampla o suficiente para que todos possam alcançá-la. Em outras palavras, o próprio pensamento crítico é comercializado pela imprensa, o cidadão é concebido como consumidor de pensamento, viciando a vontade pública. Nesse contexto, a filosofia, a arte, a música passam a ser mercadorias para uma visão crítica de mundo, sendo parte fundamental para o que a humanidade conheceu como iluminismo.

Percebe-se que a intenção liberal de diminuir o tamanho do Estado não apenas diante da economia, como também do indivíduo, não promovendo regulamentações sociais, políticas públicas, mas apenas os serviços essenciais de utilidade pública, sem qualquer interesse da iniciativa privada em executá-los, sem proteger a universalidade dos indivíduos, permitindo a livre concorrência para que os mais esforçados prevaleçam, alcancem o sucesso.

A ideia em que o indivíduo pode acumular capital exercendo atividades que até então era do Estado, pois a imagem que se apresenta é de um Estado péssimo gestor e tendente à falência de setores, na atuação do indivíduo origina capital, riqueza e possibilidade de desenvolvimento econômico e social.

Essa ideia liberal encontra reflexos sociais na própria organização familiar da época, a individualização dos indivíduos na sua própria família, até então o grande símbolo de esfera privada. Na arquitetura é possível se observar os cômodos comuns da residência cada vez menores para que o indivíduo permaneça só, as famílias passam a ser de aparências para os encontros sociais, e esse isolamento é visto como positivo, como uma evolução social e política necessária.

Assim, a relação entre Estado e indivíduo é proclamada pela liberdade do indivíduo acima de tudo. É um bem, um direito supremo, logo, o liberalismo seria a expressão máxima de liberdade. A defesa do Estado liberal é de interferência mínima do Estado, o governo mínimo e a liberdade máxima do indivíduo. Habermas cita Riehl, em um trecho que resume com simplicidade o momento liberal para fins da esfera privada:

“(...) processo de privatização que, como ele mesmo uma vez afirma, faz com que a casa se torne mais habitável para o indivíduo, porém mais estreita e pobre para a família.” (Riehl apud Habermas, 2003, p.62)

O que acontece no momento liberal é o total rompimento da esfera privada que havia até então, pois à família seu maior símbolo é desfeito para a valorização do indivíduo de forma isolada. E paralelamente à esfera pública, já que o Estado liberal pretende um total “desfazimento” da estrutura estatal para que o Estado arque com o mínimo possível de responsabilidade para com a sociedade e, inclusive, permita que os indivíduos explorem economicamente aquilo que estava no poder do Estado, mas tem interesse financeiro para o indivíduo.

A mudança na organização social é tamanha que os locais tidos como para a família, passa a servir para a formação da sociedade, do interesse desses indivíduos em conjunto, como ocorre com o salão, com os cafés, com a própria cultura que passa a ser mercadoria. E a opinião pública é, agora, vendida pelos detentores do meio de comunicação.

A ‘mão invisível’ do mercado, conforme a doutrina liberal regularia as relações entre os indivíduos e o Estado. Pois, nessa concepção, o lucro e a motivação do interesse próprio são inclinações fundamentais da natureza humana e necessárias até mesmo para a manutenção da família, sendo os responsáveis pelo desenvolvimento social e econômico.

Mais uma vez afirma-se que o mercado é o melhor caminho para gerar eficiência, justiça e riqueza. Eficiência, porque propicia o uso mais eficaz das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui o trabalho de modo mais econômico. Justiça, porque estimula a dedicação ao trabalho e recompensa a engenhosidade. E riqueza, já que, pelo aumento de volume de produtos, difunde-se o benefício. Os resultados da liberdade econômica são a paz e a harmonia internacional. (MORAES, 2001, p. 16)

A doutrina liberal exalta a livre iniciativa, a criatividade, a inovação, o trabalho, a propriedade. Resultando em um sistema ordenador, coordenador das atividades humanas, regulamentado conforme a oferta e a demanda, que estabelece a organização, a produção, o investimento, a qualificação... a vida econômica e social.

Reginaldo Moraes cita Adam Smith que sintetiza a harmonia do mercado na relação com os indivíduos:

Assim é que os interesses e os sentimentos privados dos indivíduos os induzem a converter seu capital para as aplicações que, em casos ordinários, são as mais vantajosas para a sociedade [...]. Sem qualquer intervenção da lei, os interesses e os sentimentos privados das pessoas naturalmente as levam a dividir e distribuir o capital de cada sociedade entre todas as diversas aplicações nela efetuadas, na medida do possível, na proporção mais condizente com o interesse de toda a sociedade. (SMITH apud MORAES, 2001, p. 14)

Assim, Smith acredita que o mercado faria uma auto-regulação, o que foi denominado de a “mão invisível” do mercado, a qual ditaria a necessidade de consumo da esfera privada, bem como o dever de produção do mercado e em consonância o devido papel do Estado.

Para batizar esse aparente milagre, Smith cunhou uma expressão que ficaria famosa: a sua “mão invisível” do mercado tornou-se a fórmula preferida dos economistas liberais. Segundo suas palavras, o novo sistema seria óbvio e simples, ainda que, ao longo da história, tivesse encontrado tantas dificuldades para se afirmar: (MORAES, 2001, p. 14)

Tamanha a liberdade pregada por Smith que se evidenciam nas palavras de *A riqueza das nações – investigações sobre sua natureza e suas causas*, nas quais prega a eliminação dos sistemas e a imposição do sistema óbvio e simples da liberdade natural. *“Deixa-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade de ir em busca de seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas.(SMITH apud MORAES,2001, p.14) ”*

A teoria liberal é inflexível ao determinar que o mundo só será livre, justo e rico se possibilitasse a liberdade, o fim das regulamentações estatais. Pois, o mundo liberal estimulando o trabalho do indivíduo e premiando sua criatividade estaria realizando justiça. Logo, a liberdade econômica, sem qualquer intervenção estatal, resultaria, como citado, na paz e na harmonia internacional.

A concepção liberal clássica dos limites da ação do Estado deriva de uma proposição fundamental básica: a de que só é legítima a ação estatal absolutamente necessária a de que só é necessária a ação que visa a preservar a segurança individual dos governados. (...) Em outras palavras, a definição do exercício legítimo da soberania implica em uma concepção que dicotomiza o universo social em duas regiões: uma, pública, administrada absolutamente pelo poder político – e é por isso que se torna ilegítima a resistência ao governo, já que nesta região os governados abdicaram plenamente de sua soberania; outra, privada, pré-política, governada plena e absolutamente pela soberania individual de cada cidadão, e absolutamente inviolável pelo Poder Público. (SANTOS, 1988, p. 19)

Assim, o Estado liberal apresenta definida a atuação estatal, com limites claros. A autonomia individual é inviolável pelo Estado e as funções deste são restritas a regulamentações para que a sociedade e a economia se auto-regulem de acordo com o mercado.

Os maiores inimigos da teoria liberal eram: a regulamentação estatal e as corporações, criticando ferozmente o mercantilismo. Pois, conforme a doutrina liberal, esses fatores eram verdadeiros entraves da liberdade econômica e individual.

A ordem política liberal caracterizava-se por dois princípios: a procura do interesse próprio conduz ao ajustamento entre os indivíduos e a uma determinada harmonização dos diferentes esforços de vontades. E o poder político tendo que ser cuidadosamente limitado pelas leis, ou seja, o Estado ainda teria seu 'lugar', mas esse seria restringido. Reginaldo Moraes, explica com as palavras de Adam Smith:

Segundo o sistema da liberdade natural, ao soberano cabem apenas três deveres: três deveres, por certo, de grande relevância, mas simples e inteligíveis ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto de um indivíduo ou de um pequeno contingente de indivíduos, embora muitas vezes ele possa até compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade. (SMITH apud MORAES, 2001, p. 21)

Com essas palavras, Smith delimita o que considerava dever estatal. As demais atividades regulatórias, políticas públicas, intervenção na economia entre outros, deveria ocorrer naturalmente pelo próprio mercado. Mas, como se observa, a teoria liberal torna-se insuficiente:

Algo em comum surgia no seio dos debates teóricos de então: as políticas econômicas de corte liberal, até então predominante, 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 macroeconômicos de crescimento estável, abrindo espaço para um vasto campo teórico sobre o papel do Estado nas economias capitalistas. (LEAL, 1990, p. 3)

Assim, a crise de 1929 deflagrou a incerteza da capacidade do liberalismo e propiciou o surgimento de teorias já defendidas, mas não disseminadas socialmente.

Entre essas, destaca-se a doutrina de Keynes, o Estado do bem-estar social, *welfare state*, provedor ou social-democracia que tem como marco o livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, de John Maynard Keynes em 1936, mas nesse abordava problemas analisados desde os anos 20.

1.2 A Descoberta do Poder de Manipulação: O Surgimento da Esfera Pública

Para compreender as mudanças da previdência social no século XXI, vinte anos após a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, é necessário visualizar o surgimento da esfera pública provedora das necessidades sociais e as modificações pelas quais passou até resultar no que pode ser analisado nos dias atuais.

Ao rever a história, percebe-se que no início da organização estatal, nas pólis gregas, o Estado era, como ainda hoje é, o poder público. Cabendo-lhe promover o bem público, a harmonia de todos os cidadãos, pode-se se lembrar de Rosseau em seu contrato social, no qual os indivíduos dispõem de parte de sua liberdade para o Estado, a fim de que este promova a harmonia da sociedade, o bem comum, sem muitas vezes alcançá-lo.

O Estado surgiu com esse intuito, de promover o bem comum, no entanto, ressalta-se que os cidadãos dessa época eram restritos aos homens, que detinham posses, não existindo direito de mulheres, crianças ou homens adultos sem posses, e salienta-se que a esfera pública tida como o Estado, intocável e inalcançável, era muito bem delimitada na esfera privada, na qual o maior símbolo era a família.

Na pólis grega, a esfera pública tinha grande importância, pois é a partir desse marco que se passa a estender a liberdade de dentro de sua casa para algo além, bem como a dominação que os cidadãos tinham no interior de seus lares para a esfera pública. Foi essa concepção de público que se repassou como clássico até a atualidade.

Habermas demonstra como essa ideologia de público e privado foi transmitida no tempo:

Inicialmente, ao longo de toda a Idade Média, foram transmitidas as categorias de público e de privado nas definições do Direito Romano: a esfera pública como *res publica*. É verdade que elas só passam a ter novamente uma efetiva aplicação processual jurídica com o surgimento do Estado moderno e com aquela esfera da sociedade civil separada dele: servem para a evidência política, bem como para a institucionalização

jurídica, em sentido específico, de uma esfera pública burguesa (HABERMAS, 2003, p. 16).

Esse entendimento de Habermas ocorre porque durante a Idade Média, a organização social no sistema feudal impossibilita qualquer concepção mais profunda de esfera pública, já que os cidadãos organizavam-se em volta de seu senhor, sendo esse o representante de poder nessa esfera minimalista pública, momento em que a esfera privada, a família, coincide com a esfera pública, pois a organização social e política era restrita aos feudos. A delimitação do feudo entre servos e senhores estava nítida. Habermas demonstra esse entendimento:

Dominação fundiária (e a vassalagem que dela deriva), quintessência de todos os direitos individuais de dominação, pode ser ainda entendida como *jurisdictio*; não se submete à antítese de domínio privado (*dominium*) e autonomia pública (*imperium*) (...) Assim, parece-me compreensível que a autoridade “privada” e “pública” fundem-se numa inseparável unidade, já que ambas são a emanção de um único poder, sendo também compreensível que estejam ligadas aos bens fundiários e que possam ser tratadas como direitos privados bem adquiridos (HABERMAS, 2003, p. 18).

Antes de avançar na compreensão histórico-política do nascimento da esfera pública e conseqüentemente da privada, deve-se ter a ideia inicial que define essas expressões. A esfera pública desde seu nascedouro remete-se a coisa pública, *res publica*, algo de uso comum de todos, objetivando o bem-comum ou o bem público. A esfera privada ou particular define-se pelo contrário do público, ou seja, o que não for público é privado, assim é o particularizado, separado, individualizado, tendo como grande símbolo a família.

A esfera pública encerra onde se inicia a esfera privada, logo, quanto maior torna-se a esfera pública menor surge a esfera privada, motivo pelo qual a organização política, estatal e social da humanidade vive em uma constante “gangorra”, na qual, por época, valoriza o público maximizando-o ao extremo e, em contra-partida, diminui-se o privado, enquanto em seguida, eleva o privado ao posto máximo desvalorizando o público.

A concepção clássica da *res publica*, de Cícero, citado por Bobbio, compreende “*definição ciceroniana de res publica, segundo a qual essa é uma “coisa do povo” desde que por povo se entenda não uma agregação qualquer de homens, mas*

uma sociedade mantida junta, mais que por um vínculo jurídico, pela utilitatis comunione” (Cícero apud Bobbio, 2007, p. 15).

O certo é que no decorrer da história nem sempre esse conceito clássico é observado. Por vezes a esfera pública é compreendida por um pequeno grupo determinando a vontade e a necessidade do que venha a ser utilidade comum, como na Idade Média em que o privado era compreendido como privilégios e imunidades, diante da esfera pública.

Com o fim da Idade Média, momento histórico que os renascentistas têm como idade das trevas, pois o nascimento do absolutismo, do capitalismo mercantilista é uma ruptura com o antigo e o surgimento de uma nova cultura, de uma nova estrutura estatal, o nascimento de uma esfera pública e privada, emanada da burguesia que será a classe impulsionadora de vários marcos históricos e políticos a partir de então.

A burguesia, classe que inicia sua influência no âmbito econômico resultando em profundas modificações na esfera política, é aberta às mudanças, como também entende como necessárias tais mudanças para que possam exercer o poder político, e sua organização econômica que consiste no pré-capitalismo, sistema de troca de mercadorias, acarreta a troca de informações, de conhecimento, o que evolui as organizações sociais.

Com a evolução das trocas de mercadorias, originando no mercantilismo, surge o Estado Moderno, que então revela a esfera do poder público, concretizando-se em administração e exercício permanente. Justamente nesse contexto é que se passa a compreender como “público” o que é estatal. Estado esse que não mais se encontra nas mãos de uma única pessoa, mas de uma organização investida de autoridade que se mantém pela força.

A economia é então de interesse geral e com interferência do próprio poder público, Habermas cita importante pensamento de Hanna Arendt neste contexto:

É nesta esfera privada da sociedade que se tornou publicamente relevante que Hanna Arendt pensa quando ela caracteriza, em contraposição à sociedade antiga, a relação moderna entre esfera pública e esfera privada mediante a formação do “social”. “A sociedade é a forma de vida conjunta em que a independência do ser humano em relação a seu semelhante ocorre em função da própria sobrevivência e não, de outro modo, de um significado público

onde, em decorrência disso, as atividades que afinal servem para a manutenção da vida não só aparecem publicamente, mas podem inclusive determinar a fisionomia do espaço público”(Hanna Arendt apud Habermas, 2003, p. 33).

Com essas palavras, Hanna Arendt demonstra que a sociedade que aparentemente é a convivência harmônica, nada mais seria do que a sobrevivência dos indivíduos independentes entre si e, que o público que acarreta tamanha importância nada mais significaria que a concretização do que é fundamental para essa sobrevivência, de modo que se concretiza no público e influencia e demarca o espaço público.

A concepção de Hanna Arendt é de certa forma individualista e o que poderia se tomar como “pensamento liberal”, no que tange a “desfazer” a sociedade enfocando o indivíduo isolado e o observa como sobrevivente da ordem social que se formou, tornando a própria esfera pública mecanismo essencial para manter a ordem nos moldes em que se encontra.

E essa evolução da organização estatal, por assim dizer de uma esfera pública delimitada, cria outro instrumento que até os dias atuais apresenta enorme importância: a imprensa, a mídia.

A imprensa que manipula e decide o que será importante para o público e até mesmo para o privado, cria necessidades no indivíduo, faz a opinião pública oscilar para onde pretende “levar” a humanidade.

Quando o Estado “enxerga” a influência e a importância da imprensa, utiliza-a para as intenções da administração, sendo assim conhecido o que a administração gostaria que o fossem decretos, portarias, tornando-os públicos.

A intenção da Administração consistia, como ainda hoje consiste quando utiliza a imprensa, em demonstrar para seu povo, seus “súditos”, o que é apresentável da esfera pública para que a esfera privada, que os indivíduos reconheçam a esfera pública como legítima e necessária para a vida em sociedade, influenciando a população e mantendo-se no poder.

Na área econômica o crescimento do Estado é acompanhado pelas grandes companhias manufatureiras, pois os pequenos burgueses, as corporações de

profissionais, de artesãos são “esmagados” socialmente pelas grandes organizações mercantis, transcendendo o limite das cidades e ligando-se diretamente aos Estados.

O que surge nesse momento dará origem, no século atual, ao que conhecesse como economia globalizada, pois o mercado local perde importância para a economia nacional, regional (através dos blocos econômicos) e mais recentemente para a economia mundial.

A população, o cidadão é tratado, a partir de então, como consumidor, para que supra a necessidade de consumo que o mercantilismo exige. Na necessidade mercantilista, nos anseios pessoais dos cidadãos, o Estado começa a interferir nas relações, ditas, privadas. Conforme Habermas:

Não por causa dos famosos decretos sobre as vestimentas, mas em função dos preços das taxas e dos impostos, sobretudo em função das intervenções públicas na economia doméstica privatizada é que se constitui, finalmente, uma esfera crítica: quando há falta de trigo, é por meio de um decreto que se proíbe o consumo de pão às sextas-feiras. (HABERMAS, 2003, p. 38)

Quando há a interferência do Estado de tal maneira que influencia no livre arbítrio concedido ao cidadão, a própria esfera privada instiga-se na necessidade de uma zona crítica, entre a esfera pública e a privada, para que possa levar à população uma visão crítica, pensante, papel assumido pela imprensa.

Mas, deve-se destacar das palavras de Habermas, que um dos instrumentos utilizados pelo Estado para interferir, manipular o interesse privado são os tributos, o mesmo meio que futuramente a própria organização estatal utilizará para manipular o privado, através de investimento desses valores nas políticas públicas que, por algum tempo, serão ideologicamente formas de manter o poder nas mãos de quem o detém, garantindo a “admiração” dos “súditos” carentes e necessitados da “piedade” estatal pelos administradores públicos.

Fato que em tempos depois será o estrangulamento dessa organização estatal, pois os contribuintes serão “sufocados” pela onerosidade excessiva da carga tributária e falha da prestação dos serviços públicos de qualidade para a universalidade dos “súditos”, atingindo tão somente a população próxima a miserabilidade.

A esfera pública que passa a ser criticada, publicizada, nada mais é que uma esfera privada no poder, comandando e determinando as necessidades que dirigirão o Estado.

A evolução do surgimento estatal cria uma organização política, econômico e social que até no século XXI apresenta relevância pelas novas roupagens a que se presta, o liberalismo que, atualmente, encontra-se evoluído pela forma de neoliberalismo.

1.2.1 - Funções Políticas da Esfera Pública do Estado Liberal

A função política da esfera pública inicia-se justamente no século XVIII, com a prática das assembleias de estado querendo ter influência nas decisões estatais e tem forte interferência do público pensante, para que legitime as reivindicações da esfera privada.

Mais uma vez a imprensa assume importância pois, sem censura, tornam-se permitidos os debates políticos na mídia, possibilitando transformar e interferir em decisões políticas, tornando a esfera pública em função política, órgão do Estado. No século XXI, essa mesma imprensa, através desses mesmos debates e da publicidade que é permitida aos atos públicos interfere e modifica as decisões políticas.

Diante dessa possibilidade de debater as questões políticas, o poder torna-se duplamente público, como Habermas esclarece:

Institucionalizados, tais comentários e tais críticas de medidas da Coroa e de deliberações do Parlamento, modificam a natureza do poder público, chamado agora perante o fórum do público. Através disso, o poder torna-se “público” em duplo sentido. O grau de desenvolvimento mede-se daí por diante pelo grau de discussão entre Estado e imprensa, desenrolando-se isso ao longo de todo o século. (Ibidem, p. 78)

A possibilidade de discussão com a imprensa das decisões políticas existe devido à formação de uma esfera privada que critica e participa da esfera pública, no sentido de poder público. Este Estado se torna público no sentido de ser mostrado aos “súditos” as decisões tomadas pelos que estão no poder, pois a esfera crítica privada não mais deseja que os atores do poder sejam o próprio poder, o próprio Estado, desejando que atuem estando no poder.

Nos países em que economicamente nasce uma indústria e uma classe burguesa politizada, essa começa a chegar ao poder, como na Inglaterra. Modifica-se a conduta do Parlamento, o próprio monarca com o passar do tempo torna-se uma figura “decorativa”, perdendo sua função política. E a modificação dos atores políticos torna públicos, de fato, os atos da esfera pública.

Apesar de começar a renovar os atores políticos que alcançam o parlamento, ainda não há partidos políticos, pois o povo politizado organizava-se em ligas, informais, sem qualquer organização partidária, tanto o é que apenas no século XVIII, e aí se tem a consonância com a organização liberal de estado, é que serão criados os partidos políticos, e apenas no século XIX, em países como a Inglaterra, é que irão ampliar o voto à classe média alta.

Ainda assim, a discussão quanto à ampliação dos direitos eleitorais se estende por mais quatro decênios; por fim, dois anos depois da Revolução de Julho, é homologada a *Reform Bill*, através da qual é revista a obsoleta divisão por distritos eleitorais e passa a ser concedido também à classe média alta (na qual se recruta a massa do público politizado) o direito de participação política: de cerca de 24 milhões de habitantes, agora quase meio milhão passa a poder votar. Nessa fase de transição, as condições para um *government by public opinion* são complementadas com o assim chamado *Tamworth Manifestum* de Peel: pela primeira vez, um partido publica o seu programa eleitoral. (Ibidem, p. 85)

Habermas apresenta modificações que demonstram a ruptura com o antigo e o surgimento de uma nova esfera pública liberal, na qual o indivíduo participa do Estado, e não o inverso, e uma mudança da esfera privada crítica e interessada no que ocorre no Estado, na política. Pois sabe-se que os reflexos das decisões nos órgãos estatais são sentidos diretamente pela esfera privada, e como se almeja a liberdade do indivíduo, deve-se garantir que o Estado não irá adentrar na esfera privada, na liberdade individual do cidadão.

Essas modificações políticas não se restringem a Inglaterra, pois em todo continente europeu surge uma esfera privada politizada, um público crítico, pensante, que se organiza em partidos políticos, para que sua opinião, “opinião pública” possa ser observada ao tomarem decisões.

As funções políticas da esfera pública passam a integrar a constituição dos Estados europeus, principalmente a Constituição Francesa após a Revolução, mas além

de estar na constituição, de ser princípio basilar, é uma ideia que influencia toda a Europa.

A ideia da Revolução Francesa é um marco histórico em todos os países, sendo o ponto inicial que possibilita a opinião pública tornar-se direito à livre comunicação de ideias, o que de fato é um dos maiores direitos do ser humano, direito esse de cunho liberalista.

A esfera pública politizada torna-se nesse estado liberal mínima para que o indivíduo seja valorizado e livre para desenvolver-se e desenvolver a economia, tanto é que Habermas ilustra essa esfera pública como mera mediadora de interesses privados:

A esfera pública com atuação política passa a ter o status normativo de um órgão de automediação da sociedade burguesa com um poder estatal que corresponda às suas necessidades. O pressuposto social dessa esfera pública “desenvolvida” é um mercado tendencialmente liberado, que faz da troca na esfera da reprodução social, à medida do possível, um assunto particular das pessoas privadas entre si, completando assim, finalmente, a privatização da sociedade burguesa. (HABERMAS, 2003, p 93)

Logo, o que se pode compreender é que a esfera pública torna-se acessória, seguindo o interesse da esfera privada que é o principal, de onde emana a vontade a ser respeitada, seguida, executada pelo setor público. Em outras palavras, a esfera pública será mínima o suficiente para não interferir na atuação da esfera privada, nas necessidades individuais, particularizadas, permitindo o que se conhece como livre-concorrência, que os melhores possam sobressair.

A intenção liberal é que as leis do Estado sejam como as leis de mercado, iguais a todos, sem particularizações, sem manipulações individuais, assim como o preço não sofre influência do proprietário, as leis do Estado não podem beneficiar indivíduos em detrimento de outros, sendo absolutamente iguais todos perante a lei, sem qualquer distinção, nem ao menos quanto às desigualdades existentes entre os indivíduos.

Essa ideia de liberdade absoluta que trará a igualdade não se torna legítima na prática, pois uma grande maioria de cidadãos, nessa situação de concorrência, de aparente igualdade de condições, não alcança possibilidade sequer de concorrer, pois a total liberdade dessa organização política não coaduna com a realidade social.

A função precípua da esfera pública no Estado liberal burguês é manter a opinião pública vinculada, aprovando as leis emitidas pelo poder legislativo do Estado, pois a intenção da burguesia é que a lei não seja objeto de dominação do Estado, devendo ser a vontade universal e racional, a opinião pública.

A intenção liberal fica ainda mais evidente quando é posto na constituição do Estado as ideias liberais, como a liberdade de expressão, de imprensa, de reunião, de associação, imputando, inclusive, função política às pessoas privadas, como o direito ao voto. Acrescenta-se nesse texto constitucional a liberdade do indivíduo, garantindo o direito à propriedade privada, a inviolabilidade da residência.

Ressalta-se que particularmente no Estado liberal, a propriedade, as posses do indivíduo são de extrema relevância, sendo responsável pela existência política do indivíduo: o ser humano é o que ele possui. Tal premissa é caracterizadora desse Estado Habermas descreve em sua obra:

Entrementes, o público tinha conquistado a sua configuração específica: é o público leitor burguês do século XVIII. Esta esfera pública continua literária também quando assume funções políticas; formação cultural é um de seus critérios de admissão – a propriedade é outro critério. (...) O censo, que regula o acesso à esfera pública politicamente ativa, pode, por isso, coincidir com o censo do imposto: já a Revolução Francesa toma-o como medida para diferenciar entre cidadãos ativos e passivos.

Esta limitação do direito eleitoral não precisava, no entanto, valer como limitação da própria esfera pública à medida que ela devia valer como a mera ratificação jurídica de um status originado economicamente na esfera privada, ou seja, o status do homem privado ao mesmo tempo educado e proprietário. (Ibidem, p.105)

Nas palavras citadas, percebe-se que a educação do homem estava ligada com a propriedade que ele possuía e conseqüentemente com a sua contribuição tributária.

O homem da esfera privada que participava da esfera pública, da política, era o proprietário, pagador de impostos e literato. E mesmo com a Revolução francesa que pregou a liberdade, a igualdade e a fraternidade restringiu-se aos que detinham poder econômico e acesso a cultura.

A teoria liberal acredita que tendo livre-concorrência, uma propriedade relativamente ampla e equitativamente distribuída de meios de produção (bens e força

de trabalho), seria possível uma compensação entre oferta e procura, que ocorreria naturalmente sempre. Essa combinação de requisitos, conforme o pensamento liberal, permitiria a igualdade de chances entre os indivíduos para conquistar o status de proprietário, por consequência de homem, podendo ter acesso à esfera pública.

1.2.2 A Opinião Pública no Estado Liberal

Relevante observar que com a esfera pública burguesa que nasce no Estado liberal, torna importante e relevante para a governança, para manter-se no poder atentar-se para a opinião pública, o que a intenção do povo pretende ou deseja de quem está no poder.

A opinião pública que para alguns é um juízo sem certeza, sem fundamentação, para outros estudiosos é uma consciência moral, a qual critica os vícios e as virtudes dos que estão no poder e do próprio poder.

A opinião pública encontra-se na esfera privada dos indivíduos, mas o posicionamento de Hobbes e Bayle de que a opinião pública não apresenta consequência no poder público, não prospera. Isto porque, para manter o poder público é necessária a aprovação do povo, para que o legitime.

Nesse cenário de uma opinião pública crítica e que toma dimensões além dos cafés, é que acredita-se que um bom governante deve atender a opinião pública, que em sua grande maioria é infalível. Habermas menciona “*Melhor está governada aquela sociedade em que as leis (lois) correspondem as opiniões (opinions) de algum modo enraigada*”(HABERMAS,2003, p.120).

Essa afirmativa comprova que governar com o apoio da sociedade, da opinião pública é pacífico, não acarreta desgaste para o governo, para as classes sociais, obedecendo à vontade do “povo”.

O desejo de que o governo fosse de tal forma legítimo que atendesse as vontades da opinião pública é expresso pelo discurso do deputado Bergasse, citado na obra de Habermas:

Vós sabeis que só pela opinião pública é que podeis alcançar qualquer poder para fazer o bem; vós sabeis que só por ela prevaleceu a causa do povo, por

tanto tempo tão desesperada; vós sabeis que diante dela todas as autoridades se calam, todos os preconceitos desaparecem, todos os interesses particulares se apagam. (BERGASSE apud HABERMAS, 2003, p. 122)

O conceito do parlamentar francês alcança a dimensão do que para a política representa a opinião pública. Até os dias atuais, século XXI, a opinião pública pode modificar toda a postura econômica e política de um país, pois qualquer poder deve se “inclinara”, se deseja manter-se no poder, à opinião pública.

Quando os políticos percebem a importância da opinião pública, somada com a imprensa, percebem que deve a Administração pautar-se no princípio da publicidade. Publicidade essa, não só dos atos da administração, para que se mantenha o poder, como para se chegar a ele. Assim, ao direito do voto deve ser possível uma escolha pautada no conhecimento dos representantes.

Em contrapartida, deve-se lembrar que essa publicidade não é absoluta, pois a opinião pública deve manter o poder, logo, somente pode ser visto aquilo que acredita-se fazer bem à imagem da Administração e dos administradores.

O papel da publicidade dos atos da esfera pública é de mediar a política com a moral, tornando a política racional e justa. Essa publicidade da política é necessária na construção liberal, pois o indivíduo deve ter conhecimento do que ocorre na esfera pública.

O público pensante dos “homens” constitui-se em público dos “cidadãos”, no qual ficam se entendendo sobre as questões da *res publica*. Essa esfera pública politicamente em funcionamento torna-se, sob a “constituição republicana”, um princípio de organização do Estado liberal de Direito. (...) As liberdades civis são asseguradas através de leis gerais; à liberdade do “homem” corresponde a igualdade dos cidadãos perante a lei (abolição de todos os “direitos natos”). (HABERMAS, 2003, p.131).

Nesse trecho da obra de Habermas, se verificam características profundas da organização estatal liberal, quais sejam: o império das leis, (o Estado liberal para conceder à esfera privada a liberdade desejada pela economia e a sociedade liberal, é necessário segurança do ordenamento jurídico, assim, as normas são pré-estabelecidas e seguras, feitas para durar); outra questão é que o homem (cidadão) encontra-se no centro de atenções, logo, há a criação de direitos fundamentais, tais como, propriedade, liberdade de opinião, inviolabilidade de domicílio, como já mencionado.

Ponto fundamental também assiste o princípio da isonomia liberal, no qual todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção, ou seja, os desiguais não são tratados por leis específicas, mas como todos os outros perante a mesma lei.

Essa delimitação certa de público e privado, permite que o Estado liberal não interfira em problemas sociais, pois o indivíduo deve se desenvolver diante da livre concorrência, para que cada indivíduo procure a felicidade e atenda a seus interesses. Lembre-se que o Estado anterior regulava as mínimas necessidades individuais, determinando através de decretos e tributos o que os “súditos” iriam consumir.

Evidente que a dominação do Estado liberal é legitimada pelas leis, por uma hierarquia de leis que são compreendidas pela racionalidade da opinião pública, ou seja, a esfera privada apoia, certifica o poder existente da esfera pública, impondo limites que devem ser respeitados por todos, para manter a liberdade necessária ao indivíduo.

1.3 Neoliberalismo, o Resultado de uma Evolução

Dentre as possibilidades de organizações estatais que surgiram no momento de crise do Estado providência, meados da década de 1980, encontra-se o novo liberalismo, denominado neoliberalismo, caracterizado por uma nova “roupagem” do liberalismo clássico, mas com sua essência voltada para a liberdade do mercado.

Tendo origem no final da Segunda Guerra, as idéias neoliberais são atribuídas ao economista austríaco Friedrich Hayek que publicou, em 1944, *O caminho da servidão*. Mas, foi com o trabalho de Milton Friedman, a partir da segunda metade da década de 1950, que as idéias neoliberais ganharam “maior nitidez formal e propositiva”. Na década de 1970, teorias ainda mais radicais surgiram em defesa do fundamentalismo neoclássico e da eficácia dos mercados desregulados. (cf Boron, 1994: 58-59) (BORON apud SILVA, 2007, p. 112)

As teorias de Estado são cíclicas oscilando entre tendências, mas buscando uma evolução da organização estatal. Com o neoliberalismo ressurgem os ideais liberais.

Aquilo que se tem chamado de neoliberalismo, como dissemos, constitui em primeiro lugar uma ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento. (...) Mas é um discípulo dele, o também austríaco Friedrich von Hayek, que terá o papel de líder e patrono da causa. Seu *O caminho da servidão*, lançado em 1944, pode ser apontado como um manifesto inaugural e documento de referência do movimento neoliberal. (MORAES, 2001, p. 27)

Da leitura extraída de Reginaldo Moraes, destaca-se que o livro *O caminho da servidão* tem como foco de combate o socialismo intrínseco nos partidos, bem como em qualquer hipótese de se criar um caminho alternativo entre capitalismo e socialismo. O neoliberalismo, evidentemente, acrescentou, remodelou o liberalismo clássico, para torná-lo atrativo econômica, social e politicamente.

Pode-se dizer que o neoliberalismo, de modo semelhante, é a ideologia do capitalismo na era de máxima financeirização da riqueza, a era da riqueza mais líquida, a era do capital volátil – e um ataque às formas de regulação econômica do século XX, como o socialismo, o keynesianismo, o Estado de bem-estar, o terceiro mundismo e o desenvolvimentismo latino-americano. (Ibidem, p. 10)

Destaca-se que o Estado nos moldes do neoliberalismo busca romper com qualquer forma de regulação econômica, haja vista que prega uma liberdade financeira e um capitalismo de lucro máximo, o que traz a crítica dos liberais e neoliberais à social-democracia.

Sublinhemos ainda um traço que seria marcante no fundamentalismo hayequiano: a insistência na necessidade de guardar intactos os princípios da “sociedade aberta”. Daí vem a sua crítica do Estado-providência, tido como destruidor de liberdade dos cidadãos e da competição criadora, bases da prosperidade humana. (Ibidem, p. 28)

O ponto alvo do neoliberalismo em face da social-democracia é a crítica da intervenção estatal não só na política, como na economia e na vida dos indivíduos, na concepção de neoliberalismo é uma afronta ao desenvolvimento e prosperidade humana. Pois, recorda-se que mantém na teoria neoliberal a intenção de garantir a liberdade do indivíduo para que através da concorrência garanta o desenvolvimento social e econômico da sociedade e dos cidadãos. Enquanto na social-democracia o indivíduo que não se mantiver no mercado terá seus riscos atendidos pelo Estado.

Importante contextualizar a situação latino-americana no surgimento do neoliberalismo, destacando a posição do Estado brasileiro. Pois, enquanto em um panorama mundial o grande “inimigo” dos neoliberais era o Estado-provedor, a situação que a teoria neoliberal encontrou na América Latina era caracterizada por governos populistas, com ideologias nacionalistas e desenvolvimentistas, juntamente à organização sindicalista fortemente arraigada, economia instável com altos índices inflacionários. O neoliberalismo “desembarca” nesse cenário, como se fosse a única “tábua de salvação”.

A argumentação neoliberal tem uma estratégia similar à do sermão. Primeiro, desenha um diagnóstico apocalíptico. Em seguida, prega uma receita salvacionista: forte ação governamental contra os sindicatos e prioridade para uma política antiinflacionária monetarista (doar a quem doar) – reformas orientadas para e pelo mercado, “libertando” o capital dos controles civilizadores que lhe foram impostos por duzentos anos de lutas populares. (Ibidem, p. 28)

Observa-se que nesse momento histórico há concomitantemente a necessidade de uma abertura econômica, haja vista a globalização da economia, a interligação de mercados, de capital. E diante de uma teoria que busca a maximização do capital, da liberdade do indivíduo, da diminuição do papel estatal, não poderiam ser distintas as “recomendações”.

Com a crise do modelo keynesiano em meados da década de 70 e 80 os neoliberais ressurgem com todo o vigor, como uma economia globalizada que não permitia ou não possibilitava mais a intervenção de Estados nacionais, estagnando a evolução dos capitais.

E voltaram à cena, na ocasião propícia, no fim dos Trinta Gloriosos, os anos de reconstrução e desenvolvimento do capitalismo do pós-guerra, tempo que pareciam entronizar o keynesianismo e a economia capitalista regulada como padrões incontestáveis de pensamento e ação. (...) Mas ainda seriam necessários alguns anos de crise e de insistente pregação para que o novo ideário impusesse sua hegemonia. (Ibidem, p. 32)

A atuação da teoria neoliberal não coincide com a sua antecessora (liberalismo), pois a situação fática dos países se diferenciava: o “tamanho” do Estado deveria ser reduzido e medidas nesse sentido deveriam ser adotadas, a grande regulamentação da economia deveria ser desfeita, o “ressurgimento” do indivíduo isolado, centro das atenções, logo, havia muito a ser feito, ou desfeito por parte dos neoliberais.

Tentemos agora uma primeira síntese das principais idéias neoliberais. Elas acentuam duas grandes exigências gerais e complementares: privatizar empresas estatais e serviços públicos, por um lado; por outro, “desregulamentar”, ou antes, criar novas regulamentações, um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados. (Ibidem, p. 35)

O combate à “super tributação”, às políticas públicas de redistribuição de renda, à “invasão” estatal em setores de iniciativa privada, à extrema regulação legislativa dos contratos privados. Uma crítica ao modelo de financiamento e concessão

das “benevolências” estatais que teria gerado um clientelismo e ineficiência dos serviços prestados.

É importante destacar esse argumento em particular porque ele abre caminho para que os neoliberais ampliem e estendam a frente de batalha nas campanhas pela privatização: pregam a transferência, para a iniciativa privada, também das atividades sociais (educação, saúde, previdência, etc.) tidas anteriormente como beneficiárias do desmonte do Estado-empresário (o estado produtor de bens industriais, sobretudo). (Ibidem, p. 36)

Ressalta-se que a economia globalizada foi fundamental para o “bom caminhar” do neoliberalismo, a globalização dos capitais “retirou” dos países, como Estados nacionais a sua liberdade pura e simples de emitir moedas, de gerir suas economias desvinculadas. Haja vista, a teia econômica que se formou, sendo fundamental para o desenvolvimento da economia interna dos países os investimentos externos, as relações entre os países, o índice de risco que cada país apresenta no cenário econômico mundial.

A nova integração internacional das finanças, recosturada, revigora o poder de pressão dos financistas sobre as políticas econômicas nacionais. Ficam cada vez mais difíceis as políticas nacionais deliberadamente deficitárias, fundadas na capacidade de emitir “moedas políticas”, moedas sem lastro, visando garantir metas sociais e políticas como pleno emprego e desenvolvimento nacional e reorientar as economias. (Ibidem, p. 37)

Assim, a teoria neoliberal vem corresponder às perspectivas dessa nova ordem econômica mundial, reformulando a teoria liberal clássica à situação fática dos países no determinado contexto histórico, determinando o novo papel estatal.

Um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedades; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; envolva-se em atividades para evitar monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano, quer de uma criança; um tal governo teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar. O liberal consistente não é um anarquista. (FRIEDMAN *apud* MORAES, 2001, p. 95)

Um Estado que tem, sim, obrigações mas que intervirá apenas como regulador, mantendo a ordem, que estabeleça o direito de propriedade e o defenda, que atue onde não há qualquer interesse privado, mas que permita a liberdade do capital para que se possibilite a maximização dos lucros, essa era a intenção neoliberal para o momento de crise.

O neoliberalismo é a evolução do estado liberal, após a social-democracia, isto é, a política estatal primeiramente vivenciou a intervenção social do Estado, através do modelo que ficou conhecido como *welfare state*, para com o declínio desse Estado-social, o neoliberalismo renascer com a roupagem nova e no intuito de ser uma evolução necessária e ideal.

Para alcançar a compreensão de como há o ressurgimento do liberalismo, denominado neoliberalismo, continua-se o desenvolvimento do tema tratando-se do *welfare state* sob o foco liberal. Tornando possível a análise da crise da previdência social no Brasil através desses elementos da evolução da organização estatal e de como surgiu a intenção estatal de proteger os riscos sociais.

E poderá compreender através dessa evolução estatal, de todos esses fatores que se entrelaçam como a mudança da esfera pública e o Estado liberal são fundamentais para entender os fatores e os desdobramentos do que atualmente se denomina crise da previdência social, direito esse concretizado no *welfare state*.

CAPÍTULO 2 - WELFARE STATE: HISTÓRIA E CONCEPÇÕES

O ponto inicial é o século XX, meados da década de 1930, momento em que 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*, sendo que após a crise de 1929 e a II Guerra Mundial é que essa teoria conseguiu sobressair. Suely Maria Ribeiro Leal, 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)

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, pois a população não privilegiada por essa autorregulação do mercado exige um posicionamento do Estado. Diante desse cenário: crise econômica e fim 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, ainda 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, mediatamente, se originam de sua própria esfera. O intervencionismo se origina de uma tradução de tais conflitos de interesses, 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 impõe, 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 escapa à distinção entre “público” e “privado”. (...) A decomposição da esfera pública, que é demonstrada na alteração de suas funções políticas (capítulo VI), está 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 à 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 para 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 a exigência de uma prestação estatal que assegure o emprego e ganhos, assim como os direitos da cidadania e os direitos sociais. Moralmente, a sociedade apegou-se a ideias 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 autorregulação do mercado pela economia, a ideia de Adam Smith de que o indivíduo 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 à 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 Pleno 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 às propostas socialistas estimuladoras de revoltas e reivindicações sociais e como um caminho de prevenção às 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 indivíduo, garantindo-lhe o social, diante da crise econômica e, o sentimento 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 aplicado com algumas distinções.

Pierre Rosanvallon, ensina:

(...) a equação keynesiana está 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.”(ROSANALLON,1997, p.)

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, à medida que regula e interfere para garantir as necessidades sociais tão desejadas e, 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 compreensível – ,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, transporte 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, pois faz uma crítica 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. Esta definição passa ao largo da questão de saber se as políticas sociais são emancipadoras ou não; se ajudam a legitimação do sistema ou não; se contradizem 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 públicas de bem-estar. A crítica de Andersen está 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 esta questão. A proposta de 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 conseqüências 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 maior parte de suas atividades rotineiras dizem respeito à defesa, à lei e à ordem, à administração e 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 state* havia nascido. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 100)

A crítica é de grande valia, pois permite que se compreenda o que de fato pode ser conceituado como *welfare state* e limita a grande leva de países que se dizem social-democracia, 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 na 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.

A ênfase conferida por Wilensky ao gasto social do Estado constitui a espinha dorsal da 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 gasto público, 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)

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 ideia 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 princípio, procura estender os benefícios sociais a todas as áreas de distribuição vital para o bem-estar societário. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.100)

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 uma outra dificuldade social: a população deixa de produzir para usufruir de benefícios estatais. Em contrapartida, o primeiro modelo só irá atuar na vida dos “merecedores”, ou seja, criará 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.

O estudioso Reginaldo Moraes observa que no hemisfério Norte há a efetiva implantação do Estado de bem-estar e instituições políticas que permitem o gerenciamento estatal da economia. No hemisfério Sul, caracterizou-se por políticas sociais e regulamentações trabalhistas e do Estado protecionista e industrializante, por

outro lado, transformando-se em teorias desenvolvimentistas, nacionalismo populista. (MORAES, 2001, p.61)

2.1 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, sobretudo, 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, p.21)

Esses dois modelos de Estado provedor estarão presentes até os dias atuais nas formas de estruturação e reestruturação da Seguridade Social. No primeiro modelo visualiza-se o sistema previdenciário brasileiro, por exemplo, enquanto no segundo, pode-se vislumbrar a saúde prevista na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Assim, pode-se observar que na atualidade não há modelos puros, mas sim, junções para satisfazer as necessidades do país.

Pode-se ainda, conceituar essa “nova” estruturação estatal com as palavras de Fábio Guedes Gomes:

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 uma 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. (GOMES, 2006, p.203)

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 contribuição citada é de extrema relevância, pois o surgimento do taylorismo e do fordismo acarretará modificações na produção de bens de uma sociedade cada vez mais consumista e, por conseqüência, 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.

Para que se entenda essa nova organização da produção, utiliza-se do conceito de fordismo:

Alega-se que o fordismo se baseia na produção em massa de produtos homogêneos, utilizando a tecnologia rígida da linha de montagem, com máquinas especializadas e rotinas de trabalho padronizadas (taylorista). Consegue-se uma maior produtividade através das economias de escala, assim como da desqualificação, intensificação e homogeneização do trabalho. Isto dá origem ao trabalhador de massa, organizado em sindicatos burocráticos que negociam salários uniformes que crescem em produção aos aumentos na produtividade. (...) O equilíbrio geral entre a oferta e a procura é alcançado por meio de políticas keynesianas de macroeconomia, enquanto o equilíbrio geral entre salários e lucros se alcança através de acordos coletivos supervisionados pelo Estado. (CLARKE, 1991, p. 119)

A estrutura de produção fordista e a social-democracia desenvolveram-se conjuntamente, confundindo-se e amparando-se uma a outra, apenas tornou-se possível o ideal de Keynes através dessa estrutura de produção desenvolvida por Ford.

O modo de produção taylorista é definido com simplicidade nas palavras:

Em 1911, o engenheiro norte-americano Frederick W. Taylor publicou “Os princípios da administração científica”, ele propunha uma intensificação da divisão do trabalho, ou seja, fracionar as etapas do processo produtivo de modo que o trabalhador desenvolvesse tarefas ultra-especializadas e repetitivas. Diferenciando o trabalho intelectual do trabalho manual. Fazendo um controle sobre o tempo gasto em cada tarefa e um constante esforço de racionalização, para que a tarefa seja executada num prazo mínimo. Portanto, o trabalhador que produzisse mais em menos tempo receberia prêmios como incentivos. (BRASIL ESCOLA)

O fordismo abarca a utilização de linhas de montagem especializadas defendidas por Frederick W. Taylor, para a formação das linhas de produções fordistas o que modifica sensivelmente a relação social do trabalho e com isso o posicionamento do Estado.

É necessário tratar da estrutura de produção fordista porque a social democracia é fundada no tripé: Estado, capital e trabalho, e conforme o citado, toda a regulação entre capital, trabalho e de consequência social é realizado mediante intervenção do Estado. A harmonização desses interesses por parte do Estado é efetuada de maneira inteligente e a satisfazer todas as classes.

O tripé fundamental – Estado/Capital/Trabalho – permitia o estabelecimento de uma esfera de negociação triangular, gerando modalidades estruturais novas da luta de classes. Nesse sentido, tornou-se possível estabelecer a combinação entre capitalismo e democracia, através de um compromisso entre capital/trabalho onde, de um lado, os proprietários dos meios de produção “permitem” aos não-proprietários a sua organização e a criação de instrumentos políticos que lhes possibilitem exigir seus direitos na repartição dos recursos e na consequente distribuição de renda; outro, os não proprietários dos instrumentos de produção “concordam” com a manutenção da propriedade privada do capital e com as regras de lucratividade. (LEAL, 1990, p. 5)

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 *boom* ou milagre econômico, pois a população desprotegida devido a guerra e as crises econômicas, pôde 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, quanto na esfera social,

pois a sociedade desamparada foi “acolhida” por um Estado que proporcionava saúde, assistência social, previdência, direitos trabalhistas, sistemas de seguro, ou seja, um Estado que se propôs a promover o bem-estar social.

Andersen acrescenta esse entendimento com a observação:

O *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do 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)

Diante dessas características, destaca-se a seguridade social, que também teve variações entre os países que a buscou, Mishra, em *O bem-estar das nações*, aponta os traços distintivos das experiências que constituiu a seguridade social, identificando três modelos: o do mercado ou *laissez-faire*, o socialdemocrata e o modelo que se apóia em uma grande extensão de benefícios e intervenção do Estado.

2.2 Novas Teorias de Estado

O que Andersen descreve conhecesse-se como Terceira Via, defendida por Anthony Giddens e eixo de algumas administrações políticas da década de 1990, que é a tentativa de mediar os interesses, não abandonando a preocupação com o social e voltando para a intenção econômica de gerar lucro.

A social-democracia tem tido de se transformar para sobreviver, mas os social-democratas devem estar preparados para inovar ainda mais se quiserem prosperar. As mudanças estruturais a que todos os partidos políticos devem se adaptar são de longo alcance. Assim, não identifico a política da terceira via com o programa político de nenhum partido ou país em particular. Em vez disso, estou preocupado em detalhar o que uma estrutura para a política de centro-esquerda pode representar na era contemporânea, concentrando-me particularmente nas áreas problemáticas a que os críticos fizeram referência. Como afirmaram os novos progressistas americanos, a terceira via implica um programa completo de modernização política. Ela procura modernizar o Estado e o governo, incluindo o *welfare state*, além da economia e de outros setores da sociedade. “Modernização” aqui significa reformar as instituições sociais para fazer frente às demandas de um sistema de informação globalizante. Isto certamente não se identifica apenas com o desenvolvimento econômico.

A política da terceira via não é uma continuação do neoliberalismo, mas uma filosofia política alternativa a ele. (GIDDENS, 2001, p. 40)

A visão de Giddens permite inferir que a crise trata-se verdadeiramente de adequações políticas às novas situações sociais e econômicas, novos riscos, exigindo nova postura estatal.

Outro importante ponto que acelerou a crise do Estado-providência foi o surgimento de uma economia globalizada que exigia em certa medida uma economia nacional aberta, direitos sociais e trabalhistas menos rígidos. E dentro dessa economia globalizada, a autonomia nacional dos estados é reduzida por inúmeros fatores externos internacionais. Um exemplo são as exigências feitas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para emprestar dinheiro aos países, interferindo diretamente nas políticas públicas internas.

Ressalta-se que o *welfare state* puro do pós-guerra desenvolveu-se diferentemente conforme cada estado nacional o que em sua crise também resulta em distintas reações políticas e sociais.

Em todos os casos há uma presença permanente de tradições nacionais, que emergem com relação a duas coisas: em primeiro lugar, os *welfare states* ocidentais do pós-guerra, voltados para objetivos razoavelmente semelhantes, divergiam enormemente em termos de ambições e do modo pelo qual respondiam às suas metas. Em segundo lugar, a busca atual de adaptação por parte desses mesmos *welfare states* se dá de modos muito distintos. Uma das razões principais tem a ver com os legados institucionais – as características sistêmicas herdadas e os grupos e interesses que esses legados geram. (ESPING-ANDERSEN, 1995, p. 78)

A afirmação é facilmente deduzida, pois como visto anteriormente, o *welfare state* apresentou características diferentes de hemisfério para hemisfério, de país para país, logo era de esperar que quando da crise, as características a serem adaptadas também se diferenciariam entre os estados nacionais.

A crise do Estado do bem-estar social deu-se devido a mudanças dos riscos sociais até então cobertos, exigindo um “novo” Estado.

Os *welfare states* contemporâneos enfrentam desafios variados, alguns intrínsecos a eles próprios e outros por forças econômicas e macrosociais exógenas. Há, primeiramente, uma disjunção crescente entre os esquemas de seguridade social existentes e as novas necessidades e riscos que se desenvolveram. Isso ocorre devido às mudanças na estrutura familiar (tais como o crescimento de famílias com um só membro responsável), na estrutura ocupacional (mais diferenciada e heterogênea), assim como mudanças no ciclo de vida, que está se tornando menos linear e padronizado na medida em que as pessoas se engajam em uma variedade maior de atividades ao longo de suas vidas e são menos constrangidas por estereótipos

tradicionais de comportamento apropriados aos grupos de idade ou gênero. Com isso, há uma insatisfação crescente com a capacidade do *welfare state* de se dirigir às novas demandas emergentes.

Além disso, a crise do *welfare state* é agravada por mudanças nas condições econômicas, como por exemplo o crescimento mais lento e a “desindustrialização”, e por tendências demográficas (especialmente o envelhecimento da população), ambos ameaçando a viabilidade futura dos seus compromissos atuais. (Ibidem, p.78)

A grande mudança na esfera privada na família provoca a mudança dos riscos a serem cobertos, o envelhecimento populacional, esse idoso com renda garantida pelo sistema de seguridade social acaba tornando-se o esteio da nova organização familiar, já que a entrada no mercado de trabalho pelos mais jovens torna-se difícil. A redução na taxa de natalidade, em contrapartida, anuncia um novo colapso do sistema de seguridade social baseado no pacto entre gerações, afinal, a população que envelhece e assim necessita do Estado cresce em proporção superior aos que nascem e iniciam a sua contribuição para manter este.

As consequências da crise são muitas, no Brasil pode-se visualizar uma delas comumente, o aumento do trabalho informal, Andersen ilustra:

É também decisivo o crescimento do emprego informal, ilegal ou não-declarado, tal como acontece no sul da Europa e na América Latina. A expansão do trabalho irregular em países como a Itália é parte de uma espiral negativa: as pesadas contribuições sociais associadas a programas sobrecarregados de preservação da renda real estimulam o emprego irregular que, por sua vez, erode ainda mais a base tributária. (Ibidem, p. 80)

No Brasil, o crescimento do emprego informal que não contribui com encargos tributários ou previdenciários é crescente, gerando ainda mais gastos ao Estado, pois esse indivíduo desassistido previdenciariamente buscará a saúde e a assistência, tendo produzido renda em sua vida adulta, mas não contribuiu, além dos impostos que se deixa de arrecadar. Tal situação é o que motiva a publicação de leis para incluir esses excluídos previdenciários.

Na busca de motivos, de culpados para a crise do Estado do bem-estar social incluem a mudança da figura feminina na sociedade, anteriormente vinculada única e exclusivamente à reprodução e a cuidar de seus filhos. Atualmente, a mulher encontra-se inserida no mercado de trabalho, o que leva a crer que o foco de atenção feminino não se resume mais exclusivamente na maternidade, causando a diminuição da natalidade.

Teme-se frequentemente que o emprego feminino coloque em risco a fertilidade, agravando assim a crise causada pelo envelhecimento da população. Os fatos, no entanto, levam a uma conclusão diferente: a fertilidade alta pode acompanhar baixos níveis de emprego feminino, como na Irlanda, ou não – hoje, a Itália e a Espanha têm os níveis mais baixos de fertilidade da Europa. O emprego feminino atingiu o seu máximo na Finlândia e na Suécia, países que apresentam taxas comparativamente altas (e crescentes) de fertilidade. Quanto a esse ponto, o *welfare state* faz uma diferença decisiva. Tem sido amplamente documentado que é possível combinar emprego feminino e fertilidade, desde que se disponha de serviços sociais e de benefícios generosos de licença-maternidade (paternidade), como é o caso na Suécia mas não na maior parte da Europa Continental. Na medida em que a independência econômica das mulheres é um elemento característico da sociedade “pós-industrial”, a família contemporânea necessita do *welfare state* para compatibilizar os objetivos da família e os do trabalho. (Ibidem, p.80)

Andersen defende que se o Estado provedor garantir direitos mínimos para a maternidade não haverá motivos para reduzir a taxa de natalidade, assim, para ilustrar essa modificação estrutural na sociedade e as providências estatais a serem tomadas tem-se a licença maternidade brasileira que recentemente foi estendida de 120 (cento e vinte) dias para 180 (cento e oitenta), garantia de que a mulher poderá amamentar e cuidar de seu bebê nos primeiros meses, evitando inclusive maiores ônus para o Sistema Único de Saúde.

Além dos pontos críticos externos que evoluíram a crise do *welfare state* há problemas internos que a fomentaram.

Os problemas “endógenos” do *welfare state* se originam na crescente discrepância entre o modelo dos programas atuais e as demandas sociais. Isso se dá em grande parte porque tal modelo foi formado por uma ordem social que não é mais predominante. O ponto de referência para os ideais de universalismo e igualdade do *welfare state* estava na existência de uma classe operária industrial relativamente homogênea. A diferenciação das ocupações e do ciclo de vida que caracteriza a sociedade pós-industrial implica necessidades e expectativas mais heterogêneas. A grande incerteza profissional, as demandas por maior flexibilidade, as mudanças nos arranjos familiares e no emprego feminino fazem com que os cidadãos enfrentem riscos também mais diversificados.

A antiga “família típica” do *welfare state* também não é mais a regra. (...) Famílias com um só membro responsável constituem uma clientela que cresce rapidamente e altamente sujeita à pobreza. (Ibidem, p.82)

O maior desafio da crise do *welfare state*, das adaptações pelas quais deve passar é essa nova realidade social, a nova família, os novos riscos e, essas mudanças são necessárias para evitar a completa ineficiência do Estado ou a total ruptura de um Estado provedor para o Estado neoliberal.

2.2.1 Novos Modelos de *Welfare State*

O certo é que com a crise foram construídos modelos de Estado providência diferenciados para suportá-la e adequar às modificações Andersen define em três respostas essas adequações:

Desde o início da década de setenta, podemos identificar três repostas diferentes por parte dos *welfare states* às transformações econômicas e sociais. Os países escandinavos seguiram até recentemente uma estratégia de expansão do emprego no setor público, induzida pelo próprio *welfare state*. Os países anglo-saxões – em particular a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia e os Estados Unidos – favoreceram uma estratégia de desregulamentação dos salários e do mercado de trabalho, combinada a um certo grau de erosão do *welfare state*. E, finalmente, os países da Europa Continental, como a França, a Alemanha ou a Itália, favoreceram uma estratégia de redução induzida da oferta de mão-de-obra. (SPING-ANDERSEN, 1995, p. 84)

Nos países escandinavos a situação do direito previdenciário é de se ressaltar, pois no Brasil há uma pequena semelhança, no que tange a uma política populista de inchaço do Estado com inúmeros cargos públicos, na modificação de direitos pertinentes às contribuições efetuadas pelo cidadão no decorrer de sua vida.

A longo prazo, a mudança isolada mais radical na política sueca envolve um deslocamento, no caso das aposentadorias de segundo nível (conhecidas como aposentadorias ATP), da fórmula de benefícios fixos para um sistema de direitos previdenciários com base em contribuições. Isso implica um abandono do princípio, estabelecido nos anos sessenta e setenta, de garantia de uma renda adequada para todos independentemente da trajetória individual, em direção a uma abordagem seletiva, o que implica uma menor redistribuição da renda.

Há também uma ênfase visivelmente mais forte em “levar as pessoas de volta ao trabalho”, apesar das crescentes taxas de desemprego. (...) Aqui podemos ver um exemplo de como a estrutura heterogênea de necessidades “pós-industrial” força a social-democracia a abandonar seus princípios universalistas tradicionais. (Ibidem, p. 87)

A característica dos países escandinavos de contribuição para garantir direitos previdenciários proporcionais, também está no sistema de seguridade social brasileiro atualmente, outra tendência do Brasil é incluir os trabalhadores de baixa renda que se tornam excluídos da previdência, gerando alíquotas diferenciadas para que possam também contribuir e não permanecer a necessidade da assistência social. Outro exemplo é a necessidade de “reformular” a ideia de universal das políticas públicas, criando a população alvo e garantindo a universalidade apenas a esse grupo. Assim, são necessárias novas políticas sociais tendo como marco inicial os novos riscos da sociedade, a nova estrutura familiar e as condições econômicas.

Nesse contexto houve países que optaram pelo neoliberalismo, um retorno do liberalismo reformado e aprimorado, tratando-se de um retorno à importância do mercado.

A mudança para o neoliberalismo acarretou redução do protecionismo, políticas de liberalização associada ao enfraquecimento de organizações coletivas, como os sindicatos, já que em outros países essas políticas foram amparadas por sindicatos bem estruturados.

De qualquer modo, o objetivo básico dessas políticas era o de enfrentar o declínio econômico e o desemprego internos com uma maior flexibilidade do mercado de trabalho e dos salários, por meio da redução da carga de encargos sociais e de impostos, e da depreciação do salário mínimo legal ou *de facto*. (Ibidem, p. 90)

O que esse grupo de países buscou foi desonerar o setor privado dos gastos sociais, ou seja, reduzir os tributos e as contribuições sociais para que o mercado pudesse expandir. Conjuntamente há a modificação do sistema de seguridade no grupo de países (como Austrália, Canadá, Estados Unidos) que optaram pelo neoliberalismo, afinal o Estado terá outro foco de interesses.

Tanto na Austrália quanto no Canadá, a política de bem-estar voltou-se de modo pronunciado para benefícios mais seletivos, no entanto, parecem assegurar um desempenho muito melhor do que é o caso dos tradicionais sistemas assistenciais – acima de tudo porque a elegibilidade é baseada na declaração de rendimentos e não de testes de meios estigmatizadores, e porque a seletividade visa excluir os ricos, mais do que assegurar a inclusão apenas dos comprovadamente pobres. (Ibidem, p.92)

Tanto os países escandinavos como os que optam pelo neoliberalismo apresentam ponto semelhante ao atentar para a necessidade de selecionar público alvo para as políticas públicas, limitando assim aqueles que terão direitos em receber e reformando o conceito de universalidade do *welfare state*.

A outra resposta dada foi a dos países da Europa continental que seguem uma previdência social desenvolvida, caracterizada por aposentadorias contributivas que exigem carreiras ininterruptas e longas, assim como a ideia da mulher dona de casa, o que gera direitos à assistência da infância reduzidos e políticas previdenciárias voltadas ao sexo masculino.

O *welfare state* na Europa continental, portanto, é essencialmente um Estado de transferências, ou de preservação da renda real familiar.

Isso ajuda a explicar a preferência por aposentadorias precoces como a principal política para lidar com a “desindustrialização”. Como uma consequência derivada, dessa forma se explicam também os problemas relacionados ao alto custo do trabalho, à falta de flexibilidade do emprego da força de trabalho e os níveis catastróficos e duradouros de desemprego juvenil. (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.95)

Toda essa estrutura da previdência da Europa continental está intimamente relacionada com a base familiar que alicerça essa sociedade, o que torna difíceis reestruturações que rompam drasticamente com esses princípios morais da sociedade.

Assim, é difícil perceber como o modelo da Europa Continental poderá evitar a ruptura com o seu viés tradicional de transferência de renda orientada para a família. Muito do conflito político contemporâneo está centrado, de fato, nessa questão, com a esquerda tipicamente defendendo uma expansão do serviço social semelhante à escandinava, e a direita, especialmente a democracia cristã, propondo um modelo de sociedade do bem-estar que reforce a família, com a introdução, por exemplo, de um salário para a dona de casa, assim como para o trabalho voluntário em comunidades locais. Levando-se em consideração as pressões fiscais dos atuais sistemas de seguridade social, nenhuma estratégia parece viável. (Ibidem, p. 98)

O dilema da Europa continental aparenta ser o dilema de todos os países que adotaram as características da social-democracia (social x mercado), as despesas crescentes dos riscos sociais e a arrecadação tributária deficitária, já que há um mercado que se encontra “amarrado” para crescer.

Em meio a toda essa crise há os países emergentes como os do Leste Europeu, a Europa Oriental e a América Latina que em seus processos de redemocratização buscam características do *welfare state* com novas roupagens.

Uma delas, que compreende a Argentina, o Chile e a Europa Central e Oriental, segue uma estratégia de forma geral liberal, baseada na privatização da previdência social, em uma rede pública de seguridade social reduzida, na assistência focalizada baseada em testes de meios e na ênfase no mercado livre como forma de regulação do mercado de trabalho. A estratégia direcionada para o mercado na América Latina deve ser vista contra o pano de fundo de uma tradição de política social altamente segmentada segundo o *status ocupacional*, além de clientelista e seriamente deficitária.

Um segundo grupo de países, exemplificado pelo Brasil e pela Costa Rica, evitaram até agora o neoliberalismo, e de fato deram alguns passos em direção ao fortalecimento da rede pública de seguridade social, com a adoção, em ambos casos, de um modelo razoavelmente universalista em termos de cobertura da população. (Ibidem, p. 98)

A afirmação acima se encontra evidenciada na Constituição Federal da República Federativa do Brasil em seu artigo 194, inciso I em que estabelece:

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 a VII – omissis

Ou seja, o Brasil adotou um sistema de seguridade social universal, sendo a saúde o pé da seguridade que melhor alcança essa universalidade, já que a previdência é contributiva e a assistência social é prestada para aqueles que dela necessitarem.

A resposta distinta exemplificada pelo Brasil e pela Costa Rica foi a de fortalecer a política social, com uma orientação claramente universalista e especialmente no caso da saúde (embora, como aponta Huber, o universalismo desses programas brasileiros seja questionável devido ao alto grau de clientelismo político, e ao aprofundamento da pobreza em muitas áreas urbanas e rurais). (Ibidem, p. 102)

Acrescenta-se o clientelismo político intrinsecamente ligado à assistência social que por muito tempo na história brasileira foi assistencialista e eleitoreira e nos dias atuais destacam-se as políticas públicas para a baixa renda que algumas vezes não há a real intenção de incluir, mas apenas de garantir eleições e reeleições. Entretanto, importante salientar que com as políticas públicas atuais o Brasil retirou da linha da miséria muitos de seus cidadãos.

O fato é que em todas as situações pelas quais passam os países a fim de adequar às mudanças sociais, econômicas e à política estatal, nenhum deles está disposto às modificações bruscas. As reformas nos sistemas de seguridade social são em geral paliativas e não estruturais.

A resistência à mudanças é esperada: políticas estabelecidas há muito tempo se institucionalizam e criam grupos interessados na sua perpetuação. Assim, sistemas de seguridade social não se prestam facilmente a reformas radicais, e, quando estas se realizam, tendem a ser negociadas e consensuais. (Ibidem, p. 104)

Assim, parece claro que qualquer mudança afetará interesses de políticas e políticos já consolidados, não se trata de uma mudança, mas sim de um processo de mudanças e adequações aos novos riscos, às novas situações.

No interior do grupo de *welfare states* avançados, apenas alguns poucos deram passos radicais de recuo ou desregulamentação do sistema existente.

Todos, entretanto, foram obrigados a cortar benefícios ou introduzir medidas de flexibilização. (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.104)

Em diversos níveis de mudanças, algumas tendentes à direita, outras à esquerda, mas os países tiveram que restabelecer suas organizações políticas, suas atuações. Havendo várias formas de enfrentar a crise como o neoliberalismo que implica em privatizações, ou a atenuação do modelo clássico social-democrata, pois a economia globalizada não suporta grandes intervenções estatais.

A privatização dos programas de bem-estar social é uma das estratégias mais defendidas na presente crise do *welfare state*. De fato, ela é promovida por duas razões distintas: a primeira com o objetivo de diminuir o gasto público e de estimular a independência; a segunda, visando responder às demandas mais diferenciadas e individualistas da sociedade “pós-industrial”. Na prática houve, contudo, muito poucas reformas substanciais desse tipo. Apesar disso, um processo “silencioso” de privatização pode estar a caminho em muitos países, causado principalmente pela erosão gradual dos níveis dos benefícios ou dos serviços. (Ibidem, p.106)

O desvio de responsabilidade estatal para o mercado, para que o particular explore economicamente, alcança o setor do bem-estar social. Ou seja, descobrem que o setor do bem-estar oneroso para o Estado pode gerar lucro ao particular e é exatamente o que o neoliberalismo propõe o desencargo do Estado.

Outro desafio desse novo *welfare state* é reconhecer o papel da mulher na economia e na família que gera efeitos diretos na natalidade, no pacto de gerações e inclusive no envelhecimento populacional, fatos sociais de impacto no sistema de seguridade social. Com a intenção de formular novas teorias para esse momento de renovação do cenário político surgiu o neoliberalismo.

O neoliberalismo contemporâneo é quase um eco da economia política liberal clássica. Para Adam Smith, o mercado era o meio superior para a abolição das classes, da desigualdade e do privilégio. Além de um mínimo necessário, a intervenção do Estado só asfixiaria o processo igualizador do comércio competitivo e criaria monopólios, protecionismo e ineficiência: o Estado sustenta a classe; o mercado tem a potencialidade de destruir a sociedade de classes. (Smith, 1961, II, esp. pp. 232-6) (SMITH apud ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 85)

O liberalismo inicialmente temia fervorosamente a democracia, pois o intento de um governo do povo, a universalidade do voto, acabava por ameaçar a hegemonia dos liberais no poder, pois surge o capitalismo e a industrialização e a classe proletária. Andersen explica esse entendimento:

A democracia tornou-se o calcanhar de Aquiles de muitos liberais. Enquanto o capitalismo se mantivesse com um mundo de pequenos proprietários, a propriedade em si pouco teria a temer da democracia. Mas, com a industrialização, surgiram as massas proletárias, para quem a democracia era um meio de reduzir os privilégios da propriedade. Os liberais temiam com razão o sufrágio universal, pois era provável que este politizasse a luta pela distribuição, pervertesse o mercado e alimentasse ineficiências. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 86)

Em outras palavras, o medo dos liberais do sufrágio universal era a real possibilidade do proletário ou outras classes que não defensores do liberalismo chegassem ao poder, ameaçando a liberdade do mercado e possibilitando ao Estado o papel amplo na economia, enquanto os marxistas criticavam os liberais, pois acreditavam na necessidade de reação estatal diante das diferenças sociais que surgem, que crescem.

A economia política marxista não abominava só os efeitos atomizantes do mercado; atacava também a convicção liberal de que os mercados garantem a igualdade. Uma vez que, como diz Dobb (1946), a acumulação de capital despoja o povo da propriedade, o resultado final será divisões de classe cada vez mais profundas. E como estas geram conflitos mais intensos, o Estado liberal será forçado a renunciar a seus ideais de liberdade e neutralidade e chegar à defesa das classes proprietárias. Para o marxismo, este é o fundamento da dominação de classe. (Ibidem, p. 88)

Assim, o marxismo acreditava ser impossível que o Estado liberal pudesse manter-se infinitamente, pois seria necessária e iminente a intervenção deste na economia e na sociedade e tendo que defender interesse de alguma das classes que acabava por se distanciar.

Ao adotar o reformismo parlamentar como estratégia dominante em relação à igualdade e ao socialismo, a social-democracia baseou-se em dois argumentos. O primeiro era o de que os trabalhadores precisam de recursos sociais, saúde e educação para participar efetivamente como cidadãos socialistas. O segundo argumento era o de que a política social não é só emancipadora, é também uma pré-condição da eficiência econômica (Myrdal e Myrdal, 1936). Seguindo Marx, o valor estratégico das políticas de bem-estar neste argumento é o de que elas ajudam a promover o progresso das forças produtivas no capitalismo. Mas a beleza da estratégia social-democrata consistia em que a política social resultaria também em mobilização de poder. Ao erradicar a pobreza, o desemprego e a dependência completa do salário, o *welfare state* aumenta as capacidades políticas e reduz as divisões sociais que são as barreiras para a unidade política dos trabalhadores. (Ibidem, p. 90)

Tanto os liberais, quanto os marxistas reconhecem os pontos positivos da social-democracia, ao reconhecer que as políticas de bem-estar são necessidades para a eficiência da economia e que essas permitem a redução das divisões de classes.

Neste ponto, deve-se destacar que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é justamente erradicar a pobreza, conforme artigo 3º da Constituição Federal.

Artigo 3. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I e II – omissis;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Outro ponto a ser salientado é a existência de um salário-mínimo que garanta necessidades básicas dos trabalhadores, que nos termos da Constituição deveria possibilitar inúmeros alcances sociais, o que na prática dificilmente concretiza-se.

Artigo 7. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I a III – omissis;

IV – salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajuste periódico que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

V a XXXIV – omissis.

Assim, pode-se visualizar o cunho de social democracia na atual Constituição, pois o que se prevê em termos de salário-mínimo é correspondente aos objetivos e intuídos do *welfare state*, mesmo que, quando elaborada a Carta constitucional, o Estado provedor já se encontrava em declínio e o neoliberalismo despontando, ainda assim a atual Constituição apresenta características da social-democracia.

O que ocorre é que a substituição do *welfare state* pelo neoliberalismo não é eficaz quanto a política de bem-estar, como salienta Andersen “*O x da questão é que o mercado não é um substituto adequado, pois abastece apenas os que conseguem atuar dentro dele. Por isso a ‘função de bem-estar social’ é apropriada ao Estado-nação.*” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 91)

De fato o mercado isoladamente proporciona mecanismos de exclusões e não de inclusões sociais, pois restringe garantias aos que acumulam poder econômico e caso não haja regulamentação por parte do Estado há a exploração da mão-de-obra.

Salienta-se que além de ser necessário o Estado para que de fato ocorra um “bem-estar social”, esse deve estar em um patamar elevado de desenvolvimento e organização política para que possibilite investimento no setor do social sem implicar em perda direta da esfera econômica, motivo pelo qual a democracia foi fundamental para que o Estado provedor pudesse se desenvolver.

Os economistas políticos clássicos deixaram claro porque as instituições democráticas deveriam influenciar o desenvolvimento do *welfare state*. Os liberais temiam que a democracia plena comprometesse os mercados e instaurasse o socialismo. De acordo com sua visão, a liberdade precisava de uma defesa dos mercados contra a intrusão política. Na prática, era isso que o Estado do *laissez-faire* procurava realizar. Mas foi este divórcio entre política e economia que alimentou muitas análises institucionais. Tendo Polanyi (1944) como seu melhor representante, mas dispendo também de muitos expoentes antidemocráticos da escola histórica, a abordagem institucional insiste em que todo esforço para isolar a economia das instituições sociais e políticas destruirá a sociedade humana. Para sobreviver, a economia tem de incrustar-se nas comunidades sociais. Desse modo, Polanyi vê a política social como pré-condição necessária para a reintegração da economia social. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 93)

Com essas palavras percebe-se o receio dos liberais da democracia propiciar o socialismo, isso porque o governo do povo era uma ameaça para os poucos que chegavam e se mantinham no poder (liberais), outro ponto de destaque é que os cientistas políticos despendiam esforços para compreender e demonstrar que a política e a economia não poderiam se distanciar do social, sendo fundamental, inclusive, para o desenvolvimento de ambos.

O impacto da democracia sobre os *welfare state* é discutido desde o tempo de J. S. Mill e Alexis de Tocqueville. A discussão coloca-se tipicamente sem referência a qualquer classe ou agente social em particular. É neste sentido que é institucional. Em sua formulação clássica, a tese afirmava simplesmente que as maiorias favoreciam a distribuição social para compensar a fraqueza ou os riscos do mercado. (...) A democracia é uma instituição que não pode resistir às demandas da maioria. (Ibidem, p. 93)

Para compreender esse contexto faz-se necessário entender o que vem a ser democracia para Andersen, a qual ele defende ter muitas variantes, algumas etapas a serem cumpridas para que se possa instituir de fato a democracia.

A tese de democracia tem muitas variantes em suas formulações modernas. Uma delas identifica estágios de construção nacional onde a extensão da cidadania plena tem de incluir também direitos sociais (Marshall, 1950; Bendix, 1964; Rokkan, 1970). Uma segunda variante, desenvolvida tanto pela teoria pluralista quanto pela teoria da escolha pública, afirma que a democracia alimenta uma imensa competição dos partidos pelo eleitor médio, o que, por sua vez, estimula gastos públicos crescentes. Tufte (1978), por

exemplo, afirma que ampliações importantes da intervenção pública ocorrem em eleições, como meio de mobilização do eleitorado. (Ibidem, p. 93)

O que se pode concluir é que a democracia permite a participação da população na atuação política do Estado, de modo a modificar a estrutura pré-existente, assim como reivindica a atuação deste, devendo cumprir seus deveres perante a sociedade, o que em contrapartida dificulta o desvio do erário para interesses particulares dos governantes.

Entretanto, o contexto histórico resulta em conclusão diversa, pois os países que se democratizaram, primeiramente não foram exatamente os que desenvolveram um *welfare state* na mesma proporção, mesmo porque as primeiras democracias são intrinsecamente agrárias e voltadas para os interesses dos proprietários e exploradores de terras.

Ao afirmar que quanto mais se ampliem direitos democráticos maior a probabilidade de se desenvolverem os *welfare states*, esta tese se depara com a singularidade histórica de que as primeiras iniciativas importantes no sentido de um *welfare state* ocorreram antes da democracia e foram poderosamente motivadas pelo desejo de impedir sua realização. Este com certeza foi o caso da França sob Napoleão III, da Alemanha sob Bismarck e da Áustria sob von Taaffe. Inversamente, o desenvolvimento do *welfare state* retardou-se mais onde a democracia começou cedo, como nos Estados Unidos, Austrália e Suíça. Esta contradição aparente pode ser explicada, mas só com referências às classes e à estrutura social: as nações que tiveram democracia mais cedo eram esmagadoramente agrárias e dominadas por pequenos proprietários que usavam seus poderes eleitorais para reduzir os impostos, e não para elevá-los (Dich, 1973). As classes dirigentes em políticas autoritárias, ao contrário, tinham mais condições de impor tributos elevados a uma população relutante. (Ibidem, p. 94)

A história demonstra que para que haja o *welfare state* não basta apenas o fator da democracia, é necessário uma população de trabalhadores politicamente organizados para pleitear as mudanças no Estado.

Saber se o *welfare state* é em si uma fonte de poder é vital para a aplicação da teoria. A resposta é que os assalariados estão inerentemente atomizados e estratificados no mercado – obrigados a competir, inseguros e dependentes de decisões e forças fora de seu controle. Isso limita sua capacidade de mobilização e solidariedade coletiva. Os direitos sociais, seguro-desemprego, igualdade e erradicação da pobreza que um *welfare state* universalista busca são pré-requisitos necessários para a força e unidade exigidas para a mobilização coletiva de poder (Esping - Andersen 1985a). (Ibidem, p. 95)

Vê-se que o ponto importante é a mobilização coletiva de poder, a organização das classes trabalhadoras para que possa exigir o cumprimento de seus direitos e a dilação dos mesmos.

“A mobilização de poder, por sua vez, depende do nível de organização dos sindicatos, do número de votos e das cadeiras no parlamento e no governo obtidas por partidos trabalhistas ou de esquerda” (Ibidem, p. 95).

Para modificar a estrutura existente, a opinião pública deve organizar-se politicamente; os sindicatos, os trabalhadores devem unir-se para demonstrar o poder que têm e exigir mudanças favoráveis à maioria trabalhadora.

Já que a separação entre Estado e sociedade é superada e o Estado interfere na ordem social provendo, distribuindo e administrando, a generalidade da norma como princípio já não pode mais ser mantida sem reservas. As situações de fato que precisam de uma normatização agora são também situações sociais de fato no sentido mais estrito e, por isso, ligadas concretamente a determinados grupos de pessoas e situações instáveis. (HABERMAS, 2003, p. 210)

Entretanto, quando o *welfare state* encontra-se em direitos voltados apenas àqueles comprovadamente pobres, com políticas que causam a estratificação, tendem a emanar a crise deste modelo para que surjam alternativas.

Como alternativa à assistência aos comprovadamente pobres e à seguridade social corporativista, o sistema universalista promove a igualdade de *status*. Todos os cidadãos são dotados de direitos semelhantes, independentemente da classe ou da posição no mercado. Neste sentido, o sistema pretende cultivar a solidariedade entre as classes, uma solidariedade da nação. Mas a solidariedade do universalismo do benefício uniforme pressupõe uma estrutura de classe historicamente peculiar, onde a vasta maioria da população é constituída de “pessoas humildes” para quem um benefício, embora igualitário, pode ser considerado adequado. Quando isso deixa de ocorrer, como acontece quando aumenta a prosperidade da classe trabalhadora e surgem novas classes médias, o universalismo do benefício uniforme promove o dualismo inadvertidamente, pois os que estão melhor de vida voltam-se para o seguro particular e para a negociação de benefícios extras para suplementar a modesta igualdade que julgam ser os padrões habituais de bem-estar. Onde este processo se desenvolve (como no Canadá ou na Grã-Bretanha), o resultado é que o espírito maravilhosamente igualitário do universalismo se transforma num dualismo semelhante ao do estado de assistência social: os pobres contam com o Estado e os outros com o mercado. (SPING - ANDERSEN, 1991, p.106)

As palavras de Andersen demonstram a crise social que o próprio Estado provedor originou com as políticas de assistência, gerando “crises” em vários setores, como na política e na economia e no próprio sistema de seguridade até então adotado, pois percebe-se que não suportará a nova ordem social.

Esse sistema demonstra insuficiente e propagador da pobreza, beneficiando os miseráveis com um mínimo irrisório para sua sobrevivência, enquanto quem

consegue sobressair-se no mercado poderá optar por outros meios de financiamento de seus riscos sociais. Ainda hoje, com a Constituição de 1988, no Brasil, é possível visualizar tal cenário.

A cidadania se reconhece pelo plexo de direitos sociais contidos no art. 6º/CF. Considera-se exclusão social a ausência e/ou vivência parcial dos direitos do cidadão. Os excluídos das políticas sociais compõem a sociedade (re) produtiva do *mal-estar* distributivo. Os mínimos existenciais contidos na Constituição não realizam o preceito moral da isonomia social. O mau atendimento das políticas sociais, o flagelo e abandono social comprometem o desenvolvimento da concepção de cidadão e de extensão dos direitos sociais. (COSTA, 2009, p. 106)

2.3 A Seguridade Social e o *Welfare State*

Os modelos de seguridade social do Estado social-democrata são percorridos por Gomes:

No primeiro modelo (*laissez-faire*), o papel do Estado restringiu-se, no geral, ao fornecimento de benefícios mínimos, direcionado quase que exclusivamente aos indivíduos ou famílias de rendimento muito baixo. (...)

No segundo modelo (socialdemocrata), o Estado do bem-estar social foi instituído para fornecer serviços universais e gerais baseados, segundo Mishra (1996:366), “na noção de solidariedade e cidadania sociais”. (...) Esses países desenvolveram também, por outro lado, uma visão mais empresarial, enfatizando a igualdade e segurança social, “relacionados com acordos coletivos centralizados e as fortes políticas intervencionistas no mercado de trabalho”.

Na terceira modalidade de Estado do bem-estar social, (...). A seguridade neste modelo tem uma preocupação muito mais elevada com a segurança do indivíduo ou a família e a estabilidade, do que com a promoção da igualdade econômica e social entre os cidadãos. (GOMES, 2006, p. 208)

Esses modelos de seguridade social, cada um em uma realidade nacional distinta, serão de fundamental importância para a evolução da organização estatal e relevante para propiciar o crescimento do Estado provedor.

A mera presença da previdência ou da assistência social não gera necessariamente uma desmercadorização significava se não emanciparem substancialmente os indivíduos da dependência do mercado. A assistência aos pobres pode oferecer uma rede de segurança de última instância. Mas quando os benefícios são poucos e associados a estigma social, o sistema de ajuda força todos, a não ser os mais desesperados, a participarem do mercado. (ESPING - ANDERSEN, 1991, p. 102)

Para compreender o que é mercadorização dos indivíduos utiliza-se as palavras do próprio Esping-Andersen:

Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado. (ESPING - ANDERSEN, 1991, p. 102)

Assim, tem-se que mercadorização é quando o indivíduo é visto como “mercadoria” na economia capitalista, sendo sua força de trabalho o valor que representa no mercado, e dependendo deste mercado para sustentar-se, ressalta-se, mais uma vez, que a simples existência de previdência ou assistência social não resulta na desmercadorização. Isto porque: *“Em outras palavras, não é a mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que ditam a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado”*(ESPING - ANDERSEN, 1991, p. 103).

Logo, não bastam direitos sociais positivados. Para se ter uma sociedade de bem-estar, é fundamental garantir o exercício isonômico desses direitos, de forma a tornar o residente no país verdadeiro cidadão.

Neste contexto, os acontecimentos históricos foram decisivos para possibilitar o crescimento e a estabilidade da social-democracia, entre eles a hegemonia norte-americana com sua forte economia capitalista, no cenário internacional o surgimento de instituições reguladoras a partir do acordo de Bretton Woods, como o FMI e o Banco Mundial, que passam a interferir nas políticas nacionais internas dos países. O Plano Marshall que permitiu o crescimento europeu e japonês desencadeando a popularização dos padrões norte-americanos. Todo esse conjunto de acontecimentos permitem a intensa internacionalização produtiva, por meio da expansão das empresas multinacionais, garantindo a troca de conhecimento, mercadoria, capital e ideias entre os países. A estudiosa Leal conclui esse pensamento:

Internacionalmente a cada Estado Nacional, vigora uma política de caráter expansionista apoiada pela forte presença da ação estatal no campo econômico e social, através da sua intervenção direta na economia.

A marca desse momento é a perspectiva de uma sociedade afluenta, de opulência e de solidariedade nacional, estruturada no êxito do projeto de crescimento, pleno emprego e Bem-Estar Social. É este contexto que viabiliza uma ampliação sem precedentes das políticas sociais, configurando o chamado “welfare state”. (LEAL, 1991, p. 6)

As circunstâncias históricas, políticas e econômicas não apenas permitem a expansão do Estado keynesiano como leva a crer que clama por essa forma de organização estatal. O Estado do bem-estar social é o que a sociedade e a economia estavam necessitando naquele momento, o que faz com que facilmente se propague a ideologia da social-democracia.

A primeira lei que trata da seguro social, entretanto, é anterior a esse período, trata-se da Lei de Bismarck.

A crescente complexidade das relações econômicas e sociais fez nascer ainda a técnica do seguro ou previdência social, que guarda as suas primeiras manifestações em decorrência das navegações empreendidas pelos italianos no século XIV, contudo tendo como marco histórico internacional a Lei Alemã de 1883, capitaneada pelo seu então dirigente maior, Bismarck, instituindo a contribuição obrigatória dos trabalhadores para o custeio do seguro contra acidentes do trabalho. (UGATTI, 2009, p. 159)

A situação política propiciava a expansão da organização pactuada no tripé Estado, capital e trabalho, onde não mais estava em discussão o conflito de classes, como no surgimento do liberalismo burguês, mas o binômio de crescimento e distribuição, eixo ideológico que sustentou e sustenta a social-democracia.

Ou seja, é a ideia e as políticas públicas de permitir o crescimento econômico, com intervenção direta do Estado e em contrapartida garantir a distribuição de “renda”, de direitos sociais a toda a sociedade. É justamente essa distributividade que garante que não haja conflito de classes, de massa, pois concede um mínimo, ou uma ideia de também possuir, de também consumir, de inclusão social.

Utiliza-se a expressão ideia de também possuir, pois a distribuição da renda é feita conforme os ditames desse Estado social-democrata, logo na proporção que considera necessário. Por esse motivo, que as políticas públicas de distribuição de renda muitas vezes têm como público alvo os realmente miseráveis.

A opção pelas políticas assistencialistas voltadas para o atendimento da *miséria*, da hipossuficiência como critério seletivo, tem provocado uma cultura reprodutora de favelados sistêmicos na Assistência e na Previdência Social por gênero, revelando um processo de pauperização na idade avançada e, inclusive, uma feminilização da pobreza embasada na dupla e tripla jornada de trabalho, na idade antecipada para a aposentadoria, na contribuição reduzida em relação aos homens e na maior sobrevida em relação a esses últimos. (COSTA, 2009, p. 103)

O marco da previdência de que trata a previdência alemã está intimamente relacionada com o emprego, assim o indivíduo depende do mercado para sobreviver, o que como dito anteriormente, não possibilita uma desmercadorização, ou seja, o indivíduo ainda assim precisa do mercado.

A Alemanha foi pioneira no campo da previdência social mas, em relação à maior parte deste século, não podemos dizer que seus programas sociais geraram muita desmercadorização. Os benefícios dependem quase inteiramente de contribuições e, assim, de trabalho e emprego. (ESPING - ANDERSEN, 1991, p. 103)

Com essa afirmação, tem-se um caso concreto de existência de direitos sociais, no qual ainda assim há dependência dos indivíduos ao mercado, ou seja, a simples existência de direitos sociais não garante a valorização do indivíduo social e a desmercadorização.

Esta estrutura de distribuição de renda e de harmonização de conflito entre massas torna-se viável por força da produção fordista que, como visto, gera a organização sindical (controlada pelo Estado), que origina partidos políticos para defender os direitos desses. O que permite garantir os direitos sociais e a produção em consonância com as intenções estatais.

A função deste Estado é bem explicitada da seguinte forma:

“A função do ‘Welfare State’, define-se como um conjunto de habilitações legais dos cidadãos para transferir pagamentos dos esquemas de seguro social compulsório para os serviços organizados do Estado, em uma grande variedade de casos definidos de necessidades e contingências. Sua atuação está voltada para cobertura dos riscos e incertezas, aos quais estão expostos os trabalhadores assalariados e suas famílias.”(OFFE CLAUSS apud LEAL, 1990, p. 372)

Na definição citada encontra-se uma das funções mais importantes da social-democracia que é a proteção dos riscos sociais através dos seguros sociais compulsórios. Dentre as formas de garantir a proteção dos riscos a serem cobertos, encontra-se a previdência que surge com o Estado provedor do bem-estar.

O interesse do Estado em garantir os seguros sociais, em proteger os cidadãos em face dos riscos sociais é o que permite harmonizar o interesse econômico capitalista, o surgimento de uma democracia, com a participação de diversas classes, não mais atrelado ao Estado burguês liberal.

Com essa função sobre esses fundamentos, o Estado provedor possibilita a retirada do palco político as lutas de classes, permitindo a satisfação das reivindicações das classes operárias e concomitantemente uma maior regularização da produção, garantindo o crescimento econômico e permitindo a estabilidade no cenário social, econômico e político.

O Estado regula simultaneamente o poder de capitalistas e trabalhadores ao administrar o que se convencionou chamar “compromisso de classe”, “compromisso keynesiano” ou “compromisso fordista”. Esses “compromissos” referem-se, respectivamente, à legitimação da propriedade privada dos meios de produção em troca de instituições políticas que permitem aos representantes dos trabalhadores a administração de parte da economia [Esping-Andersen, 1990], à mediação de relações privadas por instituições políticas democráticas com objetivos macroeconômicos [Przeworsky e Wallerstein, 1988] e à redução do controle da organização do processo de trabalho e da inovação tecnológica pelos trabalhadores em troca da redistribuição de ganhos de produtividade e pleno emprego [Lipietz, 1992]. (MEDEIROS, 2001, p.7)

Observa-se que as “frentes” de atuação estatal permite o Estado regular, influenciar e “dirigir” as classes antagônicas que no Estado liberal encontravam-se permanentemente em conflito, justamente essa atuação interventora da Administração que a permite concretizar os objetivos do Estado keynesiano.

Esping-Andersen mencionou alguns dos entendimentos de Beveridge como o que tange aos objetivos do Estado do bem-estar social, que acreditava ser o combate aos cinco maiores males da sociedade, descrevendo-os como: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade. Diante desses males, observa-se que as políticas sociais da social-democracia tentam combatê-los com: a distribuição de renda, o plano único de saúde pública e gratuita, as políticas públicas de educação, os planos de assistências sociais e o emprego pleno.

O terceiro modelo dominante de *welfare*, o modelo Beveridge de benefício aos cidadãos, pode, à primeira vista, parecer o mais “desmercadorizante”. Oferece benefícios básicos e iguais para todos, independente de ganhos, contribuições ou atuação anteriores no mercado. Pode ser realmente um sistema mais solidário, mas não necessariamente desmercadorizante, pois só raramente esses esquemas conseguem oferecer benefícios de tal qualidade que crie uma verdadeira opção ao trabalho. (ESPING - ANDERSEN, 1991, p. 103)

Observa-se que os modelos de *welfare state* tendem a modificar para aprimorar, e tentar a ruptura do vínculo com o mercado.

Demonstra-se a relevância dos direitos sociais para essa nova estrutura estatal, que apesar de por si só não garantir a desmercadorização, mas sem eles torna-se impossível. O Estado que modifica-se encontrava-se em sua definição, em seus objetivos e características a intenção de amenizar os riscos sociais e a tentativa de harmonizar o crescimento econômico capitalista com a satisfação social de todas as classes.

A importância da seguridade revela-se na órbita dos tratados internacionais, com destaque para a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de dezembro de 1948, em seu artigo 22.

“Artigo 22. Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à seguridade social a fim de que obtenha a satisfação de seus direitos econômicos à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, levando-se em conta a organização e os recursos de cada país.”

A relevância internacional dos direitos sociais é revelada pelos pactos firmados entre os países, como a citada Declaração Universal dos Direitos do Homem, demonstra Piovesan.

Enuncia o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais um extenso catálogo de direitos, que inclui o direito ao trabalho e a justa remuneração, o direito a formar e a associar-se a sindicatos, o direito a um nível de vida adequado, o direito à moradia, o direito à educação, o direito à previdência social, o direito à saúde e o direito à participação na vida cultural da comunidade. Enquanto o Pacto dos Direitos Civis e Políticos estabelece direitos endereçados aos indivíduos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece deveres endereçados aos Estados. (PIOVESAN, 2002, p. 179)

A seguridade social torna-se importante aspecto da política contemporânea, com relevância no cenário interno e internacional com diversos aspectos e profundidade das políticas de bem-estar.

2.4 O Estado do Bem-Estar Social no Brasil

O Estado do bem-estar social como mencionado, será instituído de várias formas, conforme a situação nacional dos países, diante das situações históricas e políticas particulares.

Determinam a configuração do *Welfare State*, nesses casos, o padrão e o nível de industrialização (ou modernização), a capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura política de uma nação, a estrutura de coalizões

políticas e a autonomia da máquina burocrática em relação ao governo. (MEDEIROS, 2001, p. 5)

A situação brasileira desses fatores foi decisiva para o desenvolvimento da estrutura do Estado provedor no Brasil, pois a sociedade estava enfraquecida socialmente, a classe trabalhadora não era organizada o suficiente para exercer qualquer pressão política, grande parte da população encontrava-se na zona rural, a industrialização era precária e iminente.

Nesse contexto, a social-democracia apresentou-se diferentemente no Brasil, pois o Estado brasileiro capitalista que emergiu no fim da década de 1930 antecipava aos movimentos sociais, de forma repressiva, “sufocando” os conflitos sociais e manipulando as políticas públicas para que garantisse uma suposta harmonia entre as classes, o que resultou em movimentos sociais sem relevante poder de interferir e fazer surgir um Estado provedor efetivo e eficaz.

Fatores externos também tiveram papel relevante no modelo do sistema no Brasil. Através das batalhas travadas sobre a questão social, os intelectuais reformistas e as organizações de trabalhadores sempre defenderam os direitos de aposentados e de beneficiários de trabalhadores mortos, similares aos da lei de 1923. (...) Além disso, tais reivindicações e planos nunca falam dos pontos cruciais do modo específico dos fundos, fórmulas para cálculo de benefícios ou esquema de administração. Seguindo o meu argumento prévio, isto indica o fato de que o trabalho em particular, embora fosse capaz de articular demandas como pensões, por exemplo, não foi capaz de definir a implementação de tais demandas. Este é um aspecto importante quando se reconhece que o impacto realmente social e humano da previdência social no Brasil foi determinado não pelo tipo de benefícios em si mesmos, mas pela estrutura administrativa do sistema, sua forma de financiamento e seu modo de calcular e fornecer benefícios. Estes fatores essenciais foram definidos pelas elites políticas e administrativas. (MALLOY, 1986, p. 52)

Diante desse cenário há estudiosos que acreditam que no Brasil, nem sequer, chegou a ocorrer a implantação de um Estado do bem-estar social, afinal as normas destinadas a proteção social não foram resultado de uma luta da classe trabalhadora, mas de concessões das classes dominantes.

Avançando um pouco mais com esses dois aspectos e fazendo as mediações necessárias, pode-se dizer que na história brasileira, mesmo considerando suas especificidades, não se constituiu um sistema de seguridade social próximo do modelo que ficou conhecido como *welfare state*. Talvez seja mais coerente considerar que, durante todo o processo histórico de formação e estruturação das formas do Estado moderno no Brasil, não se tenha implementado mais do que apenas algumas políticas de bem-estar social. (GOMES, 2006, p. 221)

A implantação constitucional da Seguridade Social não garantiu a sua efetivação concreta, seja porque a sua estrutura administrativa não foi formalmente constituída, seja por causa da sua inexistência formal do ponto de vista do financiamento. Pode-se dizer que a Seguridade Social existe constitucionalmente e que, ao mesmo tempo, inexistente institucionalmente (Vianna, 2003, p. 24). Na realidade, a Seguridade Social nunca foi implementada, na prática, conforme a concepção aprovada pelos constituintes de 1988. (PACHECO FILHO e WINCKLER, 2004, p. 165)

Mesmo que no país tenha tido características distintas de implementação do Estado provedor, confundindo-se políticas públicas com políticas assistenciais, não se pode desconsiderar as transformações estatais ocorridas. Ainda que não tenha sido consolidado um Estado do bem-estar social nos modelos teóricos estudados, as políticas de bem-estar foram implementadas, e sobre essas não há questionamentos de que de fato ocorreram no país.

Antes de adentrar-se no *welfare state* brasileiro, deve-se retratar a situação em que o país se encontrava: uma crise no sistema político oligárquico-exportador, processo de industrialização restrita, a população brasileira com grande maioria rural, a classe trabalhadora não possuía, até então, organização suficiente para lutar por seus direitos e modificações na esfera política. Nem ao menos, os capitalistas que emergiam tinham poder político de romper com a política apoiada na exploração agrária.

Assim, a transição política que ocorreu no Brasil deu-se através do embate das altas classes, ou seja, a oligarquia agrária lutando para manter-se no poder e a burguesia industrial pleiteando entrar e ter voz política na organização estatal.

O Estado Novo que surgia com Getúlio Vargas ao adentrar na esfera dos trabalhadores para proteger, traz para dentro do próprio Estado as lutas das classes trabalhadoras, enfraquecendo os movimentos sociais que visavam defendê-las. Essa atitude getulista deu-se inclusive para evitar contestações do próprio Estado Novo.

Dessa forma, o Estado foi assumindo novas formas e dando origem a um aparelho que corporificou as características centrais das relações de produção capitalista em desenvolvimento no Brasil. Entre outras, destaca-se o caráter centralizador do Estado – traço distintivo de uma sociedade hierarquizada desde seu nascedouro. A estatização das relações de produção reflete o caráter paternalista e de classe do Estado brasileiro. A corporativização dos interesses e a privatização do Estado foram outros elementos que fizeram o pêndulo declinar a favor dos interesses do capital em franca expansão. (GOMES, 2006, p.223)

Nesse momento histórico, o Brasil não estava preparado para a modificação que se exigia para a implementação de um *welfare state* idealizado no mundo, pois ainda encontrava-se ligado, preso a noções políticas do passado, tanto o é que a previdência social instituída naquele momento era não-universal, excluindo grande parte da população que se encontrava na zona rural. Além da criação dos sindicatos, que não representava livremente a classe operária, mas sim, vigiado e reprimido pelo Estado.

O desenvolvimento econômico-industrial brasileiro é comumente dividido em três períodos que se distinguem: o primeiro que compreende de 1930 a 1945 marcado pelo colapso da economia primária-exportadora, caracterizada pela monocultura do café e o enfraquecimento das oligarquias regionais, concomitante a um fortalecimento da ideia de industrialização. Durante esse período foram poucas as instituições criadas com a finalidade de oferecer benefícios sociais.

O que se leva a crer que o processo de capitalismo que se deu no Brasil, marcou-se pelo conflito das classes que detinham o poder político (oligarquia rural) contra a que detinha poder econômico (burguesia industrial) que com significativa vantagem em face da primeira, conseguiu não só assumir o poder político, como conter qualquer forma mais relevante de organização de trabalhadores, o que fez do Brasil um país de capitalismo altamente concentrador da renda e da riqueza e de exclusão social profunda. O que conseqüentemente restou em dificuldade de instalar uma política social-democrata redistributiva.

O caráter redistributivo limitado do Welfare State brasileiro ao longo de seu desenvolvimento é tratado a partir de dois ângulos a autonomia da burocracia e o poder político dos movimentos de trabalhadores. Por um lado, a falta de autonomia da burocracia foi um dos elementos que reduziram a capacidade redistributiva do Welfare State no Brasil, visto que os funcionários públicos constituíam um grupo comprometido com o governo, que, por sua vez, era resistente à promoção de gastos sociais progressivos em detrimento de seus interesses corporativos. Por outro lado, a combinação de autoritarismo com forte segmentação no mercado de trabalho, presente em boa parte da história recente do país, limitou a capacidade de os movimentos de trabalhadores influenciarem positivamente a sistematização de programas sociais generalizados a toda a população e sem caráter populista. (MEDEIROS, 2001, p. 5)

Observa-se que os estudiosos sobre o tema salientam a falta de “preparo” da população brasileira para reivindicar um Estado efetivamente provedor, bem como a

existência de um Estado totalitário e com medidas paliativas para garantir-se no poder, situação que no decorrer da história vem se adequando, mas características permanecem.

Outro ponto que se discute é a burguesia que se forma no Brasil com a finalidade de mudança política.

Destaca-se, do ponto de vista histórico, o fato de que a burguesia, no Brasil, exercitou seu domínio sem construir um projeto hegemônico que evidenciasse seu papel de classe dirigente no conjunto da sua classe e junto às outras classes. (...) Assim, a burguesia brasileira, “dada sua fragilidade estrutural, mostrou-se incapaz de realizar suas tarefas econômicas e políticas, recorrendo e transferindo para o aparato do Estado as atividades básicas propulsoras do processo de industrialização e modernização, no período que se abre no pós-30” (Antunes, 1988:103). Também na crise de 64, as diversas frações da burguesia, segundo Antunes, “incapacitadas para exercer a direção ou hegemonia política e ideológica, mas, ao mesmo tempo, tendo a necessidade imperiosa de continuar dominando, (...) recorrem à *manu militari*, como condição para buscar uma nova fase de desenvolvimento, capaz de recuperar a economia, em estagnação desde o fim do governo Kubitschek, e reaquecer o padrão de acumulação” (1988:114), optando, assim, por uma forma de “domínio político ditatorial, cuja finalidade imediata era recompor o conjunto heterogêneo das frações burguesas (...) em um novo bloco no poder” (1988:114) (ANTUNES apud FERNANDES, 2008, p. 25)

A força econômica isoladamente da burguesia não permite realizar as modificações políticas desejadas, o que induz a burguesia a unir-se com o Estado para que possam ambos manter-se com seus interesses preservados, optando por políticas de bem-estar social que em muitas fundamentam-se em desejos particulares da burguesia e do Estado para manutenção da ordem estabelecida.

Inicialmente, o que se tinha de previdência social restringia-se, basicamente, a Lei Eloy Chaves de 1923, que criou as caixas de aposentadoria e pensões, e até o início da década de 1930 restringia-se a poucas categorias de trabalhadores e caracterizava-se por contratos firmados entre empregados e empregadores. E em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, mas esse intento de sistema de seguridade social esbarrava-se constantemente em obstáculos que diminuía o alcance dessas políticas.

As políticas sociais no período anterior à Revolução de 1930 eram fragmentadas e emergenciais, apesar de haver indícios da disposição de uma atuação mais global por parte do Estado, como a instituição por lei dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e a promulgação, em 1923, do Código Sanitário e da Lei Eloy Chaves, essa última sobre assuntos

previdenciários. Os conflitos entre capital e trabalho eram regulados por legislação esparsa, e tratados basicamente pelo aparato policial. Questões de saúde pública eram tratadas pelas autoridades locais, não havendo por parte do governo central um programa de ação no sentido de atendê-las. A atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais, como epidemias em centros urbanos. A educação era atendida por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico, que visava preparar alunos para a formação superior. As reformas da época (escola nova) ocorriam regionalmente e de forma parcial, ou seja, não faziam parte de uma política global de educação. A previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais, e a questão habitacional não era considerada objeto de política pública. (BARCELLOS apud MEDEIROS, 2001, p. 9)

O que se constata é uma política fragmentada, sem unicidade de propostas e atuações no território nacional, além de organizações setoriais, como é o caso da previdência inicialmente. As políticas públicas como se observam não tinham o condão de inclusão social, mas distintamente, promovia a exclusão, já que concedia benefícios a um grupo restrito da população. E essas poucas atuações estatais que emergem demonstram, timidamente, o nascimento de um Estado-providência, com a função de controlar os movimentos dos trabalhadores.

Compreende-se que o *welfare state* brasileiro somente inicia-se com intensificação industrial no país, formação de classe trabalhadora, aumento da população urbana, ou seja, a mudança estrutural da sociedade que existia até então.

É a partir de 1930 que se torna nítida a constituição de um Welfare State no Brasil, com políticas sociais de profundo caráter conservador. De acordo com a perspectiva corporativista dos grupos no poder, nesse período predominava um ideal de sociedade harmônica em que os antagonismos entre classes eram encarados como nocivos ao bem comum representado pelo Estado. Assim, uma marca do surgimento do Welfare State brasileiro é o autoritarismo, evidente na repressão aos movimentos de trabalhadores, (...). (MEDEIROS, 2001, p. 9)

Essa característica do surgimento do *welfare state* brasileiro trará consequências profundas nessa organização estatal no país, pois nos países desenvolvidos o Estado-providência é fruto da organização das classes trabalhadoras que exigiam mudança da atuação estatal. No Brasil, entretanto, o fato de iniciar um capitalismo tardiamente e lentamente, não possibilitou a formação de organizações de trabalhadores politicamente ativas, para que houvesse negociações com o governo, lacuna essa que o próprio Estado utilizou, centralizando as políticas públicas nos seus próprios interesses.

A produção legislativa a que se refere o período 1930/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos institutos de aposentadorias e pensões, de um lado, e de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 1943. Se essa é, de fato, a inovação mais importante, o período é também fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de “nacionalização” das políticas sob a forma de centralização no Executivo Federal, de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos e resguardos de algumas competências típicas da organização federativa do país. (DRAIBE, 1989, p. 8)

A social-democracia brasileira é vinculada à atuação estatal, não apenas intervindo nas políticas públicas, como determinando quais são as necessidades, balanceando interesses e mantendo a classe trabalhadora submissa às escolhas desse Estado.

É consagrada a intervenção do Estado nos conflitos trabalhistas com a criação da Justiça do Trabalho e a regulamentação explícita das formas de negociações salarial e organização sindical. As políticas de saúde e educação foram centralizadas no Ministério dos Negócios de Educação e Saúde Pública, a previdência social foi estatizada, deixou de ser organizada por empresas e sim por categorias profissionais, e as contribuições previdenciárias passaram a ter participação paritária da União, o que simultaneamente desonerou o capital no que diz respeito a gastos com seguro sociais, garantiu níveis mínimos de manutenção da força de trabalho e legitimou politicamente o Estado. (BARCELOS apud MEDEIROS, 2001, p. 11).

O Estado brasileiro instituiu uma organização de Estado providência amparado na necessidade de emprego, capital e Estado, como no *welfare state*, mas de maneira com que os interesses das classes trabalhadoras, resumiam-se no que o Estado acreditava necessário, bem como importava-se com pequenas classes, não havendo preocupação com políticas sociais universalistas, ou de inclusão social, mas sim políticas públicas que permitissem que o Estado não fosse criticado ou abalado por interesses alheios a sua estrutura.

Ao favorecer o fenômeno do corporativismo, a estrutura de seguridade social criada teve o papel de minar a possibilidade de a classe trabalhadora organizar um movimento de oposição autônomo ao regime de capitalismo regulado pelo Estado. A previdência social contribuiu para a criação de divisões de classe trabalhadora e incentivou entre os trabalhadores uma mentalidade particularista e essencialmente dependente do clientelismo do Estado. O sistema contribuiu para a incorporação de importantes segmentos da classe trabalhadora no conjunto de estruturas corporativistas, o que aumentou, em princípio, o poder regulatório do Estado patrimonialista (MALLOY apud MEDEIROS, 2001, p. 11)

A intervenção estatal na esfera pública e privada é o que permite a organização que se deu, pois influencia sobremaneira o pensamento do indivíduo, manipulando os interesses privados para a manutenção desse Estado.

Durante o governo do presidente Dutra, caracterizado por uma política liberal, pouco se acrescentou na esfera econômica e social, igualmente quanto ao período que compreende do segundo governo de Vargas ao golpe militar de 1964, não avançando na estruturação de uma seguridade social no Brasil. Interessante salientar que, nesse período, as políticas de seguridade social eram voltadas exclusivamente para a população urbana, para que os interesses das oligarquias agropecuárias fossem mantidos intactos.

No período compreendido entre 1945 e 1964, o Brasil viveu a fase de democracia populista de sua política. De acordo com Malloy, isso representou uma mudança formal no sistema representativo, mas, no que diz respeito à construção do Welfare State, não foram observadas mudanças significativas. Embora o Brasil tenha adotado um regime democrático após 1945, muitas das estruturas corporativas construídas nos anos precedentes permaneceram intactas, especialmente no campo das relações de trabalho, como foi o caso da Previdência Social. (MALLOY apud MEDEIROS, p.12, 2001)

Dentre as modificações no sistema representativo encontram-se as legislações que institucionalizaram o funcionamento do Estado, agora democrático, logo, o papel autoritário é deixado para trás, entretanto, mantém-se a característica populista. Essas mudanças da Administração, concomitantemente às mudanças da sociedade, que passa a ser urbana e na estrutura econômica exige a reorganização do Estado.

Em relação à Previdência Social, os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial mobilizaram as atenções dos poderes públicos; no que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social. (BARCELLOS, 1989, p. 89)

A partir dessa observação, tem-se as principais áreas de atuação do Estado brasileiro, conforme a necessidade da sociedade, formando o que posteriormente seria o arcabouço constitucional de direitos sociais.

É nesse mesmo período que as organizações sindicais no país iniciam uma atuação de destaque na política, tendo o Estado, mais uma vez interferido nas organizações sindicais para garantir direitos como o direito de greve, a tutela do trabalho, mas a previdência ainda era direito garantido a poucos.

Entretanto, destaca-se que após o suicídio de Getúlio Vargas, a classe trabalhadora se agitou, mas com pouco poder de reivindicação e atrelada ao Estado burguês. Em contrapartida, a burguesia e a oligarquia se aproximavam com a finalidade de fortalecer um capitalismo centralizador e enfraquecer qualquer forma de esquerda ou reivindicação social. E a esquerda existente nesse momento no país, não se preocupava com seguridade social ou qualquer política de bem-estar social da população, mas mantinha um discurso contra o imperialismo norte-americano e a estrutura agrária predominantemente latifundiária.

No governo de Juscelino, a burguesia industrial encontrou grande dificuldade, pois nesse período o país encontrou-se aberto ao capital e aos produtos estrangeiros, que representavam concorrência desleal à burguesia industrial existente, motivo que a levou a apoiar em certa medida o golpe militar de 1964.

O golpe militar manteve, ainda mais, reprimidos os movimentos sociais. No regime militar houve uma tentativa de construir um sistema de seguridade social, e o primeiro passo tomado foi remodelar e unificar os aparelhos previdenciários, destacando-se a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966. Outras políticas sociais foram tomadas, como o sistema de habitação popular, no final da década de 1960, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), entretanto destaca-se que as políticas sociais do regime militar não são caracterizadas por bases democráticas, não sendo resultado de lutas de classes, mas sim, de concessões de um Estado que para manter-se no poder garante à sociedade benefícios para que não motive contestações.

Os governos militares iniciados em 1964 inauguraram a fase de consolidação do sistema, acompanhada por profundas alterações na estrutura institucional e financeira das políticas sociais, que vai de meados da década de 1960 a meados da década seguinte. Nesse período, são implementadas políticas de massa de cobertura relativamente ampla, mediante a organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de provisão de serviços sociais básicos. Baseados em um regime fortemente repressivo, os governos

militares restauram muitas das tradições corporativistas do Estado Novo [Barcellos, 1983]. (MEDEIROS, 2001, p.14)

Ao tratar do período militar, ressalta-se o projeto audacioso do milagre econômico vivido nessa época, financiado por capital externo e responsável pelo endividamento em moeda estrangeira, que trouxe ao país a possibilidade de investimento, com a criação de infra-estrutura, sistema educacional, destacando-se as universidades, as telecomunicações, o que fez do Brasil um país com atrativos. Mas, no âmbito da seguridade social, ainda não havia que falar em sistema universal.

Argumenta-se que, após a fase de consolidação inaugurada pelos governos militares de 1964, o modelo de Welfare State perdeu o caráter populista e assumiu duas linhas definidas, uma de caráter compensatório e outra de caráter produtivista. A primeira buscava minorar os impactos de um modelo de desenvolvimento baseado na concentração da riqueza e a segunda visava contribuir com as condições necessárias para o crescimento econômico como, por exemplo, a qualificação de mão-de-obra. Entretanto, ambas apresentavam como características a centralização política e financeira no governo federal, a forte fragmentação institucional e o caráter regressivo nos gastos sociais. (MEDEIROS, 2001, p. 6)

Deve-se, ainda, ressaltar que, para que esse Estado autoritário, repressor e militarizado se mantivesse no poder, foi necessária uma organização estatal, não através de políticas públicas assistenciais, mas sim assistencialistas, mantendo a população sob “controle”.

Assim, a repressão a movimentos sociais reivindicatórios tornou-se um dos elementos da estratégia de desenvolvimento nacional. A concentração de renda, no entanto, tem custos sociais pesados. Para compensá-los e garantir a estabilidade política necessária ao crescimento econômico, o governo implementou uma série de políticas sociais de natureza assistencialista.

O modelo de Welfare State dos governos militares perdeu o caráter populista que mantinha desde o período getulista e assumiu duas linhas definidas. A primeira de caráter compensatório, era constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico. (MEDEIROS, 2001, p.14)

Interessante observar que, no período militar, as características do Estado providência ainda se mantinha com sob o tripé composto de Estado, trabalho e capital, visto que o Estado “orquestrava” os trabalhadores garantindo através de políticas assistencialistas a ideia de satisfação e por outro lado, com as políticas produtivistas permitia o crescimento econômico, como já ressaltando também através de investimentos externos.

Outra característica dos direitos sociais nesse período histórico brasileiro foi a privatização dos mesmos, destaca-se:

Os recursos que circulavam pela área social passaram a ser estritamente articulados com a política econômica, sendo subordinados, em várias áreas, ao critério da racionalidade econômica. A iniciativa privada foi, assim, estimulada a assumir importantes fatias dos setores de habitação, educação, saúde, previdência e alimentação. Com essas inovações, a política social passou, inclusive, a ser um dinamizador importante da iniciativa privada. (MARTINE, 1989, p.100)

Esse fato faz com que as próprias políticas públicas sejam realizadas conforme o interesse dos detentores de poder econômico e na proporção em que eles desejam investir e lucrar, não tendo uma conotação social como um todo.

Tem-se que, quando o Estado do bem-estar social inicia sua consolidação no Brasil, ainda não ocorrem nos mesmos termos das políticas de *welfare state* externas, resultando em políticas compensativas, o que garante “algo” àqueles realmente na linha da miserabilidade e as políticas direcionadas para a produção, ou seja, para gerar mais riquezas aos detentores dos meios de produção.

(...) o Welfare State brasileiro é classificado por Draibe (1989, p. 10) como meritocrático-particularista-clientelista no período entre o início da década de 1970 e fins da década de 1980. Tipos meritocráticos agem como mecanismos de estratificação social à medida que definem políticas específicas para grupos sociais diferentes. Neles, um dos critérios de elegibilidade é a participação do indivíduo na construção do sistema. Diferentemente de um tipo residual puro, no qual a incapacidade de satisfazer às necessidades por meio dos recursos oferecidos pelo mercado coloca o indivíduo em uma situação “emergencial” e, portanto, merecedor dos serviços sociais; o tipo meritocrático exige para elegibilidade, além da condição (relativa) de “resíduo”, o pertencimento a determinado grupo (como a uma corporação, associação ou forma de inserção no mercado de trabalho) que contribui diretamente a todos os indivíduos de uma sociedade, os tipos meritocráticos são também particularistas. Tipos meritocráticos-particularistas tendem, no limite, a reforçar as desigualdades preexistentes, tendo-se em vista que indivíduos com maior dificuldade para satisfazer a suas necessidades são também indivíduos com menor capacidade para contribuir para o sistema de seguridade. (MEDEIROS, 2001, p. 15)

De fato, as políticas de seguridade social brasileira tem como objetivo público alvos restritos, muitas não permitem a inclusão social e simplesmente mantém os excluídos. Outro ponto importante é que a previdência, por exemplo, é exclusiva daqueles que contribuírem, e por um longo período é direito exclusivo da população urbana.

O início da década de 1980 deve ser analisado sobre aspectos internacionais importantes, como o ajustamento da economia às bases neoliberais e à crise da dívida externa, somados com a crise do petróleo, o que acarretou desequilíbrios não só no Brasil, como em toda a América Latina. Esses fatores acarretaram o empobrecimento das políticas sociais, direcionando todos os esforços do país à economia, que se caracterizava por uma estagnação e inflação galopante.

Entretanto, o fim do regime militar acarreta modificação na estrutura social de extrema importância política.

As mudanças promovidas no período entre 1985 e 1988 são denominadas por Fagnani (1997, p. 214) de “estratégia reformista”, que se caracteriza pela crítica à centralização institucional e financeira do sistema. Para Fagnani, os diversos planos de ação governamental instituídos nesse período priorizam o resgate da “dívida social”, rejeitando a sujeição das políticas sociais às medidas de ajuste macroeconômico. Os principais impulsos reformistas do Executivo Federal, sobretudo no biênio 1985/1986, foram o reforço dos programas emergenciais no campo da suplementação alimentar, a incorporação da reforma agrária e do seguro-desemprego na agenda governamental e a instituição de grupos de trabalho e comissões setoriais (Draibe op. cit., p. 216). (MEDEIROS, 2001, p. 17)

Juntamente com essas modificações no poder executivo está o ápice do desenvolvimento político do Brasil: a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em 1988, a Carta Constitucional emana, restabelecendo um Estado democrático de direito, com tendências sociais em um mundo já neoliberal, salienta-se que a população esperava um maior respaldo estatal, visto que acabara de sair de uma ditadura militar, pautada em repressão e em dificuldade de efetivação de direitos sociais e individuais.

2.4.1 A Constituição de 1988: Definindo Segurança Social

A expressão seguridade social apareceu no cenário político mundial em 1919 na Organização Internacional do Trabalho, e destaca-se a expressão cunhada em 1935 nos Estados Unidos.

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. (UGATTI, 2009, p. 159)

O Brasil até a Constituição Federal de 1988, não havia estabelecido em texto constitucional a seguridade social e a sua proteção social dava-se unicamente

através do sistema previdenciário, rico em leis esparsas, e já previsto constitucionalmente.

A Constituição Imperial de 1824 criou regime de mutualidade, que significa o regime de cooperação em que os sócios são aqueles que se inscrevem para concorrer aos benefícios distribuídos pela sociedade. Na Constituição de 1891, o legislador distancia-se do regime de mutualidade. Na de 1934, visando amparar a velhice, a invalidez, a maternidade, os acidentes de trabalho e a família do trabalhador no caso de morte, cria-se a previdência social, financiada pela União, pelos empregados e empregadores. Na de 1937, o legislador omite-se quanto a direitos previdência social, sistema mantido pela participação da União, dos empregados e dos empregadores. Na Constituição de 1967, com a Emenda de 1969, as diretrizes então vigentes foram praticamente mantidas. A Carta Política de 1988 vislumbrou o seguro social com maior amplitude, visto que o legislador instituiu as bases da seguridade social, com inclusão da saúde e da assistência social. (GONÇALES, 2006, p. 19)

Como demonstrado pelo autor acima citado, apenas na atual Constituição é que se tratou da seguridade social, restando, historicamente, apenas a previdência social como prestação do Estado ao indivíduo. 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 social e a saúde.

Esa evolución de la simple técnica del seguro social hacia la Seguridad Social supone un cambio cualitativo en el modelo de respuesta y atención al ciclo vital por el sistema público, siendo desde entonces su objetivo fundamental la liberación de la persona de la necesidad y la garantía de un nivel de vida digno em su calidad de miembro de la sociedad. (PEREZ, 2008, p. 52)

Para falar-se de Seguridade Social no Brasil, deve-se remeter ao texto constitucional. A Constituição Federal de 1988 apresenta grande cunho social, o qual é perceptível logo em seu preâmbulo, que dispõe:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia 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.

Preâmbulo é a parte inicial da Constituição que visa introduzi-la, dirigir o texto ao povo que a receberá, não acarretando força normativa, como bem compreendeu o Supremo Tribunal Federal em Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2076, em 15.08.2002.

Constitucional. Constituição: preâmbulo. Normas centrais: Constituição do Acre.

I – Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local. Reclamações 370-MT e 383-SP (RTJ 147/404).

II – Preâmbulo da Constituição: não constitui norma central. Invocação da proteção de Deus: não se trata de norma de reprodução obrigatória na Constituição estadual, não tendo força normativa.

III – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF, Pleno, ADI n. 2076, AC, rel. Min. Carlos Velloso, j. 15.08.2002)

O preâmbulo não possui força normativa, mas é indiscutível que nele se encontram as intenções, os anseios do constituinte originário, e assim, promulgar a Constituição com a destinação de assegurar direitos sociais e bem-estar e está sim, trazendo para o texto constitucional cunho social relevante, que se observará permeado de outros artigos.

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 fundamento:

(...)

II – 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-se nela.

Salienta-se, o fundamento da cidadania não se limita ao artigo 14 da referida Carta (a possibilidade do sufrágio universal), mas prolonga-se em participar ativamente do Estado, em fazer cumprir os direitos do cidadão brasileiro e o dever da República Federativa do Brasil.

O inciso terceiro tão difundido e mencionado por inúmeros estudiosos do direito e das ciências sociais em geral, após 21 anos de Constituição ainda não se tem os limites de tal fundamento, no entanto, sabe-se que é um valor supremo atribuído ao homem, e que cada qual, individualmente, tem sua dignidade, que deve ser respeitada.

Quanto ao quarto inciso em que se destacam os valores sociais do trabalho, e que, posteriormente, no mesmo diploma legal, será atribuído especial atendimento no artigo 7º e está intimamente relacionado com a seguridade social.

O artigo 3º da Constituição:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A exposição destes dois artigos da Constituição Federal tem como objetivo explicitar que desde o início da Carta Constituinte vigente já havia a preocupação com a Seguridade Social, que será tratada no próprio texto constitucional a partir do art. 194.

Todos os objetivos do artigo 3º são também, em sentido *lato*, objetivos da seguridade social. Pois, nos termos de Wagner Balera:

A Ordem Social alcançará a justiça se e quando a redução de desigualdades sociais e regionais, a erradicação da pobreza e da marginalização – objetivos da República, definidos no art. 3º, III, da Lei Magna -, forem postas em ato. (BALERA, 2002, p. 11)

A seguridade social tem em si todos os objetivos da República Federativa do Brasil, é ela que permite a inclusão social do indivíduo, que minimiza a pobreza com seus benefícios, que permite o indivíduo ser de fato cidadão.

Ainda de acordo com a PNAD/IBGE, pode-se observar que os benefícios pagos pela Previdência Social produzem impactos significativos sobre o nível de pobreza da população brasileira. Assumindo como condição de pobreza a percepção de rendimento domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo, estima-se, para 2008, em 53,73 milhões a quantidade de pessoas em condição de pobreza - considerando rendas de todas as fontes. Caso sejam desconsideradas as rendas advindas do recebimento de benefícios previdenciários, esta quantidade de pobres seria de 76,31 milhões, o que significa dizer que o pagamento de benefícios pela Previdência Social retira da condição de pobreza cerca de 22,57 milhões de indivíduos. (MPAS, 2009, p. 4)

Os dados do próprio Ministério da Previdência e Assistência social comprovam como a previdência ameniza a pobreza da população brasileira, afinal, uma

parcela de 22,57 milhões de brasileiros são cidadãos, não estão na pobreza por conta da previdência social.

A Seguridade Social encontra-se em termos de estrutura da Constituição no Título VIII – Da Ordem Social, a qual tem como primado o trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

José Afonso da Silva, ao comentar a Ordem Social disposta na Constituição, observa:

(...) ter como objetivo o bem-estar e a justiça sociais quer dizer que as relações econômicas e sociais do país, para gerarem o bem-estar, hão de propiciar trabalho e condição de vida, material, espiritual e intelectual, adequada ao trabalhador e sua família, e que a riqueza produzida no país, para gerar justiça social, há de ser equanimente distribuída. (SILVA, 2007, p. 758)

A seguridade social, de certo modo, se confunde com o conceito de política social, pois ambos buscam alcançar os objetivos da República Federativa do Brasil elencados posteriormente.

Celso Barroso Leite, no Dicionário Enciclopédico de Previdência Social, expõe sobre seguridade social:

Assim como a previdência social é parte do todo constituído pela seguridade social, esta é parte do todo mais amplo que a proteção social constitui.

Principalmente porque o interesse individual e o interesse social são paralelos e muito próximos um do outro, proteção social e proteção individual são expressões a bem dizer sinônimas. A proteção social é, em verdade, proteção que a sociedade procura garantir ao indivíduo, ou melhor, com que ela procura cuidar do que os especialistas entendem como necessidades sociais dos indivíduos. (LEITE, 1996, p. 125)

Para Celso Barroso Leite a ideia de seguridade social é de tranquilidade, ou seja, bem-estar social para todos, garantindo a convivência harmônica entre os cidadãos. O artigo 194 da Constituição Federal conceitua seguridade social:

Artigo 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.

Entretanto, antes de falar propriamente no artigo 194, ainda se faz relevante citar o artigo sexto da Carta Magna.

Art. 6. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Os direitos sociais contidos no artigo citado são os que o legislador constituinte acreditou ser de extrema importância, apesar de atualmente reconhecer que por falta de recursos financeiros, inúmeras vezes os direitos sociais estão em embate, tendo que ser priorizado um em detrimento de outro.

Ademais, reconhece-se que a Constituição de 1988 apresenta um grande rol de direitos sociais, direitos positivos, os quais o Estado tem que efetivamente atuar para garanti-los, entretanto, no momento em que foi promulgada a social-democracia já se encontrava enfraquecida e a teoria que despontava, o neo-liberalismo, não permite tamanha interferência e atuação do Estado.

Ressalta-se, ainda, a lição de *W. Beveridge*, citado por Armando de Oliveira Assis, defendendo que num sistema moderno de seguridade social todo o mundo nele deve estar incluído, sem distinção derivada da posição social e econômica de cada um: tanto será abrangida a “camareira” como a “duquesa”, mas esta será segurada apenas na fração de camareira que ela tem, ou seja, estabelece que não se trata do “seguro da necessidade”, mas do “seguro do necessário”. (ASSIS apud UGATTI, 2009, p. 162)

Diante do conceito legal e dos entendimentos doutrinários, tem-se que, a seguridade social atua com o fim de proteção social das necessidades sociais em que o indivíduo se encontra e, para tanto, utiliza-se da previdência social, 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 vias citadas são linhas de execução da seguridade social, pois a seguridade social brasileira é formada por esse tripé: assistência social, previdência e saúde. Entretanto, deve-se destacar os desafios políticos, sociais e financeiros para a implantação de uma seguridade social no Brasil.

A seguridade brasileira – O texto da nova Carta Magna ainda não exprime, em toda a sua plenitude, a Seguridade Social, isto é, o conjunto de regras que tendem a atuar “*como instrumento protector, que garantiza el bienestar*”

material, moral y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social em que estos puedan encontrarse”(100). Mas, ao legislador constituinte não teria sido lícito pedir mais, pois, como nos adverte o mestre castelhano, não é fácil lograr o estabelecimento de uma seguridade plena, “porque la realidad es que la puerta, acaso inaccesible, que conduce a esa ordenación, se cierra com la llave de los médios financieros”(101), sendo certo que uma proteção total contra a necessidade requereria um financiamento de tal porte, a carga da coletividade, que dificilmente por ela poderia ser suportado. (COIMBRA, 2001, p. 45)

A seguridade social como exposta na Constituição Federal, não possui a universalidade e a garantia de segurança quanto a todos os riscos sociais para que efetivamente seja aplicada a população brasileira, encontrando como grande obstáculo a ausência de um equilíbrio financeiro.

2.4.2 Princípios da Seguridade Social

A Seguridade Social tem seus princípios elencados no próprio artigo 194 da Constituição, cita-se: universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento, caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Inicialmente distingue-se, princípio de regra, para que possa compreender a amplitude desses princípios constitucionais da seguridade social.

Assim, sem embargo da complexa distinção analítica entre as concepções do gênero norma, tendo como espécies os princípios e as regras, diante da característica conformadora do direito, como já defendemos em outro trabalho, destacamos que as normas constitucionais possuem natureza vinculativa, devendo ser acatadas pelo legislador, pelo juiz e demais órgãos estatais; assim, é possível deduzir e atender diretamente pretensões com fundamento exclusivo nesses princípios jurídicos, embora não apresentem a mesma concretude das regras por serem normas mais precisas, objetivas, quanto ao alcance e conteúdo. (UGATTI, 2009, p. 165)

Destaca-se que, mesmo sem a precisão das normas, esses princípios constitucionais que direcionam a seguridade social devem ser obedecidos, observados por todos, são limites aos próprios legisladores, fundamentação às decisões judiciais, amparo para executar políticas estatais e direitos e deveres de todos cidadãos.

Os princípios constitucionais são aqueles que guardam os valores fundamentais da ordem jurídica. Isto só é possível na medida em que estes não objetivam regular situações específicas, mas sim desejam lançar sobre todo o mundo jurídico. Alcançam os princípios esta meta à proporção que perdem o seu caráter de precisão de conteúdo, isto é, conforme vão perdendo densidade semântica, eles ascendem a uma posição que lhes permite sobressair, pairando sobre uma área muito mais ampla do que uma norma estabelecadora de preceitos. Portanto, o que o princípio perde em carga normativa ganha como força valorativa a espalhar-se por cima de um sem-número de outras normas. (MIRANDA, 1988, p. 199)

Diante desta explanação, compreender a importância, a relevância, a amplitude e a força vinculante dos princípios facilita, ao demonstrar os princípios especificamente, pois o que a Constituição aponta como objetivos da seguridade social, tendo os como princípios, devem ser observados pelas demais leis.

Além dos princípios da seguridade expressamente disciplinados pela Constituição deve-se destacar, como feito anteriormente, os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil que estão diretamente interligados com a seguridade social. Por isso, que se defende a irretroatividade dos direitos da seguridade social, ou seja, “(...) *o compromisso com a dignidade humana enquanto princípio e vetor fundamental da Constituição não nos permite outra conclusão que não seja a delimitação do poder de reforma no modelo de seguridade social ao dever de concretização da dignidade humana.*” (UGATTI, 2009, p. 167)

Os princípios podem ser conceituados da seguinte forma: *universalidade da cobertura e atendimento*, ou seja, toda pessoa, pelo fato de ser pessoa, deve ser amparada, não importando sua nacionalidade. Essa universalidade é um ideal a ser atingido, posto que, notoriamente, sabe-se que a sociedade não tem capacidade econômica e estrutura política para alcançar a universalidade desejada.

Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, no artigo 7º da Constituição Federal preconizou a igualdade entre trabalhadores rurais e urbanos, logo, a mesma equivalência é realizada quanto à seguridade social.

A discriminação do trabalhador rural é histórica, como já mencionado, e enquanto para fins previdenciários a Lei Eloy Chaves, Decreto nº 4.682, de 24/01/1923, é o marco inicial da proteção previdenciária aos trabalhadores das estradas de ferro, a

qual criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões, no âmbito urbano, apenas em 1963, ou seja, quarenta anos após ao urbano, o rural, com a Lei nº 4.214, de 2/3/63, Estatuto do Trabalhador Rural, teve amparo previdenciário.

Diante da realidade social de discriminação ao rural, o legislador constituinte originário estipulou a uniformidade e equivalência dos benefícios, que significam prestações em dinheiro e de serviços. A Lei nº 8.213, de 24/07/1991, afastou as distinções, com a estipulação de igualdade dos direitos previdenciários entre urbano e rural, direito já garantido no art. 7º da Constituição Federal de 1988.

Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, deve-se entender por seletividade a instituição de direitos previdenciários que protejam basicamente seus beneficiários e que sejam compatíveis com a força econômico-financeira da sociedade. Distributividade está relacionado às prestações pecuniárias, no sentido de que existem segurados que recebem todos os benefícios e outros que recebem menos. Tal princípio acarreta que cada indivíduo receberá o que lhe é necessário, assim o próprio princípio da isonomia deve ser compreendido diante das diferenças dos cidadãos, para que, o Estado alcance cada brasileiro na medida em que necessite.

Irredutibilidade dos benefícios é produto do público aviltamento dos valores das aposentadorias e pensões pagas pelo órgão previdenciário. A irredutibilidade do benefício visa manter o poder aquisitivo do mesmo, diante dos acontecimentos econômicos.

A irredutibilidade é a garantia do segurado de que os valores dos benefícios a serem pagos sejam preservados, preservação esta que deve ser observada tanto do ponto de vista nominal quanto do real, constituindo a grande maioria das ações dos segurados contra a Previdência Social, sendo o fundamento das denominadas ações revisionais de benefícios previdenciários.

O Supremo Tribunal Federal tem considerado, em inúmeros julgados, que é constitucional a redução do poder de compra (real), desde que não altere para menor o valor recebido nominal. Ressalte-se que não se garante a paridade do valor do benefício à época da concessão com o valor do salário mínimo. Ou seja, não pode ter o valor nominal reduzido, não pode ter desconto, salvo por determinação legal. Requer

reajustamento periódico (art. 201, §4º, CF), pelo INPC – Índice Nacional de Preço ao Consumidor.

Equidade na forma de participação no custeio, primeiramente, refere-se ao princípio da capacidade contributiva, princípio pelo qual quem ganha mais paga mais e quem ganha menos paga menos. No entanto, em direito previdenciário, a observância deste princípio não se esgota. Assim, os contribuintes devem participar diferencialmente na proporção dos riscos sociais que provocam. Exemplo: a empresa que provoca maior risco de acidente de trabalho deve contribuir com alíquotas diferenciadas em relação àquela que potencialmente produza menos acidentes. Trata-se de adequação entre risco e contribuição.

Assim, aqueles que se beneficiarem do sistema devem participar de seu custeio. É um dos critérios de distinção de previdência e assistência social, pois a primeira necessita de uma contribuição para que haja o benefício, já a segunda é garantida a quem dela necessitar sem qualquer contrapartida do indivíduo.

Diversidade da base de financiamento, esse princípio demonstra que quem financia de fato as prestações entregues à população é a própria sociedade. Há diversidade, pois a seguridade não depende unicamente do erário, mas, também, da contribuição do trabalhador, do empregador, produtor rural. O artigo 195 da Constituição Federal esclarece sobre o financiamento da seguridade.

Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, a gestão da seguridade social é quadripartite, com participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e do governo, por intermédio de órgãos colegiados de assistência social, saúde e previdência, visando a gestão administrativa da seguridade social. Para tanto, foram criados os seguintes conselhos: Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS); Conselho Nacional da Saúde (CNS); Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS). Ressalte-se que o art. 6º da Lei n. 8212/91 e os arts. 7º e 8º da Lei n. 8213/91 foram revogados pela Medida Provisória 2.216/1937 de 31/08/2001, ainda em validade mediante disposto no art. 32 da EC n. 32/2001. Assim, não existem mais o Conselho Nacional da Seguridade Social e os Conselhos estaduais e municipais da Previdência Social.

Além dos princípios mencionados, ainda destacam-se dispositivos ao longo da Carta Magna, como a preexistência do custeio, a solidariedade e a legalidade.

Preexistência do custeio (art. 195, §5º, CF) é o princípio que aponta a necessidade do legislador indicar a fonte dos recursos que irá utilizar no pagamento de um novo benefício ou a elevação dos que já existem. Como consequência de referido princípio, nenhum benefício ou serviço da seguridade pode ser majorado ou estendido sem prévia existência de receita.

Solidariedade (art. 195, caput) é o princípio que traduz toda a essência da seguridade social, qual seja, a proteção social da coletividade. Desta forma, todos devem contribuir de forma direta (contribuição social) e indireta (tributos) para a manutenção e custeio do sistema.

Legalidade (art. 5º, II) é a instituição ou majoração de contribuições e somente é possível mediante lei, devendo ser observados, para tanto, o princípio da anterioridade mitigada ou nonagesimal (art. 194, §6º, CF) e as diferentes competências legislativas sobre a seguridade e previdência social (art. 22, XXIII e art. 24, XII, CF). A *vacatio legis* da contribuição social é de 90 dias, ou seja, somente produz efeito 90 dias após a publicação da lei que alterou ou criou nova contribuição social. Importante ressaltar que a competência legislativa sobre seguridade social é privativa da União (art.22, XXIII,CF). Porém, a competência é concorrente da União, Estados, DF e Municípios, em matéria de previdência própria (RPPS) e saúde (art.24, XIII,CF), como também de proteção e integração de pessoas portadoras de deficiência (art.24, XVI, CF) e proteção à infância e juventude (art.24, XV, CF).

2.4.3 Evolução e Aparecimento do Sistema de Assistência Social

Para estudar a previdência, faz-se necessário entender brevemente a assistência social, pois inúmeras pesquisas estatísticas utilizam os dois institutos da seguridade social de forma indiscriminada, causando distorções de dados.

Historicamente, é recente a preocupação estatal com a assistência social. Basicamente tem-se que, a partir da década de 1970, com o regime militar que criou ou reorganizou a estrutura de amparado assistencial.

Anterior Constituição Federal de 1988, o que se tinha como assistência no país, era a Legião Brasileira de Assistência (LBA) que tem como data de fundação o ano de 1942.

A LBA foi criada em 1942 e operava como agência assistencial em defesa da infância e da maternidade. Era financiada com recursos dos Institutos de Assistência Previdenciária (IAPs), além de donativos, sendo e dirigida pelas primeiras-damas do Brasil. Em 1966, foi transformada em fundação, sendo integrada à área previdenciária em 1974, atuando por meio de parcerias e convênios com organizações assistenciais. Também desenvolvia programas próprios, tendo atuação centralizada tanto na formulação quanto no financiamento e na execução. Suas ações não tinham nenhuma coordenação com os demais níveis de governo. (CHAGAS, 2003)

A assistência social em seu nascedouro apresentava como público alvo a infância, a adolescência e a maternidade, não havendo preocupação com outros setores, com outros cidadãos também necessitados do amparo assistencial, motivo pelo qual teve relevância a Fundação de Amparo ao Menor.

A Funabem foi instituída em 1964, após a extinção do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, e atuava por meio das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (Febems), ligadas aos estados.

A característica desse conjunto é que, embora centralizadas, as agências não tinham comando único, não se integravam e tampouco coordenavam ações entre si e entre níveis de governo. Por outro lado, as agências privadas e organizações governamentais desempenhavam papel importante na provisão de serviços e tinham liberdade no exercício das atividades, pois não sofriam mecanismos de controle e avaliação. (CHAGAS, 2003)

Assim, percebe-se que não havia coordenação entre as políticas assistenciais, como atualmente já é visto na atuação do Estado, no qual se exige frequência escolar ou vacinação para manter benefícios, o que vincula assistência com educação e possível inclusão social e saúde, respectivamente. Esse modo de efetivação de políticas assistenciais desarticuladas e muitas baseadas na política do “pão e circo” para que a população se mantivesse inerte diante do governo militar, recebe severas críticas na década de 1980 com os movimentos pela democracia estendendo-se entre os brasileiros.

Na década de 1980, surgem críticas à forma e à organização da área assistencial, além de propostas de descentralização e críticas às concepções assistencialistas, ao uso clientelista das ações, à ausência de uma política setorial e também à excessiva centralização político-administrativa e financeira. Porém, tais críticas não se materializaram em políticas.

A instabilidade dos governos Sarney, Collor e Itamar atrapalhou a implementação de reformas. LBA e Funabem, até 1988 ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), passam ao âmbito do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, e em 1989 para o Ministério do Interior. (CHAGAS, 2003)

Com a promulgação da Carta Constituinte de 1988, as políticas assistenciais tendem a mudar. Ademais, o foco da Constituição é voltado aos cidadãos igualmente, os princípios são traçados: solidariedade e universalidade. À assistência social é reservado artigo próprio, *in verbis*:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivo:
 I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 V – a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Com essa redação, a assistência é estendida à família e mesmo que mantenha grande preocupação com a criança, o adolescente e a maternidade, mas, o fato de estender à família como um todo é uma grande evolução em termos sociais. Ressalta-se que um país, uma sociedade é composta de famílias, as quais são o primeiro contado do indivíduo com a coletividade e é a expressão de esfera privada que cria e ampara o próprio Estado.

Além dessa instabilidade institucional, a assistência social sempre foi utilizada como instrumento de negociação e troca política entre a Presidência da República, o Congresso Nacional e as bases estaduais e municipais, e nenhum desses entes queria abrir mão dessa moeda política.

A Constituição de 1988 mudou duas regras de prestação de serviços assistenciais: incorporou a assistência à seguridade social e criou o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que substituiu, em 1995, a renda vitalícia (criada em 1974), ambos sem necessidade de vínculos contributivos, e também sinalizou em direção à descentralização e à participação social. (Ibidem)

O ponto salutar a ser ressaltado é a preocupação com o deficiente físico e com o idoso, primeiramente porque são excluídos da sociedade e muitas vezes das próprias famílias e, posteriormente, pelo fato de o envelhecimento populacional ser uma certeza incontestável que necessita de especial atenção por parte do Estado.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) só aconteceu em 1993, depois de ter sido vetada integralmente pelo presidente Fernando Collor. Entretanto, apenas após 1995 medidas efetivas foram tomadas no sentido da descentralização e da consolidação da área. (Ibidem)

Com esses avanços legislativos na órbita da assistência social, buscou-se p avanço para que ocorresse a descentralização a fim de que estados e municípios, mais próximos dos problemas sociais, pudessem efetivar os programas da União e, assim, concretizar a universalização dos serviços assistenciais àqueles que deles necessitarem.

O nível federal passou a ter função mais normatizadora e reguladora do que executiva, mas manteve o poder significativo de celebrar convênios com entidades assistenciais; os estados têm atribuições supletivas e de coordenação de ações; e os municípios organizam a prestação de serviços. Não foram definidos claramente as modalidades e os critérios de transferência. Em conclusão, apesar da concepção inscrita na Constituição e na Loas, a área de assistência social não logrou, nos primeiros anos da década de 1990, a formação de uma coalizão reformista capaz de operar mudanças no modo tradicional de se executar a política assistencial.

O processo foi lento e apenas em 1997 instituíram-se a sistemática de repasse de recursos e a Norma Operacional Básica (NOB), o que criou condições políticas e institucionais para o início efetivo dos processos de descentralização. Essa coalizão reformista foi possível nos governos pós-Real e está associada aos mecanismos de participação social na gestão do sistema assistencial. Foram processos que alcançaram uma série de resultados importantes, os quais podem ser percebidos nas ações sob incumbência da área de assistência social. (CHAGAS, 2003)

Atualmente, tem-se no Brasil uma assistência social relevante, principalmente através do benefício de prestação continuada destinado aos idosos e aos deficientes físicos em condições específicas.

O artigo 203 da Constituição Federal de 1988, já citado, menciona do que se trata a assistência social e informa que essa será prestada a quem dela necessitar, tendo como objetivo: *“a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, a promoção da integração no mercado de trabalho, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.”*

A atual Constituição pretende construir uma sociedade livre, justa e solidária, que erradique a pobreza e a marginalização e que reduza as desigualdades sociais e regionais. Para alcançar estes objetivos, a Lei Magna utiliza-se da assistência social, políticas públicas e econômicas que beneficiem os desamparados. Dentre os setores que atuarão em favor da assistência social, destaca-se a família em seus pormenores mais vulneráveis na vida em sociedade, como: criança, adolescente, gestante, idoso.

Essas políticas de assistência social são criticadas porque acabam certas vezes estratificando a população.

A tradição de ajuda aos pobres e a assistência social a pessoas comprovadamente necessitadas, derivação contemporânea da primeira, foi visivelmente planejada com o propósito de estratificação. Ao punir e estigmatizar seus beneficiários, promove dualismo sociais e por isso é um alvo importante de ataques por parte de movimentos de trabalhadores. (ESPING - ANDERSEN, 1991, p. 104)

Interpreta-se que ao diferenciar aqueles beneficiários de determinadas políticas de assistência, o Estado acaba por diferenciá-los e atestá-los como distinto do restante da sociedade, estratificando esses cidadãos.

Concretamente no Brasil, tem-se a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social - Lei n 8.742/93) que estabeleceu quatro modos de atuação que o setor programará: benefícios; serviços; projetos de enfrentamento da pobreza; e projetos de assistência social. Visto que a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado, pois provê os mínimos sociais através de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas.

O programa de Assistência Social que se encontra em estágio mais avançado é a implementação do benefício de prestação continuada devido ao idoso e ao portador de deficiência cuja família não esteja apta a sustentar. Esse benefício de prestação continuada (BPC) é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

Para que este (idoso ou deficiente) prove ser apto a receber o BPC, a renda *per capita* da família deve ser de até $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo e quanto ao deficiente, deve ser aquele incapaz de viver só e de trabalhar.

Questiona-se as condições exigidas pela LOAS de estar em extrema pobreza e incapacidade. De fato o benefício deveria amparar mais pessoas que apesar de não enquadrarem-se nas exigências legais, também necessitam e fazem *jus* ao benefício, diante do princípio da dignidade da pessoa humana.

No entanto, para efetivar-se a assistência social, assim, como outras políticas sociais, é necessário eleger um público alvo, selecionar os mais necessitados e para os quais o Estado conseguirá arcar com o financiamento estabelecido.

Para que se entenda a necessidade de eleger esse público, valla-se dos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu livro *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*, o qual conclui que o princípio da igualdade é a impossibilidade de “desequiparações” fortuitas ou injustificadas.

Assim, todos são iguais perante a lei na medida de suas igualdades e desigualdades, pois caso haja prerrogativa fundada em razão muito valiosa do bem público, haverá a distinção perante a lei.

Deve haver justificativa racional para que o traço desigualador adotado atribua o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade afirmada.

A lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos se não houver adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada.

Logo, o que a assistência social no Brasil realiza é uma desigualdade para poder proteger os que mais dela necessitam.

Quando a Constituição aborda o tema assistência social, garante proteção a quem dela necessitar e enumera pessoas em situação que merecem a desigualdade, como a criança, o adolescente, o idoso e o deficiente físico, estabelecendo quais serão os alvos prioritários das políticas de assistência social.

É difícil delimitar o campo da assistência no Brasil, pois todas as áreas de política social têm uma dimensão assistencial, desenvolvem programas ou dirigem ações às populações que seriam destinatárias das políticas assistenciais. Nas áreas de saúde, previdência, educação, habitação etc., encontramos ações que se caracterizam como mecanismos assistenciais. Além disso, a assistência social desenvolve programas

dirigidos a crianças, adolescentes e idosos – programas emergenciais que exigem organização institucional específica.

Os serviços assistenciais são considerados pela Loas (art. 23 e Decreto no 3.409, de 10 de abril de 2000) como atividades continuadas devidas a diversos tipos de beneficiários. Destinaram-se em 2000 ao atendimento de 1.434.700 crianças em creche, a serviços de habilitação e reabilitação de 141.645 pessoas portadoras de deficiência e ao atendimento de 266.432 idosos em asilos ou atividades diárias em meio aberto. Os programas definidos pelo art. 24 da Loas devem ser estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social e compreendem "ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais".(CHAGAS, 2003)

A assistência é o ramo da ciência que procura equacionar o resguardo a todas as pessoas de condições mínimas de sobrevivência humana digna, tratando a realidade social dos mais necessitados, dos que se encontram em vulnerabilidade e exclusão social.

A maior crítica que sempre se ouve quanto à assistência social no Brasil é o modo de como é assistencialista, angariando unicamente eleitores a determinado candidato ou político que implementou o benefício, não preocupando, em sua grande maioria, em retirar o beneficiário da situação em que se encontra.

Uma política social, uma assistência social de fato justa socialmente deve buscar incluir o excluído na sociedade de modo que esse não mais necessite da “mão” protetora do Estado.

2.5 Previdência Social Brasileira

A Previdência Social, como já mencionado, é um dos pés da Seguridade Social, sendo este o único instituto da seguridade que necessita de contribuição direta para garantir a contraprestação estatal.

A Previdência Social é uma contraprestação da relação jurídica entre segurado e o Regime a qual pertence, podendo ser: Regime Geral, Regime Próprio ou Regime Complementar ou Previdência Privada. A condição de segurado emana da relação de trabalho, seja este remunerado no Regime Geral (INSS), seja servidor público pertencente ao Regime Próprio ou a pessoa física que firma contrato com uma instituição de Previdência Complementar, que ao contrário dos demais regimes que tem uma contribuição para um fundo comum visando o equilíbrio financeiro atuarial (ou seja, o que contribui hoje, paga-se os aposentados de hoje), na Previdência Privada

(Complementar) é uma “poupança”, em que o segurado receberá o que contribuir devidamente corrigido.

A previdência social, enquanto subsistema da seguridade social que viabiliza meios de manutenção diante de algumas contingências da vida, é composta pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS (Lei 8.213/91) e pelos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos civis (Lei 8.112/90) e dos militares (Lei 6.880/80). Há, entretanto, os benefícios especiais a esses regimes de previdência (na legislação previdenciária do RGPS são denominados “benefícios de legislação especial” – vide, ilustrativamente, art. 189 do Decreto 3.048/99 – RPS), que foram criados para conceder prerrogativas a algumas categorias profissionais (ex: jornalista profissional, jogador de futebol, aeronauta, juiz classista e ferroviário), bem como para atender a demandas sociais ou individuais de projeção social geradas por fatos extraordinários de repercussão nacional (ex: ditadura militar, a Segunda Guerra Mundial, o isolamento sistemático dos portadores de hanseníase, o acidente com césio 137 em Goiânia e as deficiências físicas provocadas pelo uso do medicamento conhecido como Talidomida) (DEMO, 2008, p. 1)

Esse conjunto de benefícios, o arranjo de leis especiais, além das evidentes disposições constitucionais, compõe o que se denomina atualmente de previdência social no Brasil, algumas vezes, como mencionado pelo autor, o cunho desses benefícios são de ordem administrativa e não propriamente previdenciário. Isso porque, se a previdência é contributiva direta, esses benefícios de ordem especial, como o do césio 137, ditadura, talidomida entre outros, têm a responsabilidade de compensar o cidadão pela “falha” da Administração e não é uma contraprestação por efetivas contribuições. Trata-se de uma dívida social do Estado que não efetuou a proteção que se esperava aos seus cidadãos.

2.5.1 Origem do Seguro Social Brasileiro Rumo à Universalização da Cobertura

Discorrerá sobre o histórico da previdência porque ao entender a evolução dos institutos previdenciários, facilitará a compreensão do atual sistema de proteção da previdência, bem como a projeção do futuro.

Ressalte-se que para alcançar o patamar dos direitos previdenciários atuais, como direito social, e considerado cláusula pétrea, ou seja, garantias imutáveis, houve uma profunda mudança de valores da população e de seus governantes.

Considera-se que desde os primórdios, os homens preocupavam-se em ajudar-se mutuamente para garantir uma melhor sobrevivência, porém, isso por si só não pode ser caracterizado como previdência, pois trata-se meramente de instinto.

A doutrina 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. Os fenícios, por sua vez, adotaram idênticas normas dos hindus, difundidas mais tarde na Grécia”.

Da Grécia para Roma surgiram as associações denominadas de *collegia* ou *sadaltia* formadas por pequenos produtores e artesãos livres, igualmente, com caráter mutualista, constituídas de no mínimo três indivíduos que contribuíram periodicamente para um fundo comum, cuja destinação principal estava voltada para os custos dos funerais dos associados. (PEREIRA JUNIOR, 2004, p. 3)

Assim, percebe-se que o que hoje se denomina previdência social tem origem em tempos mais remotos do que simplesmente no século XIX.

O fato é que a Igreja Católica influenciou enormemente na consolidação da proteção social no mundo cristão e, principalmente quando alcançou o poder de influenciar diretamente o Estado. Assim, a instituição religiosa acabou por incorporar-se a esse papel de protetor social. Sob esse prisma, a primeira lei que disciplinou a proteção social foi a lei londrina *Poor Relief Act*.¹ Diante desse início, Victor Russomano explica:

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 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. (RUSSOMANO, 1978, p.5)

Ao verificar, sucintamente, como chegou ao Estado essa incumbência de proteção social, verifica-se como a previdência social “caminhou” dentro da República Federativa do Brasil.

1

A lei londrina – *Poor Relief Act* –, instituiu contribuição obrigatória determinando a nomeação, em cada paróquia, de dois ou mais “*overseers of the poor*” encarregados de recolher fundos de todos os que estivessem em condições de contribuir, destinados: a) viabilizar a obtenção de emprego para as crianças pobres por meio da aprendizagem, que poderia ser obrigatória até os 24 anos para os varões e até 21 para as mulheres; b) ao ensinamento do trabalho para os pobres que não tinham nenhuma especialização; c) ao atendimento dos inválidos em geral. (PEREIRA JUNIOR, 2004, p. 4)

Também no Brasil, a proteção social origina-se da caridade de instituições religiosas; posteriormente, com caráter privado e facultativo e apenas após, pelo seguro social e, atualmente, tem-se a seguridade social na Constituição Federal.

Da beneficência, inspirada pela caridade e pelo sentimento Cristão, é exemplo a fundação das Santas Casas de Misericórdia no século XVI, pelo Padre José de Anchieta. (...)

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. (PEREIRA JUNIOR, 2004, p. 15)

Observa-se que a evolução da proteção social estatal é lenta no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente devido ao modo como foi colonizado e o tempo em que se manteve colônia de Portugal.

E quando a proteção social teve esse amparo do Estado, deve-se ressaltar que se trata de uma proteção liberal, ou seja, não há obrigações deste para com a população e simplesmente voltava-se para a liberdade.

Após a Constituição de 1824, veio a constituição republicana que inseriu apenas mais dois artigos sobre proteção social, contendo neles a prestação de socorro ao Estado vítima de calamidade pública e quanto à aposentadoria para os funcionários públicos apenas em caso de invalidez. Entretanto, o que se ressaltou entre essas constituições foram as leis infraconstitucionais.

Pouco antes da promulgação da Constituição Republicana de 1891 surge a primeira lei de conteúdo previdenciário, qual seja, a Lei n° 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 montepio dos empregados do Ministério da Fazenda. (PEREIRA JUNIOR, 2004, p. 16)

A modificação política para uma organização republicana não gerou mudanças no que tange a organização de proteção social, conforme destaca Wanderley Guilherme dos Santos.

“A política republicana não altera, substancialmente, o padrão de que, uma vez iniciado, o processo de proteção social tende a se disseminar por estratos cada vez

mais amplos da sociedade e cobrindo incidentes cada vez mais diversos.” (SANTOS, 1987, p. 17)

Assim, de 1888, são os primórdios da previdência social brasileira, apesar de ter um forte caráter assistencial, pois a primeira lei previdenciária, propriamente dita, deu-se com a Lei Eloy Chaves, em 1923, mas entre esses espaços de tempo, muitas foram as “tentativas” de leis previdenciárias.

A primeira alternativa tem por base o fato de que, na verdade, desde pelo menos o final do século XVIII são feitas tentativas da constituição de instituições de natureza previdenciária no Brasil. Data de 1795, por exemplo, o “Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha”. Em 1827, surge o “Meio-soldo” (Montepio) do Exército” e, em 1835, o “Montepio Geral da Economia” (Bastos, 1978).

Nos primeiros anos da República são adotadas mais algumas disposições no mesmo sentido, orientadas principalmente a determinadas categorias do funcionalismo público: os funcionários do Ministério da Fazenda (Decreto n. 942-A, de 31/10/1890); os funcionários civis do Ministério da Guerra (Decreto n. 1318-E, de 20/01/1891); (...) (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985, p. 19)

Como citado, foram inúmeras as leis que propunham proteção previdenciária até a sua efetiva consolidação, algumas das caixas da década de 1920 não possuíam grande importância quantitativa de população protegida, mas a grande maioria adota o Decreto de 1923, Lei Eloy Chaves como marco inicial da previdência, e destaca-se a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões no governo de Getúlio Vargas, década de 1930, que torna estatal o sistema de aposentadoria.

Os anos entre 1923 e 1930 correspondem àquilo que procuramos demarcar como correspondendo a um primeiro período da história da Previdência brasileira. Este recorte tem por base a noção de que, ao longo daquele intervalo, vigorou, de maneira mais ou menos homogênea, um determinado padrão de funcionamento da estrutura previdenciária no País, que será modificado nos anos que se seguem a 30.

As características centrais que supomos perceber neste primeiro modelo de funcionamento da Previdência brasileira, e que o definem como tal, (...). Ou seja: uma relativa *amplitude no plano de atribuições* das instituições previdenciárias; uma *prodigalidade nas despesas*; e a *natureza basicamente civil privada daquelas instituições*. (Ibidem, p. 22)

Desta forma, as características da previdência de meados de 1920 no Brasil, ainda sem caráter universal, mas já com considerável abrangência, e sem intervenção estatal na gestão ou financiamento, ou seja, o único papel do Estado eram as Leis, mas a ele não é atribuída a sua prestação positiva à população.

Pode-se resumir, então, as características de amplitude do modelo previdenciário dos anos 20 nos seguintes pontos:

- a) união de *serviços* aos benefícios pecuniários;
- b) liberalidade na definição dos *beneficiários* destes serviços;
- c) extensão dos *benefícios pecuniários* para além das aposentadorias e pensões;
- d) liberalidade na definição de “aposentado”, ou seja, nos critérios para concessão deste benefício. (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985, p. 26)

O que se observa desta forma de organização previdenciária é o crescimento da importância desse instituto, inclusive com o aumento da população segurada e de aposentadorias concedidas, destacando-se que o Estado não era até então financiador da previdência.

Ou seja, também no que tange às fontes de receita se pode ressaltar o caráter neoliberal das instituições previdenciárias nos anos 20, por comparação aos períodos subsequentes. Em síntese, “o Estado” não é um contribuinte do sistema. (Ibidem, p. 33)

Essa postura liberal do Estado brasileiro começa ter obstáculo nos primeiros vinte anos do século anterior, com a organização do proletariado, que com a crise da agricultura cafeeira passa a viver nos aglomerados urbanos com forte influência dos imigrantes estrangeiros exigindo uma nova atuação estatal.

A partir de 1919, a tendência a romper com o liberalismo começa a se concretizar mais efetivamente. A proposição de medidas legislativas relacionadas às questões trabalhistas e sociais já não provinha mais apenas, agora, de uma minoritária e isolada bancada parlamentar antiliberal, como ocorrera nos últimos 10 ou 15 anos. O próprio Executivo passa a pedir leis sobre o tema: (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985, p. 50)

A mudança da ideologia estatal é corroborada pela situação interna: greves, reivindicações operárias, os próprios políticos, a perda de poder das oligarquias agrárias, o surgimento e fortalecimento das organizações estatais. Além do cenário externo, o surgimento de uma nova ideologia socialista na Europa, esse conjunto de fatores induz às mudanças no Brasil.

Trinta anos antes da Constituição de 1934, entretanto, foi, sem dúvida, passo arrojado, por parte do poder público, reconhecer aos profissionais da agricultura e indústrias rurais o direito de organização e formação de sindicatos, em 1903, seguido pela legislação de 1907, que assegurava o mesmo direito a qualquer categoria profissional. (SANTOS, 1987, p.18)

(...)

Relevante é o aparecimento de um novo ator organizado no cenário político – o movimento sindical – e, rapidamente, o poder público irá perceber a importância de que tal organização seja por *profissões*, que é o que vai marcar, decisivamente, a seqüência da regulação social no Brasil até recentemente. (SANTOS, 1987, p. 19)

Diante das “exigências” de modificações, o sistema de previdência cria novas características, é redesenhado de forma mais rigorosa.

(...) Se nada nos permite supor; por outro lado, que a população incorporada à Previdência naqueles anos era menos carente de assistência do que a anterior, fortalece-se, para nós, a convicção de que, já neste primeiro aspecto, houve uma transformação significativa do nosso modelo de Previdência Social, no sentido de torná-lo menos “pródigo”, menos “benevolente”, mais restritivo, mais preocupado com a acumulação de reservas financeiras do que com a ampla prestação de serviços. (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985, p. 61)

Isto se dá no período entre 1930 e 1945; a preocupação com o financiamento da previdência e não necessariamente em conceder benefícios aleatórios a toda a população. A intenção, nesse momento, é poder gerir uma previdência sustentável financeiramente. Outro aspecto relevante é a definição e distinção entre serviço e benefício, tornando este a prestação obrigatória da previdência e aquele (serviço) sujeito à variação em sua prestação.

A legislação do período que se inicia em 30 procurou, ao contrário, demarcar bem essa diferença. Num primeiro momento, passando a definir limites orçamentários máximos para as despesas com assistência médico-hospitalar e farmacêutica. Depois (o que é mais importante), chegando mesmo a estabelecer que apenas os benefícios pecuniários de longo prazo (aposentadorias e pensões) eram atribuições contratuais obrigatórias da Previdência Social, excluindo, portanto, a prestação de serviços médicos e outros, que só seriam prestados (ou não), em intensidade variável, de acordo com as “disponibilidades” das instituições. (Ibidem, p. 65)

Ainda neste momento, os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) eram setoriais, ou seja, cada classe trabalhadora possuía o seu, com regras próprias, sendo que os servidores públicos, os bancários e comerciários eram as categorias com mais regalias previdenciárias.

Quando Vargas assume o governo, propõe severas reformas na previdência. Dentre as iniciativas para iniciar as reformas, está a suspensão do pagamento das aposentadorias ordinárias e extraordinárias, em dezembro de 1930, permanecendo o pagamento apenas das pensões e aposentadorias por invalidez. Houve mudanças nesse período de 1930 a 1945, no que se refere às receitas da previdência.

No período ora em discussão, além do processo já analisado de contenção dos gastos, desenvolveu-se uma outra linha de medidas, articuladas a esta, e de que trataremos agora, saindo do campo das despesas e passando para o da receita.

O que se percebe aí é um processo marcado por modificações nas três fontes principais de arrecadação da Previdência. Ou seja: a contribuição dos segurados; a contribuição das empresas; e o que passa a ser chamado agora “contribuição do Estado”.

De uma maneira aparentemente paradoxal, o período em análise, enquanto promove uma restrição nos planos de benefícios e serviços, cobra por outro lado dos segurados uma contribuição mais elevada ao orçamento da Previdência. Em outras palavras: recebendo cada vez menos, os segurados passam, no entanto, a pagar cada vez mais. (Ibidem, p. 94)

Assim, caracteriza-se o período pelas baixas pensões que algumas vezes não chegam à metade do valor do salário do segurado, institutos que não protegem a aposentadoria ordinária, mantendo a proteção apenas quanto à invalidez e morte, ou seja, uma verdadeira contenção de gastos por parte dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e uma preocupação com a reserva de valores.

A reunião dos dois conjuntos de problemas seria consagrada, se necessário fosse, pela constituição de 1934, de curta vigência, que, pela primeira vez, introduzia no ordenamento constitucional um capítulo sobre a ordem econômica e social, reconhecendo a existência de direitos sociais, que competia à União preservar, ao mesmo tempo em que, também inovando, delegava aos poderes públicos competência para intervir e regular os contratos, anteriormente privados, que se processavam na esfera da produção. (SANTOS, 1987, p. 29)

A permissão legislativa fornecida pela Constituição de 1934, permitiu que os direitos sociais do trabalho fossem fortalecidos, o que resultaria no próximo período político na publicação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

O período seguinte, que compreende os anos de 1945 a 1960 é delineado pela tendência à repartição e, como modificado nos anos anteriores, é marcante a forte atuação estatal e apresenta crescimento dos gastos da previdência.

Rápida elevação das despesas, diminuição dos saldos, esgotamento das reservas, déficits orçamentários. Tudo isso representava, em síntese, a falência do “regime de capitalização” que se pretendia impor à nossa Previdência Social no período de que trata o capítulo anterior. Agora a Previdência caminhava rapidamente, como no processo interrompido em 30, no sentido do “regime de repartição”. (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985, p. 150)

O sistema de previdência inicia suas mudanças que apenas concretizar-se-á em 1960 com a publicação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), através de modificações graduais.

A legislação previdenciária do pós-45 é marcada, em linhas gerais, pela progressiva desmontagem das medidas de cunho contencionista imposta no período anterior.

Isto não se faz de uma só vez, desenvolvendo-se, ao contrário, até 1960 (promulgação da LOPS) de forma gradual, através uma copiosa legislação, que assume um caráter puntiforme e casuístico. Instituto por Instituto e área por área de atividade da Previdência vão sendo contemplados sucessivamente, como veremos, por pequenas medidas que: ora ampliam os planos de benefícios ou de serviços de uma dada instituição, ora permitem a elevação dos segurados ou seus dependentes a eles, ora facilitam a concessão ou majoram os valores dos benefícios pecuniários, etc.(Ibidem, p. 154)

Entre essas modificações graduais citadas, destaca-se a mudança de foco da previdência, que até então se baseava em uma relação civil, de seguro social. E, após a II Guerra Mundial, surge a ideia da seguridade social que no ordenamento jurídico brasileiro, veio expressa na Carta Magna de 1988.

A diferença doutrinária entre as duas concepções é bastante profunda, e é explicitada pelos defensores da nova proposta. Assim, o “seguro Social” era uma prática ainda basicamente civil apenas organizada e tornada compulsória (para certos setores) pelo Estado, que era um contribuinte do sistema. Tratava-se de que cada trabalhador garantisse, em grande parte por seus próprios meios, a continuidade de rendimentos proporcionais a seu salário em caso de infortúnio que o afastasse da produção (“um instituto paralelo ao salário”), (Assis, 1959). Já a noção de “Seguridade Social” não parte mais dessa concepção neoliberal do Estado que quase apenas organiza e estimula as práticas civis. Parte, ao contrário, da ideologia de um Estado que teria obrigações naturais e inalienáveis para com qualquer cidadão e, a partir daí, prega um compromisso “moral” (Assis, 1959) da Previdência Social para com o “bem-estar” da população como um todo. Sua intenção é, muito mais amplamente do que a do “Seguro Social”, “eliminar as causas principais da miséria”(…) “abolir a necessidade” (...) “garantir a permanência de um mínimo de bem-estar à massa da população” (Laroque, 1950). E isto implicava uma intervenção ativa do Estado. (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985, p. 178)

Durante o governo de Juscelino Kubitschek pregou-se o desenvolvimento e enriquecimento da população para se garantir o bem-estar social, característica própria desse governo que fez alianças capitalistas e abriu o mercado brasileiro para investimentos externos.

Em Juscelino as mesmas preocupações estão presentes, Nem ao menos em um discurso proferido durante uma solenidade sindical ele deixa de repetir a ideia de que a solução dos problemas sociais está no “desenvolvimento”, muito mais do que nas políticas sociais. “As conquistas do operariado

brasileiro serão mantidas e ampliadas”, mas “não basta aprimorar a legislação social”, só “o enriquecimento e engrandecimento do país” garantirá melhoras efetivas para as condições de vida dos trabalhadores (Kubitschek, 25/10/56) (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985, p. 193)

Após o desenvolvimentismo de Juscelino, o Brasil viverá a ditadura militar de 1964 a 1984, ditadura que se deu com a coalizão de diversas classes proprietárias burguesas, o que correspondeu no forte caráter autoritário. E diante desse cenário em que se unificou os IAPs, nascendo o INPS, através do Decreto 72, de 21 de novembro de 1966 que, como característica desse novo governo, nos órgãos colegiados, a maioria dos membros eram governistas e não mais trabalhadores, que em 1970, são totalmente excluídos desses órgãos.

A unificação administrativa almejada ocorreu em 21 de novembro de 1966, com Decreto-Lei nº 72, que extinguiu os IAPs, fundindo suas antigas estruturas no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), vinculado ao ministério do Trabalho e Previdência. (MOREAU, 2005, p. 209)

O saldo deste período é então o seguinte: uniformização da legislação em um único Instituto, com a correspondente perda dos direitos dos trabalhadores de gerirem a instituição e de definirem a política previdenciária. (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1985, p. 197)

Durante o período militar, a tendência de formar a seguridade social no Brasil ainda persistia, diante de políticas de saúde curativa e assistencialista e uma previdência distante dos trabalhadores e comandada pelo governo autoritário.

A incorporação das políticas sociais na estratégia governamental vai exigir que a Previdência Social assumira papel de destaque e que, portanto, intensifique sua atividade assistencial. Em outras palavras, as alterações na conjuntura política criam uma situação tal que passa a demandar o fortalecimento da opção pela seguridade social. (Ibidem, p. 238)

Antes de alcançar a Carta de 1988, tem-se a crise da década de 1980 na previdência, que é antecedida pela reformulação administrativa da previdência social brasileira, com a instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

Como se sabe, a lei que instituiu o SINPAS basicamente criou duas novas entidades (o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS); extinguiu-se duas outras (o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE); modificou substancialmente o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), transferindo para ele os benefícios em dinheiro do FUNRURAL e do IPASE e retirando a assistência médica e a arrecadação de contribuições; e alterou em parte as atribuições da Legião Brasileira de Assistência (LBA). (...) Aí estão, portanto, as sete

entidades cujas funções se acham integradas ao SINPAS, segundo a linguagem da Lei nº 6.439: INPS, INAMPS, LBA, FUNABEM, CEME, IAPAS, DATAPREV; o FAPS não tem personalidade jurídica. (LEITE, 1981, p. 61)

Em 5 de outubro de 1988 com a promulgação da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, uma constituição denominada cidadã, porque em contraposição aos mais de vinte anos de ditadura, traz em seu texto inúmeros direitos individuais e sociais aos brasileiros, contendo pela primeira vez no ordenamento constitucional do país a expressão seguridade social, que a partir de então assume a sua devida importância no âmbito legal.

Em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a nova Carta Política, a “Constituição Cidadã”. Trouxe importantes inovações: insere pela primeira vez em um texto constitucional brasileiro a expressão seguridade social e a descreve como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194); trata do financiamento tripartite da seguridade social (art. 195); estabelece princípios do sistema de seguridade social, dentre o qual a extinção de regime de previdência distinto para os trabalhadores urbanos e rurais, entre tantas outras disposições. (BRAGANÇA, 2009, p. 9)

Assim, surge a seguridade social expressamente no ordenamento jurídico brasileiro, formado pelo tripé previdência, assistência e saúde. A previdência é o único instituto da seguridade social que depende de contribuição direta, já que para a assistência e a saúde, o financiamento é feito apenas indiretamente, através de tributos em geral.

Em 1990, o INPS passou a se denominar Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), órgão resultante da conjugação do INPS e dos IAPAs, com as seguintes atribuições;

- promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições sociais destinadas ao financiamento da Previdência;

(...)

O INSS é responsável pela administração do denominado Regime Geral, que cobre a esmagadora maioria de trabalhadores urbanos e rurais brasileiros (90%). (MOREAU, 2005, p. 212)

Mesmo com um texto constitucional minucioso e descritivo no que se refere à previdência, cerca de dez anos após a promulgação da Constituição Federal, o sistema previdenciário necessitou de reformas, de readequações.

2.5.2 Princípios Constitucionais dos Regimes de Previdência Social

O Regime Geral observa os princípios da universalidade de participação nos planos previdenciários, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios, cálculo dos benefícios, considerando-se os salários de contribuição corrigidos monetariamente, irreduzibilidade do valor dos benefícios, valor da renda mensal dos benefícios não inferior ao salário-mínimo, caráter democrático e descentralização da administração mediante gestão quadripartite, com participação dos empregados, empregadores aposentados e governo nos órgãos colegiados.

A filiação é o vínculo jurídico que garante aos segurados e seus dependentes o direito às prestações e serviços do Seguro Social (art. 20 do Decreto 3048/99). A importância é, ao mesmo tempo, a razão de ser da filiação que reside em estabelecer a relação que existe entre filiação efetiva e o direito às prestações do filiado segurado. Desta forma, pode-se considerar a filiação como o fato gerador do vínculo ao regime previdenciário – direitos e obrigações recíprocas com o ente segurador. Também é importante ressaltar o princípio da unicidade da filiação, pois embora o trabalhador possa exercer mais de uma atividade remunerada abrangida pela Previdência Social, a filiação é única.

Apóia-se sobre dois princípios fundamentais, a obrigatoriedade de participação nos seus planos e a solidariedade, os quais são por sua vez, inter-relacionados: a solidariedade decorre, em parte, da participação obrigatória e vice-versa. No mesmo sentido, a opinião de Carlos A. P. Castro e João B. Lazzari para quem “não se pode falar em previdência social se cada trabalhador puder, a seu talante, escolher se vai ou não contribuir para o fundo, pois estaria, mais uma vez, quebrado o ideal de solidariedade social.” (NETTO, 2002, p. 164)

Observe-se como os princípios se complementam, de forma a serem considerados como um todo e não isoladamente. De fato, só podemos falar em solidariedade porque todos os trabalhadores brasileiros contribuem para que os riscos sociais sejam atendidos igualmente dentro do universo dos contribuintes, que a partir do momento em que exerçam qualquer atividade elencada no rol das leis previdenciárias, já serão filiados obrigatórios.

A solidariedade que é princípio intrínseco da previdência e da seguridade social, apresenta-se na própria forma de organização da previdência no Brasil, e por tratar-se de repartição simples, entende-se que todos os trabalhadores são solidários,

contribuindo para um mesmo fundo para usufruir dos benefícios atuais. Essa solidariedade é um dos pontos questionáveis em uma sociedade de aumento do trabalho informal, da expectativa de vida e da queda da natalidade, como sendo um dos fatores da possível crise da previdência.

Como destaca Wladimir Novaes Martinez, “no seguro social a solidariedade é básica (...) sobrepassando como diretriz superior.” Assim, ela se manifesta não só entre as pessoas partícipes do sistema num determinado momento, como também entre gerações e entre diferentes regiões do país. Destarte, permite garantir uma proteção efetiva e mais ampla para um maior número de trabalhadores, apresentando-se como fundamental para incluir o trabalhador instável, fruto da atual composição do mercado de trabalho, que, como já visto, caracteriza-se pela diversidade de vínculos com os quais se relaciona com o sistema previdenciário em decorrência da própria diversidade de formas de trabalho das quais se vale para auferir renda. (NETTO, 2002, p.167)

A Constituição Federal, nos artigos 40 e 201 determina que a previdência social é de caráter contributivo, assim estabelecendo que o direito às prestações de previdência social requer do protegido uma contraprestação contributiva. A proteção previdenciária estatal não é provida a título gratuito, mas a título oneroso. A contributividade é uma das principais características da previdência social.

Equilíbrio financeiro e atuarial é a necessidade de se criar um sistema de previdência equilibrado. Para que ocorra o equilíbrio financeiro é necessário analisar as receitas e despesas (custeio X benefícios e serviços). Tal análise se dá especialmente a curto prazo, visto que o orçamento é anual, enquanto que o equilíbrio atuarial é a avaliação da capacidade financeira do regime em solver suas obrigações com seus segurados, a médio e longo prazo. Assim, a ciência atuarial se propõe a dimensionar o tamanho dos compromissos assumidos em um sistema previdenciário, levando em conta todos os riscos inerentes à vida humana e às suas atividades funcionais.

A imposição rígida de critérios de equilíbrio financeiro e atuarial limita o objetivo redistributivo da Seguridade Social e pode vir a colocar em risco alguns tipos de aposentadorias, em especial aquelas cujos valores de benefício não guardam relação direta com contribuições acumuladas. A lógica de equilíbrio financeiro e atuarial é muito mais adequada ao conceito de “seguro” previdenciário como direito individual e, portanto, em última instância, está em contradição com a concepção dos benefícios da Seguridade como direitos de cidadania. (DIEESE, 2007, p.7)

A crítica feita sobre a imposição constitucional do princípio de equilíbrio financeiro e atuarial se faz de acordo com a distinção de seguro social e seguridade social. Porque o primeiro depende diretamente das contribuições de cada segurado,

enquanto o segundo busca uma proteção do cidadão, ou seja, almeja que o indivíduo torne um cidadão incluído socialmente e efetivamente participante da sociedade. O sistema previdenciário brasileiro, apesar de denominar-se seguridade social e ter em sua essência um condão social democrata, é de efetivar uma cidadania, por força das mudanças neoliberais, da economia globalizada, da reestruturação da previdência diante dos novos riscos, assume um aspecto de seguro social, já que se preocupa com a viabilidade financeira e atuarial do sistema.

Garantia do benefício mínimo, de um modo geral, os benefícios previdenciários visam substituir a remuneração dos segurados, perdida em razão de eventos que lhes retiraram, efetivamente ou presumidamente, a capacidade laborativa. Por uma imposição lógica e de justiça, quando os benefícios previdenciários substituírem a remuneração do segurado obrigatório ou o salário-de-contribuição do segurado facultativo, estas prestações pecuniárias não poderão ter valor mensal inferior ao do salário mínimo (art. 201, §2º, CF).

Na correção monetária do salário de contribuição, há a aplicação do princípio geral da efetividade ou suficiência das prestações da seguridade social. Os benefícios previdenciários são calculados com base numa média de salários-de-contribuição, apurada em um dado período de tempo (período básico de cálculo). Se os salários-de-contribuição utilizados no cálculo dos benefícios previdenciários não fossem corrigidos monetariamente, o valor da renda mensal inicial, em razão da corrosão inflacionária, estaria seriamente comprometido e não espelharia efetivamente o esforço contributivo do segurado. Assim, a Constituição Federal (art. 201, §3º, CF) determina que todos os salários de contribuição sejam corrigidos monetariamente.

A preservação do valor real dos benefícios, ou seja, o valor inicialmente fixado deverá ser periodicamente reajustado para que mantenha o mesmo poder de compra equivalente ao que tinha quando da concessão. Desta forma, deve-se reajustar periodicamente o benefício de forma a preservar-lhe o poder aquisitivo. Neste ponto, tem-se a problemática do índice utilizado no reajuste, que é o INPC – Índice Nacional de Preço ao Consumidor, sendo tal índice inferior ao utilizado no reajuste do salário mínimo anualmente, resultando em uma defasagem no valor de compra dos benefícios

previdenciários, motivo pelo qual há um “achatamento” do valor comparado com o salário mínimo.

Ao Regime Próprio aplicam-se os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial; contributivo do sistema obrigatório; irredutibilidade do valor dos benefícios; filiação automática; finalidade previdenciária; justiça social; diversidade da base de financiamento; público estatutário e princípio da solidariedade.

O Regime Complementar segue os princípios da contratualidade e princípio da facultatividade, já que obedece às normas do contrato, sendo similar ao de seguro e prevalece a consensualidade e a facultatividade em contratar, pois depende unicamente da vontade subjetiva da pessoa aderir a um plano de Previdência Privada.

2.5.3 Beneficiários do Sistema de Previdência Social

A previdência é estruturada em três regimes previdenciários que irão incluir os trabalhadores brasileiros. O regime próprio destinado aos servidores públicos da União, dos Estados e Municípios e o regime geral, gerido pelo INSS, que contempla os trabalhadores com vínculo empregatício, autônomos, facultativos (dona de casa, estudante), além da previdência complementar que se trata de uma faculdade dos indivíduos que queiram contratar.

No Regime Geral de previdência, o segurado é aquele que exerce atividade remunerada ou sem remuneração. É como o caso da dona de casa e o estudante. O vínculo do segurado pode ser obrigatório ou facultativo, com relação à filiação ao INSS. É obrigatório para o empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, trabalhador autônomo e o empresário, entre outros. É facultativo para o desempregado, estudante e a dona de casa. Nesse regime, há igualdade entre trabalhadores rurais e urbanos, garantia exposta pela Carta Constitucional, em seu artigo 7º. Os dependentes do segurado pelo regime geral são: cônjuge, companheiro, filho menor de 21 anos ou inválido, os pais, irmãos não emancipados menores de 21 anos ou inválidos.

No Regime Próprio, os segurados são os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas fundações, autarquias e os militares. Apresenta como seus dependentes, rol similar ao do regime

geral: cônjuge ou companheiro, filhos menores de 21 anos, se solteiros e sem exercer atividade remunerada e os pais, se comprovada a dependência econômica deles subordinada ao contribuinte.

Dentre os beneficiários (gênero) podem-se observar as espécies como acima tratadas: segurado e dependente. Há benefícios exclusivos do segurado, como a aposentadoria por invalidez ou contribuição e outros de exclusividade do dependente como a pensão por morte.

No Regime Complementar, é uma inovação para qualquer pessoa física que pode vir a aderir a um plano de previdência privada, sendo facultativa a filiação, pois se trata de um contrato firmado entre o interessado em possuir a previdência privada e a instituição que fornece esse serviço, em sua maioria, instituição financeira. No entanto, há uma distinção entre planos de benefícios de entidade aberta, no qual existe a liberdade de qualquer indivíduo contratar, tais os planos encontrados em Bancos. Plano de benefício de entidade fechada, o qual é restrito a determinada empresa ou classe, como o plano de aposentadoria oferecido pela Ordem dos Advogados do Brasil, que atinge apenas a classe de advogados. Nessa modalidade de previdência, o segurado que recebe a denominação de participante em gozo do benefício de prestação continuada é o assistido. Sendo dependentes aqueles que constarem no respectivo contrato.

2.5.4 Riscos Cobertos pelos Regimes de Previdência

No Regime Geral os riscos cobertos são os relacionados no artigo 201 da CF/88, sendo os por doença, invalidez, morte, velhice, maternidade, desemprego, salário família e auxílio-reclusão.

No Regime Próprio, os riscos cobertos encontram-se também na Constituição Federal de 1988, mas no artigo 40, sendo os de aposentadoria por invalidez, compulsória, por idade e tempo de contribuição, auxílio doença, salário família, salário maternidade e aposentadoria especial.

Já no Regime Complementar, o plano de previdência privada é uma modalidade de seguro, por esse motivo os riscos cobertos dependerão das cláusulas contratuais, abrangendo aposentadoria por idade, que nesse caso corresponde ao tempo

de contribuição; os demais riscos que há nas outras modalidades de previdência, dependerão do contrato.

2.5.5 Financiamento da Previdência

Para realizar os programas, a administração necessita de estimar as receitas e pré-fixar despesas, o que é feito por meio de orçamento público. A lei orçamentária anual é elaborada pelo Poder Executivo versando sobre a estimativa de receitas fixando as despesas do governo, entre essas está a seguridade social.

A lei orçamentária anual compreenderá o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O legislador pátrio sempre buscou dar ao sistema de seguridade social autonomia, no que se refere diretamente ao custeio, destinando recursos próprios para o sistema, independentemente dos recursos provenientes do orçamento.

Historicamente, o financiamento do seguro social, no Brasil, sempre se deu por intermédio da chamada contribuição sobre a folha de salários. Os trabalhadores e as empresas é quem financiava a seguridade social, sobre uma base única: a folha salarial. (MOREAU, 2005, p. 213)

Percebe-se que há orçamento próprio à seguridade social, distinto dos gastos da União, devendo a proposta do orçamento ser feita de forma integrada pelos órgãos ligados à saúde, assistência social e previdência. A Constituição Federal no artigo 195 estabelece os termos como será financiada a Seguridade Social.

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

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Percebe-se com o *caput* e incisos do artigo mencionado que, o financiamento da Seguridade Social é diversificado, não dependendo exclusivamente de uma modalidade de contribuição. Outro ponto a ser destacado é a ausência de contribuição do aposentado e pensionista do Regime Geral, sendo que o servidor público aposentado ou pensionista deste que receber mais que o teto do Regime Geral contribuirá sobre esse excedente.

O fato de vincular outros eventos da vida cotidiana da sociedade para fins de arrecadação previdenciária permite uma receita crescente, como é o caso da importação, da contribuição da empresa sobre o lucro, receita ou faturamento e das receitas de prognósticos.

Os parágrafos do artigo citado continuam por definir os critérios quanto à receita e ao financiamento da Seguridade Social, destacam-se:

§ 1º As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º *omissis*

§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ § 8º, 9º e 10 - *omissis*

§ 11 É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar.

§ § 12 e 13 *omissis*

Dos dispositivos constitucionais transcritos, destaca-se a possibilidade de criar novos meios de receita para a Seguridade Social, a necessidade dos benefícios ter, primeiramente, receita a eles vinculada.

No que tange ao parágrafo quinto que exige a fonte de custeio para que um benefício seja criado, majorado ou estendido, há um forte argumento de como um sistema de seguridade com tal dispositivo pode ser deficitário, se antes de ser criado, já é necessário indicar a fonte de custeio que o viabilizará?

Salienta-se a preocupação com a segurança jurídica exigindo o período de noventa dias para que as contribuições sociais sejam exigidas dos segurados e contribuintes em geral.

O financiamento da seguridade social obedece aos princípios da diversidade de financiamento e da solidariedade, ou seja, a sociedade direta e indiretamente arca com os custos da seguridade.

A responsabilidade pelo financiamento da seguridade social cabe não só à União, mas aos outros entes da Federação. Além do disposto no art. 195, ainda compõe o orçamento da seguridade: o produto arrecadado com as contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, que financiam o programa do seguro-desemprego e o abono do PIS/PASEP (art. 239, CF).

A EC 20/98 trouxe acréscimos no que tange ao financiamento:

A partir da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, ficou determinado que parcela do orçamento da Seguridade Social deve ser necessariamente destinado para a Previdência Social. Nesse sentido, as

contribuições de que trata o artigo 195, inciso I, alínea 'a' e o inciso II da Constituição de 1988, constituem reservas da previdência social. Não se admite, portanto, que sobre elas recaia despesas diversas da relativa aos pagamentos de benefícios previdenciários. (MOREAU, 2005, p. 214)

A competência é exclusiva da União para instituir contribuição social, sendo que esta subdivide-se em contribuições de seguridade social por financiá-la e as demais contribuições sociais, como a do salário-educação (art. 212, CF) com a finalidade de servir como fonte adicional de custeio do ensino fundamental.

A contribuição social do trabalhador destina-se diretamente para a previdência social e é denominada contribuição previdenciária; já a efetuada pela empresa, é conhecida como contribuição previdenciária patronal ou empresarial. As demais não possuem vinculação direta da arrecadação, mas destina-se à seguridade social.

Para o custeio dos benefícios, todavia, estes recursos aportados pelos contribuintes não são suficientes, de sorte que o custeio da previdência social será composto por recursos dos trabalhadores e dos empregadores ou empresas. A taxa de contribuição dos empregados varia de 7,65 a 11% do salário mensal. De acordo com a faixa de renda; o empregador paga uma contribuição de 20%. Além das contribuições de empregados e empregadores, outra fonte de receita são certos impostos específicos, cobrados das empresas. (MOREAU, 2005, p. 216)

A destinação dos recursos arrecadados por meio das contribuições sociais têm fins específicos e há uma característica fundamental para distingui-las. A destinação específica deve ser respeitada, ao ponto que o art. 167, XI, da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Entre as contribuições previstas, encontram-se as sobre faturamento e lucro das empresas, receitas essas de grande valia, pois não há limite de arrecadação, além da atividade empresarial exigir a elevação desses fatores em uma economia capitalista.

É importante ressaltar a necessidade de manutenção das novas fontes de financiamento da Seguridade Social previstas na Constituição, o Faturamento e o Lucro, por se constituírem em bases que, liberadas das imperfeições introduzidas na fase de sua regulamentação, resultam em aportes consideráveis de recursos para a consecução da proteção social desejável.

A contribuição sobre o faturamento, a despeito das implicações quanto ao efeito cascata, tem a vantagem de ser uma base crescente e de dimensões consideráveis, possibilitando uma participação mais adequada das empresas que usam intensivamente o fator capital em relação à utilização de mão-de-obra no financiamento da Seguridade Social.

(...)

Tanto o faturamento como o Lucro, assentadas em eficiente sistema de controle, vão contribuir, inclusive, para a supressão dos vários caixas e da montagem fictícia de balanços, instrumentos utilizados em larga escala pelas empresas e que se constituem em verdadeiras fontes de sonegação. (CARVALHO FILHO, 1993, p. 52)

Essas duas fontes de financiamento da Seguridade Social tem a finalidade de aumentar a arrecadação e de maneira a evitar sonegações tributárias. Observa-se que a seguridade, utilizando de seus princípios e objetivos, como a solidariedade e a distributividade, busca receita em diversas fontes, para poder arcar com o grande gasto que representa, principalmente porque apenas a previdência social advém de contribuição direta; a assistência e a saúde necessitam das contribuições indiretas.

Além dessas contribuições, a União ainda poderá instituir novas, nos termos o artigo seguinte.

Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

Competência residual da União para instituir novos impostos: para isso, o procedimento legislativo é a lei complementar, da mesma forma exige-se para a criação de nova contribuição social.

A exigência de que não tenha o mesmo fato gerador e a mesma base de cálculo para contribuição social é controvertida, tendo o STF pronunciado, no sentido de que as novas contribuições sociais poderão coincidir com fato gerador e base de cálculo de impostos, mas não de outras contribuições de seguridade social já instituídas.

À União caberá, ainda, participar com contribuição a ser constituída de recursos adicionais do orçamento fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual, sendo essa responsável por eventuais insuficiências financeiras da seguridade social.

Tem-se, também, o concurso de prognósticos: todo e qualquer concurso de sorteio de números ou quaisquer outros símbolos, loterias e apostas de qualquer natureza no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, promovidos por órgãos do Poder Público ou por sociedades comerciais ou civis. Para os concursos de prognósticos, promovidos por sociedades comerciais ou civis, a contribuição para o financiamento da seguridade social é de 5% sobre o movimento global de apostas em prado de corrida e sorteio de número ou quaisquer modalidades de símbolos.

Ademais, ainda considera-se como receita da seguridade social, o disposto no art. 213, do Decreto 3.048/99.

Art. 213. Constituem outras receitas da seguridade social:

I – as multas, a atualização monetária e os juros moratórios;

II – a remuneração recebida pela prestação de serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;

III – as receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;

IV – as demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;

V – as doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;

VI – cinquenta por cento da receita obtida na forma do parágrafo único do [art. 243 da Constituição Federal](#), repassados pelo Instituto Nacional do Seguro Social aos órgãos responsáveis pelas ações de proteção à saúde e a ser aplicada no tratamento e recuperação de viciados em entorpecentes e drogas afins;

VII – quarenta por cento do resultado dos leilões dos bens apreendidos pela Secretaria da Receita Federal; e

VIII – outras receitas previstas em legislação específica.

Parágrafo único. As companhias seguradoras que mantêm seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a [Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974](#), deverão repassar à seguridade social cinquenta por cento do valor total do prêmio recolhido, destinados ao Sistema Único de Saúde, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito.

Assim, dificilmente a previdência social brasileira poderá alegar falta de receitas, entretanto, poderá sim, levantar a ineficiência desta diante do crescimento vertiginoso das despesas, do aumento de benefícios, de beneficiários, e da incompletude

do pacto entre gerações. Mas, fica-se claro que fontes de receita a seguridade social apresenta e arrecada.

Após a compreensão do que é a previdência social, e como a organização estatal evoluiu para alcançar esse modelo de proteção social, chega-se à questão que “ronda” a atualidade, pois a opinião pública é levada a crer continuamente que há uma crise na previdência social do Brasil.

As constantes mudanças legislativas no âmbito previdenciário com o objetivo de alcançar um equilíbrio financeiro do sistema previdenciário, o avanço constitucional da proteção social brasileira, a intenção dos atores políticos de que essas mudanças sejam vistas como necessárias sob pena de falência do sistema, a informação que é passada à opinião pública de que há uma crise na previdência social brasileira são os argumentos que refletem a importância de analisar a crise da previdência social brasileira sob os enfoques político, financeiro e jurídico.

2.5.6 Reformas Previdenciárias

A promulgação da Constituição de 1988 e com o sistema de seguridade social expresso em seu texto, não garantiu a perpetuação de seus ditames, sendo alvo de diversas reformas no âmbito previdenciário nesses vinte e um anos da Carta Constituinte.

Quando se menciona a crise do *welfare state* e das políticas de bem-estar social, inclui-se a seguridade social, pois é um dos primeiros institutos atingidos pelas crises do capital.

Mas é possível falar em crise da seguridade social? Ou melhor, da previdência social do Brasil? Ou o que têm ocorrido são adequações do antigo sistema de previdência à nova realidade social, econômica e política?

A polêmica em torno de modelos alternativos para a organização do sistema previdenciário remete aos fundamentos do papel do próprio Estado e de sua relação com a sociedade. Mais que isso, trata-se de pôr em questão – seja pela recuperação, revitalização e/ou pelo questionamento e perspectiva de ruptura – os fundamentos da própria economia de mercado contemporânea. (SILVA, 2007, p. 187)

Inicialmente, deve-se entender as reformas pelas quais tem passado a previdência social do Brasil, pois esta tornou-se um importante mecanismo de redistribuição de renda, mesmo que dependa da atuação do indivíduo no mercado, já que é contributiva direta.

Em um contexto de baixas taxas de crescimento econômico, crescente competição no mercado global, desregulamentação do trabalho e colapso da estrutura familiar, as preocupações quanto às reformas consistem em: garantir uma vinculação mais estreita entre os regimes de seguridade social e as necessidades sociais reais; considerar a relação entre custos sociais e eficiência econômica; e favorecer as opções individuais. (GRUAT apud SILVA, 2007, p. 117)

De fato é necessário modificar a estrutura do Estado para ultrapassar essa estrutura econômica e social existente, assim deve reformar o sistema previdenciário e a seguridade social que é uma importante atuação da Administração pública, pois encontra objetivos sociais relevantes.

Segundo inúmeras declarações da OIT e outras, os objetivos da seguridade social referem-se à garantia de: acesso universal aos servidores de assistência médica; substituição adequada da renda perdida; recursos básicos; inserção ou reinserção social. Os princípios são igualdade, solidariedade (financiamento coletivo); filiação obrigatória e cobertura optativa; responsabilidade geral do Estado; e administração democrática. (Ibidem, p. 120)

Entretanto, esse direito social tão relevante que se encontra dentro da seguridade social desde a promulgação da carta constitucional até os dias atuais foi modificado por três emendas constitucionais que reestruturou a previdência, quais sejam: a EC nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005.

Ademais, a previdência social é reformulada não apenas pelas emendas constitucionais que modificam e reformulam os regimes públicos, mas por inúmeras leis infraconstitucionais que elencam no direito previdenciário com mecanismos de assistência social, ou seja, a previdência, que tem como característica intrínseca a obrigatoriedade de contribuição e requisitos mínimos para a concessão de seus benefícios, é obrigada a arcar com prestações do Estado que, em sua essência, são oriundas de assistência social, sem ônus, sem qualquer contrapartida dos beneficiários, dívida social do Estado.

Essa situação é justificada política e socialmente pelo déficit social da República Federativa do Brasil com seus cidadãos e o instituto escolhido para arcar com essa “falha” política é a previdência.

O sistema criado após 1988 reuniu no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – autarquia que se tornou responsável pela gestão da previdência pública destinada à iniciativa privada, bem como de alguns benefícios da assistência social.

Os sistemas previdenciários podem ser de repartição ou capitalização plena. A previdência brasileira adotou o mecanismo de repartição simples, ou seja, o pacto entre gerações.

O regime de repartição simples (sem reservas) ou com reserva de contingência rege-se pelo princípio da solidariedade intergeracional.

O regime de capitalização, que se baseia em uma taxa fixa uniforme ou contribuição definida, observa o princípio da estreita relação entre contribuições e pensões. Pode ser de capitalização plena individual (CPI) ou de capitalização parcial coletiva (CPC), este último baseado em uma taxa média escalonada. (SILVA, 2007, p. 123)

As reformas induzidas pelas emendas constitucionais foram reformas paramétricas, ou seja, não modificaram o sistema de financiamento da previdência, apenas criaram critérios mais rígidos para alcançar os benefícios, ou seja, mantém-se o modelo de repartição simples.

Assim, permaneceram alguns dos problemas anteriores às reformas. Problemas esses que se pretendiam que houvessem acabados.

De qualquer forma, permanecem os seguintes desafios: extensão da cobertura à maioria da população; prestações que respondam às necessidades do trabalhador e de sua família; equilíbrio permanente do regime econômico-financeiro; adaptação dos regimes às condições mutáveis da vida em sociedade; adaptação ao mercado de trabalho; modificações na função do Estado; enfrentamento do desafio da transição demográfica; inserção nos processos de integração regional e sub-regional; níveis de eficiência compatíveis com as aspirações e necessidades dos afiliados; vinculação e harmonização das reformas dos regimes de aposentadorias e pensões às reformas de outros regimes como o da saúde, dos riscos do trabalho, desemprego e apoio à família (ibidem, 69-72) (SILVA, 2007, p. 121)

Isso porque as reformas realizadas não foram estruturais, não modificaram o sistema previdenciário, simplesmente “emendaram”, remendaram o sistema existente. Entretanto, há defesa em contraponto, informando que houve a repercussão de mitos quanto às reformas na previdência da América Latina.

Todavia, segundo a incisiva abordagem de Schwarzer (1999:19ss) acerca dos dilemas quanto à gestão da previdência social, podem ser identificadas, na América Latina, duas armadilhas que conduzem a equívocos ou mitos quanto à reforma. A primeira consiste na acusação de ineficiência e de falência fiscal do sistema vigente, concentrando-se nos instrumentos para corrigir os desequilíbrios econômicos, perdendo de vista as finalidades sociais. Entrecruzam-se aí, as posições *tecnicista e excessivamente cartesianas* com interesses privatistas. A segunda enfatiza os objetivos sociais, ignorando possíveis conflitos entre eles e desconhecendo as restrições econômicas de equilíbrio orçamentário, fiscal e atuarial e mesmo as circunstâncias socioeconômicas concretas nas quais se insere o sistema, servindo a interesses clientelistas ou corporativistas. (Ibidem, p. 122)

Isso mostra que tanto quando se enfocam a intenção econômica, quanto os vieses sociais das reformas, ambas necessitam de amparo recíproco para que seja alcançado o que se pretendem, recurso econômico para garantir direitos sociais sem condenar as classes produtivas a exacerbadas contribuições tributárias e garantindo a inclusão social de fato.

2.5.6.1 – Emenda Constitucional n. 20/1998

A Emenda Constitucional n. 20 de 15 de dezembro de 1998, 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 paramétricas², sendo duas delas na forma de emenda constitucional. A primeira ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 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 de efetiva contribuição, e não mais o simples tempo de serviço sem contrapartida contributiva. (ROCHA, CAETANO, 2008, p. 8)

Ressalta-se a mudança do critério de concessão dos benefícios, de tempo de atividade para vincular-se ao período de contribuição, permitindo que, de fato, o benefício corresponda à efetiva contribuição de seu beneficiário. Com essa mudança, pretendia-se reduzir o número de benefícios concedidos.

Apresentou mudanças no benefício do salário-família, restringindo-o aos trabalhadores de baixa renda.

² As reformas estruturais são aquelas que alteram a forma de financiamento do regime previdenciário, de repartição para capitalização. As demais denominam-se reformas paramétricas.

Micelli enumera as principais alterações da Emenda Constitucional nº 20, quanto ao regime próprio de previdência, como sendo: substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição; fim da aposentadoria proporcional para os novos servidores; adoção de idade mínima de 55 anos para mulher e 60 anos para o homem na regra permanente, com redução de sete anos no período de transição; exigência de pelo menos dez anos no serviço público e cinco anos no cargo e previsão de adoção, por lei complementar, de previdência complementar para os servidores públicos.

A EC nº 20/98, foi reconhecida como reforma da previdência, pois apresentou modificações nos dois sistemas públicos de previdência. Ainda quanto à previdência do servidor público, esta acrescentou: critérios e limitações pra organização dos regimes próprios de previdência social para os servidores públicos. Destaca-se: vinculou o regime próprio aos servidores ocupantes de cargo efetivo, alocando os comissionados no regime geral.

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 comprovar 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.

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 de direito administrativo para consolidar como direito previdenciário.

Até o advento da CF/88, o tesouro custeava integralmente os benefícios previdenciários (adotava-se um modelo administrativista de previdência em relação aos servidores – relação *pro labore facto*). Enquanto isso, os institutos de previdência suportavam a pensão e assistência à saúde (benefícios e serviços) custeados em co-participação entre servidor e ente federativo.

Com a EC nº 03/93, a Constituição Federal passou a exigir de forma aleatória ou pontual contribuições dos servidores. A EC nº 20/98 inaugurou a previdência contributiva para os servidores públicos.

Com a EC nº 41/03, surgiu a obrigatoriedade de financiamento, passando o servidor a ter um modelo de previdência contributivo e solidário, firmado não

somente em contribuições, mas também no pacto de gerações. (BRIGUET, 2007, p. 131)

As aposentadorias proporcionais por tempo de serviço foram extintas, com a fixação de limite de tempo de contribuição para aposentar-se. Entretanto, cumpre lembrar que, aos servidores que já estavam no serviço público antes da data de publicação desta emenda foram estabelecidas regras transitórias, com a possibilidade de aposentar em idade inferior, desde que se arque com os pedágios.

Entre a EC 20/98 e a EC 41/03, houve uma reforma previdenciária no que diz respeito ao regime geral de previdência. Isso ocorreu porque a reforma de 1998 foi insuficiente para o desejo de equilíbrio atuarial pretendido.

A crise macroeconômica de 1999, de natureza cambial, e as limitadas consequências da reforma sobre o RGPS criaram um ambiente propício para que, pouco menos de um ano após a promulgação de uma emenda constitucional sobre o tema, houvesse uma nova reforma previdenciária, já devidamente aprovada pelo Congresso, em novembro de 1999. Tratava-se da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que criou o fator previdenciário. Esta nova sistemática de cálculo do valor dos benefícios alterou o desenho do plano previdenciário do RGPS em dois pontos cruciais. Em primeiro lugar, a base de cálculo do benefício deixou de ser a média dos últimos 36 salários de contribuição desde julho de 1994. Tal medida representou alteração da lógica básica do cálculo do benefício, que passou a ter como referência todo o histórico da vida laboral, e não somente os últimos meses da vida ativa. Em segundo lugar, a média dos salários de contribuição de julho de 1994 até o momento da aposentadoria passou a ser multiplicada pelo fator previdenciário, que é positivamente influenciado pelo tempo de contribuição e pela idade de aposentadoria, mas decresce de acordo com a expectativa de sobrevida no momento da concessão da nova aposentadoria. A introdução do fator criou mecanismos de incentivo à postergação dos benefícios e permitiu a redução da taxa de reposição dos novos benefícios para valores inferiores a 100%. (ROCHA, CAETANO, 2008, p. 9)

A denominada reforma de 1999, provocada pela Lei nº 9.876, tem como principal objetivo evitar as aposentadorias precoces aos 40, 45 anos de idade, permanecendo o beneficiário por longos 30 anos ou mais recebendo o benefício. Em alguns casos, o segurado poderá passar mais tempo como beneficiário do que como contribuinte.

A reforma, conhecida como “lei do fator previdenciário”, consistiu na aprovação de dispositivo por meio do qual a aposentadoria de quem passasse a receber benefício pelo INSS seria resultado da multiplicação de dois elementos: a média dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994 – sábia decisão, para evitar toda uma discussão que provavelmente iria abarrotar os corredores da Justiça, caso se pretendesse regular índices de indexação dos salários de contribuição anteriores ao Plano Real – e o chamado “fator previdenciário”, que era um valor em torno da unidade –

inferior em alguns casos e superior em outros – e que dependeria do número de anos de contribuição e da idade da pessoa ao se aposentar. (GIAMBIAGI, 2007, p. 100)

O fator previdenciário que em 1999 “desafogou” a previdência e reduziu o valor dos benefícios estimulando o trabalhador a manter-se em atividade laboral, encontra-se na “berlinda”, pois atualmente, mais de dez anos após a sua criação, é fortemente criticado e com propostas de extinção. Estando, inclusive, em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.299/08, para por fim a esse mecanismo de cálculo do benefício.

Nos últimos dez anos houve duas reformas previdenciárias no país. A primeira, no Governo FHC, foi marcada por duas medidas. Uma delas é o chamado Fator Previdenciário. Esse fator, válido para as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição concedidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), multiplica a média contributiva da fase ativa do indivíduo por um coeficiente proporcional ao número de anos de contribuição e à idade por ocasião da aposentadoria. O objetivo foi inibir a prática da concessão de aposentadorias especialmente precoces, como as que eram praticadas na época, em alguns casos com coeficiente de reposição (aposentadoria/salário de contribuição) de 100% para idades de 48/50 anos. A segunda medida foi a Emenda Constitucional 20 (EC 20). Esta aumentou as idades de concessão de aposentadorias no RGPS para os indivíduos que ainda não haviam ingressado no mercado de trabalho e também para os funcionários ativos dos RPPSs. (GIAMBIAGI, ZYLBERSTAJN, 2007, p. 8)

Entretanto, mesmo após as duas mudanças – fator previdenciário e aumento da idade – o sistema de previdência brasileiro ainda necessitava de transformação para garantir valores a serem repassados como benefícios e adequar as modificações pela qual a sociedade passa, como o aumento da expectativa de vida, o que implica maior tempo recebendo o benefício, já que os resultados dessas duas reformas foram mínimos a curto prazo.

Para começo de conversa, na reforma FHC todos os aposentados ficaram de fora da reforma, de modo que vamos aqui uma primeira curiosidade: na percepção social, o grupo que mais se sente ameaçado é o daqueles que já estão aposentados, os quais, porém, não foram afetados em um único centavo pela reforma. Por sua vez, no estoque de aposentadorias e pensões, os aposentados por tempo de contribuição representam apenas menos de 20% desse universo e no futuro serão eles os únicos atingidos, uma vez que as pensões e as aposentadorias por invalidez e por idade não sofrem a incidência do fator previdenciário. E, finalmente, só os casos mais escandalosos, de pessoas que antes se aposentavam com 48 ou 49 anos, é que foram mais severamente afetados pelas novas regras, e nesse caso qualquer sentimento mínimo de justiça obriga a reconhecer que não há nada demais nisso. Em outras palavras, a reforma de FHC só afetou uma minoria muito pequena dos futuros aposentados do INSS. (GIAMBIAGI, 2007, p. 104)

Diante do insubstituível resultado das duas reformas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso é que o legado de reforma da previdência foi transferido para o governo petista de Lula. E mesmo o “estardalhaço” da mídia no que tange às reformas, ao estudá-las, percebem que além de necessárias elas apresentam critério de justiça nos parâmetros adotados.

2.5.6.2 Emenda Constitucional n. 41 e Emenda Constitucional 47

A Emenda Constitucional n° 41, de 19 de dezembro de 2003, resultou em modificações quanto ao regime próprio. Neste sentido, tem-se a ideia de crise do sistema público de previdência, o que resulta em uma aproximação das regras dos regimes (Regime Geral e Regime Próprio).

A terceira onda de reforma da Previdência ocorreu por meio das Emendas Constitucionais n° 41, de 19 de dezembro de 2003, e n° 47, de 5 de julho de 2005, promulgadas no primeiro mandato do governo Lula. Pouco se mudou a respeito do RGPS, à exceção da elevação do teto de benefício e de contribuição, que ocasionou um efeito de curto prazo de elevação da arrecadação do regime. O foco da reforma era o RPPS. Quanto à arrecadação, uma das principais alterações foi a instituição de contribuição previdenciária para os inativos e pensionistas do RPPS, que permitiu aumento da arrecadação pouco tempo após a aprovação da reforma. Já quanto à fórmula de cálculo dos benefícios, houve redução nas taxas de reposição das pensões por morte, assim como um processo de transição das regras, que passam a tomar como base o último salário para cálculo da média dos salários ao longo de toda a vida contributiva. No que tange aos mecanismos de indexação, implementou-se uma mudança gradual na sistemática da correção de benefício da inflação de salários, para a de preços. Por fim, em relação às condições de acesso aos benefícios, houve modificações somente nas regras de transição criadas pela Emenda Constitucional n° 20, 1998. (ROCHA, CAETANO, 2008, p. 9)

O grande marco questionado desta emenda foi a contribuição do inativo para o regime próprio de previdência. É fato que, diante do princípio da solidariedade, da recente contribuição do servidor público e dos grandes gastos do regime próprio, convencionou-se que, o aposentado que recebesse a título de benefício previdenciário valor superior ao teto do regime geral de previdência, contribuiria ao fundo em onze por cento (11%) do valor excedente.

Os pontos mais importantes da reforma Lula foram:

- taxação dos servidores inativos, em 11% da parcela do valor que excede um mínimo de isenção – como no caso da tabela do Imposto de Renda – e que foi definido que seria igual ao teto de contribuição do INSS;

- adoção imediata da idade mínima para todos os funcionários da ativa – e não apenas para os novos entrantes – de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens;
- aumento do teto de contribuição do INSS. (GIAMBIAGI, 2007, p. 101)

Após grandes questionamentos judiciais quanto à validade desta contribuição que estaria afrontando o direito adquirido dos já aposentados que passaram a contribuir, o Supremo Tribunal Federal, pacificou o entendimento.

Inconstitucionalidade. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Ofensa a direito adquirido no ato de aposentadoria. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Emenda Constitucional nº 41/2003 (art. 4º, caput). Regra não retroativa. Incidência sobre fatos geradores ocorridos depois do início de sua vigência. Precedentes da Corte. Inteligência dos arts. 5º, XXXVI, 146, III, 149, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, da CF, e art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair *ad aeternum* a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdencial. Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento. 2. Inconstitucionalidade. Ação direta. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária, por força de Emenda Constitucional. Ofensa a outros direitos e garantias individuais. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Regra não retroativa. Instrumento de atuação do Estado na área da previdência social. Obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento. Ação julgada improcedente em relação ao art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. Votos vencidos. Aplicação dos arts. 149, caput, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, e 201, caput, da CF. Não é inconstitucional o art. 4º, caput, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que instituiu contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. 3. Inconstitucionalidade. Ação direta. Emenda Constitucional (EC nº 41/2003, art. 4º, § único, I e II). Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Bases de cálculo diferenciadas. Arbitrariedade. Tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro. Ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que é particularização do princípio fundamental da igualdade. Ação julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por

cento do", constante do art. 4º, § único, I e II, da EC nº 41/2003. Aplicação dos arts. 145, § 1º, e 150, II, cc. art. 5º, caput e § 1º, e 60, § 4º, IV, da CF, com restabelecimento do caráter geral da regra do art. 40, § 18. São inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constantes do § único, incisos I e II, do art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e tal pronúncia restabelece o caráter geral da regra do art. 40, § 18, da Constituição da República, com a redação dada por essa mesma Emenda. (STF, ADI 3128/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. P/ acórdão Min. Cezar Pelluso, julgado 18.08.2004)

Ou seja, o STF entendeu que, diante do princípio da solidariedade previdenciária e do fato de a contribuição previdenciária ter natureza de tributo, por ser uma contribuição social, não há que falar em direito adquirido, além de ressaltar que a emenda em discussão não retroagiu, pois somente incidiu em fatos geradores que ocorreram a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003.

As duas reformas foram corretas, no sentido de conduzir o sistema para uma situação mais próxima do equilíbrio atuarial. Porém, ambas se revelaram insuficientes face à magnitude dos desequilíbrios. Embora o fator previdenciário iniba aposentadorias a idades tão baixas como as observadas até então, na prática seu valor é próximo da unidade (fator = 1) para idades que no resto do mundo continuariam sendo precoces, especialmente no caso das mulheres, que ganham um bônus de 5 anos na contagem do tempo de contribuição (tabela 1). (...)

No caso da reforma Lula, a insuficiência reside no fato de que, embora tenha sido uma mudança atuarialmente correta no que tange ao serviço público, deixou de lado o maior problema fiscal dos últimos anos, o crescimento das despesas do INSS, que eram de 2,5% do PIB quando foi sancionada a Constituição de 1988; de menos de 5% do PIB no ano do Plano Real (1994) e de mais de 7% do PIB em 2006 (gráfico 1). (GIAMBIAGI, 2007, p. 9)

Pode-se resumir a situação da previdência brasileira em seus vinte e um anos de Constituição com as palavras da doutora Eliane Romeiro Costa:

Ao longo de 21 anos de vigência da atual Constituição Federal, o sistema de seguro social do trabalhador foi reformado três vezes pelas Emendas Constitucionais 20/98, 41/03, 47/05. Tais alterações intensificaram a desigualdade da renda na previdência social por idade, por gênero, por regimes-públicos e privados e por atividades profissionais urbana e rural. Foi introduzido no final da década de 90 a Lei 9.876/99, que alterou a renda mensal do benefício previdenciário composta pela média aritmética contributiva de toda a vida laboral até a data da solicitação do benefício na administração pública. Acrescentamos que no Regime Geral, o regime das atividades privadas, há uma fórmula, denominada fator previdenciário, que tende a reduzir o valor do benefício quando, no cálculo do mesmo, incide uma expectativa de vida maior. Na prática esse fator diminui o valor dos benefícios de aposentadoria para as mulheres, bem como daqueles que se aposentam mais cedo e que terão uma sobrevida mais longa. (COSTA, 2009, p. 105)

Contudo, o que muitas vezes a opinião pública, a mídia denomina de crise, de “desfazimento” da previdência social, dando na maioria das situações conotação negativa às reformas previdenciárias, em verdade trata-se de medidas político-administrativas para garantir a previdência social a todos os cidadãos trabalhadores, proporcional às modificações da sociedade, garantindo que a previdência social possa existir para as futuras gerações.

Logo, se anteriormente concedia-se o benefício aos 50 anos de idade, por exemplo, porque a expectativa de vida do brasileiro mal alcançava os 65 anos ou a população idosa não correspondia à parcela expressiva da sociedade. Atualmente, a expectativa de vida do brasileiro ultrapassa os 70 anos de idade e a população acima dos 60 anos, os idosos conforme PNAD 2008, alcançou os 11% da população total, sendo importante a influência na economia destes.

(...) a análise do cenário brasileiro é revelador ao apontar que: 35% dos idosos nos municípios com até vinte mil habitantes contribuem com 30 a 50% do rendimento familiar mensal...no municípios com mais de quinhentos mil esse percentual de idosos é de 17%. Em todo o País, 27% dos idosos são responsáveis por mais de 90% do rendimento familiar... Em 2000, no Brasil 66,8% das pessoas de 60 anos ou mais se encontravam aposentados e 11,2% eram pensionistas. (PÁDUA e COSTA, 2006, p. 705)

Observa-se que o envelhecimento populacional gera mudanças significativas no arranjo familiar. Idosos sustentando lares, a renda certa de aposentadorias e pensões, inclusive com a facilitação do crédito, além de poderem envelhecer com qualidade, movimentando a economia e prolongando a expectativa de vida, esses idosos passaram a ser esteios familiares.

Destaca-se que, mesmo após esse turbilhão de reformas, ainda há insatisfação no âmbito da previdência. Ainda são necessárias as reformas, há que mudar a estrutura do sistema previdenciário mas, na prática a teoria torna-se dificultosa, parafraseando Celso Barroso Leite. Isso porque, reformas na previdência incluem reformas normativas e sociais, não sendo possíveis mudanças bruscas, como ainda, hoje, não se permite qualquer modificação que tenda a reduzir os direitos dos aposentados, pois todos os brasileiros são, serão ou pretendem ser aposentados.

(...) a reforma da Previdência Social é um processo em que medidas que inicialmente não são aceitas pela sociedade acabam vingando anos depois, quando ela se convence de que são inevitáveis. Foi assim com a reforma dos

servidores do governo Lula, que FHC não tinha tido condições de aprovar, e que acabou amadurecendo e sendo votada no governo do seu sucessor. (GIAMBIAGI, 2007, p. 107)

Ainda, ressalte-se que as reformas pelas quais a previdência brasileira passou e tem passado não são estruturais, não se modificou o modelo de repartição simples, mas criou-se requisitos para alcançar os benefícios de forma mais rigorosa; evitou a aposentadoria precoce; diversificou a base de financiamento; preocupou-se com a análise da viabilidade financeira e atuarial.

O Brasil foi uma das poucas exceções na busca de um caminho diferenciado para promover modificações no sistema previdenciário. A reforma levada a efeito no Brasil seria do tipo **paramétrica** (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social, 2002, p. 7), ou seja, é um tipo de reforma que preserva o sistema público, baseado no regime de repartição simples, porém com ajustes que reforcem suas finanças e/ou modifiquem as condições de elegibilidade do sistema — aumentando as contribuições, cortando benefícios, aumentando a idade-limite para aposentadoria, alterando as fórmulas de cálculo dos benefícios. (PACHECO FILHO e WINCKLER, 2004, p. 154)

O que se permite inferir que ainda há o que ser reformulado, modificado, reformado, pois as modificações sociais não foram atendidas, o arranjo social está desamparado por uma previdência social que muitas vezes causa a má distribuição de renda.

2.5.7 A Influência dos Organismos Internacionais na Reforma da Previdência

Os organismos internacionais foram decisivos para a avalanche de emendas constitucionais no sistema previdenciário brasileiro, entre esses destacam o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI.

O Banco Mundial preconiza uma radical reforma do tipo estrutural, de modo a substituir o sistema público por um de capitalização plena individual, conforme modelo apresentado no quadro acima. Já a OIT e a AISS preconizam uma reforma do tipo não estrutural, aperfeiçoando o sistema e corrigindo seus defeitos, através de: condições mais restritas de acesso (elevação da idade para aposentadoria, expandindo os anos de contribuição); eliminação dos regimes de privilégio e das prestações demasiadamente generosas; redução dos gastos administrativos; reforço do controle da evasão e da mora; restabelecimento dos equilíbrios financeiros e atuariais; aumento da eficiência; e pagamento de pensões adequadas. (SILVA, 2007, p. 130)

Assim, os organismos internacionais ditam o modo como o Brasil deve realizar suas mudanças no sistema previdenciário. O FMI pretende a reforma com o principal objetivo de conter o déficit público, com medidas exclusivamente voltadas para o equilíbrio de gastos, sem grande aprofundamento na questão social.

Em linhas gerais, o FMI não altera os princípios da seguridade social estabelecidos na Constituição de 1988, mas, a exemplo das demais propostas dos setores vinculados ao grande capital, propõe a separação das fontes de custeio, desvinculando a previdência, da saúde e da assistência, procedimento este que amplia significativamente as oportunidades para o setor privado lucrativo, na esfera da saúde e da previdência. (FERNANDES, 2008, p. 201)

Observa-se que a orientação do Fundo Monetário Internacional é de cunho capitalista, pois a previdência contributiva diretamente tem maior capacidade de alcançar o equilíbrio se dela não dependerem os setores não contributivos, como a assistência e a saúde. Ademais, percebeu-se que a previdência privada e os planos de saúde são investimentos seguros para os empresários capitalistas, e todo aquele cidadão que tiver condição, pagará por esses planos privados, logo, a “grande tendência” dos organismos internacionais é tornar a seguridade social lucrativa para os capitalistas e menos onerosa para o Estado.

Dentre as propostas do FMI para a previdência, Ana Elizabete Mota Fernandes dispõe:

Em relação à previdência, sugere que o seu custeio se faça pela folha de salário, com uma alíquota de 15% para trabalhadores e empregadores. As áreas da saúde e da assistência social seriam custeadas com recursos dos estados e municípios. A proposta contempla dois regimes: um geral e básico, de natureza pública e obrigatório; e um complementar, de natureza facultativa. O primeiro, daria cobertura até o teto de 5 salários-mínimos, equivalente a, no máximo, 60% da renda do trabalhador na ativa. Propõe que os benefícios acidentários passem a obedecer às mesmas regras dos demais benefícios da previdência, sem a exigência de uma contribuição patronal específica dos empresários. (FERNANDES, 2008, p. 201)

As “sugestões” do FMI resumem-se no fato de diminuir as despesas do Estado com a previdência, reduzindo o valor dos benefícios, vinculando-os necessariamente a contribuições, o que faz de alguns benefícios de leis especiais difíceis financeiramente, pois não possui contribuição, como: aposentadoria especial do rural, benefícios dos soldados da borracha, vítimas do talidomida, do césio 137, entre outros, além de propor a redução das contribuições patronais que, no entendimento dos empresários e teóricos capitalistas, dificulta o desenvolvimento lucrativo das empresas.

Outro instituto que também influencia na seguridade nacional, entretanto sem propostas tão incisivas como o FMI, é o Banco Mundial³.

Diferentemente do FMI, o Banco Mundial não tem uma proposta específica para a seguridade social brasileira. Entretanto, a sua concepção, a respeito das políticas voltadas para a pobreza, parece ter uma interferência significativa nos rumos da seguridade nos países periféricos, razão por que cuidamos de expor os traços gerais da filosofia adotada pelo Banco. (FERNANDES, 2008, p. 202)

Entre as políticas sugeridas para a população pobre estão os programas específicos, ou seja, critérios rígidos para que o programa beneficie apenas os necessariamente pobres, reduzindo assim os gastos com políticas públicas abertas que tenham grande abrangência.

Quanto à relação entre emprego e previdência, especificamente, afirma que as políticas de mercado de trabalho – salário-mínimo, regulamentação sobre segurança no trabalho e seguridade social – visam, geralmente, aumentar o bem-estar ou reduzir a exploração. Mas, na realidade, elas redundam no aumento do custo da mão-de-obra no setor formal e reduzem a demanda de mão-de-obra. (Ibidem, p. 206)

Ou seja, o Banco Mundial sugere que se mantiver a seguridade nos termos em que se encontra, onerosa para o Estado e para os empresários, tende à informalidade, prolifera-se o trabalho informal, que não contribui para a previdência e pode vir futuramente a gerar ônus estatal nos caixas da assistência.

Em 1994, o Banco Mundial (BIRD) traçou as diretrizes da reforma “estrutural” da Previdência Social pública nas Américas Latina e Central, expressas no documento **Envelhecimento sem Crise: Políticas de Proteção dos Idosos e Promoção do Crescimento** (Andrade, 2003, p. 7). De acordo com o BIRD, a crise da Previdência teria três características fundamentais: (a) transição demográfica para padrões mais velhos da população; (b) alta tributação social estimulando informalidade; e (c) alta relação de dependência contribuintes//aposentados. A partir desse diagnóstico, o BIRD recomendou uma reforma previdenciária baseada em dois pilares: uma Previdência pública, não capitalizada; e uma Previdência privada, capitalizada, com Fundos de Pensão abertos ou fechados; com adesão voluntária ou obrigatória. Portanto, a proposta central do BIRD para a América Latina era a introdução de um sistema baseado num regime financeiro de contribuições definidas, depositadas em contas individuais dos segurados, administrados por múltiplos gestores, que concorreriam entre si. (PACHECO FILHO e WINCKLER, 2004, p. 153)

³ (...) agência especializada que trabalha mediante acordos com o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU), compondo o conjunto de organismos que partilham das deliberações emanadas do Consenso de Whashington(...) (FERNANDES, 2008, p. 202)

Observe-se que as orientações lembram a reforma da Previdência Social chilena da década de 1980, que apresenta forte característica neoliberal, sendo extremamente interessante para os empresários, empregadores e, responsabilizando o trabalhador pelo seu futuro. Em cada país latino-americano, a reforma da previdência assumiu, em diferentes graus, essa ideologia neoliberal. Mas, nem mesmo o modelo chileno tem demonstrado ser o caminho certo a ser seguido, sendo que aquele trabalhador que não consegue uma boa poupança, acaba caindo na assistência estatal, além de altos gastos com a transição do sistema que até hoje é sentida pelo Estado chileno.

Por fim, destaca-se o papel do BID, agência regional financiadora de projetos para os membros da ONU, que ao caracterizar a situação da América Latina como um todo: desemprego, alto custo da seguridade, aumento da informalidade, crescimento demográfico, prolongamento da expectativa de vida, também faz propostas para a seguridade brasileira.

Recomenda que sejam implementadas políticas de transição na esfera da seguridade, com o objetivo de modificar a universalização da cobertura, a generosidade dos benefícios, a liberdade de filiação e o ajustamento do valor das pensões, como forma de restabelecer o equilíbrio financeiro do sistema.

Enfatiza que as contribuições patronais devem ser substituídas por um imposto sobre o consumo, já que elas respondem pela expansão do setor informal e do desemprego, além de propor as seguintes medidas: eliminar as aposentadorias antecipadas e por antiguidade e, se inviável politicamente, aumentar o número de anos de serviço exigidos para a jubilação; fixar uma idade mínima para aposentadoria; incrementar a porcentagem da substituição salarial de acordo com o número de anos de trabalho; equiparar as idades para a aposentadoria do homem e da mulher; e, por fim, indexar os reajustes dos benefícios com base nas regras de aumento salarial, ao invés do reajuste com base no aumento do custo de vida. (FERNANDES, 2008, p. 208)

O BID ainda faz ressalva quanto ao sistema de pensão brasileiro, para que existam tetos e a complementação dos valores de aposentadorias e pensões através de previdência privada.

O certo é que com uma economia globalizada e com tantas propostas, recomendações e orientações de instituições internacionais, o Brasil observou que deveria sim reformar seu sistema, e agora não apenas por questões internas, mas também por interferências externas.

Diante das constantes modificações legislativas que a previdência social brasileira tem percorrido, surge e permanece a ideia de crise na opinião pública. Entretanto, para que se entenda a denominada crise da previdência no Brasil é necessário que se tenha em mente a evolução do Estado liberal e do *welfare state*, conjuntamente com a história, evolução, princípios e interferências do sistema previdenciário brasileiro.

Assim, a ideia de crise da previdência é “resultado” de diversas outras crises, como a crise do próprio Estado liberal e do Estado-provedor, a crise previdenciária sob o viés político e financeiro, as tentativas legislativas de adequar os direitos sociais constitucionais à organização político-econômica neoliberal.

CAPÍTULO 3 – SEGURO SOCIAL E A IDEIA DE CRISE NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Após analisar o estado liberal, o *welfare state* e a previdência social no Brasil, com todos os seus elementos, desdobramentos, defensores e críticos, torna-se possível desvendar a ideia de crise do sistema previdenciário brasileiro.

A seguridade social compreendida como importante função da República Federativa do Brasil, desenvolve-se em um cenário de constantes mudanças legislativas, interpretações jurídicas e necessidades sociais, fatores que “engrenados” por um Estado que repassa à mídia a constante necessidade de reformar as regras da seguridade para garantir o equilíbrio financeiro e conseqüentemente o direito à previdência, à assistência e à saúde às gerações futuras.

A crise pode ser compreendida sob diversos focos, diante de vários fatores e, em qualquer setor de interferência humana poderá em algum momento existir a ideia de crise.

Para Marx, “as crises não são mais do que soluções momentâneas e violentas das contradições existentes, erupções bruscas que restauram transitoriamente o equilíbrio desfeito. (1991:a286) (FERNANDES, 2008, p. 36)

Corroborando com o entendimento defendido posteriormente por Celso Barroso Leite, de que a crise pode trazer reflexos positivos para a sociedade, pois as modificações são em sua maioria permanentes e possibilitam a evolução de determinada estrutura.

Em sentido não distante é apresentado o significado do Dicionário Aurélio para a palavra “crise”:

Crise – [Do lat. *crise* < gr. *krísis*], manifestação violenta e repentina de ruptura de equilíbrio; Estado de dúvidas e incertezas. Fase difícil, grave, na evolução das coisas, dos fatos, das ideias. Ponto de transição entre um período de prosperidade e outro de depressão:

Crise social. 1. Sociol. Situação grave em que os acontecimentos da vida social, rompendo padrões tradicionais, perturbam a organização de alguns ou de todos os grupos integrados na sociedade.

Observa-se que, nos significados, o vocábulo crise poderá apresentar diversos entendimentos, estando comumente presente a ideia de transição, de ruptura do atual para o novo, de temor.

E quando se trata de crise em que se relacionam homem e capital, estarão sempre interligados outros fatores, outras crises, pois envolve crise política, econômica e social.

Mas, como afirma Altvater, se as crises se relacionam ao movimento do valor, não se pode deixar de perceber que se trata de uma relação social. “Daí, se deduz que as crises nunca são exclusivamente econômicas mas que são sempre sociais e políticas” (1989a:83). Por isso mesmo, é impossível operarmos tematizações sobre as crises, exclusivamente, com base em uma teoria econômica – mesmo que reconheçamos a existência de uma base técnica inerente ao movimento do capital, na deflagração das crises. (FERNANDES, 2008, p. 37)

Diante dessa afirmação, muitos dos acontecimentos históricos que a humanidade viveu explicam-se, pois a Revolução Francesa não pode ser tida como uma crise, uma revolução unicamente social, mas de cunho político e econômico. De igual forma, a crise do liberalismo em que se poderá observar que houve uma estafa daquele modelo por parte da população e assim, conseqüentemente, a crise da social-democracia e, por que não, da previdência social brasileira, que pode ser identificada nas vertentes econômicas, políticas, sociais dessa crise.

Tal afirmação reitera o nosso entendimento de que os períodos de crise são cenários de reorganizações de natureza econômica, social e política que, fatalmente, expressam iniciativas e interesses de classes.

(...)

A rigor, nas situações de crise, é possível haver o desencadeamento de um conjunto de iniciativas por parte das classes fundamentais. Essas iniciativas, no entanto, apenas evidenciam situações de confronto de interesses imediatos. Mas, a partir destas disputas localizadas, as classes podem vir a formar frentes consensuais de intervenção que alcancem o campo da luta hegemônica. (Ibidem, p. 38)

Assim, quando se fala em crise, exige-se reestruturação, reformulação, mudança. Quando surge em um momento de crise é sinal de que algo está errado e é preciso transformá-lo, modificá-lo.

3.1 Crise do Estado Liberal e do *Welfare State*

No desenvolver da esfera pública, Habermas compreende que Hegel contribuiu para a evolução do entendimento de esfera pública, privada, opinião pública. Isto porque demonstra que a esfera pública existente no Estado liberal é limitada pela burguesia, é uma sociedade corporativa, que na prática não possibilita a concorrência igualitária entre os indivíduos.

A opinião pública que até então é legitimadora do poder liberal é apresentada como se de fato contribuiu para a vida social, cheia de preconceitos, de um senso comum infundado em dados e manipulável pela imprensa.

Na concepção de Habermas, Hegel crê que a felicidade do indivíduo só é possível com a Justiça, em um ordenamento completamente justo, no qual a opinião pública não pode ser vista de forma absoluta, mas com ressalvas, no qual o Estado deve existir concretamente, não apenas em teoria.

A posição de Hegel, conforme interpretação de Habermas, é totalmente diversa de Adam Smith na qual a felicidade do indivíduo encontra-se na total liberdade do mesmo, que encontraria a felicidade através da concorrência com igualdade de oportunidades sem qualquer ressalva legal para os “diferentes” de qualquer natureza.

Marx também critica ferozmente a opinião pública caracterizando-a como uma falsa consciência, pois a sociedade liberal divide-se em classes, na qual a burguesia mantém-se dominando a política, a economia e o social, através da opinião pública que falsamente concede conhecimento do que ocorre na esfera pública.

Habermas, ao mencionar o posicionamento de Marx, sintetiza o por quê da falência da livre concorrência liberal:

Esta crítica destrói todas as ficções a que apela a idéia de esfera pública burguesa. Evidentemente, faltam primeiro, uma vez, os pressupostos sociais para a igualdade de oportunidades, para que qualquer um, com pertinácia e “sorte”, possa conseguir o status de proprietário e, com isso, as qualificações de um homem privado admitido à esfera pública: formação cultural e propriedade. A esfera pública, com a qual Marx se vê confrontando, contradiz o seu próprio princípio de acessibilidade universal – o público não pode mais pretender ser idêntico à nação, nem a sociedade civil burguesa ser idêntica à sociedade de modo geral. (HABERMAS, 2003, p.150)

A conclusão é clara, pois conforme os ideais liberais haveria uma igualdade de oportunidades entre todos os indivíduos, motivo pelo qual se auto-regularia, como Moraes demonstrou o entendimento de Adam Smith. Entretanto, não observou que os próprios indivíduos são distintos entre si e que a situação social, econômica que encontravam os distinguem ainda mais, logo, era, como foi, como é, impossível a igualdade absoluta sem qualquer distinção, afinal, os indivíduos por si só se diferem.

O que ocorreu na realidade burguesa liberal foi exatamente a exploração dos detentores de poder econômico sobre os que só possuíam sua força laboral para dispor, não permitindo a essas igualdades de oportunidades.

Na metade do século XIX ocorre o que era presumível o surgimento de grupos sociais sem qualquer interesse em manter essa organização estatal, essa esfera pública limitada na esfera privada burguesa.

Entre esses grupos, está o socialismo de Marx e Engel, que propunha a eliminação da propriedade privada, a igualdade entre homem e mulher, tornando o casamento de interesse unicamente na esfera privada. Tomando como esfera privada o que não depende de regulação, intervenção estatal e público, toda e qualquer necessidade social precisa da intervenção do Estado para garantir a igualdade entre os cidadãos, não mais indivíduos.

Entretanto, a ampliação da atuação política ao cidadão, estendendo a todas as classes a esfera pública, não rompeu com a organização liberal anterior, pois a “velha” opinião pública encontrava-se arraigada nos indivíduos, no cidadão, no ser humano, levando certo tempo para modificar.

Quando economicamente o Estado liberal alcança seu apogeu, seus teóricos têm que, necessariamente, preocupa-se com o social, pois a auto-regulação do mercado para garantir a felicidade dos indivíduos demonstra-se falida, sendo necessário melhorias, mudanças estruturais nessa organização liberal.

Só que os reflexivos contemporâneos da esfera pública evoluída tinham de observar como esse véu rasgou, o público se amplia, primeiro informalmente, através da difusão da imprensa e da propaganda; junto com a sua exclusividade social, perde também o contexto através dos institutos da sociabilidade e de um nível relativamente elevado de formação intelectual. Os conflitos, até então contidos na esfera privada, estouram agora na esfera

pública; necessidades grupais, que não podem esperar serem satisfeitas por um mercado auto-regulativo, tendem a serem reguladas pelo Estado; a esfera pública que, agora, precisa mediatizar essas exigências, torna-se campo de concorrência de interesses nas formas mais brutalizadas da discussão violenta. (Ibidem, p.158)

Na compreensão de Moraes, Adam Smith crê fielmente na completa harmonia de interesses econômicos, sociais e políticos entre todas as nações. No entanto, no decorrer do liberalismo, percebeu-se que o crescimento econômico e a total liberdade ocorrem com a exploração daqueles hipossuficientes, sem condição de impor-se, sem condição de competir, de concorrer e facilmente subordinados ao poderio econômico.

Diante dessa situação fática, a própria opinião pública é agora uma opinião dos cidadãos e “não cidadãos”, exigindo modificações, muitas vezes através de embates diretos, pois sente-se esquecida pelo Estado, momento no qual o Estado deve regular as relações e muitas vezes intervir para garantir a igualdade, o lazer, o trabalho digno, as condições de cidadãos.

As pressões são grandes para que o status de cidadão seja concedido às mulheres, pessoas de cor, despossuídos, pois até então os direitos políticos são garantidos a uma única classe social.

A opinião pública passa a criticar o Estado liberal, pois já é uma opinião de todos os cidadãos e não mais dos literatos e proprietários, e recebe forte crítica dos teóricos liberais que até então pregavam sua legitimidade, caracterizando-a como: “*O império da opinião pública aparece como o império dos muitos e dos medíocres*”(HABERMAS,2003, p. 159).

Os princípios basilares do liberalismo voltam contra ele mesmo, já que a liberdade de expressão, de associação, a valorização da opinião pública são os impulsionadores do declínio, da crise do Estado liberal.

E o intervencionismo do Estado, o “desfazimento” desse Estado liberal para criar um Estado participativo da vida do indivíduo, intervindo e garantindo ao indivíduo uma felicidade justa, torna-se incontestável e um processo irreversível.

O poder até então tido como público necessita que seja social, ao Estado é imposto uma socialização, assim como à sociedade uma progressiva estatização.

Habermas cita que a crise social do Liberalismo implicará na necessidade de severas mudanças na economia dos Estados, como legislações proibindo trust e cartéis, evitando assim as grandes cooperativas, a junção de grandes grupos econômicos burgueses.

Estas leis intervindo no mundo econômico demonstram a necessidade da sociedade que exige nesse primeiro momento um Estado forte, grande, “inchado”, diante de uma diversidade de serviços, benefícios e regulações.

Mesmo assim, este critério quantitativo continua insuficiente; só uma análise qualitativa das intervenções públicas na esfera privada permite reconhecer nitidamente que o Estado não só amplia as suas atividades dentro das antigas funções, mas que, sobretudo, ele conquistou uma série de novas funções adicionais. (Ibidem, p. 175)

O Estado social que surge extrapola as suas funções, interferindo sobremaneira na vida da sociedade, na economia, no indivíduo, e sendo ele próprio a política.

O Estado assumiu papel de atividades privadas de prestação de serviço, clama por uma redistribuição de renda, uma compensação aos trabalhadores para atenuar as diferenças, a regulação e fiscalização de áreas privadas, amplia o setor de serviços públicos, pretende uma “previdência-coletiva” de diversas necessidades do indivíduo como função do Estado.

A evolução do Estado-social é acompanhada da evolução jurídica, criando uma publicização do Direito Privado e originando ramos sociais do Direito, como o Direito do Trabalho, a relativização do direito de propriedade com legislações específicas, a locação e o princípio da igualdade passa a ser formal, jurídica, inclusive legislando em prol dos que não estão no mesmo nível da relação social.

A família, ponto basilar da esfera privada, perde relevância como função produtiva, sendo reduzida a relação entre particulares e riscos sociais que até então eram cobertos por ela, passam a ser supridos pelo Estado, entre eles: velhice, falecimento, acidentes, doenças, riscos, que nos dias atuais temos como cobertos pela denominada

previdência social. E esse Estado amplia inclusive os riscos de sua responsabilidade como a saúde, a educação, moradia, os direitos sociais.

A família assumiu como principal função consumir, tornando tudo consumível, a cultura que era consumida no Estado liberal para crescimento do indivíduo, é simplesmente consumível.

O que se tem a partir de então é o que denominar-se-á social democracia, teoria keynesiana, *welfare state*, Estado do bem-estar social, que assume cada vez mais deveres perante a sociedade, garantindo o máximo ao indivíduo e tornando o dependente do Estado e esse, dependente do indivíduo para manter-se no poder.

A preocupação da relação capital e bem-estar social há desde o século XIX, tendo cientistas políticos de diversas tendências optado por soluções a essas questões, como os liberais que optaram pela liberdade para regular essa situação, assim como os marxistas decidiram pela total intervenção do Estado para haver harmonia entre os setores econômicos e sociais.

O *welfare state* não foi simplesmente uma nova teoria de Estado, mas sim, a reconstrução de todo um mundo desmantelado pela guerra, fortaleceu políticas públicas, mudou a ideia de mercado, buscava-se segurança, direitos.

O *welfare state*, umas das marcas da “era dourada” de prosperidade do pós-guerra, significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o *welfare state* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo. (ESPING - ANDERSEN, 1995, p. 73)

Algumas mudanças sociais foram motivadoras do declínio do Estado Provedor, como bem esclarece o mesmo autor:

Nas economias abertas e globalmente integradas de hoje, contudo, mais das premissas que guiaram a construção desses *welfare states* não são mais vigentes. O crescimento não-inflacionário induzido pela demanda, no interior de um único país, parece hoje impossível; cabe aos serviços, mais do que à indústria, a garantia do pleno emprego; a população está envelhecendo rapidamente; a família convencional, depende do provedor masculino, está em declínio, e o ciclo de vida está mudando e se diversificando, e tais

modificações estruturais desafiam o pensamento tradicional sobre a política social. (ESPING - ANDERSEN, 1995, p. 73)

Essas mudanças são fundamentais para o declínio do estado do bem-estar social, porque o Estado existe para suprir as necessidades da sociedade; se essa se modifica, o Estado deve modificar-se para que atenda aos novos anseios sociais, os riscos sociais mudaram, o Estado nos moldes em que se encontra não suporta esses novos riscos.

Três elementos de análise são em geral propostos para formular um diagnóstico da crise do *Estado-providência* francês: ele se encontra num impasse financeiro, sua eficácia econômica e social diminui, seu desenvolvimento é contrariado por certas mutações culturais em curso. (ROSANVALLON, 1997, p. 13)

Entre essas modificações encontra-se uma crise de desemprego, acarretando populações dependentes do sistema de seguridade social e, conseqüentemente, o surgimento da pobreza; entretanto, a crise da social democracia apresenta-se com menor impacto social que a crise do Estado liberal que a sucedeu.

Em um contexto de crise, o Estado-providência desempenhou contudo um papel positivo. Contribuiu para amortecer os efeitos da crise, de tal sorte que a economia mundial não entrou em uma espiral recessionista tão acentuada quanto a dos anos 30. A propósito, os economistas falam com acerto de função anticíclica dos sistemas de proteção social: o seguro-desemprego, praticamente inexistente em 1930, evita desde então que a demanda se interrompa quando o emprego diminui; os rendimentos sociais injetam na economia uma massa de poder de compra relativamente independente dos acasos da conjuntura. (ROSANVALLON, 1997, p. 7)

O entendimento exposto demonstra como o Estado do bem-estar social conseguiu suportar a crise pela qual passou, de forma a permitir através das inúmeras garantias sociais que institucionalizou uma sociedade menos afetada pela modificação política e econômica em que se encontrava.

Todas as mudanças sociais que propunham a mudança do Estado, acrescido das inúmeras funções e obrigações que esse mesmo Estado assumiu, é o que resumidamente leva o Estado provedor à crise.

O Estado-providência está doente. O diagnóstico é simples: as despesas com a saúde pública e com o setor social crescem muito mais depressa que as receitas. Daí um lancinante problema de financiamento, que se apresenta nos últimos vinte anos, em todos os países industrializados. A única solução para tapar os “buracos” é aumentar os descontos obrigatórios. (Ibidem, p.7)

Pierre Rosanvallon sintetiza uma das causas da crise do Estado do bem-estar social, ou seja, a sobrecarga de tributos. Para que o Estado pudesse cumprir as inúmeras obrigações que assumiu diante da sociedade, ou ao menos tentar, necessitou de financiamento e, para isso, utilizou de tributos, inúmeros tributos dos setores produtivos para suportar os encargos sociais entretanto, os riscos cobertos pelo Estado, as despesas produzidas por eles cresciam em proporção superior à possibilidade de contribuição. Era visível a chegada de uma crise nesse modelo estatal.

Andersen, também, faz uma análise dessa transição de modelos estatais ao escrever:

Contribuições sociais e impostos pesados, salários altos e inflexíveis e direitos trabalhistas amplos tornam a contratação de mais trabalhadores excessivamente custosa, e o mercado de trabalho muito inflexível. Chamado a atenção para o “milagre do emprego” norte-americano nos anos oitenta, que ocorreu contra o pano de fundo do declínio dos salários, do enfraquecimento dos sindicatos e da desregulamentação do mercado de trabalho, os neoliberais defendem a privatização do bem-estar, um retorno aos benefícios seletivos, ao invés de universais, e a aceitação de uma maior diferenciação nos ganhos. (ESPING - ANDERSEN, 1995, p.74)

Percebe-se que deve surgir uma nova ordem política estatal, pois a existente não conseguirá suportar as mudanças sociais e econômicas que induziram, mas nem ao menos diante do cenário de crise houve pessimismo dos sociais-democratas.

Em consequência, a “crise da social democracia” não é vista como um fracasso dessa concepção, mas apenas da sua concretização – fracasso criado por mudanças econômicas fundamentais que tornaram um socialismo monolítico e burocrático inadequado para os novos modos de organização. (CLARKE, 1991, p. 118)

Diante da crise desse Estado provedor, é natural e necessário o surgimento de novas teorias, novos modelos de organizar e reorganizar o Estado, um deles, como dito, foi a teoria neoliberal, mas em contrapartida, houve críticos desta, como demonstra o mesmo autor.

Por outro lado, os críticos da perspectiva neoliberal sustentam que os custos sociais da dependência em relação ao mercado são muito altos, além de implicarem uma clara polarização entre vencedores e perdedores. Para enfrentar o *trade-off* entre empregos e desigualdade, eles propõem uma estratégia de “investimento social”. No lugar de uma redução do bem-estar, preferem um redirecionamento das políticas sociais que favoreça programas ativos para o mercado de trabalho, treinamentos e educação permanentes, “trazendo as pessoas de volta ao trabalho” – combinados, se possível, a uma garantia de renda mínima. (Ibidem, p.74)

Logo, começam a surgir novas teorias, ou novas concepções do Estado provedor para adequar as exigências sociais e políticas atuais.

3.1.1 Desafios do *Welfare State*

Com o cenário de crise do modelo então existente de Estado, social-democrata, os estudiosos, políticos e economistas entenderam a necessidade de buscar a evolução do *welfare state*.

Ao compreender que as crescentes crises econômicas, sociais, e ambientais mostram que o modelo neoliberal de desregulação não oferece uma solução viável, a social-democracia vem se empenhando em construir um novo modelo de regulação a fim de concretizar a velha ideia. (CLARKE, 1991, p. 118)

O ponto principal dessa “engrenagem” estruturada do Estado provedor é o seu financiamento que advém da arrecadação de impostos. Os serviços prestados pelo Estado não têm caráter contratual e quem “patrocina” os serviços estatais são os contribuintes, as empresas, permitindo o crescimento do *welfare state*, mas criando “impasse” no crescimento econômico de muitas empresas.

A grande atuação estatal desse modelo gera consequências não positivas como as demais citadas, pois torna “inchado” o Estado, de forma a manter nas “mãos” deste inúmeras funções, o que com o decorrer do tempo, provocará um entrave econômico e político.

A implantação do “Welfare State” nos limites do Estado Keynesiano tem efeitos indiretos, como ocorre na formação, no seio das instituições públicas, de uma burocracia cujos interesses e comportamentos diversos interferem na própria gestão e controle das políticas públicas. Além disso, provoca um adensamento inusitado do aparelho econômico do Estado e a emergência de um aparelho social que foi com o tempo organizando a intervenção do Estado na área social. Traz ainda em seu bojo a emergência do planejamento como prática estatal e um grande peso do emprego público. (...) Sua função, no âmbito da articulação com os diversos segmentos do capital, é indiretamente promover o processo de reprodução ampliada da produção capitalista. (LEAL, 1991, p. 9)

O Estado provedor apresenta uma difícil missão equilibrar “forças” opostas, pois garantir direitos sociais, e uma população trabalhadora satisfeita, e não gerar ônus que impossibilitem a produção econômica, mas sim, prover um crescimento econômico capitalista são, em suma, as funções desse modelo estatal.

Nesse intuito, gerou inúmeras coalizões entre grupos de interesses, trabalho e capital, sempre sob a intervenção e a regularização estatal, o que fez com que a distribuições dos recursos econômicos e das decisões estatais fossem fortemente influenciadas por correlações políticas.

As pressões advindas dos grupos organizados, no que se refere ao cumprimento dos acordos estabelecidos, levaram a uma expansão inusitada do “welfare state”, provocando um círculo vicioso – maiores pressões, mais recursos, maiores necessidades. A concessão crescente de recursos por parte do Estado, para atender novas demandas sociais, tem como consequência enormes déficits na estrutura financeira do Estado. A crise fiscal expressa-se pela incapacidade do Estado em cumprir os requerimentos do capital monopolista e concorrencial e de manter sua legitimidade na exploração econômica e no controle sobre a classe trabalhadora. (Ibidem, p. 9)

As funções assumidas por esse Estado provedor é que acarretará o denominado “círculo vicioso”, pois manter uma economia em constante crescimento, tendo que, cada vez mais aumentar a arrecadação fiscal para manter os serviços sociais prometidos às classes trabalhadores, tende, necessariamente, a gerar um impasse, não há como subsistir por longo tempo

Os motivos do declínio da social-democracia estão nela mesma, mas tornou-se evidente que durante o seu apogeu houve o crescimento da produção, o desemprego diminuiu, os serviços sociais foram significativamente ampliados e efetivados a diversos setores sociais e a uma maior parcela da população.

Entretanto, a economia “mergulhou-se” em uma crise iniciada em 1965 e acelerada posteriormente, o que pôs em questionamento os mecanismos de acumulação, atingindo o modelo de produção capitalista que, como visto, era um dos pilares que sustentavam o Estado.

Diante dessa situação de aparente crise do Estado social-democrata, como já mencionado a compreensão de Pierre Rosanvallon:

Em um contexto de crise, o Estado - providência desempenhou contudo um papel positivo. Contribuiu para amortecer os efeitos da crise, de tal sorte que a economia mundial não entrou em uma espiral recessionista tão acentuada quanto a dos anos 30. A propósito, os economistas falam com acerto de função anticíclica dos sistemas de proteção social: o seguro-desemprego, praticamente inexistente em 1930, evita desde então que a demanda se interrompa quando o emprego diminui; os rendimentos sociais injetam na economia uma massa de poder de compra relativamente independente dos acasos da conjuntura.(ROSANVALLON, 1997, p. 7)

As características do Estado do bem-estar social são fundamentais para esse momento em que muitos estudiosos reconhecem como crise esse modelo estatal, pois permitiu uma sobrevivência da população, não acarretando o colapso social e econômico que se deu com a crise do Estado liberal que lhe antecedeu. Sendo de igual maneira fundamental para qualquer outro modelo estatal que o substituiu.

3.2 A Crise do Fordismo

O fordismo apresenta relação estreita com a social-democracia, sendo um dos alicerces desse arranjo estatal, possibilitando a evolução do *welfare state* e, quando estudada a crise do Estado-provedor, não se pode olvidar a crise do fordismo.

Esse foi o caso do fordismo no segundo pós-guerra: ao mesmo tempo em que assimilava um conjunto de mudanças técnicas necessárias ao restabelecimento do processo de acumulação, também construía uma nova sociabilidade do trabalho assalariado, envolvendo mudanças nos padrões comportamentais dos trabalhadores, difundindo valores ético-morais e mobilizando ações institucionais. (FERNDANDES, 2008, p. 41)

O fordismo foi antes de tudo uma nova “filosofia” de vida no mercado de trabalho, refletindo diretamente na vida do indivíduo e sendo fundamental para a evolução da social-democracia.

Assim, a crise da social-democracia dos anos 1970 foi uma expressão do colapso dos modos fordistas de regulação, como resultado da crise da produção fordista. Por fim, há um consenso cada vez maior de que nos anos 90 irão forjar-se novos modos de regulação, adequados a novas formas de produção, que definem tanto os limites como as oportunidades para as novas estratégias políticas. (CLARKE, 1991, p. 119)

O desenvolvimento do fordismo apresenta relação com o desenvolvimento do padrão keynesiano, pois trata-se de uma relação cíclica, o Estado intervencionista na economia fazia impulsionar o aumento de postos de trabalho através do consumo.

Os padrões de consumo homogêneos refletem a homogeneização da produção e fornecem um mercado para os bens de consumo padronizados, enquanto os salários mais altos oferecem uma demanda crescente para fazer à oferta crescente. O equilíbrio geral entre a oferta e a procura é alcançado por meio de políticas keynesianas de macroeconomia, enquanto o equilíbrio geral entre salários e lucros se alcança através de acordos coletivos supervisionados pelo Estado. (CLARKE, 1991, p. 119)

Esse equilíbrio encontrado entre o fordismo e o *welfare state* os fazem dependente um do outro afinal, o modelo fordista permite a manutenção da social-democracia e vice-versa, é uma cooperação mútua. Na definição do padrão de produção fordista, destacam-se os fundamentos do Estado-providência.

Alega-se que o fordismo se baseia na produção em massa de produtos homogêneos, utilizando a tecnologia rígida da linha de montagem, com máquinas especializadas e rotinas de trabalho padronizadas (taylorista). Consegue-se uma maior produtividade através das economias de escala, assim como da desqualificação, intensificação e homogeneização do trabalho. Isto dá origem ao trabalhador de massa, organizado em sindicatos burocráticos que negociam salários uniformes que crescem em proporção aos aumentos na produtividade. (Ibidem, p.119)

Essa definição, já citada, demonstra as características que fazem que o fordismo seja essencial para o Estado-providência afinal, um dos primados deste modelo é o trabalho e mantendo condições de trabalho uniformes, com padrão de relação com o trabalhador, garante a satisfação desse perante o Estado.

Por força dessa conjunção de esforços para manter o modelo de produção e o modelo de Estado, natural foi a “crise” de ambos, já que devido à dependência de um em face do outro, o agravamento da crise fordista contribuiu para a crise do Estado-provedor, sendo a recíproca verdadeira.

A crise do sistema fordista de trabalho faz surgir um novo sistema, que é apontado por novas diretrizes a serem seguidas.

A seu ver, novas formas de organização do trabalho e da empresa fariam generalizar -se outras noções: autonomia; gestão e contratação flexíveis; ajustes permanentes na duração e na qualidade do trabalho; vínculo estrito entre salário e desempenho; individualização das remunerações; percursos profissionais não padronizados (os chamados zigzagues na história de vida profissional). (MORAES, 2001, p. 41)

Observa-se que nesse novo padrão encontram-se intrínsecos os fundamentos liberais ou neoliberais, como: vínculo entre salário e desempenho, ou seja, ao indivíduo é necessário trabalhar da melhor maneira, com o maior desempenho para galgar melhores salários, a flexibilização das relações trabalhistas, para que seja facilitado ao empresário a manutenção de seus trabalhadores, a individualização das remunerações, tornando o indivíduo competitivo para que possa receber mais pelo seu trabalho.

A subsequente crise do fordismo leva à fragmentação econômica, social e política da qual deve surgir um novo regime “pós-fordista”. À medida que a produção fordista se aproxima de seus limites, surgem novos métodos de produção. (CLARKE, 2001, p. 120)

A mudança do sistema fordista impossibilita a manutenção dos antigos sindicatos, pois a remuneração no novo modelo é individualizada, o padrão de consumo não é mais o padronizado, exigindo produtos diferenciados, não sendo mais possível o mesmo padrão de produção. Ou ao menos, que seja adequado à nova sociedade, ao novo indivíduo e conseqüentemente à exigência de um novo Estado.

3.3 Crise da Previdência Social no Brasil

Inúmeras são as acepções de crise da previdência social no Brasil, mas como já mencionado, para a opinião pública é comumente caracterizada a crise previdenciária como uma crise financeira.

(...) pois normalmente o que se considera como crise, no tocante à previdência social e outros programas à base de transferências financeiras, é em última análise a insuficiência ou escassez dos recursos a transferir. (LEITE, 1981, p. 84)

Entretanto, diferentemente do que possa ser imaginado, a ideia de crise do sistema previdenciário é anterior à estruturação da seguridade social. Isso, porque, em 1981, Celso Barroso Leite publicou a obra *A crise da Previdência Social* e, em seu prefácio, dispôs:

Sua crescente importância sob vários aspectos faz da previdência social objeto de generalizado interesse e lhe confere permanente atualidade. Ela ocupa amplo espaço em jornais e revistas, enquanto o rádio e a televisão lhe dedicam significativas parcelas de seu tempo. Autoridades, especialistas, estudiosos e pessoas de todos os setores expõem analisam e criticam as diversas facetas dessa complexa matéria. Sem prejuízo da regularidade quase que rotineira das manifestações de todo gênero, condições ou conjunturas especiais costumam colocar mais em foco ainda a previdência social e programas correlatos.

(...)

Emprego no título o termo “crise” porque é essa a tônica do livro, em consonância com as generalizadas manifestações que lhe deram origem. (LEITE, 1981, p. 9-10)

Ou seja, antes da organização dada pela Constituição Federal de 1988, a previdência social já era tida como pilar fundamental do que, posteriormente, seria denominada seguridade social e, também, já apresentava profundas análises diante do termo de “crise” da previdência.

Um dos pontos indicados por muitos estudiosos da época era a crise econômica que se aproximava e, posteriormente, culminou na conhecida crise do petróleo que demonstrou a ineficiência da fonte de energia que impulsionava o mundo. A crise econômica é acompanhada pela crise da previdência, afinal um dos pontos onerosos do Estado e que provoca satisfação ou não da população, é a previdência social. Esses problemas econômicos internos e externos refletem diretamente na previdência social e originam o que denominam-se crise conjuntural da previdência.

b) crise conjuntural – decorrente dos problemas econômicos que assolavam o país: inflação, desemprego, mercado irregular de trabalho, entre outros, gerando um expressivo contingente de pessoas que deveriam estar contribuindo para a previdência, mas não o fazem, embora, de alguma forma, venham a onerar o sistema futuro, ao menos pelas portas da saúde e da assistência social, as quais, como já visto, compõem um todo que define a seguridade social. (NETTO, 2002, p. 82)

Juntamente com o cenário econômico, há a mudança da estrutura social, o início do processo de envelhecimento populacional, conjuntamente com o número de jovens à espera de uma vaga no mercado de trabalho, indicando a aposentadoria para os mais idosos em âmbito mundial, para abertura de postos de trabalho, isso conforme a revista de 1978 da Associação Internacional da Seguridade Social.

Entende a revista que essa crise atinge de maneira particularmente dura os trabalhadores de mais idade, com frequência pressionados no sentido de se aposentarem, “sem alternativas econômicas ou profissionais”, a fim de liberarem vagas para os trabalhadores mais jovens. (LEITE, 1981, p. 14)

Diante da situação expressa no final da década de 70, percebe-se que a concepção de crise da previdência é constante, pois está intrinsecamente relacionada com dois setores instáveis: a economia e a sociedade.

Os arranjos familiares e sociais mudam constantemente, exigindo mudanças na previdência social e conseqüentemente a ideia de crise, de insuficiência estatal às necessidades dos indivíduos. Ou seja, indiscutivelmente, a ideia de crise relaciona-se com a necessidade de adaptações, de mudanças, o que gera no indivíduo o conflito, o medo do novo, sendo qualquer restrição de direito já cedido, ou readaptações do mesmo, denominado pela opinião pública como crise.

Infelizmente, é difícil eliminar os excessos depois de concedidos, sobretudo nos momentos de maior tensão política. (NOGUEIRA, 1985, p. 52)

O “fenômeno” da crise é apontado por diversos estudiosos e setores da mídia, apresentando fatores comuns para crise, como a incapacidade financeira do atual sistema, a alta proteção previdenciária aos indivíduos, os benefícios não contributivos, especialmente os de caráter indenizatório e o rural.

a) Crise estrutural – subdividida em dois aspectos: um, de contornos mundiais, caracterizado pela transição demográfica (aumento da expectativa de vida da população e diminuição das taxas de natalidade) o que afeta diretamente os sistemas fundados no regime de repartição em geral; e outro, mais específico do caso brasileiro, representado pelos “desvios técnicos” do sistema, dentre os quais se destacam, a título de exemplo:

- as aposentadorias de legislação específica que beneficiam apenas certas categorias profissionais, possibilitando, inclusive, o acúmulo de benefícios. (...)
- A ausência de cálculos atuariais que sustentem economicamente o sistema. (...) (NETTO, 2002, p. 80-81)

Anterior à Constituição Federal de 1988 e suas emendas, havia um importante fator de crise, o que conhecesse como aposentadorias precoces, a desvinculação da idade para aposentar, ocasionando algumas vezes situações em que o cidadão passaria mais tempo de sua vida aposentado que em atividade laboral. O estudioso Celso Barroso Leite destaca esse fato que necessitaria de uma análise social:

No Brasil ainda se poderia pensar em excessos na própria previdência social, onde pelo menos a aposentadoria por tempo de serviço sem relação com a idade não resiste a uma análise do ângulo social, sem falar em questões menos óbvias porém igualmente importantes. (LEITE, 1981, p. 52)

Um dos fatores de crise da previdência citado pelo autor em 1981 é atual, pois trata-se da questão demográfica, ou seja, o sistema previdenciário brasileiro é calcado no pacto entre gerações, mas os números de inativos crescem em maiores proporções do que o de trabalhadores. Ademais, os inativos, como dito, através da evolução sanitária e médica, têm vivido maior período recebendo os benefícios, tornando-se altamente onerosos para a nova geração.

Vimos que o pacto ou contrato intergeracional, isto é, a solidariedade entre as gerações, na matéria – com os trabalhadores de hoje custeando a aposentadoria dos de ontem para o seu turno se aposentarem à custa dos de amanhã, no regime financeiro de repartição – se torna cada vez mais pesado para as novas gerações, rompendo-se penosamente e até perigosamente o equilíbrio quantitativo sobre o qual esse esquema assenta. (LEITE, 1981, p. 54)

A própria estrutura da sociedade mudou, quando da criação dos modelos previdenciários bismarckiano e beveridgiano: o indivíduo entrava na vida adulta assim que alcançava seu primeiro emprego. Atualmente, o período de estudo dos jovens alargou-se, retardando o momento de entrada no mercado de trabalho e em contrapartida, é comum ter a vida laboral estendida, até mesmo devido ao aumento da expectativa de vida. E quando se tem a mudança da sociedade, é fundamental compreender que a organização familiar mudou.

Ha aumentado la probabilidad de divorcio; es muy baja la nupcialidad; el matrimonio ya no se considera como una institución necesaria por una parte relevante de la población (jóvenes, más también adultos y personas de edad madura); la fecundidad está siendo muy baja y los signos de recuperación no se ven contrapesados por los de baja. (...) y un aislamiento creciente (en el sentido de vivir solo en un apartamento: aislamiento voluntario o inducido por las circunstancias; a los solteros que eligen vivir solos se añaden los divorciados, cada vez más numerosos, personas de edad madura y ancianos, para los cuales el aislamiento pueden transformarse, a veces rápidamente, en soledad y ensimismamiento; ello porque, a causa de la baja de la fecundidad, se reduce la descendencia). (PÉREZ, 2008, p. 71)

A necessidade de reestruturar a previdência social devido à transformação da sociedade vai além dos fatores: aumento da expectativa de vida e queda da natalidade. Como visto, os indivíduos estão mais sós, entram no mercado de trabalho com mais idade, já é comum a família monoparental, ou os avôs cuidando dos netos, ou o idoso mantendo a renda familiar com o seu benefício da previdência. Em alguns casos, o casal mantém-se unido não por afinidade, mas por saber que juntos garantiram

melhores condições financeiras aos filhos ou status um ao outro, os casais tornaram-se mais flexíveis, não buscam a paternidade como função precípua do casamento.

Acredita-se que o problema demográfico é algo de fundamental importância, pois assim como em 1981, Celso Barroso Leite já apontava esse fator de crise como sendo uma recorrente nos estudos sobre o tema, a situação no ano de 2010, trinta anos após, está agravando continuamente. O que provoca a necessidade de mudança no financiamento da previdência social, uma mudança estrutural na base financeira.

O aumento das taxas de expectativa de vida, a diminuição das taxas de natalidade, o refreamento do crescimento econômico, com reflexo nos índices de desemprego, têm sido considerados nas análises econômicas, que apontam para déficits financeiros nos mais variados sistemas de Previdência Social no mundo. No caso dos países periféricos ou subdesenvolvidos, a tais dados agregam-se, ainda, o aumento do emprego informal e da pobreza.

O envelhecimento da população, resultado do aumento da expectativa de vida dos cidadãos em contrapartida das baixas taxas de natalidade, tem operado de forma a inviabilizar a solidariedade intergeracional, dada a desproporção entre segurados na inatividade e aqueles na ativa. (FORTES e PAULSEN, 2005, p. 256)

No cenário de Barroso Leite, ainda havia que falar da inflação, como algo mais assombroso que nos dias de hoje, o fantasma que assombrava em maior magnitude todos os setores econômicos, políticos e sociais, fator que após o Plano Real, em 1994, não se apresenta com a mesma relevância.

O certo é que, quanto mais complexa a estrutura que se cria para abarcar as necessidades dos indivíduos e os riscos sociais, mais fatores externos e internos influenciam nas medidas a serem tomadas. Assim, à medida que se evolui da simples previdência, ou seguro social, para o âmbito mais amplo da seguridade social, e porque não para a proteção social, mais fatores interferem nessas organizações.

Na previdência social, de início ligada apenas à relação de emprego e em seguida estendendo sua cobertura à atividade remunerada em geral, a rigor trata-se apenas de verificar se o segurado ou dependente faz jus ao benefício e se a receita e a despesa estão sintonizadas; a assistência médica é outra coisa, mas mesmo aí pelo menos teoricamente é viável estabelecer bases e critérios. Quando, porém, nos deslocamos desse terreno relativamente firme e balizado para a área complexa, multiforme e sem limites da assistência social, tudo fica mais difícil, mais imprevisível e, embora isso nos constanja, mais precário. (LEITE, 1981, p. 63)

Assim, mais vulnerável se torna a estrutura da seguridade social. Vulnerável a modificações sociais, econômicas, políticas, o que pode vir a gerar a ideia de crise ou a crises de fato. Entretanto, Leite em seu livro menciona: *“Talvez o perigo de uma crise não seja tão grave como muitos receiam; ou talvez seja, mas possa ser contornado, como parece mais provável.”* (LEITE, 1981, p. 53)

Entende-se favorável manter na população, nos estudiosos, no próprio Estado a atônica de crise iminente, a qualquer momento, ou de que está no abraçar de uma terrível crise na previdência. Planta-se o medo de contribuir e não receber contrapartida no futuro; espalha-se nas manchetes de jornais e revistas a crise da previdência. Será que não há interesses maiores por trás dessa intenção de conduzir a opinião pública nesse sentido? Lembre-se que a Constituição cidadã emana em um momento em que o social deixa de ser valorizado para o ressurgimento da teoria liberal, com nova roupagem, com novo arranjo, o neoliberalismo.

As políticas sociais universais, não-contratualistas e constitutivas de direito de cidadania são acusadas pelos neoliberais de propiciarem o esvaziamento de fundos públicos, “mal gastos” em atividades burocratizadas, sem retorno e que estendem a cobertura a toda a população indiscriminadamente. No Brasil, a jovem Constituição de 1988 e sua concepção de Seguridade Social – constituída pela Previdência, Saúde e Assistência – pareceriam ser, neste caso, as vilãs. (MONTAÑO, 2007, p. 188)

A estudiosa Juliana Presotto Pereira Netto cita em sua obra algumas manchetes de jornais e revistas que contribuíram para manter a ideia de crise da previdência presente na mídia.

Esta expressão e outras que se assemelham caíram no domínio da mídia e eram mencionadas insistentemente, como se pode observar pelas seguintes manchetes: “Previdência só tem mais 4 anos antes de entrar em colapso total” (Folha de São Paulo, São Paulo, 15 ago. 1993. Caderno 1, p. 16); “A velhice sem futuro”(Veja, São Paulo, n. 8, p. 35, 22 fev. 1995); “Previdência caminha depressa para falência” (O Estado de São Paulo, São Paulo, p. A12, 17 ago. 1997); “Iceberg à vista: o déficit da previdência é o maior problema do país, capaz de liquidar a estabilização econômica”(Exame, São Paulo, n. 701, p. 172, 17 nov. 1999). (NETTO, 2002, p. 79).

Os estudiosos Simone Fortes e Leandro Paulsen buscam sintetizar as razões da crise da previdência, demonstrando que o que se encontra em crise, o modelo que tentou se implantar no Brasil e que não foi de fato efetivado, resultando em meras políticas previdenciárias isoladas.

Põe-se, assim, uma provável ou efetiva crise financeira nos sistemas previdenciários, que se situa na progressão contínua das despesas públicas destinadas ao financiamento da Seguridade Social, promovendo ou agravando o seu déficit financeiro. (...)

Tem-se, ademais, o grave problema da crise da Previdência Social nos países periféricos ou em desenvolvimento, nos quais efetivas políticas previdenciárias de proteção, universais e satisfatórias, não chegaram a ser alcançadas. Nos países pobres, onde o Estado de Bem-Estar não chegou a concretizar-se, como nos países centrais, a crise do modelo inatingido põe-se justamente no momento em que se encontram na fase assistencialista, sem que as políticas sociais tenham saído do plano de normas programáticas para consubstanciarem-se em efetivos direitos de cidadania. (FORTES e PAULSEN, 2005, p.257)

Lembre-se que se está em momento de transição, ainda, pois parte-se de uma Constituição Federal com inúmeras garantias individuais e sociais para um Estado que tende ao neoliberalismo, ou seja, ao menor ônus possível, quanto mais nos gastos sociais.

Se a crise é real ou decorre apenas de uma impressão generalizada, parece cedo ainda para saber (...). Mas não se fala em outra coisa: crise econômica, crise de crescimento, crise do petróleo, crise de abastecimento, crise de quase tudo; e a revista *Isto É* de 25 de fevereiro de 1981 traz até uma extensa e interessante reportagem de Wagner Capelli sobre “A doce crise do soçaite”. Só o Governo, através de altas autoridades e categorizados porta-vozes, costuma fazer soar a nota alentadora do otimismo, porém de pouco valem essas manifestações isoladas, porque há também uma crise de confiança na palavra oficial. (LEITE, 1981, p. 80)

A crise é existente em vários setores e de diversas formas, como mencionou Delfim Neto em dezembro de 1980, “*a história é uma sucessão de crise*”. E deve salientar-se que a crise é um mal que pode vir a resultar em um bem maior, pois a própria crise gera mudanças que normalmente são mudanças positivas e permanentes. Todas as grandes mudanças sociais, políticas e econômicas na história da humanidade passaram por uma crise.

Ou seja: o que se consegue para debater ou vencer uma crise em geral não cessa de existir quando a dominamos; ao contrário, sobrevive a ela, torna-se permanente e modifica a realidade, em geral para melhor. (LEITE, 1981, p. 82)

Entre esses resultados de crise está, também, a previdência social que apesar de suas falhas ou incompletudes, foi reconhecida já em 1981 como um sistema previdenciário avançado, e o que se constata crescentemente é por força do momento de

transição *welfare state* para neoliberalismo, uma transferência de responsabilidades, do Estado para a sociedade.

O fenômeno e questão não é, portanto, o desenvolvimento de organizações de um “setor” em detrimento da crise de outro, mas a alteração de um padrão de resposta social “à questão social” (típica do *Welfare State*), com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a auto-responsabilização do cidadão e da comunidade local para esta função (típica do modelo neoliberal ou funcional a ele). (MONTAÑO, 2007, p. 185)

Essa estrutura previdenciária evoluiu-se pautada nas crises dos setores, exemplificadamente, os benefícios previdenciários resumiam-se à aposentadoria e pensão por morte aos trabalhadores urbanos assalariados. Atualmente, vinte e um anos após a Constituição Federal, através da insatisfação de classes, das reivindicações sindicais, a previdência apresenta um leque de benefícios que se estende não apenas a aposentadorias e pensões, como, também, a salário-família, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, salário-maternidade; houve a inclusão dos trabalhadores não assalariados, autônomos, rurais, de baixa renda.

Assim, o que se parece é que a ideia de crise é algo pelo qual a humanidade passa ciclicamente, resultando em sua evolução política, científica, econômica e social e deve-se observar que os modelos previdenciários existentes são pautados em uma sociedade que não mais há, por isso a necessidade de reformas, de mudanças, que alguns entendem por alarmar, denominando crise.

El punto de partida es, desde luego, que los moldes actuales de bienestar social se crearon hace varias décadas, y en lo principal, no hacen sino reflejar los rasgos históricos de la situación del empleo, familia y riesgos típicos de la época en cuestión y su desarrollo diacrónico. Ello supone, ahora como antes, la necesidad de reconstrucción los actuales sistemas de bienestar – y dentro de ellos los subsistemas de Seguridad Social – para adaptarlos funcional y teleológicamente al tipo de riesgo y situaciones de necesidad emergentes en la actual coyuntura, pero sin olvidar enmarcarlos en el modelo de sociedad que queremos y es posible construir en las próximas décadas. Son, pues, necesarias las reformas de adaptación al cambio estructural. (PÉREZ, 2008, p. 69)

Tem-se que as adaptações são necessárias e uma evolução do próprio sistema previdenciários, que nos moldes como se encontram está saturado, devendo reaver sua estrutura para condizer com os riscos sociais, com a relação de trabalho, com o mundo político e econômico globalizado.

En una perspectiva antropológica de la Seguridad Social (liberar al hombre de la necesidad y garantizarle una vida digna) deberá caminar hacia un *Nuevo estatuto jurídico-protector de las Personas*. Es decir: será preciso seguir caminando en una Nueva ordenación del ciclo vital por la Seguridad Social Nueva (Seguridad Social Clásica versus Seguridad Social Nueva), con una redefinición de los derechos de <<ciudadanía social>> de las personas a lo largo de todo el ciclo vital, cambiante y flexible. Ello supone admitir con carácter dinámico la textura abierta del <<ideal de cobertura>> a perseguir por la Seguridad Social, el cual ha de evolucionar a medida que se detecten nuevas necesidades sociales de cobertura. No es posible pensar en un <<estándar>> cerrado de situaciones o contingencias protegidas en sociedades complejas y cambiantes. (PÉREZ, 2008, p. 132)

A sociedade atual não possui a linearidade que havia no momento em que os modelos previdenciário surgiram, hoje há uma sociedade complexa, instável, com novos riscos sociais, assim a “crise” nada mais seria que a modificação do sistema existente para com esses novos riscos, para essa nova sociedade, reestruturando o seu modelo de seguro social.

3.3.1 Crise Financeira da Previdência

Já que ao falar de crise da previdência, o senso comum leva à imagem de crise financeira, coerente se faz discorrer sobre o tema. Diante de todas as contribuições que diretamente devem seguir para a previdência social, como visto, fica difícil a opinião pública compreender déficit na previdência. Por isso que há estudiosos como a Denise Gentil que defendeu em sua tese de doutorado o superávit da previdência.

Alegou a estudiosa que os dados do próprio Ministério da Previdência e Assistência Social apresentam dados diversos do que é divulgado para a população, sustentando que a principal discrepância está na forma de calcular o financiamento da previdência. Afirmou que no saldo previdenciário não são calculados todas as receitas.

Ressalta Denise Gentil que, os recursos da previdência, que representam valores retidos e repassados diretamente, estão sendo retirados para serem aplicados no orçamento da União, que está legalmente autorizada a reter 20% (vinte por cento) dos impostos e das contribuições da Seguridade Social para aplicar livremente em quaisquer despesas, o que resultou em falta de valor em “caixa” da previdência.

Com igual posicionamento, Emerson Costa Lemes, em artigo publicado em 2009, utiliza-se dos números da Dataprev para consolidar o entendimento de que o

Regime Geral de Previdência Social é solvente, não caindo no estrondoso déficit que a opinião pública aponta.

(...) enquanto se divulgou uma receita de R\$ 143,709 bilhões , a Dataprev informa que a receita foi de R\$ 204,492 bilhões, quase 50% a mais do que o noticiado.

(...)

Curiosamente, os gastos registrados pela Dataprev também são superiores aos divulgados pela imprensa: enquanto a reportagem se referiu a um gasto da ordem de R\$ 189,713 bilhões, a Dataprev acena com um valor de R\$ 191,164 bilhões, uma variação inferior a 10%. (LEMES, 2009, p.127-128)

Assim, ambos estudiosos corroboram o entendimento de que não há o déficit difundido na mídia, mas trata-se de um sistema com capacidade financeira, que consegue inclusive gerar faturamento. E o mais relevante dessa tese apontada por ambos é que consubstanciam em números do órgão governamental da previdência, ou seja, dados oficiais garantem a solvência do sistema previdenciário brasileiro. Para entender como ainda é possível falar em déficit da previdência, deve-se ressaltar que o grande gestor desta é o Estado que, devido às suas inúmeras retiradas, à falta de contribuição obrigatória como empregador e do desvio de finalidade do dinheiro da previdência, é por assim dizer o “vilão” do déficit previdenciário.

Entre 1998 e 2003, enquanto as despesas do Orçamento da Seguridade Social tiveram uma variação de 39,24%, as receitas registraram uma variação de 92,68%, passando de um déficit de R\$ 13,00 bilhões para um superávit de R\$ 31,73 bilhões (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social, 2003, p. 4). Contudo uma parcela significativa dos recursos oriundos das contribuições sociais é desvinculada, pelo Governo Federal, para finalidades fora do âmbito da Seguridade Social, criando, inclusive, instituições para esse fim, como o Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, depois transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, mais recentemente, rebatizado com o nome mais apropriado de Desvinculação das Receitas da União (DRU). Assim, a DRU desvia as receitas da Seguridade Social de sua destinação original — saúde, Previdência e assistência social — para ampliar o superávit primário da União e honrar compromissos com a comunidade financeira internacional e com o pagamento dos juros da dívida interna. (PACHECO FILHO e WINCKLER, 2004, p. 166)

No que se refere ao aumento constante dos gastos da previdência, é algo histórico, pois paga-se hoje o preço do descaso original com o caixa da previdência. O estudioso Rio Nogueira apresenta uma resposta para a pergunta das despesas em crescimento galopante diante das receitas:

Empreguismo e desmando influíram nesse descompasso, desde as origens da previdência oficial brasileira. Administrações sempre cederam às pressões do *eleitorado* ou do interesse subalterno, em graus variáveis de culpabilidade,

que só valeria agora medir se fosse possível responsabilizar os incriminados. Infelizmente, a legislação, que hoje ameaça de multa e prisão os administradores da previdência privada, jamais cuidou de aplicar sanções aos espoliadores dos ex-IAP's e do SINPAS. Nem é praxe do poder público castigar pessoas de sua confiança. (NOGEUIRA, 1985, p. 16)

Percebe-se que o sistema brasileiro de previdência deveria ter desde seu início se preocupado com as estatísticas dos excessos de gastos no corpo administrativo, na concessão de benefícios sem lastros, e deve-se lembrar da “moeda de troca” eleitoral que historicamente marcou a previdência. Tem-se, ainda, a ausência total de punibilidade dos maus gestores dos cofres públicos.

Mas, ainda assim, diante da situação do suposto déficit da previdência e consequente tentativa de redução de gastos estatais com a mesma, há inúmeras críticas, argumentando que não foi, e não são os setores sociais que inviabilizaram os recursos estatais, mas tantos outros fatores que ao longa da história, tem consumido o erário.

Se há escassez de recursos estatais, ela está mais atrelada às privatizações de empresas superavitárias, à história clientelista do Estado, à corrupção, ao constante financiamento direto ou indireto ao capital, à perda de arrecadação pela sonegação de grandes empresas e produto também da informalização do trabalho, das falências de empresas nacionais (produto da importação indiscriminada) e do aumento do desemprego, e não pelo destino dos poucos recursos que eram dirigidos à atividade social no Estado. (MONTAÑO, 2007, p. 187)

Outro ponto de relevância acadêmica é a dívida da própria União com o sistema previdenciário, isso se dá pela forma como foi implantado o financiamento da previdência desde décadas atrás, na qual a Administração Pública visualizava a previdência como “poupança” farta que poderia, a qualquer momento, ser utilizada e não fazia os repasses que lhe incumbiam como empregadora, além de ter assumido a responsabilidade de garantir a solvibilidade do sistema.

A partir de meados da década de 30 estabeleceu-se no âmbito do sistema previdenciário no Brasil a contribuição tripartite em montantes iguais (Lei nº 159, de 30/12/1935) por parte do Estado, empregados e empregadores. Tal forma de organização de custeio foi alvo de controvérsias jurídicas e se caracterizou, na prática, por um débito crônico por parte da União, tornando-a rapidamente inviável sob a ótica financeira. Isto se deve ao fato de o governo federal ter financiado sua contribuição essencialmente por meio da quota de previdência social (proveniente da taxa de bens e serviços) que, no entanto, não gerava recursos suficientes para garantir a cotização estatal [Malloy (1976)]. Assim, a parte deficitária da contribuição governamental deveria ser coberta por meio de outros tributos, o que não ocorria de fato, implicando a acumulação de uma dívida significativa. Ademais, o critério de distribuição da receita das taxas era desigual, levando a que os IAPs mais eficientes subsidiassem os menos eficientes. (OLIVEIRA, 1999, p. 1)

Logo, o que se trabalha atualmente e se discute incansavelmente denominado como déficit da previdência ou o “rombo” da previdência social tem seu início provavelmente na década de trinta e o principal causador é o próprio Estado. Ainda, tem-se que, com a criação do SINPAS, a União era obrigada a cobrir as insuficiências financeiras, não podendo existir déficit, a não ser que o Estado deixasse de cumprir o seu ônus legal no sistema previdenciário.

Logo, a Previdência Social jamais poderia registrar déficit de caixa sem revelar simultaneamente o descumprimento da lei, por parte do próprio Poder Executivo.

Todavia, a aplicação indevida desse dispositivo induziria o Governo a emitir cada vez mais, já que a despesa previdencial cresce acelerada em relação à receita. Por isso, o Ministro do Planejamento reluta contra a solução legal, reduz o recolhimento da União e o déficit aparece. (NOGUEIRA, 1985, p. 16)

Essa situação vem se agravando com o decorrer dos anos, tornando a previdência para o Estado, fonte de dinheiro rápido e fácil de ser retirado, sem o compromisso de repor ou ao menos arcar com o que lhe é devido, agravando o “rombo” já causado.

A falta de pagamento da contribuição da União e a sonegação por parte dos empregadores do setor privado (por exemplo, estima-se que em 1956 as contribuições não-recolhidas aos IAPs foram da ordem de Cr\$ 10 bilhões ou R\$ 1,173 bilhão de junho de 1998) foram fatores determinantes na frustração das previsões atuariais para o funcionamento equilibrado do sistema de previdência social. Mesmo se todas as contribuições fossem recolhidas conforme a lei (Lei nº 2.250,3 de junho de 1954, no que se refere ao pagamento de juros do débito da União) o regime de capitalização ainda apresentaria um desequilíbrio orçamentário, já que os cálculos atuariais não levaram em consideração a correção dos benefícios em face da depreciação da moeda inerente ao processo inflacionário que se verificava no Brasil na época. Para que se possa dimensionar o problema (ver Tabela 1), deve-se destacar que em 1959 o débito da União para com os antigos IAPs era de Cr\$ 60 bilhões (R\$ 3,9 bilhões de junho de 1998), e já no início da década de 60 (1962) se elevava a Cr\$ 195 bilhões segundo Fischlowitz (1964), ou seja, aproximadamente R\$ 4,8 bilhões de junho de 1998, enquanto que a dívida dos empregadores era da ordem de Cr\$ 53 bilhões (cerca de R\$ 1,3 bilhão). (OLIVEIRA, 1999, p. 2)

Percebe-se que, a dívida da União com os cofres da previdência está em uma crescente acelerada, pois além de não repassar os valores que lhe cabem, a União se vale desse dinheiro para investimento em áreas diversas, desviando a receita de sua finalidade, destacando-se, ainda, o inadimplemento dos municípios em relação ao INSS, a sonegação de empregadores e empregados.

Ademais, a previdência social desde a década de 30 foi alvo de recorrente manipulação política, essencialmente no que se refere à utilização dos institutos como instrumentos de captação de poupança forçada para a realização de investimentos em setores da economia considerados como estratégicos pelo governo, que visava promover o processo de industrialização do país e maximizar seu apoio político. Assim, as instituições de previdência participaram, por exemplo, no financiamento de inúmeros hospitais e ambulatórios, bem como da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Hidroelétrica do Vale de São Francisco e possuíam igualmente ações da Companhia Siderúrgica Nacional. (...) Deve-se destacar a vultosa soma investida na CSN (cerca de R\$ 37 milhões de julho de 1998). (SCHWARZER, 2009)

A crítica ferrenha e verdadeira se faz quanto ao desvio do erário da previdência para setores de infra-estrutura, de saúde e benefícios assistenciais, políticas públicas, ou seja, o desvio de finalidade das contribuições. Esse fator é uma das grandes justificativas da crise do sistema previdenciário.

Se, no entanto, esses números fossem comprovados, que antes de se pensar em qualquer reforma, primeiro se cobrassem dos responsáveis os historicamente conhecidos desvios de dinheiro da previdência, até mesmo para a iniciativa privada, bem como as já apontadas dívidas da União, para com o mesmo sistema. Observe que, inclusive legalmente, existe o reconhecimento dessas dívidas, segundo dispõe o art. 90 da Lei n. 8.212/91 (Plano de Custeio da Seguridade Social), o qual determina sejam adotadas as medidas necessárias para o levantamento das mesmas. Com esse intuito, a ANFIP – Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias elaborou um estudo no qual se demonstra que a utilização de recursos da Seguridade Social para fins distintos das suas verdadeiras finalidades não ocorreu apenas nas primeiras décadas da história da previdência. Também a construção de Brasília, as hidrelétricas de Furnas e Itaipu, a ponte Rio-Niterói, a Transamazônica, etc., foram práticas que, nas últimas décadas, provocaram a queda da liquidez e as dificuldades financeiras do sistema. (NETTO, 2002, p. 83)

Diante dessas informações, é possível compreender que mesmo a ideia de crise financeira da previdência, de “rombo”, está intimamente relacionada com a política, com os políticos, com as escolhas dos gestores públicos, desviando a finalidade do dinheiro da previdência e, inúmeras vezes da própria previdência, para torná-la moeda eleitoreira, o que se entende como crise administrativa da previdência.

c) crise administrativa – talvez a mais antiga, é atribuída ao governo que, em vários momentos, permitiu e autorizou o desvio de verbas específicas da previdência social (conforme já relatado), as quais deveriam estar compondo um fundo próprio hoje extremamente necessário; orientou sua escolha para cargos de direção da previdência com base em critérios políticos e não técnicos; gerenciou mal o sistema, com funcionários mal treinados, falta de informatização adequada, fiscalização insuficiente, enfim, permitindo, ainda que, por omissão, a ocorrência de inúmeras fraudes e de corrupção no sistema. (Ibidem, p. 82)

Os dados apresentados pela ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal revelam o quanto de dinheiro da previdência é desviado para outras áreas da Administração, diversa da seguridade social à qual é vinculada.

| Utilização das contribuições sociais no Brasil — 2003 | | | | | | | | |
|---|---------------------|--------------|---------------------|--------------|---------------------|--------------|---------------------|--------------|
| Áreas | COFINS | | CSLL | | CPMF | | FP | |
| | Valor (R\$ bilhões) | % |
| Saúde | 6,37 | 11,02 | 8,28 | 51,27 | 9,81 | 54,05 | 0,00 | 0,00 |
| Previdência | 20,40 | 35,31 | 3,98 | 24,64 | 5,00 | 27,55 | 0,00 | 0,00 |
| Assistência Social | 4,59 | 7,94 | 0,01 | 0,06 | 0,00 | 0,00 | 0,92 | 19,00 |
| Fome Zero | 0,52 | 0,90 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 2,52 | 52,07 |
| Subtotal (áreas-fins) | 31,88 | 55,17 | 12,27 | 75,97 | 14,81 | 81,60 | 3,44 | 71,07 |
| Outras áreas | 17,79 | 30,79 | 0,04 | 0,25 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Retido pelo Tesouro | 8,11 | 14,04 | 3,84 | 23,78 | 3,34 | 18,40 | 1,40 | 28,93 |
| Total | 57,78 | 100,00 | 16,15 | 100,00 | 18,15 | 100,00 | 4,84 | 100,00 |

FONTE: ANFIP.

Assim, entre tantos fatores que se buscam para justificar a “crise” do sistema previdenciário, talvez o mais relevante desses seja o desvio de finalidade do dinheiro da previdência e do próprio sistema de seguridade social que, em países como o Brasil, é visto como assistencialistas e políticas para garantir votos.

O estudioso Pierre Moreau explica a crise da previdência por quatro principais fatores, que distingue como: atuarial, administrativo, de caixa e econômico-conjuntural.

Os problemas financeiros, que atingem a Seguridade Social de uma forma universal foram especialmente agravados em nosso país. Estes problemas podem ser distribuídos em quatro grupos:

- b) atuariais, uma vez que precocemente o Brasil introduziu a aposentadoria por tempo de serviço, desvinculada da idade do trabalhador, alongando-se em demasia a sua duração;
- c) administrativos, pois a burocracia, a corrupção, o empreguismo e o nepotismo agigantaram os órgãos previdenciários, elevando-se o seu custo;

d) de caixa, pois desvios de recursos da Previdência Social para outras finalidades do Estado advierem de lacunas existentes na Constituição de 1969; o caixa da Previdência Social confundiu-se com o caixa do Tesouro Nacional e seus recursos foram canalizados até para a construção de hidrelétricas;

e) econômicos-conjunturais ou estruturais, desencadeados pelas crises de recessão, desemprego e queda dos salários no produto interno bruto, o que provoca o acentuado decréscimo no produto de arrecadação das contribuições previdenciárias, incidente sobre a massa dos salários. (MOREAU, 2005, p. 218)

Assim, entende-se que não há uma explicação para a crise, mas sim, várias vertentes que explicam a crise financeira na previdência. Ou seja, é um complexo de fatores multidisciplinares. Os pontos citados pelos estudiosos acima são de relevante compreensão, pois permitem inferir que, para extinguir a crise, são necessárias reformas em diversos setores.

A principal razão da mudança na Previdência é a necessidade de recuperar o equilíbrio financeiro do sistema. A diferença entre as contribuições e o pagamento dos benefícios da Previdência Social pelo governo federal (incluindo INSS), Estado e Municípios responde hoje por um déficit superior a R\$ 71 bilhões, correspondente a mais de 5% do PIB segundo estatísticas preliminares. Além de alto, o desequilíbrio é crescente, tendo sido de cerca de 3,0% do PIB em 1995. No caso do Regime Geral de Previdência Social, a diferença entre as despesas com benefícios previdenciários e a arrecadação líquida passou de um pequeno déficit de R\$ 400 milhões em 1995 para um déficit de R\$ 17,0 bilhões em 2002 e um resultado estimado de quase R\$ 20 bilhões em 2003. (MOREAU, 2005, p. 221)

O cenário de crise financeira deve ser analisado diante de suas vertentes e com compromisso de reformas estruturais não só na previdência como na tributação e administração dos recursos, para então, poder alcançar o almejado equilíbrio financeiro e atuarial, princípio já esculpido na Carta Constitucional vigente.

Aplicando-se analogicamente o que Rosanvallon dispôs sobre a crise do Estado-providência, pode-se obter o que se tem como crise financeira:

Em todos os casos, as soluções financeiras teóricas existem. Mas elas acarretam conseqüências que são de ordem social e política porque cada um dos casos aventados implicam a modificação do equilíbrio social existente entre os indivíduos, as categorias sociais e os agentes econômicos. É neste sentido que se pode dizer que não há verdadeira crise do financiamento do Estado-providência. O que a expressão “impasse financeiro” designa é de fato o problema do grau de socialização tolerável de um certo número de bens e de serviços. (ROSANVALLON, 1997, p. 15)

O que se tenta demonstrar com a transcrição deste trecho é que a crise financeira é um desajuste entre receitas e despesas, pois o número de benefícios

previdenciários cresceu em proporção superior ao de segurados contribuindo, por uma série de fatores sociais e econômicos. Assim, gerou um impasse financeiro que deve ser superado, criando nova base de financiamento, modificando a estrutura de financiar a previdência, a forma de conceder benefícios e até, de calcular os benefícios. Ressaltando, ainda, que a arrecadação é suficiente para os gastos previdenciários, entretanto, legislações garantem ao Estado a utilização dessas verbas em setores diversos. Crê-se que, para que a previdência atual possa tornar-se totalmente solvente, princípios consolidados como o direito adquirido, deveriam ser relativizados, pois qualquer modificação implicaria em perda das partes.

3.3.2 A Crise Política Previdenciária

A ideia de crise é discutida inúmeras vezes por cientistas políticos, por políticos, pela mídia e a população, algumas vezes sem parâmetros científicos, outros com dados retorcidos e também com crises reais.

A hipótese central é de que, no leito da crise brasileira dos anos 80, vem sendo gestada uma cultura política da crise que recicla as bases da constituição da hegemonia do grande capital.

Dois vetores básicos vêm sendo privilegiados na formação dessa cultura: *a defesa do processo de privatização*, como forma de reduzir a intervenção estatal, e *a constituição do “cidadão-consumidor”*, que é o sujeito político nuclear da sociedade regulada pelo mercado. (FERNANDES, 2008, p. 24)

Observa-se que a ideia de crise é cíclica e necessária para que ocorram mudanças nas estruturas governamentais e nas políticas públicas, inclusive na intenção de tornar o cidadão em consumidor, tanto de bens como de serviços públicos.

Nos textos clássicos de crítica da economia política, as crises periódicas do capital são consideradas inerentes ao modo de produção capitalista. Elas se inscrevem no processo de reprodução social, cuja tendência é manter – sob tensões e desequilíbrios permanentes – o processo de valorização como condição da acumulação do capital. (FERNANDES, 2008, p. 33)

Ou seja, a própria economia capitalista exige momentos de crises, crises periódicas, cíclicas, para que possa manter o crescimento do capital, para que o capitalismo possa superar suas próprias crises. Comumente identificam-se dois momentos que possam desencadear crises no capitalismo.

Quanto ao momento desencadeador das crises, as posições se polarizam entre os que as identificam nos limites do consumo (teses de subconsumo) e

aqueles que as identificam nas condições de superprodução, pelo aumento da composição orgânica do capital. (FERNANDES, 2008, p. 34)

Demonstra-se que é o próprio capitalismo que cria suas crises, pois exige maior consumo, maior produção, o que incorre em crises de produção, de consumo, os mercados interligados pela globalização e a especulação financeira gerando crises gerais nos países capitalistas.

“Ao assim proceder, percebe-se que se fala, na realidade, de uma crise maior do que a da previdência, maior mesmo do que a da seguridade social como um todo: fala-se da crise que é vivenciada pelo próprio Estado em sua concepção tradicional.” (BAGGIO, 2008, p. 47)

Interessante ressaltar que em momentos de crise a Seguridade Social sempre é alvo de reformas, pois tanto implica gastos do erário, quanto tributos do setor produtivo e significa assistir a população trabalhadora e os excluídos do mercado logo, da seguridade depende o “bem-estar” dos cidadãos.

Essa afirmação sugere que a seguridade social diz respeito tanto ao movimento de valorização do capital, como, também, às conquistas das classes trabalhadoras que, ao lutarem e conquistarem meios de reprodução da própria vida, impõem ao capital e ao Estado o desenvolvimento de ações que se confrontam com os interesses imediatos da acumulação. (FERNANDES, 2008, p. 25)

A seguridade social é ponto estratégico de qualquer política, de qualquer governo, pois significa satisfação da população e conseqüentemente possibilidade de manter-se no poder, como as reeleições.

A ideia de crise deve ser compreendida como uma crise em vários setores e não isolada ou restrita a uma determinada região, de um determinado país.

A idéia de crise global ou societal, aqui adotada, diz respeito ao conjunto de transformações econômicas, políticas, sociais, institucionais e culturais que interferem no processo de reprodução social, seja no sentido de incorporar *potencialmente* elementos ameaçadores da reprodução, seja no sentido de catalisar mudanças que permitam a reestruturação da reprodução. Tratada historicamente, essa concepção aponta para o fato de que, num período de crise, os velhos padrões estão se esgotando, mas o novo padrão ainda não se põe. (FERNANDES, 2008, p. 88)

A concepção de crise que resulta nas mudanças das políticas públicas, na emenda da Constituição, na publicação de leis que adequará com a nova estrutura ou também poderá romper totalmente com o modelo de Estado existente e adotar novo

modelo, lembrando que a economia e a política já se pautam na teoria neoliberal, assim a “crise” da previdência traduz uma nova organização do sistema previdenciário conforme essa mesma teoria (neoliberal).

As políticas sociais do neoliberalismo, por sua vez, aproximam-se cada vez mais do perfil de políticas compensatórias, isto é, de políticas que supõem, como ambiente prévio e “dado”, um outro projeto de sociedade definido em um campo oposto ao da deliberação coletiva e da planificação. O novo modelo de sociedade é definido pelo universo das trocas, pela mão invisível do mercado. (MORAES, 2001, p.66)

A Constituição Federal de 1988 apresenta uma grande gama de direitos sociais, entretanto emanou em um momento em que a ordem mundial já ladeava para o neoliberalismo, motivo pelo qual a previdência social é “refém” de inúmeras reformas e da cultura de crise na previdência, sem ao menos ter-se certeza se a proteção social existente no Brasil é efetivamente suficiente para seus governados.

Por seu turno, o Estado é acusado de ser “paternalista”, de promover uma relação de excessiva proteção ao necessitado, o que geraria sua constantes e crônica dependência em relação ao Estado, e uma acomodação dos setores carenciados, que assim não seriam estimulados a progredir e melhorar de situação pelos seus próprios meios, mas aceitariam sua inalterável condição de carente protegido pelo Estado. Ora, como acusar o Estado brasileiro daquilo que nunca foi? Como tachá-lo de “paternalista” quando justamente nunca foi? O problema do Estado, no Brasil, não é o de ter sido “paternalista”, mas o de nunca ter desenvolvido um bom e efetivo sistema de proteção social. (MONTAÑO, 2007, p. 220)

A “crise” da previdência no Brasil está relacionada com a crise do *welfare state* que tem como um dos fatores o desgaste do pacto fordista. Entretanto, a crise do *welfare state* não implica a definição de uma nova estrutura de Estado para substituí-la, mas um vão a ser ocupado. O neoliberalismo é uma das alternativas ou parte da alternativa, mas não a única.

De fato, ela é impensável longe das contradições inerentes às experiências do *capitalismo democrático* e do *socialismo real*. Essas experiências vêm sendo problematizadas pelos neoliberais como modelos sociais superados, ou em vias de esgotamento, em função das relações entre Estado, mercado e sociedade.

Não se trata, portanto, de pensar a formação daquela cultura como um processo linear que espelhe, no plano superestrutural, as necessidades do processo econômico, nem de examinar as mudanças como substituições mecânicas de projetos.

É a necessidade de formação de uma cultura política dessa *nova ordem* que exige a desqualificação do significado histórico dos projetos de *democratização do capital* e da *socialização da riqueza socialmente*

produzida como alternativas “à” ordem, e/ou “na” ordem, do capital, produzindo o que Hobsbawm chama de uma cultura do *adeus a tudo aquilo* (1993:93 -106). (FERNANDES, 2008, p.92)

Ou seja, está abandonando o antigo Estado provedor sem conhecimento de qual caminho seguir, mas sabe-se que não poderá manter o Estado social-democrata do modo como se encontra, pois não suporta financeiramente os encargos sociais e ao mesmo tempo o mercado tem necessidade de ser modificado para que possa acumular mais capital, crescer em lucro e economicamente.

É incontestável que, a partir dos anos 80, a sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que vivenciou um processo de democratização política, superando o regime ditatorial instaurado em 1964, também experimentou uma profunda e prolongada crise econômica, que persiste até os dias atuais. (Ibidem, p. 99)

A crise econômica enfrentada principalmente no início da década de 1990, com a inflação a níveis galopantes, encontrou “freios” com o Plano Real em 1994, que permitiu a estabilidade da economia brasileira, apesar de apenas recentemente ter-se possibilitado esta estabilidade.

Entende-se que, como mencionado alhures, a Constituição Federal de 1988 emana “abraçada” com inúmeros direitos sociais em um cenário internacional em que os Estados estavam rompendo com esses, transferindo para a iniciativa privada grande leva da execução desses direitos, através das reformas neoliberais.

Os postulados neoliberais na área social são: a) o bem-estar social pertence à esfera privada da família, da comunidade e dos serviços privados; b) o Estado só deve intervir para aliviar a pobreza extrema e produzir serviços que o setor privado não quer ou não pode fazer; c) os direitos sociais e a obrigação de garanti-los por meio do Estado, bem como universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais são abolidos. E as estratégias para reduzir a ação estatal na área social são: corte de gastos e redução de benefícios; focalização dos gastos e sua canalização para grupos comprovadamente pobres; privatização da produção de serviços; e descentralização dos serviços para o nível local. Todavia, há obstáculos políticos (a supressão de direitos sociais agrava o conflito social) e econômicos (apenas uma parte dos serviços é rentável, a privatização requer mercado estável e garantido) à privatização. (SILVA, 2007, p. 115)

Assim, poucos anos após a promulgação da Carta Magna de 1988 iniciaram-se as mudanças neoliberais no Brasil com a privatização de setores até então dominados pelo Estado, como as telecomunicações. Tendo, quanto à previdência, nascida a “ideia” das previdências complementares abertas para aqueles que pudessem pagar, pois assim

o Estado arcaria apenas até o teto, não só no regime geral, como definido, mas ainda não implantado, no regime próprio.

Em outro estudo, Garcia e Conte Grand (1999: 43) apresentam o diagnóstico da situação objeto das propostas de reforma apontando os seguintes problemas: coexistência de múltiplos regimes com privilégios e baixa ou nula cobertura para os mais pobres; escassa geração de emprego produtivo ou geração de incentivos para a automatização mais que para o uso intensivo de mão de obra; defasagem da relação entre contribuintes e beneficiários; evasão e/ou atrasos no pagamento de contribuições; absorção dos saldos e reservas atuariais pelos orçamentos governamentais; baixa rentabilidade nos investimentos; débil relação entre as contribuições e os benefícios; cíclicos e com encargos sociais que afetam a competitividade das empresas. (Ibidem, p.116)

Enfim, são inúmeros os problemas pelos quais a previdência social passe, ainda, ressalte-se a falta de transparência nos gastos públicos, afetando diretamente a previdência: as fraudes, os desvios de verbas previdenciárias, com crises econômicas, muitos se encontram excluídos previdenciariamente, já que se restringem ao trabalhador formal. Além da falta de uma administração concisa e eficaz das políticas públicas, tornando-as fragmentadas, sobrepostas umas às outras.

A seguridade social, em sua atuação, encontra barreiras para implementar a universalidade, efetivando algumas vezes políticas clientelistas. Os beneficiários não estão satisfeitos com o serviço prestado em inúmeras situações, como é o caso da saúde pública que, apesar de ser o pé que de fato alcança a universalidade, os cidadãos que podem arcar com o ônus de um plano de saúde privado não permanecem no sistema público.

Ademais, há a inadequação do sistema de previdência diante do aumento da população, sobretudo da redução das taxas de natalidade e aumento da população idosa, o que representa uma quebra no pacto entre as gerações do sistema previdenciário.

Diante desse cenário é que se encontram os argumentos das reformas do sistema previdenciário do Brasil e de diversos países da América Latina.

Quais são os motivos alegados (Gruat, 1999: 25) para a reforma? São: a) o envelhecimento da população; b) o crescente interesse na privatização, incluindo-se os serviços sociais; c) a globalização dos mercados e a preocupação em reduzir custos e encargos trabalhistas e sociais; d) o crescimento do trabalho informal, deixando sem proteção social a maior parte da população ativa. (Ibidem, p. 117)

Há estudiosos como Andras Uthoff citado por Ademir Alves da Silva que elenca mais fatores que desencadearam as reformas:

Segundo Uthoff (2001: 58), há uma série de problemas que levaram à reforma dos sistemas: a segmentação (um regime geral e outro dos servidores públicos); evasão ou elisão (tendência em não participar do sistema ou participar com contribuições menores do que as devidas); confusão entre previdência social e assistência social; investimentos, no caso dos fundos de pensão, em títulos da dívida pública com correção monetária insuficiente e rentabilidade negativa ou reduzida; a base de benefícios definidos conduz à subdeclaração de salários durante toda a vida e superdeclaração ao final; altos custos administrativos; desemprego e mudanças demográficas dificultam ampliação da base contributiva do sistema. (Ibidem, p. 117)

Esses fatores estão intimamente relacionados com o caso brasileiro, pois refletem a situação da sociedade atual, e resulta em uma crise política e social da previdência, que essas sim, ocasionam a crise financeira, pois é necessário visualizar os diversos setores que compõem uma sociedade e são decisivos para momentos de crise, como o indivíduo, a sociedade, a política, a economia e a cultura.

De ahí su carácter necesariamente dinámico. La Idea que subyacía al nuevo enfoque de La Seguridad Social era la de proteger a las personas a lo largo del ciclo de vida, atendiendo a los cambios que dinámicamente se vayan produciendo en una sociedad en continua evolución. (PÉREZ, 2008, p. 49)

O professor espanhol traz uma explicação lógica para a necessidade de mudanças e, conseqüentemente, para o que se torna público como crise, que é o fato de se estar em uma sociedade dinâmica, logo acarreta adequações constantes por parte da seguridade social, sendo que os modelos existentes de previdência (Beveridge e Bismarck) já não satisfazem os riscos sociais atuais.

Es lo cierto que em la etapa histórica actual, en esse ciclo largo que caracteriza el desarrollo de la Seguridad Social, parece que se hace necesario reconstruir nuestros sistemas de protección pública para adaptar-los a los nuevos riesgos y necesidades emergentes y al tipo de sociedad que se vislumbra para las próximas décadas. (...) La inestabilidad del empleo y de las estructuras familiares tiene como resultado la gestación de biografías mucho menos lineales. También se pone en cuestión el <<contrato intergeneracional>> vinculado a la conformación de los ciclos vitales de las personas. La inseguridad en la existencia de los jóvenes y de los ancianos afecta a la lógica interna solidarista del sistema de Seguridad Social. (Ibidem, p. 53)

Transparece que, a necessidade de mudança no modelo previdenciário para contemplar os novos riscos, a nova vida laboral dos cidadãos, que já não permanecem na mesma empresa por toda sua vida, mas é “vítima” de um mercado de trabalho extremamente instável. As constantes crises econômicas mundiais ou regionais que

diante de um capital volátil e interligado por força da globalização, afetam inúmeros trabalhadores, são todos fatores que fazem repensar os modelos consolidados de previdência. E diante da situação descrita, utiliza-se da mídia, da opinião pública, para implantar a ideia de crise da previdência.

3.4 Tentativas de Soluções para a Crise da Previdência

Verifica-se que o cenário de crise da previdência provoca a intenção de diversas ciências, da sociedade e do próprio Estado de solucioná-la.

No âmbito estatal, partindo-se de um Estado já não mais social-democrata, mas “contaminado” pelas diretrizes neoliberais, pelas tendências políticas e econômicas globalizadas, de preocupação com o mercado, surge a intenção de repassar para a sociedade os seus riscos sociais.

Observa-se, pois, em decorrência das novas necessidades do capital e da atual situação das lutas de classes, uma nova estratégia hegemônica (neoliberal) do grande capital, de reestruturação produtiva, de reforma do Estado, de “globalização” da produção e dos mercados, de financeirização do reinvestimento do capital, face à atual crise de superprodução e superacumulação, que envolve, dentre vários aspectos, um novo trato à “questão social”. Desta forma, o projeto neoliberal, que elabora essa nova modalidade de resposta à “questão social”, quer acabar com a condição de direito das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter universalista, com a igualdade de acesso, com base de solidariedade e responsabilidade social e diferencial (todos contribuem com o financiamento e a partir das capacidades econômicas de cada um). No seu lugar, cria-se uma modalidade polimórfica de respostas às necessidades individuais, diferente segundo o poder aquisitivo de cada um. Assim, tais respostas não constituiriam direito, mas uma atividade filantrópica/voluntária ou um serviço comercializável; também a qualidade dos serviços responde ao poder de compra da pessoa, a universalização cede lugar à focalização e descentralização, a “solidariedade social” passa a ser localizada, pontual, identificada à auto-ajuda e ajuda mútua. (MONTAÑO, 2007, p. 188).

O que pode ser então visualizado é uma sociedade que se organiza através de Organizações Não-Governamentais (ONGs), de instituições filantrópicas para garantir assistência social aos necessitados, sendo responsabilizada por esses riscos e devendo supri-los, em prol de um sentimento de humanidade, desonerando o Estado, ou quando possível, gerando lucro para a iniciativa privada.

Do mesmo modo, a previdência é atingida por essa ideia de crise, de má gestão e ineficiência estatal, e conjuntamente com essa imagem, a mídia inicia a comercialização da previdência.

A publicidade da previdência complementar é crescente, como alternativa para a população que detém maiores condições financeiras para que se possa garantir melhor renda quando na inatividade, acima do teto do regime geral de previdência. E, até mesmo o servidor público, sempre tido como classe privilegiada, é alvo, através das Emendas Constitucionais n. 20/98 e 41/03 da existência de teto (dependendo de Lei Complementar), do fim da paridade, da mudança do cálculo para por fim a integralidade e a contribuição dos inativos e pensionistas que receberem mais que o teto do regime geral.

Na verdade, o que fica no Estado, o que passa para o “terceiro setor” e o que é privatizado e passa a ser comercializado como mercadoria, responde a um processo seletivo; como afirma Laurell, a privatização de políticas sociais só interessa na medida em que possam ser convertidas em processo econômico rentável (cf. Laurell, 1995: 167); aquelas atividades e serviços sociais ou funções assistenciais que não representem um lucro interessante para a “iniciativa privada” serão mantidas no Estado, serão transferidas para o “terceiro setor” ou diretamente eliminadas. (MONTAÑO, 2007, p. 190)

A mídia influencia sobremaneira a situação de crise da previdência, seja alterando e maquiando dados oficiais, seja através da publicidade demonstrando as vantagens da previdência privada e o “caos” do sistema público de previdência.

Todavia, o papel mais importante que a mídia desempenha decorre do poder de longo prazo que ela tem na *construção da realidade* através da representação que faz dos diferentes aspectos da vida humana – das etnias (branco/negro), dos gêneros (masculino/feminino), das gerações (novo/velho), da estética (feio/bonito) etc. – e, em particular, da política e dos políticos. É através da mídia – em sua centralidade – que a política é construída simbolicamente, adquire um significado. (LIMA, 2006, p. 55)

O “poder” da mídia, na esfera pública e na esfera privada, individual após o liberalismo e a descoberta pelo Estado da força desse instrumento para “guiar” os governados, tem continuamente crescido. A opinião pública é resposta do que a mídia deseja, assim ela cria candidatos, cria crises e as desfaz. Ao ponto de Nelson de Sá, no jornal Folha de São Paulo de 21.10.2004, em artigo intitulado “O acordo”, haver mencionado: *“Na piada que corre: no Brasil, a televisão não é concessão do Estado, o Estado é que é uma concessão da televisão.”*

O trocadilho parece “absurdo”, mas a partir do momento em que a cultura passou a ser vista como artigo de consumo e descobriu-se o poder da opinião pública e de manipulá-la, com a evolução dos meios de comunicação, hoje é a televisão a grande propulsora de opinião, para que então se torne pública.

Por outro lado, pesquisa eleitoral realizada pelo instituto Vox Populi para a revista Carta Capital, em junho de 2006, revelou que 58% dos entrevistados declararam ter a televisão como sua principal fonte de informação política. (LIMA, 2006, p. 61)

A ideia de crise é disseminada pela mídia “vendendo” a ideologia de que há a crise previdenciária, de que o Estado deve ser desonerado e desresponsabilizado dos riscos sociais, de que deverão ser assumidos pela sociedade e pelo capital, como produto a ser consumido.

Dizíamos que a função ideológica das parcerias era não a de compensar, mas a de encobrir e gerar aceitação. Isto é, o Estado, que comandado pelo capital se reestrutura, desvencilha-se progressivamente da atividade social (e alivia o capital na co-responsabilidade do seu sustento), recortando financiamentos, precarizando, focalizando, descentralizando, diminuindo a abrangência, ou diretamente eliminando políticas sociais e assistenciais. (...)

Procura-se, ideologicamente, que esse processo seja percebido como de “transferência” de um setor “falido”, o Estado, para outro mais eficiente, empreendedor, livre, a “sociedade civil” (que alguns chamam de “terceiro setor”) (...) (MONTAÑO, 2007, p. 226)

Assim, mais uma vez o Estado e os grandes detentores de capital utilizam a mídia para influenciar e conduzir a opinião pública para a busca de outro modelo previdenciário, porque se deve destacar que a previdência é elo fundamental em um governo, já que representa gastos do erário e satisfação do eleitorado.

A solução, portanto, não é a de, justamente quando surge a primeira tentativa de um Estado claramente protecionista, com a Constituição de 1988, eliminar o pouco que tem sido construído, legal ou historicamente (nos anos 30 a 60), nesse sentido, mas o de reforçar e ampliar esta função estatal.

Finalmente, responsabiliza-se a crise fiscal – supostamente confirmada e ampliada pela burocracia e pelo paternalismo do Estado, particularmente a partir da Constituição de 88 – pela crise de “governança”. (MONTAÑO, 2007, p. 221)

Observa-se que há uma crítica nessa tentativa de extinguir o que não existiu, assim como pode-se falar em reduzir direitos da seguridade social se o Brasil sempre utilizou de políticas públicas setorializadas, focalizadas em públicos-alvos restritos, mas não implementou uma seguridade social realmente universal, uma proteção social?

Salienta-se que com políticas incompletas e com todas as reformas e readaptações, a previdência social no Brasil alcança um índice de aproximadamente 82% de idosos protegidos pelo sistema previdenciário.

Entre os idosos, aqui definidos como aqueles com idade igual ou superior a 60 anos, a proteção social chegava a 81,7%. Os idosos socialmente protegidos – que recebiam aposentadoria e/ou pensão de qualquer regime previdenciário ou da assistência social ou contribuía para a Previdência Social – totalizavam 17,19 milhões de pessoas em 2008, sendo 7,97 milhões de homens e 9,21 milhões de mulheres. A proteção social entre os homens chegava a 86,6%, resultado superior ao observado entre as mulheres (77,9%). A maior parte dos idosos protegidos recebia aposentadoria, grupo em que preponderavam os homens. Os homens também eram maioria entre os não beneficiários que contribuía para a Previdência Social, fato explicado, principalmente, por se depararem com requisitos mais elevados de idade e tempo de contribuição para o requerimento de aposentadorias. Dentre os pensionistas e beneficiários que acumulavam pensão e aposentadoria, como era de se esperar, prevaleciam as mulheres, que em média possuem expectativa de vida mais elevada e tendem a mais freqüentemente usufruir de pensões deixadas por seus cônjuges. (MPAS, 2009, p. 3)

Um sistema previdenciário que alcança tal índice de cobertura das pessoas idosas não se encontra acabado como a mídia quer que a opinião pública acredite. É claro que se deve ficar atento aos novos meios de financiamento, às mudanças da organização da sociedade e do mercado de trabalho, aos indicadores sociais, à expectativa de vida, a taxas de natalidade, aos novos riscos, ou seja, deve-se estar pronto para mudanças, para adequações.

Ainda assim, a ciência jurídica com sua função pacificadora de conflitos, através do poder legislativo e da atuação dos tribunais, vem criando medidas para amenizar a ideia de crise do sistema previdenciário e, de alguma forma, o cidadão brasileiro passa a se preocupar com a provável inatividade futura.

As estimativas para a população ocupada que contribuiu para a previdência revelaram que, tanto no último ano quanto na comparação com 2003, houve uma expansão superior a da população ocupada. Cabe lembrar que, entre 2003 e 2008, o número de pessoas ocupadas aumentou 16,1%, e, (...), entre aqueles que contribuem para a previdência a variação foi de 24,8%.

Em 2003, 61,1% das pessoas ocupadas contribuía para a previdência em qualquer trabalho e em 2008 esta proporção atingiu 65,8%. (IBGE, 2009)

Entre as medidas para amenizar o impacto da “crise” da previdência estão as, já mencionadas, Emendas Constitucionais 20/98, 41/03 e 47/05, que tiveram como maior objetivo tornar a previdência capaz de arcar com seus gastos, por isso as grandes mudanças refletem diretamente no financiamento e na concessão de benefícios.

Vale destacar o § 12º, do art. 201 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 47/2005, que determinou ao poder legislativo a elaboração de uma lei que permita a inclusão previdenciária do trabalhador de baixa renda, garantindo a esse o benefício previdenciário de um salário-mínimo.

Os trabalhadores socialmente desprotegidos – que, como mencionado, totalizavam 28,61 milhões de pessoas em 2008 - são aqueles que não contribuem para a Previdência Social, não recebem benefícios previdenciários e não se enquadram na categoria de segurados especiais - trabalhadores rurais que contam com regras diferenciadas de contribuição e de elegibilidade para o recebimento de benefícios. Desse contingente, 14,91 milhões possuíam capacidade contributiva - renda mensal igual ou superior a um salário mínimo - e poderiam ser incorporados ao RGPS. Outros 13,17 milhões, no entanto, possuíam rendimento inferior ao valor do salário mínimo e, portanto, dificilmente teriam condições de contribuir para a Previdência. (MPAS, 2009, p. 2)

Como os dados do próprio Ministério da Previdência e Assistência Social confirmam o entendimento de que há brasileiros desprotegidos previdenciariamente que têm condições de contribuir para o sistema previdenciário, aumentando portanto a arrecadação e evitando que sejam público de políticas de assistência social, por esse motivo é de extrema importância a intenção de inclusão previdenciária do trabalhador de baixa renda, garantindo a eles critérios diferenciados.

Mas não foram as Emendas Constitucionais as únicas mudanças jurídicas para regulamentar e adequar a previdência aos novos riscos que a desafiam.

Após a Constituição Federal de 1988, que recriou a previdência social brasileira, estruturando o sistema de seguridade social, de proteção social, tem-se os marcos das leis ordinárias, Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências e a Lei n. 8.213, da mesma data, que discorre sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

Ambas as legislações são marcos do Regime Geral de Previdência que, com essas leis, passou a serem regulado e normatizado para suas funções e especificações, seus benefícios, os critérios para ser beneficiados, posteriormente em 1999, houve o Decreto 3.098/99 que regulamentou a previdência do regime geral.

Ressalta-se que o regime próprio possui no âmbito federal a Lei 8.112 de 1990, que trata da aposentadoria do servidor público, conjuntamente com os direitos e

deveres administrativamente tratados, aplicando-a com as alterações dadas pelas Emendas Constitucionais aos servidores públicos da Administração Federal Direta e Indireta; já quanto aos estados e municípios, cada ente legislará sobre seu regime próprio, sendo que quando o município ou estado não tiver esse regime, os seus servidores serão filiados obrigatoriamente ao regime geral de previdência.

O Direito busca através da aplicação das leis que são reflexos das necessidades da sociedade, amenizar o impacto da ideia de crise de previdência que “ronda” a sociedade, de modo a garantir a eficiência das normas e efetividade do sistema previdenciário.

Assim, há inúmeras situações fáticas que chegam ao Poder Judiciário, para que este possa prestar o auxílio jurisdicional adequado e satisfaça a necessidade dos jurisdicionados.

Dentre os temas recorrentes no poder judiciário está a pensão por morte, destacando a manutenção para o dependente até os vinte e quatro anos, se universitário. Posição diversa da lei é a tentativa do segurado ou dependente de perpetuar o benefício através de guarda de netos, a possibilidade de dividir o benefício entre esposa e companheira, e um dos temas delicados foi o reconhecimento da união homoafetiva para fins previdenciários. Quando se trata de servidor público, há a tentativa de manter o direito à incorporação das gratificações quando da aposentadoria.

De igual forma, busca o poder judiciário os participantes de previdência privada, e para esses o Estado-Juiz deve observar os princípios do direito privado, ou seja, do direito civil, que rege os contratos, como o princípio da boa-fé que deve ser observado em todas as fases contratuais e que deve resultar na lealdade entre as partes e veracidades das informações prestadas. Quando se trata de entidade aberta, o cidadão é livre para escolher qual entidade contratar e entende-se ser aplicável o Código de Defesa do Consumidor nessa relação.

Dessas modificações constantes do ordenamento jurídico – sejam consideradas oportunas, justificadas e legítimas, ou não – resultam a insegurança e a instabilidade nas relações jurídicas entre particulares e Administração Pública, até porque, via de regra, feitas de forma casuística, o

que deságua em uma incessante busca pela prestação jurisdicional. (BAGGIO, 2008, p. 31)

No intuito de alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial, publicou-se em 27.11.1998, a Lei 9.717, que dispõe sobre as regras de funcionamento dos regimes próprios de previdência.

Em prol do equilíbrio atuarial e financeiro, os comandos grafados na Lei Geral para instituição dos Regimes Próprios, Lei 9.717/98, expressam o regime do servidor público subordinado às normas gerais de “contabilidade e atuária” de modo a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial; os aportes dos sujeitos contribuintes (entes federativos, segurados civis e militares, ativos, inativos e pensionistas) se destinam exclusivamente ao custeio dos benefícios; sugerem a proteção de número mínimo de segurados a fim de garantir a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios; o registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais; o atendimento da despesa líquida com pessoal inativo e pensionista do regime dos servidores civis e militares de cada um dos entes federativos não poderá exceder a 12% da receita corrente líquida em cada exercício financeiro; a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, “com finalidade previdenciária”; a existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa (art. 6), como também a garantia aos segurados dos mesmos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. (RGPS). (COSTA, 2007, p. 427)

Essa modificação legislativa no que tange ao regime próprio de previdência social é de significativa relevância, porque até 1998 as aposentadorias desse regime apresentavam caráter de direito administrativo do servidor, não contribuindo para o seu benefício, além de ser um regime com o valor do benefício mais elevado que do regime geral, o que tornava o regime próprio sem o equilíbrio financeiro, logo a inserção da EC n. 20/98, conjuntamente com a Lei 9.717 do mesmo ano, garante a busca pelo princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, instituído pela Constituição.

Outra tentativa de equilibrar as finanças e frear as aposentadorias precoces foi a criação, com a Lei 9.876/99, do fator previdenciário, que através de uma fórmula matemática para o cálculo do benefício previdenciário, buscou um cálculo atuarial, considerando para na fixação do benefício elementos que realmente o influenciem como a expectativa de vida ao aposentar-se, o tempo de contribuição e a idade no momento da aposentadoria. Isso para que os benefícios pagos pelo regime geral de previdência estejam mais próximos da realidade entre receita e despesas. Em 2010, tentou-se extinguir o fator previdenciário, mas recebeu o veto presidencial.

Pois bem, o fator previdenciário nada mais é do que uma expressão política do “jeitinho brasileiro”. (...)

(...)

O fator – que lembremos, multiplica o salário médio de contribuição do histórico da pessoa depois de julho de 1994 – nada mais é do que o resultado de uma fórmula. Esta incorpora alguns parâmetros que dependem da situação individual de cada um – basicamente, o número de anos de contribuição e a idade por ocasião da aposentadoria – e um parâmetro demográfico definido pelo IBGE, que é a expectativa de sobrevida média para ambos os sexos. (GIAMBIAGI, 2007, p. 109 e 111)

No ano de 2000, duas mudanças no ordenamento jurídico refletiram a preocupação permanente com a situação da previdência, a Lei Complementar 101, conhecida como lei de responsabilidade fiscal, que modificou a gestão das finanças públicas para que se torne possível responsabilizar os maus gestores, por sua administração. Entre as disposições de intervenção direta na previdência estão:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I – *omissis*

§ 1º *omissis*

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

A disposição do art. 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra que o legislador não pretende manter o erro do passado através de uma previdência sem cálculo atuarial, sem estudos de seu financiamento, sem amparo em dados reais, para que periodicamente, anualmente, o Estado possa tomar conhecimento da situação financeira do sistema previdenciário.

Para responsabilizar o Estado por gastos excessivos da previdência e por benefícios concedidos com intuitos “politiqueiros”, a mesma lei, define como gasto com pessoal os gastos com benefícios previdenciários e limita o percentual da receita que pode ser gasto.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Além das disciplinas genéricas sobre os gastos públicos com pessoal, no qual se incluem os inativos (aposentados) e pensionistas, a Lei Complementar 101, reservou o art. 24, para legislar especificamente quanto à seguridade social.

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

A regra disposta sobre a necessidade de receita prévia para a despesa com benefícios previdenciários é uma tentativa de que não se repita o que ocorria no passado: a criação de benefícios desordenadamente, sem previsão do impacto financeiro que causaria e de um estudo prévio das consequências econômicas e sociais.

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal tenta restringir as fontes de arrecadação própria dos recursos previdenciários basicamente às contribuições de trabalhadores e sobre as folhas de salários das empresas (inciso III do art. 68) e legitimar a idéia de que a alocação de recursos de outras contribuições constitui transferências do Tesouro (inciso VI). Essa Lei, portanto, contradiz a concepção de Seguridade Social e sua forma de financiamento contidas na Constituição Federal, que, como já dito, não determina fonte específica para a previdência entre as ali mencionadas para a Seguridade. (DIEESE, 2007, p. 7)

O questionamento feito no que tange a Lei Complementar 101/2000 é quanto ao seu art. 68, que cria Fundo do Regime Geral de Previdência Social que tem como finalidade prover os recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social e delimitando ao RGPS apenas as contribuições diretas sobre folha de pagamento dos trabalhadores e dando a entender que as demais receitas são recursos provenientes do orçamento da União.

No mesmo ano da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 14 de julho de 2000, foi promulgada a Lei n. 9.983, que alterou o Código Penal acrescentando a ele os crimes contra a previdência.

Criminalizar as situações de fraude e afronta ao sistema previdenciário é conceder à previdência a relevância que necessita para modificar a compreensão da amplitude social de fraudar os benefícios previdenciários.

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;

II – recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços;

III - pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social.

§ 2º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal.

§ 3º É facultado ao juiz deixar de aplicar a pena ou aplicar somente a de multa se o agente for primário e de bons antecedentes, desde que:

I – tenha promovido, após o início da ação fiscal e antes de oferecida a denúncia, o pagamento da contribuição social previdenciária, inclusive acessórios; ou

II – o valor das contribuições devidas, inclusive acessórios, seja igual ou inferior àquele estabelecido pela previdência social, administrativamente, como sendo o mínimo para o ajuizamento de suas execuções fiscais.

Constata-se que além de incorrer em crime, a Lei 11.941/09 alterou a cobrança de juros de mora e de multa para uniformizar com a legislação fiscal federal, estabelecendo a multa de ofício, que é mais onerosa nas situações em que ocorrer o lançamento antes do pagamento espontâneo.

Diante de tais alterações, posso dizer sinteticamente que o recolhimento em atraso, mas espontâneo (antes do início de procedimento de fiscalização) acarreta a incidência de juros e multa de mora, ao passo que em caso de lançamento de ofício de que os juros moratórios serão aplicados em qualquer caso (recolhimento espontâneo ou não), mas a penalidade imposta em ação fiscal (multa de ofício) é distinta – e mais onerosa – daquela proveniente de recolhimento anterior ao procedimento de fiscalização (multa de mora). (BRAGANÇA, 2009, p. 252)

Tipificou-se a conduta do servidor público ou funcionário autorizado a alterar, modificar, inserir no cadastro da previdência social, dados falsos. As condutas de suprimir ou reduzir a contribuição social, omitindo folhas de pagamento, deixar de fazer os devidos lançamentos em livros próprios.

Inúmeras são as tentativas para amenizar a crise da previdência, o Estado brasileiro, que em 1988 assumiu para si um extenso rol de obrigações sociais, se vê na necessidade de se desonerar, pois a política econômica globalizada assim exigiu. Mas as mudanças têm sido feitas e apresentam resultados.

Em relação aos idosos, em que pesem o desequilíbrio que ainda persiste na proteção de homens e mulheres com 60 anos ou mais e uma ligeira retração observada em alguns anos da série, os dados da PNAD apontam para uma tendência de melhora no nível de proteção social (Gráfico 2). A parcela da população idosa protegida socialmente passou de 74,03% em 1992 para os mencionados 81,79% em 2008. O recorte de gênero, por sua vez, evidencia que tais melhoras, especialmente aquelas ocorridas nos últimos anos, resultam em grande medida do aumento da proteção de idosos do sexo feminino, uma vez que a série referente aos homens idosos encontra-se relativamente estável. (MPAS, 2009, p. 5)

Através dos dados das PNADs, é possível constatar que de 1992 a 2008, ou seja, em dezesseis anos, período que concentraram as mudanças da previdência, do disposto da Constituição Federal em 1988 ao que de fato o Estado tem garantido aos seus governados, apresentou-se significativa melhoria. Assim, compreende-se que as mudanças, a ideia constante de crise por que passa a previdência é algo necessário para a evolução e melhora do próprio sistema, claro que deve o Estado manter-se como garantidor do direito aos benefícios previdenciários.

3.5 Ajuste e “Aproximação” das Regras dos Regimes de Previdência Social no Brasil

O que aqui se denomina de aproximação é que como discorrido através das emendas, o regime próprio de previdência, a princípio apresentava um rol extenso de benefícios, mesmo porque muitos eram um limiar entre direito previdenciário e administrativo, como a própria aposentadoria que para o serviço público até 1998, não dependia de contribuição.

Com as reformas, viu-se a retirada de benefícios, a criação de critérios mais rígidos e de semelhança com o regime geral, ou seja, com os dos empregados da iniciativa privada e agora até mesmo daqueles que prestam serviços para a administração sem cargo efetivo.

Diante das reformas constitucionais é que se cria a ideia de que o sistema previdenciário encontra-se em uma constante crise, crise não só financeira para suprir os benefícios que assumiu, como crise do próprio sistema, gerando insegurança aos contribuintes que não têm certeza dos critérios pelos quais serão beneficiados pela previdência. Além das reformas já concretizadas, ainda há reformas em discussão no Congresso Nacional, pois há tendência em igualar os sistemas públicos de previdência social.

É sabido que a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-atuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de Previdência social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo.

Trata-se de avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se aos servidores públicos, quando possível, os requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. Com este vetor, busca-se tornar a Previdência Social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente para o longo prazo. Esta convergência de regras proposta na Emenda Constitucional em anexo, que inclui a criação de um teto comum de benefícios e contribuições para os segurados futuros dos diversos regimes previdenciários existentes no Brasil, será um passo decisivo na direção em que aponta o Programa de Governo de Vossa Excelência citado mais acima. (SCHMARZER, 2009, p. 258)

Todos os vetores apontam para a convergência das regras dos sistemas de previdência no Brasil, isso porque diante das desigualdades que ambos os regimes provocam quanto à arrecadação e aos benefícios pagos, propõem mudanças para o Estado.

O atual ministro da previdência, Carlos Eduardo Gabas, em inúmeros pronunciamentos públicos demonstra a intenção de maiores modificações nas regras do sistema previdenciário brasileiro.

O bom desempenho da economia brasileira e a proximidade de um novo governo formam um cenário propício para reacender assuntos polêmicos ligados à Previdência Social. Pouco a pouco, o ministro Carlos Eduardo Gabas vem colocando os temas em pauta: aumento da idade mínima para aposentadoria, unificação dos regimes dos servidores públicos com o geral e continuação da contribuição previdenciária dos servidores inativos. Os itens mais recentes são o desconforto em relação ao acúmulo de benefícios, que praticamente só existe no Brasil, e as pensões herdadas por cônjuges. (ESTADÃO de 24.07.2010)

A reportagem jornalística demonstra a incansável proposta de mudança das normas previdenciárias, adequando não apenas com as necessidades da sociedade, mas com as intenções neoliberais dos governos atuais.

O dilema do regime próprio de previdência no Brasil encontra-se no tocante à balança entre contribuições e benefícios deficitária, isto primeiramente porque apenas com a EC nº 20 é que se concretizou a contribuição para aposentadoria dos servidores públicos, o que gerou um efeito negativo nas contas do regime próprio que vem sendo arcada pelo Estado.

Outro fato a ser destacado é a diferença do valor dos benefícios entre regime geral e próprio, o que acarreta em desigualdade entre o trabalhador da iniciativa privada e do setor público.

Médio dos Benefícios Previdenciários no Serviço Público Federal e no RGPS

(média de dezembro/01 a novembro/02) R\$ correntes Valores (R\$)

| SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL | |
|--|---------------|
| Executivos (civis) ¹ | 2272 |
| Ministério Público da União | 12571 |
| Banco Central do Brasil | 7001 |
| Militares | 4265 |
| Legislativo | 7.900,00 |
| Judiciário | 8027 |
| RPGS | |
| Aposentadorias por Tempo de contribuição | 744,04 |
| Aposentadorias por Idade | 243,10 |
| TOTAL DOS BENEFÍCIOS² | 374,89 |

Fontes: Boletim Estatístico da Previdência Social ; Boletim Estatístico de Pessoal-dez-02/SRH/MPOG; STN/MF

Elaboração: SPS/MPS.

1 Exclui Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista; Inclui Administração Direta, autarquias, Fundações, Ministério Público da União e Banco Central do Brasil.

2 Inclui benefícios previdenciários e exclui benefício assistenciais.

Como transcorrido durante todo o trabalho, a previdência é alvo primordial de qualquer crise financeira, pois afeta a imagem dos governantes com os trabalhadores e diante das inúmeras contribuições patronais à previdência atinge a arrecadação. Além dos fatores financeiros ensejadores de mudança, tem como visto, os fatores sociais. A sociedade se reestrutura diante de novos valores e princípios. A família, principal sujeito da proteção social estatal, já não é a mesma. A família não é a que recebeu proteção previdenciária inicialmente, nem mesmo a família do fim da década de oitenta, quando promulgada a atual constituição.

A primeira modificação no regime próprio que atingiu diretamente o regime geral de previdência foi a limitação do primeiro aos servidores efetivos, relocando

diretamente os demais, comissionados, temporários, para o regime geral. Assim, “jogou” para o regime geral, contributivo direto, beneficiários que até então não contribuía, diante do caráter administrativo dos direitos desses no regime próprio, além de terem que se submeter às regras do regime geral, ou seja, a existência de teto, o que no regime próprio não há ou não foi instituído.

Quanto ao modo de financiamento, ambos regimes adotam o sistema de repartição simples, representando o pacto entre gerações, que como visto, os ativos financiam os benefícios dos inativos, o que permite inferir que a previdência trabalha hoje com os valores que recebe hoje.

A intenção de aproximar as regras dos regimes previdenciários busca solucionar alguns dos problemas existentes entre eles, um deles como apontado é a grande diferença entre os valores dos benefícios do regime geral para com o regime próprio. Além dessa diferença causar um impacto na inatividade desses beneficiários, ainda há a situação de que aquele que recebe um benefício do regime próprio normalmente não contribuiu para esse regime em sua vida laboral toda, muito menos nos valores que venha a receber ao aposentar-se.

Vale lembrar que o tempo médio de serviço dos servidores civis, anterior à entrada no regime próprio da União, é de 11,7 anos, ou seja, em média, o servidor trabalhou 11,7 anos antes de ingressar na União. Este tempo pode ter sido exercido tanto no Regime Geral como em algum outro regime próprio, efetuando-se contribuição sobre vencimentos bastante inferiores aos de referência para a aposentadoria, conforme a regra atual vigente. (SCHWARZER, 2009, p. 261)

Ou seja, os aposentados do regime próprio que se aposentam com características próprias e privilegiadas em comparação com o regime geral contribuem menos do que irão receber a título de aposentadoria, até porque o teto do regime próprio na prática não há, tornando discrepantes os valores percebidos pelos servidores públicos, o que se leva a crer que o Estado, através de suas arrecadações, regulariza o caixa do regime próprio. Além desta sistemática, não se pode olvidar do período anterior à Constituição Federal, no qual os servidores públicos sequer contribuía para a aposentadoria.

Na verdade, esse ponto crítico remonta em grande parte à data da promulgação da Constituição Federal, pois antes da instituição do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União – RJU, bem como os

dos Estados e Municípios, os servidores, que já estavam na condição de estatutários, contribuía somente para as pensões a serem pagas aos seus cônjuges e dependentes (e não para as suas aposentadorias). Os que ainda eram celetistas contribuía normalmente, mas o faziam como qualquer outro trabalhador da iniciativa privada, para o Regime Geral de Previdência Social, observado um valor máximo de cobertura e de contribuição. (SCHWAZER, 2009, p. 261)

Assim, a distinção que continuamente se busca suprimir entre os regimes públicos é de longa data, motivo que gera desequilíbrio financeiro no sistema previdenciário e social entre os segurados.

Um dos principais fatos que geram desequilíbrio atuarial neste sistema é a situação das contribuições não corresponderem com a aposentadoria final, já que o período que se exige de serviço público e no cargo, dez e cinco anos, respectivamente, é relativamente pequeno ao pensar que a vida contributiva é de trinta anos para as mulheres e trinta e cinco anos para os homens.

Entre os desarranjos do sistema previdenciário brasileiro, encontra-se uma crítica fundamentada no que diz respeito às pensões por morte. Vários pontos são levantados, como: a vitaliciedade desse benefício que é concedido integralmente, gerando uma renda per capita superior nesta família. Além da possibilidade de acumular a pensão com a aposentadoria, o cônjuge beneficiário novo que permanece percebendo o benefício com condição de entrar no mercado de trabalho, ou mesmo já inserido nele. Todos esses pontos devem ser revistos para garantir um equilíbrio em ambos os regimes previdenciários.

No Brasil, em posição distante dessa doutrina e das normas adotadas pela maioria dos países desenvolvidos, a pensão possui caráter vitalício, independe da situação econômica do beneficiário, não está condicionada a qualquer limite de idade, pode ser acumulada com outros benefícios previdenciários e também é integral, isto é, corresponde a 100% da remuneração do servidor ou do provento que o aposentado percebia. Em especial, o último aspecto abriga um equívoco conceitual, pois se, pelos parâmetros previdenciários usualmente aceitos, o fulcro é a proteção da renda dos dependentes, a reposição integral da última remuneração bruta do servidor falecido gera um nível de reposição per capita na família do falecido muito superior ao nível de renda de que desfrutava a família antes do fato gerador da pensão. Além disso, a sociedade questiona cada vez mais o ônus que representam pensões de longa duração para cônjuges muito jovens, que possuem capacidade de retornar ao mercado de trabalho ou, caso possuam outra fonte de renda própria no momento do falecimento do segurado, possam ajustar-se gradativamente à nova circunstância familiar. (SCHWARZER, 2009, p. 262)

Questão essa, inúmeras vezes tratada pela opinião pública e pela mídia, mas de fundamental importância, é o envelhecimento populacional que tem como fatores a queda da natalidade e o aumento crescente da expectativa de vida dos brasileiros. O fato de a sobrevivência do brasileiro ser maior, equivale a observar que o sistema de aposentadoria deve adequar-se para evitar aposentadorias precoces que gerem gasto para a previdência em longos anos.

Em uma situação em que os brasileiros estão vivendo cada vez mais, não se justifica conceder aposentadorias com idades precoces, tal como é permitido pelo ordenamento constitucional vigente, 48 anos de idade para mulheres e 53 para homens, na hipótese de terem ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública até 16 de dezembro de 1998, data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998. (Ibidem, p. 267)

O fato de a aposentadoria no serviço público poder ser concedida em idade tão inferior que na iniciativa privada, é outro ponto que tentam modificar, pois no regime geral, a aposentadoria só é concedida aos 65 anos para homens e 60 para mulheres, além da dificuldade em manter-se empregado atualmente, barreira que o servidor público não encontra, visto que após o estágio probatório, torna-se estável, com rara probabilidade de demissão.

Todas as distinções apontadas, o número cada vez maior de inativos servidores públicos em relação a ativos, benefícios de altos valores, aposentadorias precoces, expectativa de vida elevada, levam aos estudiosos a proporem mudanças no regime próprio para equipará-lo ao regime geral, através de reformas que como visto ainda não foram suficientes.

Todos esses dados demonstram a necessidade de medidas que visem aperfeiçoar o regime de previdência dos servidores públicos, tendo como vetor o Princípio da Isonomia, procurando aproximar as regras desses regimes com as regras do Regime Geral, conforme anotado anteriormente. Essas alterações devem ter como escopo dar efetividade ao comando estabelecido pela Constituição – qual seja: que o regime seja contributivo e atuarialmente equilibrado – colaborando para uma maior equidade social entre os regimes, bem como a redução do desequilíbrio atuarial e, conseqüentemente, da necessidade de financiamento da previdência dos servidores públicos. (Ibidem, p. 269)

Os argumentos para proporem mudanças no sistema previdenciário para que se aproximem ambos os regimes públicos são não apenas condizentes como comprovados através de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ademais, a ideia que se propaga pela mídia de que a previdência está em crise, tanto no regime geral quanto no regime próprio, não prospera da maneira como é introduzida à opinião pública, haja vista que o que se vive é a adequação da previdência à nova estrutura social e política. A máxima de crise financeira não permanece diante dos dados, dos números oficiais, e mesmo com esses, as reformas são realizadas em nome do equilíbrio financeiro e atuarial.

As reformas previdenciárias no ordenamento jurídico pátrio procuram alcançar o mencionado equilíbrio do fundo previdenciário. A redação original da atual Lei Maior, Art. 149, parágrafo único, regulava que “Estados, Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefícios destes, de sistemas de previdência e assistência social”. A EC. 41/03, por seu turno, em nova redação, alterou a norma em questão, disciplinando que os entes federativos “instituirão contribuição... cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos.”(COSTA, 2007, p. 425)

Assim, reconhece-se que necessita de mudanças de reestruturação, afinal o Estado atual não é o mesmo de 1988, a economia mundial tende ao neoliberalismo, os empresários clamam por menos contribuições e em contrapartida o indivíduo, como parte do social, exige a prestação estatal de novos riscos, pois a sociedade também não é mais a mesma.

El modelo lineal de sucesión de etapas (nacimiento, período de educación, trabajo, matrimonio, hijos, jubilación y muerte) que había caracterizado la vida de las personas a lo largo del último siglo ya no se corresponde completamente con la realidad vital de los individuos y de las familias. Actualmente, las diferentes etapas y actividades cambian a lo largo del ciclo de vida de cada persona. En el marco de la sociedad actual (sociedad del riesgo u de la incertidumbre), nuevos ciclos de vida sustituyen esse curso lineal y estrecho del pasado. De ahí que la vulnerabilidad del ser humano esté adquiriendo otros rasgos y que en la sociedad se extienda la sensación de inseguridad. (PÉREZ, 2008, p. 51)

O que o autor pretende demonstrar é que os riscos sociais até então protegidos já não são suficientes para garantir o bem-estar do indivíduo como eram até então. Por esse mesmo motivo que Anthony Giddens, menciona:

Vou repetir, neste ponto, a tese afirmada anteriormente: os atuais problemas do *welfare state* não deveriam ser vistos como uma crise fiscal (muito menos são o resultado da necessidade das sociedades ocidentais de competirem mais intensamente do que antes nos mercados mundiais), mas como uma crise da administração de risco. (GIDDENS, 1996, p.205)

Aplicando o ensinamento acima na previdência brasileira, a mencionada crise não é financeira em si, mas resultado da necessidade de mudança de seus critérios para os riscos sociais existentes e a economia neoliberal atual.

O sistema de previdência nos moldes teóricos até agora adotados devem ser repensados para os novos riscos sociais, os novos arranjo da sociedade que se formam, pois exigem liberdade para o capital e em contrapartida, proteção social mínima para que os indivíduos não se encontrem desamparados ao pálio único de seus desempenhos individuais como o era no liberalismo.

CONCLUSÃO

Ao final deste trabalho, a inquietude permanece, o tema de tamanha riqueza científica não se esgota. Os questionamentos iniciais foram refletidos, analisados, pensados e repensados, e a relevância do assunto previdência social, e sua íntima relação com a evolução da organização estatal, com as políticas públicas, com os discursos políticos e com a mídia, foi se desenvolvendo durante cada página.

A pretensão era demonstrar que a ideia de crise da previdência social que ronda a sociedade contemporânea, nos moldes como a mídia demonstra, não existe nas dimensões em que os atores políticos querem que a opinião pública acredite para que então possa realizar as reformas, os aumentos das contribuições tributárias e a legitimação do modelo neoliberal. Torna as ideias liberais a solução para a ineficiência do Estado, com o apoio social. Que a previdência não é simplesmente o pagamento de alguns benefícios àqueles que para ela contribuem, mas é importante engrenagem na política, é parte fundamental para o Estado e é resultado da evolução da proteção social requerida pelas classes trabalhadoras.

Afinal, se no liberalismo o Estado não assumia qualquer responsabilidade social perante a sociedade, após a social-democracia, em sua evolução, ou em qualquer outra forma de organização estatal que vier não terá como “esquecer” do social, sendo que mesmo a Constituição Federal de 1988 que emanou no momento em que o neoliberalismo já era uma constante, ainda sim, elencou no texto constitucional inúmeros direitos sociais, como a seguridade.

O Brasil está vivendo as mudanças paulatinas da previdência que lhe possibilite não ser deficitária, sem comprometer o dinheiro da União, que como visto, está em débito com o caixa da previdência, sem ter efetuado as contribuições que lhe eram devidas, retirando grandes quantias para investir em outros setores, utilizando da previdência como “moeda” de troca política, desviando a finalidade da seguridade social.

O que se revela é que a crise é algo cíclico que resulta em evolução, ao mesmo tempo constante, isto porque, não basta ao analisar o tema previdência social, enfocarmos unicamente em seu financiamento ou nas legislações. É instituto multidisciplinar que influencia e é influenciado por diversas ciências e fatos sociais, políticos, econômicos, demográficos e atuariais.

Demonstrou-se que está em um caminho que deve ser seguido, deve-se modificar, mas não se trata de uma ruptura total, de algo totalmente inovador, sem nada do antigo, até porque nos moldes clássicos o Brasil não experimentou um *welfare state* efetivamente.

Assim, o primado do *welfare state* trabalho, capital e Estado, ainda deve ser harmonizado, não mais nos moldes sociais-democratas puros, pois a estrutura da economia mundial exige uma atenção à liberdade de mercado, mas ao mesmo tempo não tratar-se-á de um liberalismo desatrelado a qualquer preocupação social, afinal busca-se um equilíbrio e a sociedade já não mais permitirá quedar desprotegida, mesmo que seja uma proteção setorial, regional, algumas vezes privada.

A previdência social brasileira também está no momento de adequação às reformas, às emendas, à aproximação dos regimes públicos. Não é uma crise em seu sentido “desastroso”, mas de uma crise que busca evolução de um direito social tão importante quanto é a seguridade social, a proteção social, a previdência.

São necessárias as modificações, a mudança e as reformas, pois o modelo adotado pela previdência já não é mais suficiente para a nova estrutura da sociedade que se formou e se forma. O ciclo vital não é o mesmo da época de Bismarck ou de Beveridge, assim os modelos por eles criados devem ser repensados para que se adéquem à nova organização dos indivíduos, à longevidade, à diminuição gradual do número de adultos, à dificuldade de adentrar ao mercado de trabalho, ao papel feminino na sociedade, à ausência de estabilidade no emprego por longos anos. São algumas das mudanças pelas quais a sociedade passou e que a previdência é diretamente afetada, devendo ser revista.

O que se pode concluir é que não é de fato uma crise, mas sim uma readaptação pela qual o modelo previdenciário deve passar para se adequar à sociedade,

aos indivíduos, ao próprio Estado. A mídia apresenta esse momento de transição como crise, porque como demonstrado durante o trabalho, os atores políticos buscam a aceitação social das reformas, como o que é “novo” causa um sentimento de desconfiança, a opinião pública deve ser guiada para entender que esse modelo que nasce é o melhor. Assim, a intenção incansável de propagar a previdência como algo deficitário, em crise que exprime insegurança, para que a sociedade aceite que a intenção de privatizar, de desonerar o Estado, de lançar a proteção social para os indivíduos e à sociedade é o que realmente deve ser feito.

Assim, diante dos questionamentos iniciais, pode-se atentar que:

- I) No Brasil não há uma seguridade social nos moldes do *welfare state*, pois emanou em um momento histórico em que a social-democracia já perdia sua força e não foi resultado de uma luta da classe trabalhadora de fato, mas de concessões das elites, não alcançando alguns de seus princípios básicos como o da universalidade;
- II) A previdência social brasileira não é deficitária, haja vista que os dados do DATAPREV comprovam que os benefícios contributivos são solventes, entretanto o que torna os dados negativos é a computação nos cálculos da previdência dos benefícios assistenciais, como o benefício de prestação continuada e os benefícios previdenciários de caráter indenizatório, como o do césio 137 e da talidomida e até mesmo o fato das aposentadorias rurais concedidas sem contribuição. Além, de ter na própria União o maior devedor da previdência, com uma dívida de décadas que não foi quitada e o desvio das arrecadações previdenciárias para setores diversos do Estado;
- III) A informação que a mídia repassa à opinião pública de crise do sistema previdenciário trata-se de intenção dos atores políticos de legitimar a redução dos direitos sociais e concedê-los sob o enfoque neoliberal;
- IV) As constantes reformas da previdência se tornam necessárias, porque os modelos previdenciários adotados são pautados nas doutrinas bismarckiana e beveridgiana que não mais atendem os riscos sociais atuais e as necessidades políticas e econômicas do Estado e dos indivíduos;

V) A denominada crise da previdência social brasileira, na verdade é a readequação do direito aos benefícios e dos princípios previdenciários aos riscos sociais, aos arranjos da sociedade, da econômica neoliberal e da política globalizada atual;

Assim, crê-se que não mais poderá haver um Estado sem qualquer preocupação social, devendo, rever as políticas públicas, torná-las menos assistencialistas, menos populistas. A intenção de uma terceira via, de um Estado que consiga equilibrar o investimento no social que é necessário e fundamental para a convivência harmônica em sociedade com a economia globalizada e, liberal que vise acima de tudo o lucro, e para isso é preciso um mínimo de direitos sociais consolidados e efetivados, além das páginas de uma Constituição Federal.

Ou seja, quanto a previdência social brasileira não há a crise como demonstrada pela mídia conforme os interesses dos atores políticos, não há o déficit no Regime Geral de Previdência conforme os dados do DataPrev, e o que pode-se tomar como crise é a necessidade de mudança do sistema para adequar aos novos riscos sociais, à nova estrutura política e aos novos arranjos econômicos, não podendo-se estipular como sendo uma crise unicamente previdenciária. E que passo seguir?

Certo está que as mudanças propostas pelos detentores do poder serão neoliberais, afinal a economia e a política dos países ocidentais têm aproximado para essa teoria. Entretanto, não se pode falar em Estado neoliberal caracterizando-o como aquele que não intervém no social ou na economia, porque o novo Estado liberal, necessita de direitos sociais que não podem ser, simplesmente, mutilados, e a economia quando impossibilitada “clamará” por intervenção estatal.

Logo, a crise previdenciária é uma ideia constante e cíclica de adaptação que para poder diminuir o ônus estatal perante os indivíduos, acaba por ser denominada crise.

REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner. *Interpretação do Direito Previdenciário*. In Revista de Previdência Social. N. 236-JUL-2000.

_____. *Da Proteção Social à Família*. Revista de Direito Social 6 – 2002 – Doutrina. P. 11 – 37

_____. *Sistema de Seguridade Social*. São Paulo: LTR, 2000.

BAGGIO, Moacir Camargo. *Jurisdição e previdência em tempos de crise de solidariedade: alguns pressupostos para uma prestação jurisdicional adequada*. São Paulo: LTr, 2008.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coord.). *A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BOBBIO, Norberto, 1909. *Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 14 ed.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8ª ed., Editora Malheiros: São Paulo, 2007.

BRAGANÇA, Kerlly Huback. *Direito Previdenciário*. 6ª ed., Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2009.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa. VICTORINO, Maria Cristina Lopes. HORVATH JUNIOR, Miguel. *Previdência social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios*. São Paulo: Atlas, 2007.

CARVALHO FILHO, Celecino de. *Propostas de reforma da seguridade social: uma visão crítica*. ANFIP:

CHAGAS, Ana Maria de Resende. SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. ARAÚJO, Herton Ellery. CUIABANO, Simone Maciel. *A política de assistência e participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)* TEXTO PARA DISCUSSÃO nº 1005, IPEA: Brasília, dezembro de 2003. Disponibilizado em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_1005.pdf>

CLARKE, Simon. *Crise do fordismo ou crise da social-democracia?*. Lua Nova, n. 24, setembro de 1991. p. 116 a 150

COIMBRA, J. R. Feijó. *Direito previdenciário brasileiro*. 5. ed. Adaptada à Constituição de 1988 e às Leis 8.212 e 8.213/91. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1994.

COSTA, Eliane Romeiro. *Previdência Privada e fundos de Pensão - Brasil, Chile e França*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996

_____. *Sistemas Previdenciários Estrangeiros*. Análises das Reformas Estruturais de Previdência Complementar. Revista de Previdência Social, n. 299, outubro de 2005. p. 678 a 686.

_____. *Constituição Brasileira: 21 anos de Sistema de Proteção Social refletindo desigualdade previdenciária*. in *Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 103 a 115

_____. *O desafio do equilíbrio financeiro e atuarial para a gestão dos regimes próprios de previdência social*. In *Revista Estudos*, Goiânia, v. 34, n. 5/6, p. 423 a 436, maio/jun. 2007.

COSTA, José Ricardo Caetano. *Previdência: os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal*. Curitiba: Juruá, 2010.

DELGADO, Maurício Godinho. PORTO, Lorena Vasconcelos. (org.) *O Estado de bem-estar social no Século XXI*, São Paulo: LTR, 2007.

DEMO, Roberto Luis Luchi. *O Estado do bem-estar social além do regime geral e dos regimes próprios de previdência: benefícios especiais ou benefícios de legislação*

especial. <www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao023/Roberto_Demo.html> acessado em 11/02/2009.

DIEESE, Nota Técnica. *Previdência Social brasileira: concepção constitucional e tentativas de desconstrução*. Número 51, setembro de 2007. <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec51Previdencia.pdf> acessado em 14.07.2010

DRAIBE, Sônia Miriam. *As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989. v.4

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial*. In Lua Nova – Revista de Cultura e Política, n. 35, 1995, p. 73 – 111

_____. *As três economias políticas do Welfare State*. In Lua Nova – Revista de cultura e Política, n. 24, 1991, p. 85 - 116

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

FARIA, José Eduardo. KUNTZ, Rolf. *Qual o futuro dos direitos? Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FERNANDES, Ana Elizabete Simões da Mota. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira no anos 80 e 90*. – 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

FORTES, Simone Barbisan. PAULSEN, Leandro. *Direito da Seguridade Social: prestações e custeio da previdência, assistência e saúde*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio. ZYLBERSTAJN, Hélio. AFONSO, Luís Eduardo. SOUZA, André Portela. ZYLBERTAJN, Eduardo. *Impacto de Reformas Paramétricas na previdência social brasileira: simulações alternativas*. Texto para discussão n. 1289. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio. *Reforma da previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. – 2ª reimpressão

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. O futuro da política radical. Tradução de Álvaro Hattner. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

_____. *A terceira via e seus críticos*. Trad. de Ryta Vinagre. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOMES, Fábio Guedes. *Conflitos Social e Welfare State: Estado e Desenvolvimento Social no Brasil*. RAP, Rio de Janeiro, 40 (2), Mar./Abr. 2006, p. 201 a 236

GONÇALES, Odonel Urbano, *Direito previdenciário para concursos*. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *A mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 2003

HOSKINS, Dalmer D. *Reflexiones acerca de los problemas del envejecimiento*. Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 55, n. 1, enero-marzo, 2002. p. 13 a 21

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Tradução de Mário R. da Cruz, revisão técnica de Cláudio Roberto Contador. 1. ed., 13. reimpressão. São Paulo: Atlas, 2007.

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

LEITE, Celso Barroso. *Dicionário Enciclopédico de Previdência Social*. São Paulo: LTR, 1996.

_____. *A crise da Previdência Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

_____. *Dificuldades da Previdência Social*. Revista de Previdência Social, n. 295, São Paulo, junho de 2005. p. 365

LEMES, Emerson Costa. *Existe déficit na previdência social brasileira?, in Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 117 a 129

LIMA, Venício A. de. *Mídia: Crise política e poder no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

MALLOY, James M. *A política da Previdência Social no Brasil*. Tradução Maria José Lindgren Alves; revisão técnica Hésio Cordeiro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MARTINE, George. *A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. Brasília: IPEA, 1989. v. 4

MARTINS, Sérgio Pinto. *Fundamentos de Direito Da Seguridade Social*. São Paulo: Atlas, 2001.

MEDEIROS, Marcelo. *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*, Texto para discussão n. 852, IPEA, Brasília: dezembro de 2001.

MELLO, Sérgio Renato de. *A Crise de Gerenciamento de Sistemas de Proteção no Estado de Bem-Estar Social Welfare State como meio de Aviltamento de Políticas Sociais Previdenciárias e Implementação, por via Transversa, do Ajuste Fiscal*. Revista de Previdência Social, n. 316, São Paulo, março de 2007. p. 296 a 304

MESA-LAGO. Carmelo. *La reforma estructural de las pensiones de seguridad social em América latina: modelos, características, resultados y lecciones*. Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 54, n. 4, Octubre-Diciembre, 2001.

MICELLI, Sylvio. *Desafios da Previdência do Servidor Público*. 2008. www.servidorpublico.net/noticias/2006/11/08/desafios-da-previdencia-d-servidor-publico acessado em 30/10/2009

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Limitada, 1988.

MISHRA, R. *O bem-estar das nações*, In: BOYER, R. : DRACHER, D. (Orgs.). Estado contra mercados. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p 359 a 377

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 181 a 241

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* Editora SENAC, São Paulo: 2001

MOREAU, Pierre. *O Financiamento da Seguridade Social na União Européia e no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MPAS, *Evolução Recente da Proteção Social e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza*. Informe da Previdência Social, dez. 2009, volume 21, n. 12.

http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_100413-155658-979.pdf acessado em 13.07.2010

NETTO, Juliana Presotto Pereira. *A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2002.

NOGUEIRA, Rio. *A crise moral e financeira da previdência social*. Editora DIFEL, São Paulo: 1985.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; e DAVID, Antônio Carlos de Albuquerque. *A Dívida da União com a previdência social: uma perspectiva histórica*. Texto para discussão n. 638. IPEA: Rio de Janeiro, 1999.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo. TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. *(Im) Previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis, Vozes; (Rio de Janeiro): Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985.

PACHECO FILHO, Calino. WINCKLER, Carlos Roberto. *Reforma da Previdência: o ajuste no Regime Geral de Previdência Social*. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 3, p. 151-176, nov.2004
<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/425/655>> acessado em 12/07/2010

PADUA, Andréa Aparecida da Silva; COSTA, Eliane Romeiro, “*Políticas Públicas de Previdência e Assistência ao Idoso*”. São Paulo: Revista de Previdência Social, outubro, 2006.

PEREIRA JUNIOR, Aécio. *Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais*. < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6881&p=1>> acessado em 13/11/2009

PÉREZ, José Luis Monero. *Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social em uma realidade cambiante*. Revista del Ministério de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid: 2008. p. 49 a 134.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Internacional Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

ROCHA, Roberto de Rezende. CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada*. Texto para discussão n° 1331. Brasília: IPEA, 2008.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Trad. de Joel Pimentel de Ulhôa, Goiânia: Editora da UFG, Brasília: Editora da UNB, 1997.

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

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Paradoxos do liberalismo: teoria e história*. São Paulo: Vertice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.

_____. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Economia e seguridade social: análise econômica do direito: seguridade social*. Curitiba: Juruá, 2010.

SCHWARZER, Helmut (Org.) Brasil. Ministério da Previdência Social. *Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009*. Brasília: MPS, 2009. 380 p. – (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 31, 1. Ed.)

SILVA, Ademir Alves da. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª edição, São Paulo: Malheiros: 2005

_____. *Comentários contextual à constituição*. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros: 2007

SILVA, Marcos Antônio da. *Normas para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos na UCG: modalidades, formatação e referências*. Goiânia: Ed. da UCG, 2002.

SILVA, Sandro Subtil. *Surgimento e Evolução do Estado Social*. RPGE, Porto Alegre, v. 28, n. 60, p. 115-128, jul/dez 2004

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

UTHOFF, Andras (2001). *A experiência internacional e brasileira sobre cobertura e solidariedade dos novos sistemas de previdência*. In: Reformas dos sistemas de pensão na América Latina. Brasília, MPAS/SPS.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

Sites consultados:

<<http://www.brasilecola.com/geografia/taylorismo-fordismo.htm>> acessado em 15. 12. 2009

www.stf.jus.br acessado em 05.02.2010

<<http://dicionario.gyn.tjgo/aurelio/home.asp>> acessado em 14.04.2010.

<http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/falsa_crise_previdencia.htm> acessado em 14.01.2010

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1307&id_pagina=1 acessado em 14.07.2010

http://economia.estadao.com.br/noticias/not_28830.htm acessado em 12.08.2010

Legislação

Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988

Lei 8.212, de 24 de julho de 1991

Lei 8.213, de 24 de julho de 1991

Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999

Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999

Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000

Lei 9.983, de 14 de julho de 2000