

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE DIREITO “PROF. JACY DE ASSIS”  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO PÚBLICO

RODRIGO GAMA CROCHES

**AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
aprimoramento ou desmonte da seguridade social?**

Uberlândia  
2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

C937r

Croches, Rodrigo Gama.

2014

As reformas previdenciárias pós-Constituição de 1988 : aprimoramento ou desmonte da Seguridade Social? / - Uberlândia, 2014.  
120 f.

Orientador: Paulo Sérgio da Silva.

Dissertação (mestrado) ó Universidade Federal de Uberlândia,  
Programa de Pós-Graduação em Direito.  
Inclui bibliografia.

1. Direito - Teses. 2. Previdência social - Teses. 3. Brasil -  
Constituição - Emendas - Teses. I. Silva, Paulo Sérgio da. II. Universidade  
Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 340

---

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha mãe pela incondicional dedicação, pelo amor pleno e puro que sempre demonstrou.

Ao meu querido orientador, Paulo Sérgio da Silva, pelo comprometimento e dedicação próprios de um verdadeiro professor, que soube me trilhar na realização de um sonho.

Aos colegas da Procuradoria Federal em Uberlândia e do INSS, em especial à Luciana, Kelly, Mylene, Renata, André, Cassius e Sebastião que, em espírito de solidariedade irrestrita, não mediram esforços para que eu pudesse concluir este trabalho.

Ao Adriano que nos momentos difíceis soube me apoiar.

Aos meus familiares que mantiveram viva a confiança de que tudo é possível, principalmente à minha madrinha Sirley.

Aos meus colegas de turma do Mestrado por compartilharem comigo minhas angústias, mas também por celebrarem as vitórias.

Aos professores do Mestrado em Direito Público pelos ensinamentos repassados. Ao nosso Coordenador, Professor Alexandre Walmott, por sua simplicidade e sabedoria e à Isabel pela amizade e imensa ajuda durante essa jornada.

Aos meus alunos que despertaram em mim a vontade de crescer como pessoa e como professor.

Enfim, a todos que acreditaram e contribuíram na concretização dessa tão sonhada etapa.

“O que muda na mudança,  
se tudo em volta é uma dança  
no trajeto da esperança,  
junto ao que nunca se alcança?”  
(Carlos Drummond de Andrade)

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ANAPP - Associação Nacional da Previdência Privada

Art. – Artigo

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais

CNPS - Conselho Nacional de Previdência Social

CNS - Conselho Nacional de Saúde

CTC - Certidão de Tempo de Contribuição

CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social

CUT - Central Única dos Trabalhadores

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

DRU - Desvinculação das Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

EAPC - Entidades Abertas de Previdência Complementar

EFPC - Entidades Fechadas de Previdência Complementar

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNCEF – Fundação dos Economiários Federais

FSE - Fundo Social de Emergência

GFIP - Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social

GPS - Guia da Previdência Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias

IGP-M – Índice Geral de Preços do Mercado  
Inc. - Inciso  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPREMU – Instituto de Previdência Municipal de Uberlândia  
IPSEMG – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais  
ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEI - Microempreendedor Individual  
Nº - Número  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil  
OABPREV – Fundo de Pensão Multipatrocinado da Ordem dos Advogados  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PEP - Programa de Educação Previdenciária  
PETROS – Fundação Petrobras de Seguridade Social  
PIB - Produto Interno Bruto  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PREVI/BB – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil  
PREVIC - Superintendência Nacional de Previdência Complementar  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSPS – Plano Simplificado de Previdência Social  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais  
RCPS - Regime Complementar de Previdência Social  
RGPS - Regime Geral de Previdência Social  
RMI - Renda Mensal Inicial  
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social  
SISOBI - Sistema de Controle de Óbitos  
SM - Salário Mínimo

STF - Supremo Tribunal Federal

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

SUSEP – Superintendência de Seguros Privados

URV - Unidade Real de Valor

## **RESUMO**

Partindo-se do sistema de Seguridade Social delineado na Constituição brasileira de 1988, este estudo analisa o teor, os fundamentos e os impactos das reformas constitucionais na Previdência Social, especificamente as Emendas nº 20/98, nº 41/03 e nº 47/05, assim como os reflexos neste sistema da legislação infraconstitucional, no que se refere à sua consolidação, descaracterização e/ou desmonte. Além disso, tendo-se em conta o contexto histórico nacional relacionado à temática em foco, discute as circunstâncias políticas e econômicas que resultaram na (des)articulação dos preceitos, princípios, direitos e garantias previdenciários definidos originariamente na CF/88.

**PALAVRAS-CHAVE:** Seguridade Social. Previdência Social. Desmonte. Reforma Previdenciária. Emenda Constitucional.

## **ABSTRACT**

Starting from the Social Security system outlined in the Brazilian Constitution of 1988, this study aims to examine the content, the fundamentals and the impact of the constitutional reforms in the social security, specifically the amendments nº 20/98, nº 41/03 and nº 47/05, as well as the consequences in the infraconstitutional legislation system, concerning its consolidation, distortion and/ or disassemble. Moreover, considering the national historic context related to the theme in analysis, the study will discuss the political and economic circumstances that resulted in (dis)articulation of the precepts, principles, social rights and social security guarantees originally set out in the CF/88.

**KEY WORDS:** Social Security. Disassemble. Social Security Reform. Constitutional Amendment.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAP. 01 - A SEGURIDADE SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988</b>	
1.1 – As (di)visões sobre o tema na Assembleia Nacional Constituinte.....	16
1.2 – Da Ordem Social na Constituição Federal de 1988: a Seguridade Social e seus subsistemas.....	25
1.3 – A Previdência Social: aspectos gerais e princípios constitucionais.....	36
<b>CAP. 02 - DESAFIOS E AJUSTES NA SEGURIDADE SOCIAL: O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO PÓS-1988</b>	
2.1 - Os desafios e os primeiros ajustes: normas infraconstitucionais regulamentadoras da Previdência Social.....	45
2.2 – As implicações da Emenda Constitucional nº 20/1998 e da legislação previdenciária infraconstitucional.....	58
<b>CAP. 03 – NOVO SÉCULO: DESAFIOS ANTIGOS E RESPOSTAS CLÁSSICAS</b>	
3.1 – As implicações das Emendas nº 41/2003 e 47/2005 e da legislação previdenciária infraconstitucional.....	72
3.2 – Entre expectativas, motivações e frustrações: a desconstrução da Seguridade Social brasileira.....	91
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS.....</b>	<b>102</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>107</b>
<b>ANEXO II .....</b>	<b>113</b>

## INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Seguridade Social é um conjunto normativo integrado por preceitos, que dão sustentação a rede de protetiva instituída pela Constituição Federal de 1988. O intuito desse sistema é proporcionar a cobertura das situações em que a pessoa se encontra em risco, isto é, devido a uma contingência o indivíduo passa a necessitar do auxílio do Estado, seja por meio do pagamento de um benefício ou pelo fornecimento de serviço médico-hospitalar.

Com base nisto, o ideal do bem-estar e da justiça social exige e justifica a elaboração de um complexo e abrangente arcabouço normativo, alicerce das políticas públicas ligadas à proteção social no país<sup>1</sup>, que se encontra assim definido na Constituição vigente:

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irreduzibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados<sup>2</sup>.

Nesse sentido, a Seguridade no Brasil está estruturada, conforme artigo 194 da Constituição Federal, sob três subsistemas, a saber: saúde, assistência e previdência; cada qual com características próprias, mas todos destinados ao cumprimento da promessa de garantia da cobertura dos riscos sociais considerados mais relevantes para a população brasileira.

Ressalta-se, ainda, que a Seguridade Social deve ser promovida através de políticas públicas a serem elaboradas e efetivadas pelo Estado e por toda a sociedade. Entretanto, após a instituição da nova ordem jurídica, com a CF/88, várias mudanças foram realizadas no texto constitucional, inclusive no que se refere ao Sistema de Seguridade Social (Emendas

---

<sup>1</sup> BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. 4. ed. São Paulo: Ltr, 2006, p. 11.

<sup>2</sup> Artigo 194 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998.

Constitucionais nº 20, 41 e 47), que por força do dinamismo do processo político, alteraram-no significativamente.

Sabe-se que o próprio texto constitucional contém mecanismos de alteração de seus dispositivos, permitindo a adaptação das regras superiores aos anseios da sociedade ou às vontades dominantes da realidade social<sup>3</sup>. Desta forma diante da legitimidade delegada ao Congresso Nacional, o poder constituinte reformador, valendo-se de sua prerrogativa constitucional, alterou, incluiu e excluiu dispositivos da Carta Magna seja para conferir-lhe uma maior coerência com a realidade social ou para atender à vontade política de determinados grupos<sup>4</sup>.

Por outro lado, a coesão do ordenamento somente é possível quando o processo de alteração do texto respeita os limites impostos ao poder de reforma. Assim, cria-se um núcleo inviolável de direitos, cujo conteúdo deve ser preservado sob pena de desfiguração do Estado estabelecido pela Carta Constitucional<sup>5</sup>.

De fato, para que o ordenamento jurídico preserve a coerência que lhe é indispensável, as limitações ao poder de reforma do texto constitucional devem ser respeitadas. Do contrário, ter-se-ia a subversão do sistema jurídico com o colapso da estrutura normativa estabelecida<sup>6</sup>. Nessa perspectiva, o estudo do processo de reforma da Constituição vincula-se, diretamente, à teoria do ordenamento jurídico.

As bases do sistema normativo são os dispositivos constitucionais, que têm assento em posição privilegiada em relação às demais normas<sup>7</sup>. Por esse motivo, ao menos em tese, as alterações promovidas pelas emendas constitucionais devem guardar relação e respeitar as limitações impostas pelas normas superiores.

Nesse ponto, depreende-se que se de um lado, o poder constituinte originário estabeleceu um coeso e amplo sistema de Seguridade Social (integrado por três subsistemas: saúde, previdência e assistência), com o expresso objetivo de garantir a proteção do indivíduo em situação de risco social. Por outro lado, após 1988, é possível observar que esse sistema

---

<sup>3</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 140/141.

<sup>4</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (Org.). **15 anos de constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 184/185.

<sup>5</sup> NASCIMENTO, Carlos Valder do; FERREIRA, Sergio De Andréa; BARROS, Sérgio Resende de. **Reforma da previdência e contribuição dos inativos**: direito adquirido e segurança jurídica. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 120/121.

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. [tradução Maria Celeste]. 10º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 71.

<sup>7</sup> KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. [tradução João Baptista Machado]. 6º ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 246/247.

vem sendo continuamente modificado devido às pressões de determinados grupos políticos. Sendo que tais reformas, particularmente no campo da previdência social, revelam o contraponto ideológico existente entre duas vertentes teóricas político-econômicas divergentes, de um lado o Estado de bem-estar social *versus* neoliberalismo.

Com efeito, o dinamismo do processo político não respeita as bases teóricas da doutrina constitucional, nem tampouco os limites estabelecidos na norma superior. Dessa forma, as políticas públicas ligadas à promoção do bem-estar social receberam duras críticas do modelo de Estado neoliberal na medida em que dependiam da intervenção no mercado como meio de garantir a promoção dos direitos sociais<sup>8</sup> e, com base nesse pensamento, foram modificadas pelos grupos políticos dominantes, por isso o estudo das alterações no sistema de previdência social evidencia o endurecimento das regras necessárias para a concessão dos benefícios previdenciários e a restrição de direitos, que na redação original da CF/88 tinham um caráter mais amplo.

Com base nessas premissas iniciais, o presente trabalho assume o desafio de identificar e analisar quais os aspectos e os princípios nortearam os debates sobre a Seguridade Social nos trabalhos de discussão e elaboração da Constituição brasileira de 1988 e quais os princípios e garantias foram estabelecidos e de que modo ela foi estabelecida na CF/88. Tendo-se em conta o conjunto da Seguridade Social discute como e de que forma a Previdência Social foi delineada na CF/1988 e examina os limites e as garantias constitucionais originalmente previstos e se foram reiterados e/ou minimizados na legislação infraconstitucional estipulada a partir de então.

No tocante ao processo de consolidação da Seguridade Social, especificamente no contexto dos direitos e garantias previdenciárias, discute o teor e o sentido das emendas constitucionais nº 20/98, nº 41/03 e nº 47/05 e analisa os reflexos da legislação infraconstitucional, adotada a partir destas emendas, avaliando quais as transformações, avanços e rupturas que elas trouxeram ao sistema previdenciário após 1988. Finalmente neste processo de (des)construção da Seguridade Social, no campo do direito previdenciário, avalia as razões/motivos foram utilizados para justificá-la, nos diversos momentos nos quais se deram estas alterações e se tais mudanças foram convergentes ou divergentes.

A discussão dos parâmetros normativos fomenta uma reflexão que leva em conta a percepção de seus condicionais históricos, assim como os prognósticos que ele autoriza. A

---

<sup>8</sup> LEITE, Márcia da Silva Pereira. Políticas sociais e cidadania. In: **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, p.117-131, 01 jan. 1991, p. 126.

história do Direito pode trazer à luz a existência de uma história das decisões políticas fundamentais, da qual se pode deduzir que a natureza das instituições (ou seja, do próprio Estado de Direito que naquele momento é definido) depende da quantidade de poder (relações e ação política) existente de fato entre operadores [legislador(es)] de um certo ambiente (país) e seus os cidadãos, resultante da natureza das relações que ocorreram entre ambos (historicidade)<sup>9</sup>.

A legitimação-legitimidade de uma ordem normativa no duplo sentido da justificação/explicação de uma ordem de domínio (estrutura de domínio) e da fundamentação última da ordem normativa, conduz não somente ao debate filosófico jurídico sobre a fundamentação última das normas, mas também à justificação da existência de um “poder ou domínio” sobre os homens e a aceitação desse domínio por parte destes<sup>10</sup>.

A insuficiência do fundamento da “legitimização” segundo o Direito conduz a deslocar o problema da legitimação para o terreno da sociologia do domínio, historicamente compreendida. Ou seja, desloca-se a compreensão da rede normativa para a compreensão de como a legitimação se desenvolveu historicamente, ancorada em práticas juridicamente reguladas.

Em vez de colocar a historicidade no Direito, seria talvez mais correto colocar o direito na sociedade. E consequentemente, também a historicidade no “coração da sociedade”, de uma sociedade que se “produz”. Dito de outra maneira, o Direito não tem qualquer historicidade específica, a historicidade do Direito insere-se na historicidade global da sociedade<sup>11</sup>.

Em suma, há que se colocar a “consciência humana” no centro da rede normativa, de modo a poder afirmar que também aqui se fala num “ser história” e não apenas de um “ter história”. A mudança do “ter história” para “ser história” só se comprehende ao captar-se o “sentido histórico do Direito”, como “realização humana na História”, não o dissolvendo numa fria relação sujeito/objeto.

Em relação aos aspectos normativos analisados, destaca-se que em certo sentido a hermenêutica e interpretação aludem à compreensão de significados, mas em geral a Hermenêutica assume um sentido mais teórico e amplo, daí o fato da hermenêutica implicar o descobrimento de significados nas mais diversas áreas do conhecimento. No que se refere

<sup>9</sup> SEMANA, Paolo. **Linguagem e Poder**. Brasília: UnB, 1981, p. 96/97.

<sup>10</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. Coimbra: Almedina, 1988, p. 13/17.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 16.

especificamente à hermenêutica jurídica, esta tem como objeto o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões das normas<sup>12</sup>.

Entre os diversos métodos presentes na hermenêutica jurídica, para analisar os aspectos normativos foi utilizado o método exegético que leva em conta a necessidade de contextualização história, no que se reporta a expressão de vontade do legislador como parâmetro de análise do sentido normativo<sup>13</sup>.

Sob tais parâmetros teóricos metodológicos e hermenêuticos procedeu-se à análise da legislação constitucional que estruturou a Previdência Social na Constituição Federal de 1988, das emendas constitucionais (EC's nº 20, 41 e 47) que modificaram as regras relativas ao sistema previdenciário e também das normas infraconstitucionais regulamentadoras das alterações promovidas pelas emendas; neste ponto, a pesquisa foi documental com a análise de conteúdo das regras em comento. Já em relação à análise processo histórico, notadamente dos aspectos políticos e econômicos que influenciaram o processo de criação e modificação dos dispositivos constitucionais ligados à Previdência Social, procedeu à pesquisa bibliográfica e documental nos anais do Congresso Nacional, livros, jornais e revistas.

---

<sup>12</sup> PLACHY, Adolfo. **La Teoria della Interpretazione. Genesi e storia della ermeneutica moderna.** p. 1 e MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito.** Lisboa: Gradiva, 1982, p. 1 e 2.

<sup>13</sup> A Escola da Exegese parte de uma concepção normativista e conceitual do direito que é revelado por meio das leis emanadas do Estado, em que a interpretação compete em buscar a intenção de um legislador real (entenda-se histórico - grifo do autor.) (ANDRADE, Christiano José. **O Problema dos métodos da Interpretação Jurídica.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 35).

## CAP. 01 – A SEGURIDADE SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

### 1.1 AS (DI)VISÕES SOBRE O TEMA NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

O poder constituinte<sup>14</sup> é o responsável pela elaboração da Constituição, unidade estrutural e jurídica das comunidades políticas contemporâneas. Trata-se de um poder forjado a partir de um processo político<sup>15</sup> em que se acomodam os variados interesses sociais, cuja legitimidade é referenciada à vontade popular ou à imposição de um soberano<sup>16</sup>.

Nesses termos, é possível defender a seguinte ideia: a política, agir contínuo, uma atividade relacionada aos condicionantes históricos, no contexto das estruturas de poder do Estado, evidencia o embate e a acomodação da pluralidade de interesses sociais visando garantir a formação e a existência

<sup>14</sup> “Apenas poderá mudar a estrutura do poder quem o detém. Portanto, o poder constituinte é atributo do titular da soberania, Neste sentido, não importa se soberano é o Rei, o Ditador ou o Povo. Poder Constituinte sempre existiu e sempre existirá. O que há de específico é a elaboração de uma teoria do poder constituinte, como uma teoria da legitimidade do poder, surgida em fins do século XVIII, alicerçada nas teses da soberania popular e da soberania nacional. Como visto no primeiro capítulo, com as revoluções liberais e o surgimento do constitucionalismo, movimento que pretende assentar em bases sólidas a nova ordem liberal-burguesa, há uma redefinição do tipo de dominação legítima. Não sendo mais admissível o respeito ao poder absoluto dos reis, pretensamente oriundo de alguma unção divina, busca-se na razão humana nova legitimidade. E a razão dita: se todos os homens são iguais, e fazem parte do Povo, se constituem a Nação, a eles compete o poder soberano. A eles compete o poder de mudar a estrutura do poder”. (BARROSO, Pérlio Henrique. **Constituinte e Constituição: participação popular e eficácia constitucional**. Curitiba: Juruá, 1999, p. 84)

Ainda sobre o assunto, importante destacar: “A vontade que estabelece a nova Constituição é imperativa naquele momento, não por meio do Direito – até porque a criação de uma nova carta, no seu sentido lato, implica, em geral, a suspensão da Constituição que se substitui –, mas pela legitimidade (obtida pelo consenso ou pela força) do poder daquele que instituiu a nova ordem indissociável do processo político, quer seja uma assembleia, um conselho e/ ou mobilização militar. Em suma, em dado momento um poder político subverte e reforma o jurídico, e recoloca os marcos constitucionais”. (SILVA, Paulo Sergio da. **A Constituição brasileira de 10 de novembro de 1937: um retrato com luz e sombra**. São Paulo: Editora UNESP, 2008, p. 23)

<sup>15</sup> “Objeta-se que a produção da Constituição é obra de natureza extra-jurídica. Embora tenha consequências jurídicas a edição do novo texto constitucional estaria pautada por delineamentos políticos, não regulados por normas jurídicas”. (BORGES, Alexandre Walmott. **Preâmbulo da Constituição & a ordem econômica**. 1º ed. (ano 203), 3º tir. Curitiba: Juruá, 2006, p. 46)

<sup>16</sup> Nessa linha de pensamento: “O poder constituinte é essencialmente um poder de natureza política e filosófica, vinculado ao conceito de legitimidade imperante numa determinada época. Como tal, é sempre poder primário, de ocorrência excepcional, exercitando-se para criar a primeira Constituição do Estado ou as Constituições que posteriormente se fizerem mister. A análise histórica e sociológica revela que uma vontade constituinte sempre existiu na vida das sociedades organizadas e é assim que se nos depara, no decurso dos séculos, a existência fática dessa vontade, tendo por nascente e titular a divindade ou o princípio. [...] A tradição ocidental reconhece, portanto, duas fontes de legitimidade democrática do poder constituinte: a nação e o povo. Para haver Constituição legítima, segundo essa concepção democrática, há necessidade de um poder constituinte primário emanado da vontade nacional, que hoje é a própria vontade popular”. (BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 8º ed. São Paulo: Editora Malheiros: 2010, p. 343/344).

de determinada unidade política. Porém, tal afirmativa suscita, por sua vez, duas indagações: garantir com que meios e contra o que a formação e a unidade política? Ora, garantir pela força física coatora – forças armadas, polícia e um aparelho institucional disciplinar (Judiciário), pelo monopólio da violência (soberania estatal) – o Estado (unidade política) contra a supressão externa (conquista e/ ou aniquilamento por outro Estado) e a desintegração interna<sup>17</sup>.

Assim, o Direito é o resultado desse processo político, mediante a elaboração do conjunto de normas, de observância obrigatória dentro do Estado, e cujo descumprimento resultará na imposição de alguma espécie de sanção<sup>18</sup>. Mas o que é o Estado?

Pode-se dizer que o Estado é a organização de uma comunidade política, criado e constituído por meio da elaboração de um *status político* (decisão política), é a ordenação organizacional que dá existência e forma a um agrupamento humano, sendo que, na contemporaneidade, essa estruturação organizacional está diretamente relacionada a uma ordenação jurídica<sup>19</sup>.

Portanto, o contexto histórico/temporal da realização humana condiciona a criação do Direito, o qual para ser entendido depende da compreensão da realidade histórica e política responsável pelo estabelecimento das normas jurídicas, o Direito não é um dado abstrato, mas sim uma realidade construída e estabelecida por sujeitos, condicionados as historicidades do processo social e político, cuja finalidade é disciplinar, ordenar e condicionar as condutas humanas, nos termos e condições da ordem estrutural e normativa constituída<sup>20</sup>.

Há que se buscar uma compreensão sociológica do processo de elaboração da carta fundamental. Para tanto, é necessário ir além do conceito jurídico-formal para evidenciar a essência da constituição nos fatores reais de poder<sup>21</sup>, na busca pela leitura das forças que atuam no estabelecimento/transformação das instituições jurídicas vigentes<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> SILVA, Paulo Sergio da. **A Constituição brasileira de 10 de novembro de 1937: um retrato com luz e sombra**. São Paulo: Editora UNESP, 2008, p. 16.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 17/18.

<sup>19</sup> Ibidem, p. 20/21.

<sup>20</sup> “Lembramos que a sociedade, mostrando-se como uma ordem social (na qual se sobressai o âmbito do Direito), visa motivar certas condutas recíprocas dos seres humanos: fazer com que eles se abstêm de certos atos que, por alguma razão, são considerados nocivos à sociedade e fazer com que executem outros que, por algum motivo, são considerados úteis à sociedade. Todavia, cabe destacar, conforme já salientamos, que o Direito (componente intrínseco à ordem social), esse conjunto de regras, não é dado em abstrato, mas é estabelecido, desejado e constituído por um conjunto de sujeitos históricos”. (Ibidem, p. 21).

<sup>21</sup> LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 9º Ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010, p. 05/12.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 12.

Portanto, em maior ou menor grau na Constituição está presente a consciência coletiva, a cultura geral da nação e os conflitos e tensões sociais, os quais reunidos e sintetizados mediante os fatores reais de poder resultam na lei fundamental de um país<sup>23</sup>.

Com efeito, analisar a elaboração das normas da Seguridade Social, de forma a extrair sua estrutura, sua identidade, na Constituição brasileira de 1988 impõe-se identificar as circunstâncias e as condições inerentes ao processo político de elaboração daquela carta.

Com o retorno do governo federal para os civis (eleição de Tancredo Neves pelo colégio de eleitores – deputados e senadores) a pauta da reorganização jurídica do país passou a ser debatida. Após 20 anos de governos militares, a recente redemocratização do Estado exigia uma nova ordem constitucional<sup>24</sup>.

O primeiro desafio do Presidente José Sarney, que assumiu o comando do país após o falecimento de Tancredo Neves, foi reformar as normas acerca do processo eleitoral com a legalização de partidos clandestinos, concessão do direito ao voto aos analfabetos e convocação de eleições municipais<sup>25</sup>. Em seguida, maio de 1985, enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 43, cujo conteúdo previa a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte composta pelos congressistas:

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 43, DE 1985 Convoca a Assembléia Nacional Constituinte.**

Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo de suas atribuições constitucionais, reunir-se-ão, unicamente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 31 de janeiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2º O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.

Art. 3º O Projeto de Constituição será promulgado no curso da Primeira Sessão Legislativa da 48ª Legislatura, depois de aprovado, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.

No entanto, manifestações contrárias à transformação do Congresso Nacional em Assembleia Constituinte ocorreram, principalmente pela mobilização de organizações sociais e de partidos políticos, que tentaram, sem êxito, a criação de uma constituinte desvinculada do Poder Legislativo.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 19.

<sup>24</sup> BARROSO, Pérsio Henrique. **Constituinte e Constituição:** participação popular e eficácia constitucional. Curitiba: Juruá, 1999, p. 91.

<sup>25</sup> As novas regras foram estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985.

Quando da convocação da Constituinte, inúmeras organizações sociais, com apoio de pequenos partidos, tentaram obter uma Constituinte verdadeira, autêntica pela ampla liberdade de escolha dos constituintes e exclusiva pela finalidade única de elaborar a nova Constituição. Houve manifestações populares muito expressivas a favor dessa proposta, mas os interesses antipopulares prevaleceram e os membros do Congresso Nacional, em sua maioria, preferiram manter o monopólio partidário das candidaturas. A par disso, visando facilitar sua própria participação e assim garantir a continuidade do atual sistema eleitoral e partidário, cujo mecanismo e cujos vícios já são de seu domínio, impuseram o artifício da ‘Constituinte congressional’, estabelecendo que o povo elegeria deputados e senadores pelo sistema vigente, cabendo a eles a feitura da Constituição<sup>26</sup>.

Nesse sentido, em que pese às manifestações contrárias à criação de uma Assembleia Constituinte não exclusiva, em 27 de junho de 1985, a proposta foi aprovada, transformando-se na Emenda Constitucional nº 26.

**EMENDA CONSTITUCIONAL N° 26** *Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL*, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2º. O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.

Art. 3º A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.

Com isso a Assembleia Constituinte foi estabelecida de acordo com o desejo do Presidente da República e das elites conservadoras do país. Nesse diapasão:

[...] a convocação do Congresso Constituinte não tinha por fim uma reestruturação político-jurídica do país, porém era apenas mais uma etapa do processo de transição política pelo alto, para ser conduzida sob a tutela burocrático-militar e controlada pelas forças conservadoras do grande capital e do latifúndio<sup>27</sup>.

No dia 1º de fevereiro de 1987, o Congresso Nacional Constituinte foi instalado,

<sup>26</sup> MICHILES, Carlos et al. **Cidadão constituinte:** a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 382/383.

<sup>27</sup> BARROSO, Pérsio Henrique. **Constituinte e Constituição:** participação popular e eficácia constitucional. Curitiba: Juruá, 1999, p. 96.

[...] composto por 559 membros, sendo 513 deputados e 46 senadores, tendo sido eleito seu presidente o deputado Ulisses Guimarães (PMDB-SP). Como não foi adotado nenhum anteprojeto para guiar a tarefa de elaboração da Constituição, o sistema adotado foi a divisão dos parlamentares em oito grandes comissões temáticas, cada uma com três subcomissões, e de uma nona comissão, a de sistematização, que começaria a funcionar quando as outras tivessem concluído seus trabalhos<sup>28</sup>.

Em 07 de abril de 1987, foi instituída a Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, sob a Presidência de José Elias Murad, com o objetivo de elaborar o anteprojeto para a normatização das questões relacionadas à sua competência, que depois seriam reunidas com as sugestões das demais subcomissões referentes à ordem social<sup>29</sup>.

No prazo de quarenta e cinco dias, os 21 (vinte e um) constituintes da subcomissão elaboraram, mediante visitas e audiências públicas nas quais estiveram presentes inúmeras autoridades e entidades ligadas à área da seguridade, da saúde e do meio ambiente, as propostas para as suas temáticas específicas a serem apreciadas e, sendo aprovadas, contempladas no novo texto constitucional.

O estudo das atas das reuniões da subcomissão permite concluir que durante a condução dos trabalhos houve a participação de vários ramos da sociedade, notadamente de entidades de representação do empresariado brasileiro; do governo; de sindicatos e de órgão de classe<sup>30</sup>, fato que comprova a preocupação (não dominante entre os legisladores constituintes) em se colher o maior e mais diversificado número de opiniões acerca da seguridade social.

Por outro lado, deve-se também levar em conta que a participação popular na Constituinte não pode ser aferida apenas pela apresentação das ‘emendas populares’ ou pela dimensão das suas subscrições. Isso porque tem que se considerar as outras etapas do processo constituinte em que houve possibilidade de que as entidades populares fossem ouvidas e pudessem contribuir para a formação da opinião dos constituintes, influindo, assim, nos resultados obtidos. Não se pode desconsiderar também a organicidade dos

<sup>28</sup> Ibidem, p. 98.

<sup>29</sup> Atas da Subcomissão de Seguridade, Meio Ambiente e Saúde, disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/7b%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20SAÚDE.%20SEGURIDADE%20E%20MEIO%20AMBIENTE.pdf>, acesso em 25 de junho de 2013.

<sup>30</sup> Sobre as possibilidades de participação popular no processo de elaboração da nova Constituição confira-se: “Do ponto de vista regimental, a Constituinte admitiu oficialmente três tipos de participação direta de não-constituintes, cidadãos e organizações da sociedade civil: sugestões, audiências públicas e propostas de emendas populares. Sabia-se das condições adversas da disputa. Conhecia-se a aspereza do conflito político entre interesses de classes divergentes. O eixo da dominação não mudou na sociedade brasileira. A transição é limitada e se dá apenas nas dimensões institucionais e, ainda assim, insegura e vulnerável. Os espaços continuam escassos, e grave são as dificuldades para o povo realmente ‘constituir’ um novo Estado ou ser o determinante da Constituição elaborada”. (MICHILES, Carlos et al. **Cidadão constituinte:** a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 390).

partidos políticos e de parlamentares com os reais interesses majoritários da população e o trabalho de assessoria e *lobby* desempenhado por lideranças e entidades no decorrer do próprio trabalho da Constituinte<sup>31</sup>.

Ao mesmo tempo, setores da sociedade civil preocupados com essa situação iniciaram um processo de vigilância sobre os constituintes, com a finalidade de defender interesses sociais mais amplos que, por conta da transição pelo alto, tinham pouca representatividade no Congresso Nacional.

Esse embate não se circunscreveu ao plenário da Assembleia Constituinte. Ganhou as ruas, quer através da ação sindical e dos setores populares, que no momento de definição dos blocos de votação denunciou ‘os traidores’ que se organizavam contra os interesses da maioria, quer através da ação dos grupos de pressão empresarial, que usaram da propaganda paga nas televisões para criar uma corrente contra a estabilidade no emprego, quer através dos próprios parlamentares do ‘Centrão’, que espalhavam por pontos estratégicos das principais cidades cartazes se defendendo das acusações sindicais<sup>32</sup>.

Nas atas disponibilizadas no sítio eletrônico do Senado Federal é possível comprovar essa afirmação, pois durante o interregno em que a Subcomissão funcionou foram ouvidos as seguintes autoridades e entidades: Associação Nacional da Previdência Privada – ANAPP; Superintendente da SUSEP – Superintendência de Seguros Privados; Ministro da Previdência Social, Associação Nacional dos Aposentados, entre outros<sup>33</sup>.

Tema que é recorrente nos dias atuais e que desde a época já havia sido discutido era a preocupação com a questão da cobertura previdenciária, segundo informação do constituinte Eduardo Jorge, cerca de 25 milhões de trabalhadores brasileiros estavam sem proteção previdenciária no ano de 1985<sup>34</sup>.

Em 25 de maio de 1987, foi aprovado o anteprojeto que abarcou os assuntos mais relevantes para a Subcomissão de Seguridade, Meio Ambiente e Saúde, cujo conteúdo foi

---

<sup>31</sup> Ibidem, p. 340.

<sup>32</sup> Ibidem, p. 320.

<sup>33</sup> Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/7b%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20SAÚDE,%20SEGURIDADE%20E%20MEIO%20AMBIENTE.pdf>, acesso em 25 de junho de 2013.

<sup>34</sup> Informação extraída das atas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/7b%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20SAÚDE,%20SEGURIDADE%20E%20MEIO%20AMBIENTE.pdf>, acesso em 25 de junho de 2013.

encaminhado à comissão de ordem social<sup>35</sup>. Interessante observar que a saúde não foi inserida pela Subcomissão de Seguridade, Meio Ambiente e Saúde como um dos componentes da seguridade social, que até aquele momento compreendia a previdência social e a assistência social. Assim, o anteprojeto encaminhado colocou a saúde dentro da ordem social, mas fora da Seguridade Social, situação que foi alterada na redação final da Constituição. Tal afirmação pode ser comprovada pela leitura do artigo 17 do relatório final, abaixo transcrito:

#### DA SEGURIDADE SOCIAL

Art. 15. Todos têm direito à seguridade social, nos termos da lei.

Art. 16. Incumbe à União organizar o sistema de seguridade social com base nos seguintes princípios Itens: I – universalização da cobertura; II – uniformização e equivalência dos benefícios e serviços para todos os segurados e dependentes, urbanos e rurais; (o item 2 também foi introduzido no lugar do item 2 do texto original, ficando o item 1 inalterado.); III – equidade na forma de participação do custeio; IV – distributividade na prestação dos benefícios e serviços; V – diversificação da base de financiamento; VI – preservação do valor real dos benefícios, de modo que sua expressão monetária conserve, permanentemente, o valor real à data de sua concessão; VII – unificação progressiva de todos os regimes públicos de previdência.

Art. 17. Os planos de seguro e assistência social do sistema atenderão, nos termos da lei, aos seguintes preceitos: Itens: I – cobertura dos eventos de doença, invalidez e morte, incluídos os casos de acidente de trabalho e velhice; II – ajuda à manutenção dos dependentes; III – proteção à maternidade, notadamente à gestante, assegurado descanso antes e após o parto, com remuneração igual à percebida em atividade; IV – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; V – aposentadoria por tempo de serviço e por invalidez permanente, com salário integral. Parágrafo único. Quando o segurado exercer atividade profissional penosa, insalubre ou perigosa, o tempo de contribuição exigido para habilitação à

---

<sup>35</sup> Na sequência alguns dispositivos da Subcomissão relativos à saúde; ressalta-se, ainda, que, conforme será demonstrado no próximo item dessa dissertação, não houve modificação significativa dos dispositivos quando da redação final da Constituição, sendo certo que a inclusão da saúde como subsistema da Seguridade Social não foi aprovado na Subcomissão, que defendia a separação para possibilitar que os recursos da saúde fossem geridos de forma separada da Seguridade Social: “DA SAÚDE Art. 1º A saúde é um dever do Estado e um direito de todos. § 1º O Estado assegura a todos condições dignas de vida e acesso igualitário e gratuito às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde de acordo com suas necessidades. § 2º A lei disporá sobre a ação de rito sumário pela qual o cidadão exigirá do Estado o direito previsto neste artigo. Art. 2º As ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um Sistema Único, organizado de acordo com os seguintes princípios. I – comando administrativo único em cada nível de governo; II – integralidade e continuidade na prestação das ações de saúde; III – gestão descentralizada, promovendo e assegurando a autonomia dos Estados e Municípios; IV – participação da população através de entidades representativas na formulação das políticas e controle das ações nos níveis federal, estadual e municipal, em conselhos de saúde [...]”. (Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/7b%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20SAÚDE.%20SEGURIDADE%20E%20MEIO%20AMBIENTE.pdf>, acesso em 25 de junho de 2013).

aposentadoria por tempo de serviço será reduzido proporcionalmente, de acordo com critérios a serem estabelecidos em lei [...]<sup>36</sup>.

De acordo com notícia veiculada na Revista Veja, em 02 de março de 1988, foi aprovado e incluído o mais expressivo conjunto de direitos sociais aos trabalhadores brasileiros dos últimos quarenta anos. E isso ocorreu mesmo com a forte oposição do Poder Executivo no sentido de evitar o estabelecimento amplo de direitos dessa natureza na nova constituição<sup>37</sup>.

Dessa maneira, as conquistas no campo social eram vistas como uma ameaça para as elites conservadoras do país<sup>38</sup>. Mas, frise-se, o processo de transição pelo alto não esteve imune às pressões de outros grupos políticos e setores da sociedade civil, o que resultou na elaboração de uma constituição com perfil democrático e com ganhos no âmbito dos direitos sociais.

A Constituição Brasileira de 1988, como sabemos, foi o resultado de um longo e conflituoso debate político na Assembléia Constituinte que opôs, de um lado, os partidos de centro esquerda, e de outro, o chamado Centrão, formado por partidos de centro direita. A versão promulgada em 05 de outubro resulta de uma combinação de proposições conservadoras do Centrão e de reivindicações dos trabalhadores e dos partidos de esquerda: “*Não é uma Constituição de esquerda e nem uma Constituição socialista*” afirmou o deputado federal Eduardo Jorge. Mas, é uma Constituição que, inegavelmente, avançou na garantia dos direitos sociais<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup>Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/7b%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20SAÚDE,%20SEGURIDADE%20E%20MEIO%20AMBIENTE.pdf>, acesso em 25 de junho de 2013.

<sup>37</sup> A seguir estão transcritas algumas passagens da matéria divulgada à época, intitulada “Sob uma forte chuva de ataques do Planalto, a Constituinte aprova um plano de distribuições de benefícios”: “Durante cinco dias, a Constituinte decidiu sobre a plataforma de direitos sociais. Na noite de sexta-feira passada, quando a votação terminou, estava aprovado, e incluído no texto da Constituição, o maior pacote de benefícios distribuídos aos assalariados brasileiros nos últimos quarenta anos. A lista, pelo que está no papel, é impressionante [...] Pelo seu tamanho, o pacote social aprovado pela Constituinte, e que será submetido a uma nova rodada de votações, antes de entrar em vigor, em que os deputados poderão suprimir qualquer artigo aprovado na semana passada, é um documento de proporções históricas – desde 1943, quando Getúlio Vargas assinou a Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT, que os assalariados não recebiam um conjunto tão grande de vantagens nominais. Pelo seu impacto político, também é uma decisão de peso”. (Revista Veja, em 02 de março de 1988, p. 20)

<sup>38</sup> Notícia publicada pela Revista Veja, em 03 de agosto de 1988, comprova esse dado histórico: “Ferida, a fera fere – Sarney procura apoio militar, parte para o seu mais forte ataque à Constituinte e sai derrotado pelas respostas de Ulysses”.

<sup>39</sup> BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003, p. 70.

A Carta de 1988 inovou ao expandir as dimensões dos direitos e garantias, tendo, inclusive, inserido no rol de direitos fundamentais não apenas os direitos e garantias políticos, mas também os sociais<sup>40</sup>.

O próximo desafio, sem dúvida, era a implantação e efetividade dos novos direitos fundamentais, que dependeria do sucesso dos interesses do mercado, o que por óbvio, representava uma contradição, haja vista que, neste entender,

A Constituição continua fundamentando a velha ordem do capital contra as aspirações sociais e políticas da democracia. No fundo, esse é o sentido político do confronto entre o Centrão e os setores progressistas. Quando ganha o Centrão, ganha o capital e a velha ordem. Quando ganham os progressistas, o novo entra no texto e se transforma em esperança de mudança no futuro. Na definição dos fundamentos da nova ordem, ganhou o capital". Acrescenta ainda que: "A serem garantidos os direitos do capital como o próprio fundamento da nova Constituição, é ilusão pensar que ele vai promover a valorização do trabalho (se vive de sua exploração) e que os outros direitos serão garantidos, principalmente quando o neoliberalismo que assola o mundo e o país quer liquidar com a consciência social do Estado, que o próprio capital criou e nos impôs ao longo dos séculos de autoritarismo e décadas de militarismo – dos quais ainda não nos livramos. Um estudo da ordem econômica brasileira mostraria que o Estado sempre garante o direito de propriedade sem limites, apesar de referido à sua dimensão social, e afirma o papel fundamental da empresa privada como responsável pelo desenvolvimento, apesar de complementada pelo Estado. Na verdade, no Brasil, nem a propriedade nem a empresa nem o Estado têm limites, porque todos vivem como criaturas do capital e a serviço deste. A onipotência do capital contagia suas criaturas, e os limites destas são definidos pelo seu criador<sup>41</sup>.

Nesta lógica, os interesses econômicos prevaleceriam sobre os interesses sociais e tudo continuaria como antes, sem avanços efetivos na área social, sem a diminuição das desigualdades, apesar dos novos parâmetros constitucionais.

A dinâmica, os interesses, conflitos e o processo de elaboração da Constituição brasileira de 1988 deixam claro que como toda e qualquer norma jurídica, ela foi desenhada a

---

<sup>40</sup> Notícia veiculada na Revista Veja, em 03 de agosto de 1988, sob o título "O turno de Ulysses – Pouca coisa muda no segundo turno da Constituinte. Os direitos sociais permanecem no texto, que deve perder dispositivos xenófobos", a reportagem também ressalta a luta política travada pelo Poder Executivo Federal no sentido contrário à incorporação dos direitos sociais na Constituição, sob a alegação de que a inexistência de orçamento público provocaria um déficit insustentável nas contas do governo.

<sup>41</sup> MICHILES, Carlos *et al.* **Cidadão constituinte:** a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 376/377.

partir e como resultado da configuração dos fatores reais do poder<sup>42</sup>, submetidos ao dinamismo social e o conflito de interesses<sup>43</sup>.

## 1.2 DA ORDEM SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A SEGURIDADE SOCIAL E SEUS SUBSISTEMAS

Na Constituição brasileira de 1988, os dispositivos ligados especificamente à Seguridade Social foram inseridos na parte final do texto (artigos 194 a 204), ocorre que nos dispositivos iniciais, notadamente nos artigos 6º e 7º, já estão consagrados vários direitos sociais<sup>44</sup>.

Na esfera dos direitos dessa categoria uma discussão importante refere-se a sua pretensa aplicabilidade imediata, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 5º<sup>45</sup> da Constituição Federal de 1988, independentemente de regulamentação infraconstitucional.

Por conta da fundamentabilidade que lhes foi atribuída não se pode afastar essa característica, ou seja, mesmo que não ocorra regulamentação legislativa os direitos sociais previstos no texto constitucional estão aptos a produzirem ao menos um mínimo de efeitos jurídicos, pois todas as normas constitucionais têm eficácia<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> “A proclamação desta norma constituía a base do Direito Constitucional. Às vezes dava-se expressão especial sobre um pergaminho, uma dessas manifestações que tinha sua raiz nas realidades do poder. E assim surgiram os foros, as liberdades, os direitos especiais, os privilégios, os estatutos e as cartas outorgadas de uma casta, de um grêmio, de uma vila etc. Todos esses fatos e precedentes, todos esses princípios de direito público, esses pergaminhos, esses foros, estatutos e privilégios reunidos formavam a Constituição de um país, sem que todos eles, por sua vez, fizessem outra coisa que não exprimir, de modo simples e sincero, os fatores reais do poder que regiam o país. Assim, pois, todos os países possuem ou possuíram sempre e em todos os momentos de sua história uma Constituição real e verdadeira. A diferença, nos tempos modernos – e isto não deve ficar esquecido, pois tem muitíssima importância –, não são as constituições reais e efetivas, mas sim as constituições escritas nas folhas de papel. De fato, na maioria dos Estados modernos, vemos aparecer, num determinado momento da sua história, uma Constituição escrita, cuja missão é a de estabelecer documentalmente, numa folha de papel, todas as instituições e princípios do governo vigente”. (LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 9º Ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010, p. 31/32).

<sup>43</sup> Ibidem, p. 36.

<sup>44</sup> Nessa linha de raciocínio: “As constituições modernas se distinguem pela ênfase dada ao capítulo dos direitos. O atual projeto de Constituição brasileira trouxe essa questão para a parte inicial da Carta Magna, simbolizando que ela se propõe inicialmente a garantir os direitos do cidadão para depois passar a definir a organização do Estado. Entre os direitos, a maior discussão coube aos direitos sociais, mostrando não só o desejo dos trabalhadores de verem definido um conjunto de normas auto-aplicáveis, mas também a resistência à mudança de setores empresariais que sentem que qualquer concessão significa perda de poder”. (MICHALES, Carlos et al. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 320).

<sup>45</sup> “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

<sup>46</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 280/281.

Tais direitos sociais prestacionais podem em maior ou menor grau de amplitude receber positivação na constituição do Estado. Contudo, esse reconhecimento dependerá da atuação do Legislativo e do Executivo para sua efetivação. Daí se afirmar que não se trata de catálogo fechado ou hermético, na medida em que se configuram como instrumento de distribuição e de melhoria das condições de vida da população<sup>47</sup>.

Os direitos prestacionais demandam de imensa quantidade de recursos para sua efetivação, fato que demonstra a que a limitação financeira é o maior problema na efetivação das políticas públicas de cunho social. Com efeito, somente é possível exigir do Estado aquilo que é razoável, qualquer prestação que extrapole esse limite foge da esfera de obrigatoriedade imposta ao Estado relativamente à garantia dos direitos fundamentais<sup>48</sup>. Com base nesses argumentos elaborou-se a teoria da reserva do possível<sup>49</sup>.

Com essa limitação material inerente aos aspectos econômicos, a efetivação dos direitos sociais tem inegável interferência da esfera política, cabendo ao legislador a tarefa de conformação da previsão constitucional com a realidade fática e possivelmente implementável<sup>50</sup>.

No campo dos direitos sociais, e neste debate insere o Sistema Nacional de Seguridade Social previsto na Constituição de 1988<sup>51</sup>, estabeleceu-se, ao menos no plano normativo, o ideal do bem-estar e da justiça social que justifica e pressupõe a configuração de regras vinculadas às políticas públicas no Brasil<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> Ibidem, p. 284.

<sup>48</sup> Ibidem, p. 287.

<sup>49</sup> “A reserva do possível constituiu, em verdade (considerada toda a sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos, quando se cuidar da invocação – observados sempre os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos – da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental”. (Ibidem, p. 288)

<sup>50</sup> “Os direitos de defesa têm o seu conteúdo definido ao nível da Constituição ou definível com base em parâmetros por esta fornecidos, efetuando-se a definição do conteúdo dos direitos fundamentais essencialmente na esfera infraconstitucional, por intermédio do Legislador. Tais características dos direitos sociais prestacionais encontram-se, por outro lado, diretamente ligadas à sua relevância econômica e dependência da disponibilidade de recursos [...] a que, no âmbito da aplicação de recursos públicos, se advoga a necessidade de uma tomada de decisão por parte dos órgãos políticos legitimados para tanto, não se olvidando a íntima relação destes aspectos com a problemática das tarefas impostas ao Estado e a dotação orçamentária para tanto”. (Ibidem, p. 299)

<sup>51</sup> “[...] a institucionalização da seguridade social em 1988 representa para o Brasil, o que significou a *sécurité sociale* para os franceses ou a *social security* para os ingleses na década de 1940: um movimento de reorganização de políticas já existentes sob novas bases e princípios, com ampliação, mas também introdução de novos direitos”. (BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003, p. 71/72).

<sup>52</sup> BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. 4. ed. São Paulo: Ltr, 2006, p. 11.

A normatividade ajusta o real (aquilo que é) ao ideal (o que deve ser). O direito atua para transformar as realidades encontradas na vida das comunidades. Tais realidades desvelam, na órbita da seguridade social, situações de necessidade nas quais se encontram sujeitos à espera de proteção. A norma erige a proteção social em sistema para que esse instrumental, reordenando a Ordem Social – que é o seu ambiente -, modifique radicalmente o lugar no qual as pessoas humanas vivenciam situações de necessidade. [...] No ambiente da justiça social, no qual estará garantida vida digna ao ser humano, o sistema atua como o organismo que, identificando as necessidades de proteção dos seres humanos, trata de satisfazê-las com a atuação sistêmica e coordenada de seus programas<sup>53</sup>.

A Seguridade Social brasileira, a partir de 1988, foi estruturada, conforme artigo 194 da Constituição Federal<sup>54</sup>, sob três subsistemas, quais sejam: saúde, assistência social e previdência social, com o objetivo de garantir a cobertura dos riscos sociais considerados mais relevantes para a população nacional na tentativa de eliminar a miséria de todo o território do país.

A Constituição de 1988 alterou de forma significativa os incentivos dos indivíduos em participar da Previdência Social. De forma geral, a população, sobretudo a de baixa renda, obteve uma série de benefícios sem que obrigações lhe fossem impostas. Alguns desses benefícios, como o serviço público de saúde, deixaram de ser limitados aos contribuintes e foram estendidos a toda a população. Além disso, a nova Constituição elevou de 1/2 para 1 salário mínimo o valor do benefício assistencial, a que todo cidadão, rural ou urbano, tem direito independentemente de ter contribuído para a Previdência<sup>55</sup>.

A Seguridade Social foi estabelecida com base em princípios a serem observados em todas as políticas públicas relativas a seus subsistemas, os quais foram consagrados nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal de 1988, bem assim inegável que se reconheça como meta-princípio a alicerçar todos os direitos fundamentais, inclusive os relacionados aos direitos sociais, a **dignidade da pessoa humana**, consubstanciada no artigo 1º, inciso III da CF/88, como fundamento do Estado Democrático de Direito. Além é claro, da **solidariedade**, presente no artigo 3º, inciso I da CF/88, que se configura como um dos objetivos da República Federativa do Brasil.

---

<sup>53</sup> Ibidem, p. 17/18.

<sup>54</sup> Artigo 194 da CF/88: “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”.

<sup>55</sup> NERI, Marcelo; Samantha Dart Tamm; Flávio Menezes e Leandro Kume. Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social. In: **Nova Economia**. Belo Horizonte, 17 (3), p. 363-394, setembro-dezembro de 2007, p. 373.

De início, a **dignidade da pessoa humana** representa o alicerce de toda a construção constitucional relativa aos direitos fundamentais, inclusive no que se refere aos direitos sociais e, portanto, à Seguridade Social. O conceito de dignidade da pessoa humana tem inevitável caráter axiológico e que, por isso, varia a depender do contexto social, histórico, cultural e econômico.

Em palavras outras, a circunstância do humano em nós é que nos confere uma dignidade primaz. Dignidade que o Direito reconhece como fator legitimante dele próprio e fundamento do Estado e da sociedade. [...] Não há negar. O princípio jurídico da dignidade da pessoa humana *decola* do pressuposto de que todo ser humano é um microcosmo. Um universo em si mesmo. Um ser absolutamente único, na medida em que, se é parte de um todo, é também um todo à parte; isto é, se toda pessoa natural é parte de algo (o corpo social), é ao mesmo tempo um algo à parte. A exibir na lapela da própria alma o bóton de uma originalidade que ao Direito só compete reconhecer até para se impor como expressão de vida comum civilizada<sup>56</sup>.

Como desdobramento da dignidade da pessoa humana, o princípio da **solidariedade** pode ser definido como o outro fundamento da Seguridade Social, ou seja, ao lado da dignidade da pessoa humana, representa o alicerce e a razão da existência de toda a rede protetiva elaborada na Constituição de 1988. É por conta da preocupação com o outro e com a proteção das pessoas em situação de risco social que o Estado Brasileiro desenvolveu políticas públicas.

Assim, tanto o Estado como a sociedade se preocuparam com a eliminação das desigualdades sociais, por meio da cobertura oferecida à população no caso de uma contingência social. Além disso, o forte caráter altruísta das políticas sociais revela que a justiça social somente pode ser alcançada se todos estiverem comprometidos com a afirmação e concretização da solidariedade.

Aos princípios da dignidade humana e da solidariedade outros dois foram somados a estrutura previdenciária, pós 1988, a saber, o princípio da **inclusão social** e da **igualdade**. O primeiro pode ser extraído implicitamente da interpretação da Constituição de 1988, notadamente quanto se analisa o artigo 3º<sup>57</sup>, na medida em que o Estado deve buscar a

---

<sup>56</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

<sup>57</sup> “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”.

eliminação das exclusões existentes na realidade social, possibilitando que todos tenham acesso às oportunidades, serviços e benefícios oferecidos na comunidade<sup>58</sup>.

No que se refere ao princípio da **igualdade**, na perspectiva material, pode-se afirmar que ele encontra estreita relação com as políticas públicas da Seguridade Social, pois tem como escopo a realização de ações que possam atenuar as diferenças sociais e econômicas presentes na sociedade. Assim, a busca pela igualdade como ideal social, passa pela intervenção do Estado na economia, com a posterior distribuição dos recursos advindos dessa ação para a população em risco social.

Dai se afirmar que a igualdade, entendida sob o vértice da isonomia, tem inúmeras aplicações no campo dos direitos sociais, na medida em que as normas tratam de diferenciar as pessoas a depender de condições que lhes são inerentes, como sexo, idade, condição social, raça, entre outros fatores<sup>59</sup>. Exemplificando, pode-se ilustrar essa situação com a análise das regras para a concessão de aposentadoria previstas na Constituição Federal de 1988, que

---

<sup>58</sup> Nesse sentido: "No que tange à questão da inclusão social, por ora é importante o entendimento sobre o significado das garantias fundamentais, como sendo, de um lado, a afirmação do cidadão em face do Estado, evitando qualquer espécie de abuso e, de outro, a própria afirmação do Estado em favor do cidadão, para a realização dos direitos deste, evitando qualquer exclusão social. [...] Na essência, a inclusão ampla e irrestrita das pessoas ao convívio social com igualdade de oportunidades para a realização de uma vida feliz dependerá da atuação dos órgãos dos três Poderes do Estado, mas o enfoque político desta questão se apresenta primordial. [...] Eis o princípio da inclusão voltado ao objetivo fundamental da Nação de eliminar a pobreza, as desigualdades, preconceitos e discriminações, com o qual se concretiza a dignidade do homem e por consequência uma sociedade justa e fraterna". (COCURUTTO, Ailton. **Os princípios da dignidade da pessoa humana e da inclusão social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 43/46).

<sup>59</sup> A seguir transcrevem-se importantes reflexões que auxiliam na compreensão da igualdade como princípio jurídico: "Demais disso, para desate do problema é insuficiente recorrer à notória afirmação de Aristóteles, assaz de vezes repetida, segundo cujos termos a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. Sem contestar a inteira procedência do que nela se contém e reconhecendo, muito ao de ministro, sua validade como ponto de partida, deve-se negar-lhe o caráter absoluto de termo de chegada, pois entre um e outro extremo serpeia um fosso de incertezas cavado sobre a intuitiva pergunta que aflora ao espírito: Quem são os iguais e quem são os desiguais? A dizer: o que permite radicalizar alguns sob a rubrica de iguais e outros sob a rubrica de desiguais? Em suma: qual o critério legitimamente manipulável – sem agravos à isonomia – que autoriza distinguir pessoas e situações em grupos apartados para fins de tratamentos jurídicos diversos? Afinal, que espécie de igualdade veda e que tipo de desigualdade faculta a discriminação de situações e de pessoas, sem quebra e agressão aos objetivos transfundidos no princípio constitucional da isonomia?" Para responder a essas indagações, o autor estabelece uma série de critérios a serem obedecidos para que se considere uma norma como instituidora de medidas isonômicas: "Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas sem a quebra da isonomia se divide em três questões: a) a primeira diz com o elemento tomado como fato de desigualdade; b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de díscimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado; c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados. Esclarecendo melhor, tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualdade acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, *in concreto*, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3º ed. atual. 18º tiragem. Malheiros Editores: São Paulo, 2010, p. 10/11 e 21/22)

estabeleceram diferenças nos critérios de concessão a depender do sexo do segurado, o que se afigura como medida de cunho isonômico e, portanto, consagradora do princípio da igualdade substancial<sup>60</sup>.

Com efeito, a Seguridade Social é um importante sistema de efetivação desse princípio. E com a estruturação de um Estado Social e Democrático com a Constituição de 1988, no plano normativo, houve o abandono da perspectiva exclusivamente formal do princípio da igualdade, fortemente presente no modelo de Estado Liberal.

Dessa maneira, adotando o pressuposto de que os direitos fundamentais sociais encontram embasamento na dignidade da pessoa humana, na solidariedade, na inclusão social e na igualdade material, na e pela Constituição de 1988, nos artigos 194 e 195, definiu-se como princípios da Seguridade Social: universalidade de cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais<sup>61</sup>, seletividade e distributividade na prestação dos serviços e benefícios; irredutibilidade do valor dos benefícios, caráter descentralizado e democrático da administração e diversidade da base de financiamento.

Com a universalidade de cobertura e do atendimento pretende-se que as políticas da Seguridade Social alcancem a todas as pessoas e protejam todos os eventos geradores de risco social. Contudo devido à limitação financeira, é preciso que sejam selecionados, dentre as inúmeras situações possíveis, quais serão acobertadas pelo sistema protetivo e, ainda, levar em consideração como serão distribuídos os recursos disponíveis, isso caracteriza o princípio da seletividade de distributividade na prestação dos benefícios e serviços.

Ademais, uma vez concedido o benefício há necessidade de se preservar o valor recebido, de forma que, não é permitido à redução do valor da prestação; o que ameaça o

---

<sup>60</sup> A constituição Federal de 1988 consagrou algumas regras a esse respeito, como no caso da concessão de aposentadoria por tempo de contribuição para as seguradas do sexo feminino, as quais devem comprovar 30 (trinta) anos de contribuição ao passo que aos homens é exigida a comprovação de 35 (trinta e cinco) anos (art. 201, §7º, inciso I da CF/88); bem assim no que se relaciona à concessão da aposentadoria por idade, em que há diferença no fato gerador, qual seja, idade avançada; enquanto que para os homens se exige 65 (sessenta e cinco) anos de idade e 60 (sessenta anos), quanto se trata de trabalhador urbano e rural respectivamente, no caso das mulheres essa exigência restou reduzida em 5 (cinco) anos, ou seja, a mulher trabalhadora urbana se aposenta aos 60 (sessenta) anos e a rural aos 55 (cinquenta e cinco) anos (art. 201, §7º, inciso II da CF/88). Tais discriminações guardam relação com o princípio da isonomia, ao menos na visão dos legisladores constituintes.

<sup>61</sup> “O princípio da **uniformidade e da equivalência** dos benefícios garante a unificação dos regimes urbanos e rurais no âmbito do regime geral da previdência; mediante contribuição, os trabalhadores rurais passam a ter direito aos mesmos benefícios dos trabalhadores urbanos. Este princípio, entretanto não se aplica para tornar equivalente os benefícios dos trabalhadores do setor público e do setor privado. Permanece uma forte diferenciação entre estas categorias, não resolvida pela Constituição”. (BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun. 2003, p. 72).

princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios, garantidor ao menos da preservação do valor nominal recebido.

Relativamente ao custeio do sistema de Seguridade Social, o constituinte estabeleceu alguns princípios que possibilitassem a arrecadação de recursos para o pagamento das prestações oferecidas. Dessa maneira, determinou a diversidade na base de financiamento<sup>62</sup>, com contribuições advindas dos trabalhadores, dos empregadores e do Poder Público, evitando, assim, uma única fonte de custeio<sup>63</sup>. Além disso, estabeleceu que o valor a ser repassado estivesse em consonância com o poder aquisitivo do contribuinte, inseriu, portanto, e, respectivamente, os princípios da diversidade da base de financiamento e da equidade na forma de participação no custeio.

Por fim, determinou a administração do sistema deve ter caráter democrático e descentralizado, com a participação de todos os interessados na gestão, fiscalização e elaboração das políticas públicas, isso permitiu a criação de diversos órgãos colegiados (conselhos) no âmbito da Seguridade Social<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> “A ampliação e diversificação das fontes foi um requisito para atender, coerentemente, à expansão dos direitos sociais e à instituição de um sistema amplo de seguridade social. A inclusão de novos direitos como saúde universal, benefícios assistenciais não contributivos como renda mensal vitalícia, salário mínimo para idosos e deficientes (denominado benefício de prestação continuada - BPC) e expansão da previdência rural, requer uma base financeira mais ampla que a contribuição direta de trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários”. (Ibidem, p. 82).

<sup>63</sup> “Lei nº 8.212/91 - Art. 10. A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais. Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas: I - receitas da União; II - receitas das contribuições sociais; III - receitas de outras fontes. Parágrafo único. Constituem contribuições sociais: a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; b) as dos empregadores domésticos; c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário de contribuição; d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro; e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos”.

<sup>64</sup> Como exemplo de órgão colegiado no âmbito da Previdência Social, pode-se citar o CNPS (Conselho Nacional de Previdência Social) “O Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, órgão superior de deliberação colegiada, tem como principal objetivo estabelecer o caráter democrático e descentralizado da administração, em cumprimento ao disposto no art. 194 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, que preconiza uma gestão quadripartite, com a participação do Governo, dos trabalhadores em atividade, dos empregadores e dos aposentados. Criado pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o Conselho de Previdência, ao longo do tempo vem aperfeiçoando sua atuação no acompanhamento e na avaliação dos planos e programas que são realizados pela administração, na busca de melhor desempenho dos serviços prestados à clientela previdenciária”. (Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-previdencia-social-cnps/>, acesso em 07 de janeiro de 2014).

Ademais, no plano do subsistema Saúde existe o Conselho Nacional de Saúde (CNS): “O Conselho Nacional de Saúde (CNS) instância máxima de deliberação do Sistema Único de Saúde – SUS - de caráter permanente e deliberativo, tem como missão a deliberação, fiscalização, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas de saúde. O CNS é um órgão vinculado ao Ministério da Saúde composto por representantes de entidades e movimentos representativos de usuários, entidades representativas de trabalhadores da área da saúde, governo e prestadores de serviços de saúde, sendo o seu Presidente eleito entre os membros do Conselho. É competência do Conselho, dentre outras, aprovar o orçamento da saúde assim como, acompanhar a sua execução orçamentária. Também cabe ao pleno do CNS a responsabilidade de aprovar a cada quatro anos o

Dessa forma, os programas elaborados em âmbito infraconstitucional deveriam obedecer às determinações e aos princípios constitucionais estabelecidos como premissas básicas de estruturação do sistema de seguridade social.

Tais princípios constitucionais, genéricos, mas norteadores da direção a ser tomada pela seguridade social, deveriam provocar mudanças profundas na saúde, previdência e assistência, no sentido de articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente. Deveriam, enfim, permitir a transição de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas para “*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*” (Artigo 194 da Constituição da República Federativa do Brasil). Apesar de tais indicações, não parecem ter sido estes os princípios que sustentaram a implementação das políticas que compõem a seguridade social, e muito menos a reforma ocorrida recentemente no âmbito da previdência social<sup>65</sup>.

O primeiro subsistema elencado pela Constituição Federal de 1988 é o da **saúde** ao qual foi conferido um caráter universal, ou seja, independentemente de qualquer outra condição social todos deverão ter acesso aos serviços médicos hospitalares ofertados pelo sistema. No mesmo sentido, não se exige contribuição específica por parte do usuário como pressuposto de acesso aos serviços públicos de saúde.

Além disso, a saúde se relaciona com as questões ambientais e com a promoção de iniciativas destinadas a evitar a ocorrência de enfermidades na população em geral, bem assim com as relativas ao ambiente de trabalho. Dessa maneira, as discussões sobre a saúde abarcam uma série de temas, dentre os quais se destacam a prevenção de doenças; o fornecimento de

---

Plano Nacional de Saúde”. (Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/apresentacao/apresentacao.htm>, acesso em 07 de janeiro de 2014).

Por fim, no que tange à Assistência Social foi criado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS): “O CNAS foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, com a missão de promover o controle social da política pública de assistência social e contribuir para o seu permanente aprimoramento, a partir das necessidades da população brasileira. Algumas de suas principais competências são aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), regular a prestação de serviços públicos e privados de assistência social, zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social e convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social. O CNAS é composto por 18 membros, sendo nove representantes governamentais e nove da sociedade civil. O órgão é sempre presidido por um de seus integrantes, eleito pelos próprios membros do Conselho, com mandato de um ano e possibilidade de estendê-lo por mais um. Na gestão 2010/2012, ele é presidido pelo representante da sociedade civil Carlos Eduardo Ferrari, da Federação Nacional das Associações para Valorização das Pessoas com Deficiência (Fenavape). Em sua estrutura, o CNAS conta com quatro Comissões Temáticas: de Política da Assistência Social; de Normas da Assistência Social; de Financiamento e Orçamento da Assistência Social; e de Conselhos da Assistência Social.”. (Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cnas>, acesso em 07 de janeiro de 2014).

<sup>65</sup> BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003, p. 73.

medicamento; a ampliação dos serviços médico-hospitalares; a poluição atmosférica; as doenças ocupacionais, entre outros<sup>66</sup>.

Assim, a implantação de políticas públicas relacionadas à saúde deve passar por ações de caráter protetivo e de recuperação. Com atuação do Poder Público e, em caráter supletivo, da iniciativa privada para promoção do bem estar físico e mental da população, mas neste último caso imprescindível que os serviços sejam oferecidos sob a fiscalização do Estado<sup>67</sup>.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), que foi regulamentado infraconstitucionalmente pela Lei nº 8.080/90, os serviços médico-hospitalares são de cunho gratuito e prestados a toda a população. Como dito, em caráter suplementar a iniciativa privada pode oferecer serviços de saúde, principalmente por meio dos planos de saúde<sup>68</sup>.

Dessa maneira, a saúde se configura como direito prestacional, independente de disponibilidade financeira para sua efetivação. Com efeito, sua relação com o direito à vida faz com que esteja dentro da esfera do que se denominou de mínimo existencial, fato que deve afastar a alegação de limitação financeira e orçamentária como fundamento da negatória de tratamento.

---

<sup>66</sup> Na tentativa de definir o conceito de saúde: “A conceituação da saúde deve ser entendida como algo presente: a concretização da sadia qualidade de vida, uma vida com dignidade. Algo a ser continuamente afirmado diante da profunda miséria por que atravessa a maioria da nossa população. Consequentemente, a discussão e a compreensão da saúde passam pela afirmação da cidadania plena e pela aplicabilidade dos dispositivos garantidores dos direitos sociais da Constituição Federal”. (ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Direito da saúde: direito sanitário na perspectiva dos interesses difusos e coletivos**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 17).

<sup>67</sup> Nesse sentido: “Como consequência do princípio-garantia da relevância pública, a prestação de serviços de saúde pela iniciativa privada deve ser realizada sob regulamentação, fiscalização e controle do Poder Público, com fundamento de que a atividade desempenhada deve observar as disposições legais pertinentes à matéria, princípios éticos e da dignidade da pessoa humana, v. g., preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua incolumidade; direito à informação, às pessoas assistidas, sobre seu estado de saúde. Por outro lado, a prestação dos serviços públicos de saúde deve ser adequada, eficiente, segura e, por conta de sua essencialidade, contínuos. Entendida a noção de serviço público como a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material prestada pelo Poder Público diretamente aos administrados. Com efeito, cada vez mais relevante o papel das agências reguladoras na garantia do direito à saúde (ANVISA e ANS)”. (Ibidem, p. 26).

<sup>68</sup> “É ainda importante destacar que todos terão acesso à saúde, independentemente de sua condição financeira individual, mas o tratamento não inserido nos padrões básicos do Sistema Único de Saúde-SUS (ou seja, aqueles disponíveis apenas na rede privada, no Brasil ou no exterior) poderá ser reclamado do Poder Público apenas quando imprescindíveis, tanto pelos brasileiros quanto pelos estrangeiros, tão somente se a pessoa não tiver meios de custeá-los sem prejudicar suas condições mínimas de sobrevivência. Em outras palavras, a importância do direito à vida e à saúde justifica o dever do Estado custear os tratamentos imprescindíveis, razão pela qual qualquer pessoa pode reclamar tratamento no SUS (podendo ou não custear o tratamento na rede privada). Contudo, se esses tratamentos estiverem disponíveis apenas na rede privada (ou seja, não são prestados pelo SUS), a responsabilidade estatal é subsidiária, alcançando exclusivamente aqueles que não puderem custear esse tratamento com recursos próprios sem prejudicar a sobrevivência”. (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 1º Rio De Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 865).

Esse subsistema tem previsão constitucional nos artigos 195 a 200 da CF/88 e regulamentação infraconstitucional pela Lei nº 8.080/90, que estabeleceu o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme disposto no artigo 4º do referido diploma legal:

Art. 4º - O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde – SUS. § 1º - Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para a saúde. § 2º - A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde – SUS, em caráter complementar.

O subsistema da **assistência social** estabelecido no intuito de prestar amparo aos pobres e desafortunados; nasce, assim, de um sentimento de compaixão e caridade. Inegável que tem como objetivo principal a redução das desigualdades sociais; erradicação da pobreza e da marginalização, com a consequente eliminação da miséria<sup>69</sup>.

No que se refere à assistência social sob um enfoque jurídico, pode-se afirmar que se trata de prestações sociais gratuitas, sob a responsabilidade do Estado, com a finalidade de prover condições de vida dignas. Incorporada como direito fundamental na Constituição Federal e realizada por meio de políticas públicas atentas às necessidades básicas de pessoas em uma situação de fragilidade social<sup>70</sup>. Daí, ter como foco principal a atenção às minorias, dentre as quais se destacam: idosos, crianças, adolescentes, pessoas com limitações físicas e mentais<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> “A existência de uma rede de proteção social é uma conquista do processo civilizatório. Entre as atribuições que cabem ao Estado, no primeiro capítulo de qualquer manual de finanças públicas, por mais liberal que seja, constam os objetivos de zelar pela defesa nacional, cuidar da justiça e segurança, prover educação e saúde, e amparar os despossuídos. Há na maioria dos seres humanos uma consciência solidária que justifica que aqueles a quem a vida deu melhores possibilidades paguem, com uma parcela dos seus impostos, a sustentação daqueles para quem o destino acabou não sorrindo. No fundo, é essa consciência solidária a origem do conceito de benefício assistencial. Sociedades que deixam os seus idosos desamparados são sociedades marcadas pelo individualismo. O assistencialismo – para os idosos e os desamparados em geral – é um bem e, como política pública, deve ser mantido”. (GIAMBIAGI, Fábio. **Reforma da previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 157).

<sup>70</sup> “Em suma, o dever assistencial do Estado volta-se às pessoas totalmente excluídas socialmente. É, portanto, direcionado para todos aqueles que não tenham qualquer tipo de renda para sua própria subsistência ou para sua família (atingindo assim às crianças, adolescentes e idosos), e ainda às pessoas portadoras de qualquer espécie de deficiência, para que possam ser integradas ao mercado de trabalho, ou reabilitados para a integração à vida comunitária. A extensão dessa proteção assistencial envolve ‘a família, maternidade, infância, adolescência, velhice e pessoas deficientes’. O objetivo primordial é a integração de todos ao trabalho e à vida social digna e verdadeiramente humana”. (COCURUTTO, Ailton. **Os princípios da dignidade da pessoa humana e da inclusão social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 83).

<sup>71</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 1º Rio De Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 1132.

Por atender a população mais carente a assistência social possui duas características principais, a saber, a gratuidade e a necessidade<sup>72</sup>. Assim, o último subsistema arquitetado pelo poder constituinte de 1988, previsto nos artigos 203 e 204, prescinde da necessidade de contribuição específica pelo usuário, ponto em que se assemelha ao subsistema da saúde e deverá ser prestada somente a quem dele necessitar, o que torna inevitável a comprovação da miserabilidade do usuário.

A assistência social recebeu regulamentação pela Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social) que adota modelo semelhante ao do SUS, ou seja, um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nesse sistema todos os entes federativos deverão elaborar políticas sociais de caráter assistencial com intuito de promover a dignidade humana.<sup>73</sup>. Dentre os benefícios da área assistencial, destaca-se o Benefício Assistencial de Prestação Continuada, com previsão constitucional no artigo 203, inc. V. Trata-se da garantia de renda de 01 (um) salário mínimo aos deficientes e idosos que não conseguem prover sua subsistência, nem têm aprovada por sua família<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Nesse sentido: “O caráter da necessidade direciona as prestações para os mais pobres e vincula a assistência ao conceito de mínimo existencial, fundado na dignidade da pessoa humana, à liberdade real e à igualdade de chances. Suas prestações não se destinam a garantir o bem-estar, a ‘vida boa’, mas sim fornecer condições básicas de vida àqueles que mais precisam e se encontram em situação de miséria. A necessidade é, portanto, um fator limitador da característica da universalidade: a universalidade na assistência não é plena, pois suas prestações são direcionadas aos mais pobres. Ela deve ser entendida de outra forma, como impossibilidade de escolha de critérios discriminatórios, por exemplo, por categoria profissional, para entrega de benefícios”. (Ibidem, p. 1132).

<sup>73</sup> Artigo 6º da Lei nº 8.742/93: “A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) § 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) § 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) § 3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)”.

<sup>74</sup> Ao criticar a forma como as políticas assistenciais são conduzidas no Brasil, Fábio Giambiagi exemplifica como essa categoria de benefício pode desestimular a participação da população na Previdência Social: “Não podemos encerrar o tratamento dessas questões sem abordar a questão dos incentivos. No Capítulo 11, mostramos na Tabela 11.2 como o grau de formalização era baixo entre as pessoas com menores rendimentos. Em parte, isso é perfeitamente compreensível, uma vez que nesses estratos o sacrifício de abrir mão de uma parte da renda para contribuir para o INSS é, em termos relativos, maior – no sentido de que uma pessoa que ganha R\$5.000,00 não deixa de comer para contribuir para o INSS, ao passo que quando se ganha R\$350,00, o uso de

Finalmente, tem-se no contexto da Seguridade Social o subsistema da **previdência social** que será o tratado especificamente a partir do próximo capítulo. Ressalta-se, por fim, que a Seguridade Social depende não só dos elementos constitutivos presentes na Constituição Federal de 1988, mas também deve ser promovida através de políticas públicas a serem implantadas pelos poderes públicos em nível infraconstitucional. Ademais, como os direitos sociais também são direitos fundamentais, o sistema desenhado pelo poder constituinte de 1988 deve, a cada dia, ser ampliado de modo a tornar acessível a toda população brasileira os serviços e benefícios ofertados pela seguridade social.

### **1.3 - A PREVIDÊNCIA SOCIAL: ASPECTOS GERAIS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

Como visto, a Previdência Social foi constituída como pertencente à categoria de direitos fundamentais no Brasil, após 1988, tanto pela consagração de dispositivos regulamentadores do sistema de proteção social na Constituição Federal, como também pelo fato de direcionar a atuação dos poderes públicos, no sentido de dar efetividade às políticas relacionadas à garantia de um patamar mínimo de proteção à população.

Com efeito, na estruturação do sistema protetivo de Seguridade Social, a previdência está ligada à saúde e à assistência social; cada um dos subsistemas têm características próprias, mas todos possuem como objetivo a cobertura das situações de risco social, evitando que a população fique desprotegida de recursos financeiros e de serviços indispensáveis à sua sobrevivência.

Os benefícios e serviços oferecidos pela Previdência Social, por serem prestações sociais, dependem da captação de recursos financeiros (contribuições), o que é essencial para assegurar o cumprimento das determinações constitucionais no campo da Seguridade Social. Daí surge a justificativa utilizada pelo Estado para intervenção na economia.

---

cada centavo deve ser medido. Por outro lado, sendo realistas, se o Estado garante um benefício assistencial de um salário mínimo a qualquer pessoa com insuficiência de renda aos 65 anos, por que alguém que tem uma renda de um ou dois salários mínimos vai contribuir sobre R\$350,00 durante pelo menos 15 anos ao INSS, se tem garantia de que, mesmo sem nunca ter contribuído, terá direito à mesma renda e à mesma idade que no caso de fazer contribuições por todo esse tempo? Se a pessoa tiver a possibilidade de não contribuir, a lógica microeconômica é de que ela realmente não irá fazê-lo". (GIAMBIAGI, Fábio. **Reforma da previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 165).

De fato, o Estado de bem-estar social, modelo oposto ao Estado neoliberal<sup>75</sup>, preocupa-se com a garantia de uma estrutura de proteção coletiva por meio da criação e implantação de políticas públicas que visem a diminuição da desigualdade social, com programas que assegurem maior distribuição das riquezas entre a população. Por certo que a Seguridade Social, mormente no campo da previdência, busca atingir tal objetivo no Brasil<sup>76</sup>.

Nessa perspectiva, a Previdência Social auxilia na redução das desigualdades regionais do país, na medida em que funciona como instrumento de redistribuição de renda, com a retirada de recursos de regiões mais desenvolvidas para o pagamento de benefícios em regiões mais pobres da nação. De acordo com estudo do IPEA, a Previdência Social é a principal responsável pela transferência de renda entre os municípios haja vista que em algumas regiões o montante arrecadado a título de contribuições sociais permite o pagamento dos benefícios de pessoas que vivem em áreas onde a arrecadação é baixa.

Estudo do Ipea mostra que Previdência Social reduz desigualdades regionais - A Previdência Social ajuda a reduzir as desigualdades regionais no Brasil. É o que aponta o estudo *Previdência Social e Distribuição Regional de Renda*, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Marcelo Caetano, economista do Ipea e autor do estudo, explica que a pesquisa procurou focar a distribuição de renda regional entre os municípios brasileiros. Foram utilizados dados municipais referentes à arrecadação e à despesa previdenciária, ao Produto Interno Bruto (PIB) municipal, à quantidade e proporção de idosos na população, ao PIB per capita e ao

<sup>75</sup> Verifica-se que as políticas públicas dos Estados preocupados com a promoção do bem-estar social receberam duras críticas do modelo de Estado neoliberal na medida em que dependiam da intervenção no mercado como meio de garantir a promoção dos direitos sociais: “A tese neoliberal consiste, grosso modo, em que só o Estado mínimo pode propiciar uma administração racional da escassez. Administração que opera através de critérios calculáveis de acordo com as leis do mercado e não patrimonialistas, que por isso mesmo recuperem a autoridade governamental que estaria sendo perdida. Nesse ideário, a intervenção estatal no mercado se reserva a retificar as tentativas (monopolistas) de coibir seu livre funcionamento, que tenderia a gerar, pelos mecanismos concorrenenciais que lhe são próprios, o aumento da prosperidade geral indispensável à estabilidade política e social. A redução dos direitos viabilizaria redução dos impostos, estímulo ao investimento produtivo, aumento da produtividade, geração de empregos, elevação de salários, barateamento de bens e serviços pela concorrência, aumento do consumo. Portanto, prescindindo dos direitos sociais no padrão proporcionado pelo Estado de Bem-Estar, a incorporação dos subalternos realizar-se-ia pela via da integração aos mercados de trabalho e de consumo”. (LEITE, Márcia da Silva Pereira. Políticas sociais e cidadania. In: **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, p.117-131, 01 jan. 1991, p. 126).

<sup>76</sup> O trecho extraído da Revista Panorama da Previdência Social Brasileira comprova essa afirmação: “Um dos principais impactos sociais do RGPS é a redução da pobreza no País. Em 2007, 56,87 milhões de pessoas em situação de pobreza considerando rendas de todas as fontes, número que chegou a 79,10 milhões quando excluídos todos os rendimentos oriundos da Previdência Social. Isso significa que as transferências previdenciárias foram responsáveis pela retirada de aproximadamente 22,23 milhões de pessoas, de todas as faixas etárias, da condição de pobreza. [...] O papel social desse regime também envolve a melhoria da distribuição de renda e o fomento ao desenvolvimento na zona rural. Para que se tenha uma noção da dimensão desse papel, a transferência de renda previdenciária é maior que o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 63,7% dos municípios do país.” (**Panorama da Previdência Social brasileira** – 2. ed. – Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS, 2007, p. 28/30).

benefício previdenciário médio. O estudo revela que a Previdência Social funciona como instrumento de redistribuição de renda, retirando recursos, por meio de contribuições previdenciárias, das regiões mais ricas para repassá-los, mediante pagamento de benefícios, para as regiões mais pobres. ‘A estatística mostrou que a Previdência Social, de fato, serve como mecanismo de redistribuição de renda do ponto de vista regional. Você vê que os municípios mais ricos acabam por transferir renda para os municípios mais pobres por meio da previdência’, explica Caetano. Marcelo explica que municípios como São Paulo e Rio de Janeiro, considerados ricos, arrecadam contribuições previdenciárias em montante maior do que aquilo que recebem de benefícios. Já diversos municípios do interior, mais pobres, arrecadam pouco, mas recebem uma quantidade de benefícios previdenciários muito alta. ‘A Previdência Social está servindo para transferir renda dos municípios mais ricos para os mais pobres’, afirma<sup>77</sup>.

Entretanto, esse fenômeno deve ser observado com cuidado, pois cria uma dependência financeira das regiões com menor arrecadação no que se refere ao pagamento de benefícios previdenciários para manutenção de suas economias. Com isso, ao invés de se desenvolverem economicamente, por meio da criação e ampliação da indústria e da agricultura, tais municípios ficam na dependência do governo central responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários.

[...] ‘Um aspecto preocupante é que o grande mecanismo de redistribuição de renda passa a ser a Previdência Social. Nesse aspecto, é ruim, porque você não está criando condições para esses municípios, no futuro, passarem a não depender mais do governo’, avalia Caetano. Marcelo acredita que o ideal seria que os municípios mais pobres conseguissem desenvolver indústrias e atividades agropecuárias locais para que pudessem, não por meio de um serviço de transferência do governo, mas pelo próprio esforço, garantir geração de renda. A solução, segundo o pesquisador, seria conjugar políticas de curto prazo, como a própria Previdência Social e o Bolsa Família, a políticas de desenvolvimento de longo prazo, que dêem condições para que os municípios desenvolvam renda por conta própria, sem dependência do Poder Público. ‘É interessante para identificar que a Previdência Social, de fato, atua na redução de desigualdades regionais de renda, mas, com certeza, não seria a política mais adequada para fazer redistribuição de renda regional’, destaca o especialista<sup>78</sup>.

Ressalta-se, ainda, que a Previdência Social, além dos demais princípios que estruturam a Seguridade Social presentes na Constituição de 1988, encontra-se fundamentada na promoção do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III da CF/88) e na

<sup>77</sup> Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2008-01-08/estudo-do-ipea-mostra-que-previdencia-social-reduz-desigualdades-regionais>, acesso em 10 de agosto de 2013.

<sup>78</sup> Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2008-01-08/estudo-do-ipea-mostra-que-previdencia-social-reduz-desigualdades-regionais>, acesso em 10 de agosto de 2013.

determinação de que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é a construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I da CF/88)<sup>79</sup>.

Nessa linha, a dignidade da pessoa humana, fundamento da República e, por conseguinte, da Previdência Social, garante a manutenção de benefícios e serviços para proteção de determinadas contingências sociais. Por outro lado, o limite financeiro dos recursos captados pelo Estado representa uma barreira à expansão das políticas públicas nessa área, o que exige uma administração eficiente do regime de previdência no sentido de garantir que o resultado da arrecadação seja efetivamente revertido para a população segurada.

Além disso, a dignidade da pessoa humana não pode ser entendida apenas sob o aspecto de fornecimento de benefícios (prestações pecuniárias), mas sim como provedora do desenvolvimento pessoal de forma global. Com isso, as ações da Previdência Social devem visar o futuro, de forma a possibilitar a promoção da personalidade de cada segurado, garantindo além do mínimo financeiro, necessário para a sobrevivência nos momentos de contingência, as condições de aprimoramento de suas potencialidades<sup>80</sup>.

Como o direito à Previdência Social é obtido pela troca do trabalho, isto é, depende, em regra, do exercício de uma atividade remunerada; depreende-se que esse subsistema tem um aspecto de seguro, fato que lhe atribuiu um forte caráter comutativo, diferentemente da Saúde e da Assistência Social, cuja garantia se estende a todo e qualquer cidadão,

---

<sup>79</sup> Sobre o valor social do trabalho, como princípio constitucional previdenciário destaca-se: “A economia globalizada com vistas à obtenção do lucro a qualquer preço, desprezando aqueles que trabalham, é motivada por interesses distintos. As condições econômicas, sociais e culturais daqueles que detêm o controle da economia são naturalmente superiores e, por isso, desiguais, se comparadas com aqueles que apenas colaboram com a força do seu trabalho para a economia de uma determinada sociedade. Sob estes aspectos, os trabalhadores sempre se encontrarão em situação inferior. A precarização das condições de vida e do ambiente de trabalho, reduzindo a capacidade dos trabalhadores à condição de sobreviventes ou à miséria, não compatível com a noção ‘valor social do trabalho’ a que se refere à Constituição. O trabalho deve ser fator de inclusão social. É neste ponto que se fundamenta a intervenção do Estado nas relações jurídicas privadas: garantir condições equânimes da vida em sociedade, dando tratamento desigual aos desiguais, não se perdendo de vista o equilíbrio jurídico e tratamento igualitário. O valor social do trabalho estampado na Constituição nada mais é do que uma proteção juridicamente garantida aos trabalhadores, suprindo a sua condição de hipossuficiente na relação laboral”. (PANCOTTI, Luiz Gustavo Boiam. **Os conflitos de princípios constitucionais na tutela de benefícios previdenciários**. São Paulo: LTr, 2009, p. 92).

<sup>80</sup> Exemplo desse tipo de ação no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ocorre no caso da reabilitação profissional, oportunidade em que o segurado por conta da perda de parte de sua capacidade para o trabalho, geralmente em razão de amputação como consequência de um acidente, é reinserido no mercado de trabalho, após passar por um processo de aprendizado de uma nova profissão. Além do direito ao recebimento do benefício de auxílio-doença, durante o treinamento, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) pode adquirir próteses no caso de perda de membros. Assim, ao invés de aposentar o segurado, prefere mantê-lo ativo, o que, sem dúvida, preserva sua a dignidade individual. A visão desse serviço oferecido pelo RGP não é apenas econômica, ou seja, pagar uma aposentadoria, mas sim a de potencializar as capacidades individuais, mesmo depois de um evento que retirou parte da capacidade para o trabalho.

independentemente de contribuição, decorrente de uma forte solidariedade social e que resulta em uma perspectiva mais distributiva.

Desse modo, a análise específica do subsistema da Previdência Social revela que ele foi arquitetado de forma peculiar aos outros subsistemas, notadamente no que se refere à necessidade de contribuição<sup>81</sup> e a criação de uma estrutura em âmbito federal responsável pela administração do regime.

A Previdência Social está prevista na Constituição Federal nos artigos 201 e 202, inserida no capítulo referente à Seguridade Social e dentro do título destinado à Ordem Social. Tem como objetos a cobertura dos seguintes riscos: doença, invalidez, morte, acidente, velhice e reclusão, além da proteção à maternidade e ao desemprego involuntário.

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidente do trabalho, velhice e reclusão; II – ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda; III – proteção à maternidade, especialmente à gestante; IV – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; V – pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiros e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202. (redação originária)

Como regra, a Previdência Social exige contribuição específica do segurado para que lhe seja possível acessar o rol de benefícios e serviços ofertados pelo regime. Daí se afirmar que ela se estrutura com base na inafastabilidade da contribuição, que é o elemento essencial de acesso à atual cobertura previdenciária no Brasil.

Nesse sentido, o regime geral é de filiação compulsória, ou seja, uma vez desenvolvida atividade laborativa, com previsão de enquadramento, passa o trabalhador a ser considerado

---

<sup>81</sup> A origem das características elementares da Previdência Social brasileira (caráter contributivo e filiação obrigatória) pode ser encontrada no Modelo Bismarckiano: “O primeiro ponto, fundamental para o estudo previdenciário, ocorreu na Alemanha, em 1883, durante o governo do Chanceler Otto Von Bismarck. O Parlamento aprovou o inédito projeto sobre seguro de doença, o qual foi seguido pelo seguro de acidentes de trabalho (1884) e pelo seguro de invalidez e velhice (1889). A proposta foi apresentada ao *Reichstag*, propositalmente, em fevereiro de 1881, visando angariar força para as eleições que se aproximavam, e devido à falta de conflitos externos ou outros motivos de conquista política, o seguro social seria a garantia de maioria no parlamento. Bismarck, apesar de ferrenho defensor da liberdade privada e da não intervenção estatal na economia, ressentia-se com a insatisfação dos trabalhadores, provocada pelas condições precárias de labor durante a Revolução Industrial, ao mesmo tempo em que buscava uma forma de aplacar os movimentos socialistas. Tão logo as regras protetivas foram concluídas, Bismarck perde o interesse sobre o assunto, haja vista já ter exaurido sua utilidade política. Foi a gênese da proteção garantida pelo Estado, funcionando este como arrecadador de contribuições exigidas compulsoriamente dos participantes do sistema securitário. Aí temos as duas grandes características dos regimes previdenciários bismarckianos: contributividade, especialmente por parte de empregados e empregadores, além de compulsoriedade de filiação, tanto no sentido do ingresso coercitivo como pré-requisito à obtenção de benefícios.” (IBRAHIM, Fábio Zambitte, **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. Niterói/RJ: Impetus, 2011, p. 72/73)

segurado obrigatório do regime, devendo, desse modo, verter contribuições ao regime. Os pilares da Previdência Social são o caráter contributivo e a filiação involuntária, tendo como segurados os trabalhadores da iniciativa privada e os funcionários públicos<sup>82</sup>.

A Constituição Federal permitiu, também, que fossem criados outros regimes de previdência, que ao lado dos modelos básicos obrigatórios (RGPS e RPPS's), pudessem garantir a expansão da proteção social no país. Trata-se da previdência complementar de caráter privado e de filiação facultativa, tais planos são oferecidos pelas instituições financeiras e pelos fundos de pensão com o objetivo de ampliar a proteção dos regimes obrigatórios<sup>83</sup>.

A previdência complementar se divide em duas espécies, a de caráter aberto, que admite a filiação de qualquer pessoa, e a fechada, também denominada de fundo de pensão, cujo requisito para filiação é pertencer à determinada categoria de trabalhadores de uma empresa ou vinculados a uma profissão, como advogados (OABPREV/MG)<sup>84</sup>.

As entidades abertas, nos termos da Lei Complementar nº 109/2001, são constituídas sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário, concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas, independentemente da profissão, residência ou idade. Tais entidades abertas de previdência complementar ou EAPC também podem ser sociedades seguradoras do ramo de vida, desde que autorizadas, outrossim, a operar os planos de benefícios complementar. Em geral, as EAPC atuam com fins lucrativos, mas não há impedimento legal à criação de mútuos, isto é, regimes de previdência aberta sem fins lucrativos. [...] Já as entidades fechadas de previdência complementar – EFPC, ao contrário das abertas, são

<sup>82</sup> Como exceção à filiação obrigatória foi criada a categoria de segurado facultativo, ou seja, mesmo não exercendo atividade que obrigue à filiação ao regime tem a opção de se filiar, como exemplo dessa espécie de segurado: a dona-de-casa, o estudante, o estagiário bolsista, o síndico não remunerado e o desempregado, tal possibilidade de contribuição ao regime previdenciário está relacionada ao princípio da universalidade de cobertura e de atendimento (art. 194, parágrafo único, inciso I da CF/88). Como exceção ao caráter contributivo, foi criada a figura do segurado especial, que mesmo sem verter contribuições ao regime, poderá usufruir dos benefícios; como exemplo dessa categoria de segurado pode-se citar: o pequeno produtor rural, o índio, o pescador artesanal e o extrativista vegetal; para que accessem o plano de benefício do Regime Geral de Previdência (RGPS) devem comprovar o exercício da atividade laborativa pelo período mínimo equivalente ao exigido para a carência do benefício. Ressalta-se que o segurado especial deve recolher ao RGPS 2,1% de contribuição incidente sobre a nota fiscal da comercialização da produção, quando isso ocorrer.

<sup>83</sup> Lei nº 8.213/91 – “Art. 9º À Previdência Social compreende: I - o Regime Geral de Previdência Social - RGPS; II - o Regime Facultativo Complementar de Previdência Social. § 1º O Regime Geral de Previdência Social - RGPS garante a cobertura de todas as situações expressas no art. 1º desta Lei, exceto a de desemprego involuntário, objeto de lei específica. § 2º O Regime Facultativo Complementar de Previdência Social será objeto de lei específica”.

<sup>84</sup> Informação extraída do sítio eletrônico do Ministério da Previdência Social releva que no Brasil, no primeiro trimestre de 2013, existiam 324 entidades de previdência complementar fechadas, sendo as três maiores segundo seus ativos: PREVI/BB, PETROS e FUNCEF (Disponível em: [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1\\_130625-115648-562.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_130625-115648-562.pdf), p. 5 e 7, acesso em 31 de agosto de 2013).

somente acessíveis aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial. [...] As entidades fechadas, já que desprovidas de finalidade lucrativa, ao contrário das abertas, são constituídas sob a forma de fundação ou sociedades civil. A finalidade lucrativa é outra distinção relevante entre as entidades abertas e as fechadas de previdência complementar<sup>85</sup>.

Cabe destacar que o trabalhador enquadrado como segurado obrigatório não pode abandonar o regime geral para contribuir apenas para o regime complementar, neste caso deve permanecer contribuindo para o regime obrigatório em concomitância com o regime privado. Assim, mediante a previdência complementar possibilitou-se a participação da iniciativa privada na atividade securitária. Contudo, o Estado reserva-se o direito/dever de fiscalizar essas instituições como meio de assegurar a boa gestão dos recursos aplicados pelos trabalhadores<sup>86</sup>.

Outro modelo de regime previdenciário com previsão constitucional é o regime próprio, também de caráter obrigatório, responsável pela proteção dos servidores públicos estatutários<sup>87</sup>, isto é, aqueles que adquirem estabilidade no serviço público. Neste caso, não serão acobertados pelo regime geral, mas sim pelo regime de previdência criado no âmbito do ente federativo em que desenvolvem seu trabalho<sup>88</sup>.

Relativamente à forma de captação das contribuições, pode-se adotar dois modelos básicos, a saber, o sistema de repartição simples e o de capitalização. No primeiro, toda a contribuição arrecadada é destinada ao pagamento dos benefícios, não há reserva de recursos, nem formação de poupança, a lógica da solidariedade predomina, sendo que existe um forte pacto entre as gerações, pois os ativos financiam o pagamento dos inativos.

De outro lado, o sistema de capitalização, determina a formação de uma poupança individual, isto é, cada trabalhador vai efetuar cotizações que são depositadas em uma conta para o posterior pagamento do benefício. A previdência privada adota o modelo de

---

<sup>85</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte, **A previdência social no estado contemporâneo:** fundamentos, financiamento e regulação. Niterói/RJ: Impetus, 2011, p. 94/96.

<sup>86</sup> A fiscalização dos regimes complementares de previdência é de competência da SUSEP (Superintendência de Seguros Privados), quando se trata de previdência aberta, e da PREVIC (Superintendência Nacional de Previdência Complementar), no caso de regimes fechados; ambas são autarquias criadas especificamente para essa função.

<sup>87</sup> No Brasil, a União, os Estados e o Distrito Federal instituíram regimes próprios de previdência social, mas nem todos os municípios fizeram-no, por isso seus servidores estatutários são segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), na condição de empregados.

<sup>88</sup> Como exemplos de regimes próprios pode-se citar o IPSEMG, responsável pela proteção dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, e o IPREMU, que por sua vez dá cobertura aos servidores do Município de Uberlândia.

capitalização, ao passo que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no Brasil, o de repartição simples.

No regime de repartição, os segurados contribuem, em regra, para um fundo único, responsável pelo pagamento de todos os beneficiários do sistema. Dentro deste regime, há o conhecido pacto intergeracional, isto é, os trabalhadores de hoje custeiam os benefícios dos aposentados atuais, dentro do mesmo exercício. Este regime tem sido criticado por ser extremamente influenciado pelo envelhecimento da população, pois, à medida que se observa a inversão da pirâmide etária, um maior número de idosos irá depender de um menor número de jovens para a manutenção de seus benefícios. Tal sistema é também muito influenciado pelas taxas de natalidade de um país, e pela expectativa de vida de seus componentes. A correlação costuma ser feita com incentivo ao aumento da natalidade e modificações nos requisitos para obtenção dos benefícios, como aumento do limite de idade ou redução dos valores pagos. No regime de capitalização, os recursos arrecadados com contribuições são investidos pelos administradores do fundo, tendo em vista o atendimento das prestações devidas aos segurados futuramente, ou seja, os valores pagos no futuro variarão de acordo com as taxas de juros obtidas e a partir das opções de investimentos dos administradores. Aqui, não há o financiamento entre gerações, ao menos, diretamente<sup>89</sup>.

Quando preenchidos os requisitos para o pagamento do benefício, a Constituição Federal assegura que **nenhuma prestação que substitua a renda do trabalhador** será inferior a um salário mínimo, por força do art. 201, §5º. Por outro lado, cumpre destacar que nem todos os benefícios substituem a remuneração do trabalhador e, por isso, podem ser concedidos em valor inferior ao salário mínimo<sup>90</sup>.

Exige-se, bem assim, que os salários de contribuição sejam corrigidos monetariamente quando da apuração do valor do benefício (art. 194, §4º da CF/88), evitando-se distorções entre o valor efetivamente pago pelo segurado e o benefício a ser recebido. E, após a concessão do benefício, este deve ser reajustado de forma a preservar o valor real, conforme estabelecido pela legislação, para evitar a perda do poder aquisitivo do beneficiário (art. 194, §2º da CF/88)<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> IBRAHIM, Fábio Zambite, **A previdência social no estado contemporâneo:** fundamentos, financiamento e regulação. Niterói/RJ: Impetus, 2011, p. 172.

<sup>90</sup> É o caso do auxílio-acidente e do salário-família, estas prestações podem ter valor inferior ao salário mínimo, pois não substituem a renda do segurado.

<sup>91</sup> A esse respeito importante destacar: “Como amplamente divulgado pela mídia, e mesmo vivenciado pelos brasileiros mais idosos, a normatização previdenciária infraconstitucional brasileira primou, nos anos anteriores a 1988, por agravar a situação de aposentados e pensionistas, por meio de diversos subterfúgios, como, por exemplo, a concessão de aposentadorias por meio da média de salários sem a correlação monetária plena, o que, em um país com índices vergonhosos de inflação, produzia perdas elevadas. Ademais, estimulava-se o segurado a contribuir sobre valores vultuosos, criando-se a falsa expectativa de que obteria benefício no mesmo valor.

Esse detalhamento da Previdência Social na Constituição pode gerar problemas relativos à capacidade do Estado em implantar as previsões constitucionais. Pondera-se que alguns dos pontos tratados pelo constituinte poderiam ser objeto de regulamentação pela legislação infraconstitucional.

A preocupação da Assembleia Constituinte se mostrou exagerada e, muito embora não nos pareça que o movimento pudesse ser rotulado como uma continuação da insinceridade constitucional reinante até aquele momento é certo que muitas das previsões, até hoje, não produziram os efeitos devidos. Talvez tenha faltado, ao menos na matéria previdenciária, algum senso de realidade por parte do constituinte, não por ter normatizado o inalcançável, mas por ter invadido temas que seriam tratados por lei, especialmente aqueles que tratam de premissas atuariais voláteis, como idade mínima de aposentadoria tempo de contribuição. Em matéria previdenciária, o raciocínio exige análise matemática de seus fundamentos, e caso haja incremento, por exemplo, de expectativa de vida, a manutenção de equilíbrio demandará, necessariamente, majoração de contribuição, acréscimo de requisitos para a concessão do benefício ou mesmo redução de seu valor final<sup>92</sup>.

Quase dois anos da promulgação da Constituição, o Regime Geral de Previdência Social, administrado, por uma autarquia federal, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cuja competência está ligada à concessão, manutenção e revisão dos benefícios e serviços oferecidos pelo regime geral foi regulamentado infraconstitucionalmente pelas Leis nº 8.212/91 e 8.213/91. A primeira cuidou da regulamentação do custeio, ou seja, da forma como são arrecadas as contribuições. E a segunda tratou dos benefícios relativamente aos critérios de concessão, bem como do cálculo do valor a ser pago ao beneficiário, assunto do próximo capítulo.

---

Durante a fase de percepção do benefício, a redução da renda mensal era a regra, seja por achatamento do teto previdenciário, seja por ausência de reposição adequada da inflação. É certo que, na técnica previdenciária, a contribuição não possui, necessariamente, correlação exata com o benefício, a depender do maior ou menor grau de solidariedade do sistema e de seus fundamentos, a serem fixados por deliberação democrática, mas o que não se pode aceitar é o estímulo estatal, gerando a expectativa de estrita correlação custeio e benefício, para, no momento da jubilação, produzir evidente redução no benefício sob o argumento da solidariedade social. A Assembleia Constituinte foi particularmente sensível a estes temas, a ponto de incluir, no texto constitucional, a obrigatoriedade da correção monetária não só do benefício, mas também dos salários que foram utilizados para sua concessão. Até mesmo a previsão do cálculo da gratificação natalina foi constitucionalizado por esse motivo”. (IBRAHIM, Fábio Zambite, **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. Niterói/RJ: Impetus, 2011, p. 139).

<sup>92</sup> Ibidem, p. 138.

## **CAP. 02 - DESAFIOS E AJUSTES NA SEGURIDADE SOCIAL: O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO PÓS-1988**

### **2.1 OS DESAFIOS E PRIMEIROS AJUSTES: NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS REGULAMENTADORAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, um dos desafios foi reestruturar o sistema previdenciário segundo as novas diretrizes constitucionais estabelecidas, já que no período imediatamente posterior à promulgação da Carta Magna permaneceram vigentes as regras previstas no Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979.

Com efeito, o estabelecimento dos princípios ligados à seguridade social, bem assim aqueles relacionados especificamente à previdência na Constituição Federal de 1988 exigiu a adequação da legislação aos novos ditames constitucionais. Isso ocorreu, em 1991, oportunidade em que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foi regulamentado pelas Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, que tratam respectivamente do custeio (arrecadação) e dos benefícios do referido regime.

Optou-se pela regulamentação em separado do RGPS, a primeira lei (8.212) cuidou dos aspectos relativos ao financiamento do sistema. Nos artigos 1º ao 9º delineou os princípios da seguridade social, seus subsistemas e sua forma de organização. A partir do artigo 10 cuidou especificamente dos temas vinculados ao financiamento da seguridade social, estabelecendo: as fontes de custeio; os contribuintes (segurados, empresas e equiparados à empresa); as categorias de segurados do RGPS; as alíquotas de contribuição; os prazos para pagamento, isto é, toda a sistemática de arrecadação das contribuições sociais.

A Lei nº 8.213/91 disciplinou os critérios para concessão dos benefícios do RGPS. Inicia a redação ao tratar dos princípios que estruturam a previdência social para, a partir do artigo 15, estabelecer os pressupostos necessários para o deferimento das prestações previdenciárias, dentre os quais se destacam: a qualidade de segurado; a qualidade de dependente; a carência; bem como estabeleceu os critérios ligados à apuração dos valores devidos quando do preenchimento dos requisitos pelos beneficiários. Também regulamenta todos os benefícios devidos aos segurados e dependentes do RGPS, inclusive os respectivos fatos geradores.

Ao todo foram regulamentadas 10 (dez) espécies de prestações previdenciárias, quais sejam: aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de contribuição (serviço); aposentadoria especial; auxílio-doença; auxílio-acidente; auxílio-reclusão; salário-família; salário-maternidade e pensão por morte. A lei em exame regulamentou também o serviço social e a reabilitação profissional, que são serviços oferecidos aos dependentes e segurados do regime geral.

Dentre as várias mudanças que ocorreram após a edição da Lei nº 8.213/91, pode-se destacar a regulamentação da redução do fato gerador para a concessão da aposentadoria por idade no caso dos trabalhadores rurais e a instituição da garantia do valor de 01 (um) salário mínimo para esses segurados<sup>93</sup>.

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu as diretrizes para uma reforma do sistema da seguridade social a ser regulado por uma lei ordinária. Aquelas diretrizes requeriam, entre outras coisas, que os benefícios dos trabalhadores rurais estivessem ampliados para as mulheres que não eram chefes da casa; que nenhum benefício fosse inferior a um salário mínimo; e que a idade mínima da elegibilidade para receber o benefício, entre trabalhadores rurais, fosse reduzida. Para os homens trabalhadores rurais houve redução na idade mínima da elegibilidade de 65 para 60 anos de idade e aumento nos benefícios de 50% para 100% de um salário mínimo. As mulheres trabalhadoras rurais foram beneficiadas pela redução na idade mínima da elegibilidade, de 60 para 55 anos, e pelo fim da limitação de um aposentado por domicílio, o que permitiu geralmente mulheres casadas terem acesso aos benefícios<sup>94</sup>.

Em relação aos regimes próprios coube a cada ente da federação estabelecer as regras com base nas premissas constitucionais, bem assim a responsabilidade pela criação dos órgãos gestores dos regimes. No âmbito federal, essas regras foram estabelecidas pela Lei nº 8.112/90, que cuida do estatuto dos servidores públicos federais.

De fato, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112/90), além de regulamentar as regras para a concessão dos benefícios do RPPS para os servidores da União, em consonância, por óbvio, com o que foi estabelecido na CF/88; cuidou, também, das normas ligadas à relação de trabalho estabelecida entre o Estado e seus servidores públicos, a saber: formas de ingresso e desligamento do cargo público; direitos, vantagens e deveres inerentes ao exercício da função; procedimentos de apuração de transgressões funcionais e as penalidades a serem aplicadas.

<sup>93</sup> RAMOS, Marília Patta e Silvio Cezar Arend. O impacto da reforma da previdência social rural brasileira nos arranjos familiares: uma análise para entender a composição dos domicílios dado o aumento da renda dos idosos. In: **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 67-86, jan./jun. 2012, p. 68.

<sup>94</sup> Ibidem, p. 69/70.

Por outro lado, a recente regulamentação dos direitos e deveres dos segurados dos regimes públicos de previdência (RGPS e RPPS's), por conta da elaboração das Leis nº 8.112/90, 8.212/91 e 8.213/91, não impediu que um intenso processo de reforma desses direitos fosse levado a cabo. Tal fenômeno ocorreu em razão da realidade econômica e política da década de 1990, cuja característica marcante é a adoção de modelos neoliberais. Dessa maneira, à ineficiência em se garantir a efetividade da ordem legal somou-se a fragilidade do aparelho estatal, fato que gerou a corrosão dos serviços públicos<sup>95</sup>.

Com isso se instaura um dualismo entre a proteção do indivíduo (cidadão) e a opção pelo mercado.

O mercado é uma instituição mais modesta do que o Estado. É um mecanismo de coordenação baseado na competição. Dispensa, portanto, a definição de metas ou de objetivos, porque os padrões vão sendo definidos pelos concorrentes no processo competitivo. Mais do que isso, o mercado dispensa a autoridade, o poder administrativo de definir as metas e estabelecer meios. Cada empresa, cada indivíduo, é um concorrente que toma suas decisões de forma independente. [...] Tanto ou mais do que o Estado, entretanto, essa instituição maravilhosa que é o mercado é imperfeita. Muito imperfeita, porque cega aos valores políticos e humanos fundamentais – à liberdade, à justiça, à proteção do ambiente. E cega mesmo à eficiência econômica que a justifica. Em certos momentos o mercado se torna incrivelmente ineficiente – em especial nos momentos de crise. A crise econômica é essencialmente o fracasso do mercado. É o momento em que o mercado deixa de coordenar para descoordenar, para estabelecer a desordem. E não poderia deixar de ser de outra forma, já que o mercado é o reino da economia, e, como vimos, a economia é o reino da necessidade, não da liberdade<sup>96</sup>.

Nessa perspectiva, a crise do Estado de bem-estar impôs como diretriz a adoção das políticas neoliberais<sup>97</sup>. Ou seja, se na década anterior duas forças tentavam se estabelecer no cenário político nacional de um lado o nacional-desenvolvimentismo e de outro o

---

<sup>95</sup> DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. In: **Lua Nova**, nº 45, 1998, p. 32.

<sup>96</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. In: **Estudos Avançados**, 23 (66), 2009, p. 13/14.

<sup>97</sup> “O neoliberalismo é a ideologia que os ricos usaram no final do século XX contra os pobres ou os trabalhadores e contra um Estado democrático social. É uma ideologia eminentemente reacionária, portanto. É uma ideologia que, apoiada na teoria econômica neoclássica das expectativas racionais, no novo institucionalismo, na teoria da escolha pública, e nas formas mais radicais da escola da escolha racional, montou um verdadeiro assalto político e teórico contra o Estado e os mercados regulados nos últimos 30 anos. Em consequência, se compararmos esses 30 anos com os imediatamente anteriores, veremos que, nos países ricos, as taxas de crescimento foram menores, aumentou a instabilidade econômico-financeira e a renda concentrou-se nos 2% mais ricos da população, e, para os países em desenvolvimento que aceitaram essa ideologia – o consenso de Washington -, as taxas de crescimento foram insuficientes para o *catching up*.” (Ibidem, p. 10).

neoliberalismo, o último saiu vitorioso e foi o responsável pela condução das políticas econômicas ao longo dos anos 90. Nesse sentido:

A crise de hegemonia do pacto de dominação tem também uma dimensão de crise ideológica. Durante os anos 1980, as forças até então acomodadas na aliança desenvolvimentista – aliança que nunca foi estática – dividem-se, grosso modo, em duas grandes posições: por um lado, as que perseveram no nacional-desenvolvimentismo e, por outro, as que aderem à perspectiva neoliberal. Mas, ao longo da década, forças sociopolíticas importantes do partido desenvolvimentista vão se convertendo, de um ou outro modo, ao neoliberalismo internacionalmente hegemonic. Em especial, grande empresariado industrial desenvolvimentista, desde a Nova República, vai se incorporando ao partido liberal, bloco sociopolítico heterogêneo, que se fortalece, conquista posições na esfera político-institucional, mas encontra dificuldades para alterar as relações entre Estado, mercados e sociedade e recriar, ao seu modo, o poder político desestruturado com a crise do modelo nacional-desenvolvimentista<sup>98</sup>.

Contudo, nesta nova realidade político-econômica:

[...] a perspectiva neoliberal caracterizou-se pela ambivalência, adotando a ideologia de Estado mínimo, mas favorecendo a prática de conceder ao Estado um forte poder discricionário, concentrando capacidade de decisão na alta tecnocracia estatal. Portanto, o que se verificou foi a persistência da tática privilegiada pelo modelo burocrático-autoritário, que consistiu em criar dentro da máquina burocrática agências ou núcleos dotados de alta capacidade técnica e insulados da sociedade e da instância político-partidária<sup>99</sup>.

Assim, as mudanças deveriam ser promovidas para que os mercados se autorregulassesem, o regime estatal rígido fosse substituído pelo regime mutante e flexível das regras de mercado.

Em síntese, a utopia neoliberal exalta as virtudes abstratas dos mercados, dos prêmios aos mais aptos, da competitividade, da eficiência, das ganâncias, dos direitos de propriedade, e da liberdade de contratação. Critica, em contrapartida, a intervenção estatal e a própria política, taxando-as de perniciosas e ineficientes. Assim se articulam as teses e se prepara o salto à ideia de que os mercados constituem o miolo de um sistema social ideal, automático, o qual garanta o bem-estar e a prosperidade<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> IANONI, Marcos. Políticas públicas e Estado: o Plano Real. In: **Lua Nova**. São Paulo, 78: 143-183, 2009, p. 151/152.

<sup>99</sup> DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. In: **Lua Nova**, nº 45, 1998, p. 46.

<sup>100</sup> IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. In: **Revista de Economia Política**. Vol. 31, nº 2 (122), 2011, p. 239/240.

Com isso, o foco reformista se volta para as privatizações com a consequente diluição das fronteiras entre o público e o privado, ou seja, pela apropriação dos recursos públicos por interesses particulares. Disso decorre uma aproximação dos vínculos entre as elites estatais e empresariais, o que criou um contexto onde predominou a subordinação do público ao privado<sup>101</sup>. E não foi de outra forma que ocorreu a reforma na previdência social.

As pressões pela reforma da previdência social responderam a uma estratégia de mercantilização da seguridade social, ou seja, a um processo de privatização. Assim, a previdência se converte em um produto, a compor o portfólio de bancos e seguradoras, no caso das entidades privadas, ou passa a depender dos investimentos rentáveis, sem compromisso com o desenvolvimento social, no caso dos fundos de pensão. De qualquer modo, há associação – maior ou menor – ao capital internacional, pela observância das recomendações do Banco Mundial e do FMI e pela incorporação da experiência europeia e norte-americana, naquilo em que representam poder e sucesso no mercado de capitais<sup>102</sup>.

Ademais, a liberalização, com foco no controle da inflação, e as medidas de austeridade fiscal e cortes nas políticas públicas de bem-estar social completam a estratégia de mudança.

[...] os neoliberais não aceitam os preceitos que norteiam o Estado de Bem-Estar Social e, principalmente, a intervenção econômica e social do Estado para abrandar as desigualdades da sociedade. [...] Nesse contexto ideológico, suas propostas de políticas sociais tendem a ser regidas por certos princípios: em relação à maioria da população, os neoliberais propõem a substituição do critério redistributivo e igualitário próprio do *Welfare State* pelo critério individualista da capitalização, assim como a transferência das obrigações sociais do Estado para a sociedade civil, deixando ao setor privado a prestação dos serviços sociais; quanto às minorias carentes, propõem a ajuda direta do Estado, que deve ser realizada com base em políticas que definam com muita precisão as populações necessitadas. A ação estatal em relação à pobreza torna-se, assim, uma questão de eficiência e precisão na localização e na medição da miséria com propostas realmente eficazes e econômicas. Somente pela aplicação irrestrita desses critérios é que se evitárá o desperdício de recursos público, segundo a perspectiva liberal<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. In: **Lua Nova**, nº 45, 1998, p. 40.

<sup>102</sup> SILVA, Aldemir Alves da. A Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito social e o mercado. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004, p. 28.

<sup>103</sup> GROS, Denise B. Institutos Liberais, Neoliberalismo e Políticas Públicas na Nova República. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 19 nº 54, fevereiro de 2004, p. 152.

Nesse contexto, as soluções do mercado são tidas como responsáveis pela promoção do bem-estar coletivo, cabendo ao Estado apenas algumas funções e não a intensa intervenção na economia.

Em termos propagandísticos, o neoliberalismo difundiu, no Terceiro Mundo, a tese esperançosa de que o jogo livre dos mercados fecharia a brecha do atraso, ao passar não somente pela abertura de fronteiras, como também pela estabilização de preços e contas públicas. Com algum simplismo, postulou-se que o desenvolvimento exportador e de investimento estrangeiro erradicariam a pobreza crônica do subdesenvolvimento, enquanto a difusão automática das melhorias tecnológicas elevaria os padrões de vida e se inverteriam em favor da orientação mercantil das políticas públicas. De modo análogo, sublinhou-se que os mercados abertos e a transparência das transações do governo ou dos particulares colocariam um fim na procura de gastos ou privilégios desmerecidos, isto é, serviriam de antídoto eficaz contra a corrupção<sup>104</sup>.

Noutro compasso, não se pode confundir liberalismo com neoliberalismo, pois o primeiro caracterizou-se pela luta da classe média burguesa contra as oligarquias presente no Estado autocrático. E o segundo fundou-se na ideologia que contrapõe ricos e pobres, com intuito de enfraquecer o Estado democrático social<sup>105</sup>. Dessa forma, os axiomas neoliberais podem ser sintetizados:

- a) **financeirização** que se caracteriza pelo “[...] processo de criação de riqueza financeira fictícia e de apropriação de uma parte considerável dessa riqueza por financistas profissionais”<sup>106</sup>;
- b) **desregulamentação** presente na inobservância dos pactos sociais com a consequente alocação dos custos do neoliberalismo sobre os trabalhadores. Além disso, defende-se a supressão dos direitos conquistados sem qualquer contrapartida<sup>107</sup>;
- c) **flexibilização do trabalho**<sup>108</sup> em que se supõe igualdade entre as partes na relação de trabalho (empregado – empregador), fato que permitiu a livre negociação entre os envolvidos.

<sup>104</sup> IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. In: **Revista de Economia Política**. Vol. 31, nº 2 (122), 2011, p. 239.

<sup>105</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. In: **Estudos Avançados**, 23 (66), 2009, p. 20.

<sup>106</sup> Ibidem, p. 15.

<sup>107</sup> IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. In: **Revista de Economia Política**. Vol. 31, nº 2 (122), 2011, p. 243.

O Estado deve, assim, quedar-se inerte e deixar o mercado de trabalho se autorregular, já que do contrário ocorrerá aumento do índice de desemprego e da informalidade<sup>109</sup>;

d) **privatização;** e

e) **liberação do comércio.**

Com efeito, o Estado deveria se reduzir ao mínimo e deixar de interferir no processo econômico, já que os mercados se autorregulam pelo mecanismo de coordenação baseado na competição, cabe-lhe, desse modo, garantir a propriedade privada e o cumprimento dos contratos.

Interesses puramente mercantis – e, portanto, privatistas -, atentos e fiéis às recomendações do Banco Mundial e do FMI, vêm permeando, na América Latina, os embates em torno da reforma do Estado e da seguridade social. Ora, trata-se de combater o patrimonialismo que, historicamente, marcou a cultura político-institucional, postulando a recuperação do papel do Estado na gestão do interesse público, orientada pela busca de excelência na qualidade de serviços prestados ao cidadão. Isso requer investimentos na capacitação e consolidação de quadros de servidores que estejam aptos a responder pela operação de agências governamentais articuladas em uma rede de apoio ao cidadão – portador de direitos civis, políticos e sociais – caracterizada pela qualidade e resolutibilidade dos serviços prestados. O que implica, evidentemente, combater a corrupção e a ineficiência, ações que não significam a desqualificação do que se faz para justificar a redução de gastos em relação àquilo que, na realidade, não se quer fazer – entenda-se -, favorecendo o mercado<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> Relativamente à existência de normas trabalhistas destaca-se: “As críticas feitas à legislação trabalhista consolidada na CTL de 1943 apresentam argumentos em torno de sua inadequação ao desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira, o que foi agravado pelos “avanços trabalhistas” conquistados na Constituinte e incorporados à Constituição de 1988. Os estudos divulgados pelos institutos sobre esse tema enfatizam a necessidade de “liberar” os trabalhadores dos entraves trabalhistas, os quais dificultam o livre jogo do mercado, provocando desemprego e aumento da informalidade. [...] Como forma de agilizar os processos e reduzir os custos dos litígios, os institutos propõem a adoção de poucas leis, baseadas numa concepção de Direito de caráter negativo, como é o caso do Direito Civil: eliminar o poder normativo da Justiça do Trabalho como condição essencial para implantar a livre negociação entre trabalhadores e empregadores; extinguir a representação classista na Justiça do Trabalho e substituí-la por órgãos de conciliação e arbitragem sem caráter jurisdicional; e instituir o efeito vinculante nas decisões judiciais, que confere caráter de lei e de decisão judicial para os tribunais inferiores e para juízes de primeira instância”. (GROS, Denise B. Institutos Liberais, Neoliberalismo e Políticas Públicas na Nova República. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 19 nº 54, fevereiro de 2004, p. 150)

<sup>109</sup> Ibidem, p. 150.

<sup>110</sup> SILVA, Aldemir Alves da. A Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito social e o mercado. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004, p. 18/19.

Daí, ao adotar as premissas do neoliberalismo um intenso processo de reforma se instaura no Estado brasileiro. O primeiro passo é dado na direção de reduzir o campo de atuação do governo, notadamente na produção de determinados bens. O segundo, para permitir a autorregulação do sistema financeiro, bem como para evitar a interferência no sistema produtivo. E o terceiro caminhou no sentido de desmontar o sistema de proteção social, com a inevitável diminuição dos direitos e garantias voltados para a correção das injustiças materiais<sup>111</sup>. Apesar de todas essas medidas estarem relacionadas entre si, a discussão aqui proposta vincula-se a esse último ponto.

No interregno entre os anos de 1990 e 1992, a recessão econômica persistia acompanhada pelo crescimento da inflação. Para solucionar esse problema Itamar Franco nomeou Fernando Henrique Cardoso, até então Ministro das Relações Exteriores, para o cargo de Ministro da Fazenda<sup>112</sup>. Imediatamente se adotou como alicerce da política econômica as medidas liberalizantes<sup>113</sup>.

O lançamento do Plano Real ocorreu em dezembro de 1993. Veio composto de três fases: a do ajuste fiscal, a de criação de um novo indexador (Unidade Real de Valor - URV) e a de introdução de uma nova moeda. Uma quarta fase, que não veio detalhada, mas tinha suas diretrizes explicitadas, seria a das reformas estruturais. Na realidade, essas fases não são meramente sequenciais ou lineares, sobrepõem-se e envolvem um conjunto de políticas, monitoramentos das já iniciadas e formulação e implementação de outras. [...] algumas ações aprofundaram políticas iniciadas por Collor, outras foram introduzidas em 1993 e 1994. A viabilidade do Plano Real pressupunha a continuidade da implementação e monitoramento das políticas propostas e a formulação de novas medidas liberalizantes. Assim, era imprescindível a

---

<sup>111</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. In: **Estudos Avançados**, 23 (66), 2009, p. 8/9.

<sup>112</sup> IANONI, Marcos. Políticas públicas e Estado: o Plano Real. In: **Lua Nova**. São Paulo, 78: 143-183, 2009, p. 165.

<sup>113</sup> “Os políticos não deram ouvidos às advertências dos economistas até que Fernando Henrique Cardoso tomou posse como ministro da Fazenda em 1993. A equipe econômica nomeada pelo ministro foi a primeira a levar a sério a conexão entre inflação, estabilidade macroeconômica e desregramento fiscal (em todos os níveis de governo). O Plano Real, portanto, não teve como objetivo apenas o ‘controle’ da inflação (como os planos anteriores, que efetivamente o conseguiram por um curto prazo), mas também introduzir o equilíbrio fiscal nas contas dos governos federal, estadual e municipal, e com isso manter um controle sustentável da inflação. [...] No entanto, o Brasil somente podia atrair investimentos estrangeiros, cumprir seus compromissos com o FMI e firmar uma credibilidade externa sustentável no longo prazo se também reduzisse a dívida pública. Em outras palavras, o Plano exigia austeridade fiscal em todas as esferas de governo. Para gerar superávits nas contas do governo federal, a equipe econômica instituiu primeiramente o Fundo Social de Emergência – FSE, que desvinculou 20% de uma grande parcela da receita da União constitucionalmente reservada a determinadas despesas, com a finalidade de proporcionar ao governo federal maior liberdade de ação na aplicação dos recursos orçamentários”. (SAMUELS, David. A Economia Política da Reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002. In: **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, 2003, p. 811/812).

vitória de uma candidatura presidencial comprometida com a manutenção e expansão desse abrangente programa de reformas<sup>114</sup>.

O sucesso do Plano Real foi tamanho que resultou na eleição do Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, ao cargo de Presidente da República em 1994: “Com a aproximação da data das eleições e a entrada em vigor do Plano Real, a inflação começou a despencar e o nome de Fernando Henrique Cardoso logo subiu nas pesquisas. Ao fim e ao cabo, Fernando Henrique obteve uma vitória eleitoral irrefutável, já no primeiro turno”<sup>115</sup>.

A imediata efetividade do Plano Real mudou radicalmente o quadro eleitoral. Até a primeira quinzena de julho de 1994, Lula ainda sustentava o primeiro lugar nas pesquisas de intenção de voto. Mas, desde maio, FHC subia e Lula caía nessas sondagens eleitorais. O resultado é conhecido: a vitória, em primeiro turno, da candidatura da coalizão de centro-direita, que reuniu PSDB-PFL-PTB, informalmente ampliada por inúmeros outros apoios partidários regionais. O resultado eleitoral mostrou uma reconstituição político-ideológica do centro em aliança com a direita. Empossado, FHC formou uma coalizão de governo amplamente majoritária (inclusive para garantir aprovação de emendas constitucionais), e com farta base de apoio nos estados. Desde então não se fala mais em ingovernabilidade como antes se falava<sup>116</sup>.

A partir daí foi aberto o caminho para que as mudanças mais profundas fossem feitas no aparelho do Estado. O êxito do Plano Real fez com que o governo central ganhasse amplo apoio parlamentar e popular. De modo diverso do que aconteceu com outros presidentes após a redemocratização, FHC tinha poder e legitimidade capazes de lhe garantir ampla coalizão, já que 70% (setenta por cento) dos representantes do Congresso Nacional apoiavam seu governo. Essas condições eram favoráveis para conduzir as reformas voltadas para a estabilização econômica e o crescimento do país<sup>117</sup>.

Assim, foi possível conduzir as medidas de desestatização, com o repasse para a iniciativa privada de parte das empresas estatais, sob a alegação de que o mercado privado é mais apto para a gestão de negócios dessa natureza. Como exemplo de setores que passaram para as mãos de empresas particulares, pode-se citar:

<sup>114</sup> IANONI, Marcos. Políticas públicas e Estado: o Plano Real. In: **Lua Nova**. São Paulo, 78: 143-183, 2009, p. 168.

<sup>115</sup> SAMUELS, David. A Economia Política da Reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002. In: **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, 2003, p. 813.

<sup>116</sup> IANONI, Marcos. Políticas públicas e Estado: o Plano Real. In: **Lua Nova**. São Paulo, 78: 143-183, 2009, p. 172/173.

<sup>117</sup> SAMUELS, David. A Economia Política da Reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002. In: **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, 2003, p. 813.

[...] a desestatização da CVRD e a reforma do setor de telecomunicações, ambas levadas a efeitos no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, por sua contemporaneidade e importância relativa. A CVRD foi escolhida por ser uma empresa estatal emblemática cuja privatização foi realizada em meio a expressivas manifestações de rejeição da sociedade. A reforma do setor de telecomunicações, em função de se tratar de um serviço público e pela profundidade da reestruturação do setor associada a esta desestatização<sup>118</sup>.

No caminho das mudanças foram propostas, pelo governo, inúmeras reformas tanto no âmbito da gestão pública quanto no previdenciário<sup>119</sup>, notadamente no Regime Geral de Previdência Social, mas também no que se refere à previdência dos servidores públicos. O principal argumento de sustentação desse processo era o crescimento dos gastos com o pagamento de benefícios, que causava um rombo nas contas do Estado.

O déficit do sistema previdenciário vem aumentando desde 1996, tendo chegado a 5% do PIB em 2003, mantendo-se acima deste patamar desde então. Em 2006, os Regimes Próprios corresponderam a cerca de 60% do déficit do sistema, enquanto o RGPS equivaleu a cerca de 40% do total. Em 2006, o RGPS teve déficit acumulado no ano de R\$ 42,1 bilhões, equivalentes a 2% do PIB, mesmo com o aumento do emprego formal e a arrecadação, que atingiu R\$ 123,5 bilhões. O déficit no Regime Especial, compreendido os três poderes, corresponde a cerca de 3,2% do PIB, pela estimativa dos autores. Em outras palavras, o sistema de pensões para trabalhadores do setor público, com quase um terço do total de beneficiários, produz um déficit maior do que o regime dos trabalhadores do setor privado.

---

<sup>118</sup> JUNIOR, Licínio Velasco. Congresso e Política de Reforma do Estado no Brasil. In: **Revista de Ciências Sociais**. Vol. 49, nº 2, 2006, p. 239.

<sup>119</sup> “Nos anos de 1980 e 1990, a América Latina o passou a enfrentar um problema que os países desenvolvidos já têm debatido há algum tempo: a necessidade de promover reformas no sistema previdenciário. No Brasil, o crescente déficit fiscal – em parte causado pelos benefícios incorporados à Constituição de 1988 -, a diminuição na taxa de crescimento populacional e o aumento da expectativa de vida, entre outros fatores, vêm contribuindo para que a reforma previdenciária ocupe o centro da agenda política no país. Da mesma forma, a estabilidade macroeconômica e o fim do imposto inflacionário fizeram com que os gastos previdenciários crescessem continuamente a partir de 1994”. (SAVOIA, José Roberto e Sidney Nakao Nakahodo. A Reforma da Previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 23, 2008, p. 45).

“Toda a reforma do Estado brasileiro orientou-se por uma estratégia de progressivo e crescente favorecimento do mercado, o que equivale à privatização. No Plano Diretor de Reforma do Estado, do governo FHC, no setor de atividades exclusivas (não lucrativas) ou monopolistas do Estado, figura a previdência básica. Básica em relação ao conjunto das operações da área, a serem crescentemente assumidas pelas entidades aberta e fechadas de previdência privada. Básicas no sentido de pagamento mínimo para pessoas cujos ganhos já são mínimos ou inexistentes: trabalhadores de baixa renda com vínculo formal de trabalho filiados ao sistema, idosos e deficientes, não contribuintes, admitido, com relutância, o seu direito à seguridade social”. (SILVA, Aldemir Alves da. A Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito social e o mercado. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004, p. 26).

Estas disparidades levantaram a necessidade de condução de reformas distintas para os dois grupos de trabalhadores<sup>120</sup>.

A tese reformista apontava diversos problemas no sistema previdenciário brasileiro, a saber: a adoção do modelo de repartição simples, cujo caminho somente levava à insolvência das contas; a existência de fraudes e o Estado como agente incapaz de implementar uma gestão eficiente da carteira de benefícios. A tudo isso ainda se acrescia o gasto excessivo com o pagamento dos funcionários do regime; as políticas de favorecimento pessoal (clientelismo) e a desvinculação entre o valor da contribuição do segurado e o que lhe é devido a título de benefício<sup>121</sup>. Diante desses fatores a única solução, defendida por essa ideologia, seria a reforma do sistema com a implantação do modelo de capitalização<sup>122</sup>.

Na tentativa de tornar a Administração Pública mais eficiente, a meta das reformas era garantir o enxugamento do Estado, que passaria do papel de executor para o de fiscalizador. Além disso, era preciso, segundo a visão neoliberal, diminuir a intervenção na economia, permitindo que particulares fossem responsáveis pela execução de alguns serviços públicos. Por conseguinte, a privatização foi responsável pela diluição da diferença entre público e privado, já que inúmeros recursos do Estado foram repassados a empresas, muitas vezes a preços irrisórios, o que, por óbvio, despertou o interesse do capital<sup>123</sup>.

[...] em face dos desafios gerados pelo processo de globalização e seu impacto sobre as diversas sociedades, que buscam novas formas de inserção da ordem internacional em mutação. Refiro-me, em particular, às dificuldades enfrentadas pelas abordagens mais convencionais da ciência política para dar conta da complexa relação entre a implementação da

---

<sup>120</sup> SAVOIA, José Roberto e Sidney Nakao Nakahodo. A Reforma da Previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 23, 2008, p. 47.

<sup>121</sup> É possível fazer um contraponto entre as vantagens e desvantagens da adoção dos dois principais modelos de financiamento dos regimes previdenciários. No que tange ao sistema de capitalização é certo que inexiste, em regra, possibilidade de déficit, pois somente será pago ao segurado o valor por ele depositado em sua conta pessoal. De outro modo, no sistema de repartição simples o pagamento do benefício é garantido independentemente do montante pago pelo segurado, aqui a solidariedade se manifesta de maneira mais consistente, cria-se um pacto social intergeracional muito forte. Entretanto, nota-se que um dos maiores desafios do segundo modelo é a manutenção do equilíbrio financeiro.

<sup>122</sup> GROS, Denise B. Institutos Liberais, Neoliberalismo e Políticas Públicas na Nova República. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 19 nº 54, fevereiro de 2004, p. 153.

<sup>123</sup> “A privatização da CVRD cumpre o papel de sinalizar aos investidores externos o comprometimento do Governo com as reformas de mercado, o que não só possibilitaria maior volume de captação externa, como situaria o Governo em melhores condições para outros projetos, a reforma do setor de telecomunicações sendo o mais evidente deles, já expressamente presente na agenda pública”. (JUNIOR, Licínio Velasco. Congresso e Política de Reforma do Estado no Brasil. In: **Revista de Ciências Sociais**. Vol. 49, nº 2, 2006, p. 257).

agenda neoliberal e o requisitos da consolidação democrática, nos países em desenvolvimento<sup>124</sup>.

Relativamente à previdência social dos servidores públicos era preciso reduzir os benefícios da burocracia estatal, restringindo as vantagens em relação ao regime previdenciário da maioria da população (RGPS), com intuito de aproximar as regras dos regimes. Exemplificando tais vantagens, pode-se citar a existência de regimes previdenciários acessíveis exclusivamente aos servidores públicos, enquanto os trabalhadores da iniciativa privada estavam vinculados ao RGPS. Assim, na prática existia um teto máximo para o pagamento dos benefícios do RGPS, ao passo que os servidores públicos acobertados pelos RPPS's não estavam sujeitos a essa limitação.

Ademais, com a CF/88 o regime de FGTS passou a ser obrigatório para os empregados comuns, acabou-se, portanto, com a estabilidade decenal. De outro modo, para aos servidores públicos estatutários estava garantida a estabilidade no cargo. A ideia difundida pelos defensores das reformas apontava essas diferenças, sempre com a intensão de promover mudanças no sentido de aproximar as regras dos regimes de previdência públicos.

Entretanto, essa aproximação não tinha como objetivo ampliar o nível de cobertura do RGPS, ou seja, não se buscava o fortalecimento dos regimes públicos. Mas sim o contrário, os direitos mais amplos, então resguardados pelos RPPS's, deveriam ser reduzidos, mormente com a instituição de um teto máximo para o pagamento dos benefícios. O caminho não poderia ser outro, para aqueles com rendimentos acima do limite estabelecido que não fosse procurar a previdência complementar, de caráter privado.

Noutro norte, os direitos previdenciários dos trabalhadores rurais, protegidos pelo RGPS, foram ampliados. Como impacto dessa expansão:

Logo depois de julho de 1991, quando a lei ordinária (Lei n. 8212/8213) foi aprovada, os pagamentos de benefícios aos beneficiários rurais foram aumentados automaticamente, no geral de 50% para 100% do salário mínimo, e imediatamente os trabalhadores rurais elegíveis (por exemplo, homens entre 60 e 64 anos de idade) começaram a aplicar para receber os benefícios. A partir de setembro de 1993, quase todo o processo de busca pelo benefício já havia terminado e todos os trabalhadores elegíveis já estavam recebendo seus benefícios. Os dados administrativos do *Anuário Estatístico da Previdência* (1997) confirmam esta tendência: ao final de 1992, 129.953 homens elegíveis entre 60 e 64 anos recebiam os benefícios

---

<sup>124</sup> DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. In: **Lua Nova**, nº 45, 1998, p. 43.

rurais; ao final de 1993, já eram 326.158 e, ao final de 1994, o total correspondia a 358.761<sup>125</sup>.

Nesse contexto, o processo político de reforma das normas constitucionais ocorre em várias arenas decisórias, o que é levado em consideração para a tomada da decisão são os ganhos e prejuízos que a aprovação de medidas dessa natureza podem resultar.

No caso da reforma da previdência, pelo menos mais quatro arenas, além da parlamentar, devem ser consideradas: a que engloba os diversos níveis do Poder Executivo, uma vez que se encontra em jogo o ajuste das contas públicas, desiderato em torno do qual o presidente pode mobilizar importantes recursos de patronagem e orçamentários, com vistas a influenciar o comportamento dos parlamentares na arena principal; a do Poder Judiciário, que pode ser acionado como ator com poder de veto dado o grau de desconstitucionalização exigido para aprovação da proposta; a societal, na qual públicos ‘atentos’ se estarão mobilizando como decorrência direta da imposição de custos concentrados; e a eleitoral, que para alguns de sua importância ‘ordinária’, ganha especial relevo em decorrência de o processo nominal de votação tornar impossível ao congressista ‘apagar os rastros’ de sua participação em decisões impopulares<sup>126</sup>.

Dessa forma, o ponto de partida das mudanças era a Constituição Federal e seguiu para as normas infraconstitucionais. Nota-se um processo de desarticulação do sistema de segurança social incialmente proposto e aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte, sob as premissas neoliberais e à custa dos trabalhadores brasileiros.

Dada a importância que os neoliberais atribuem não só à formulação de políticas públicas e proposição de projetos de leis, como também à divulgação da teoria liberal entre aqueles que se dedicam à aplicação dessas leis, o campo jurídico tem sido uma área de atuação privilegiada pelos Institutos Liberais, desde o debate na Constituinte no final dos anos 1980. No início da década seguinte, os institutos elaboraram uma proposta liberal para a reforma da Constituição brasileira, lançada no documento “Diretrizes para a revisão constitucional” (1993), e intensificaram seus contatos com o meio jurídico – advogados, juízes, professores e alunos das faculdades de Direito, organizando seminários e debates entre juristas e empresários e com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)<sup>127</sup>.

<sup>125</sup> RAMOS, Marília Patta e Silvio Cezar Arend. O impacto da reforma da previdência social rural brasileira nos arranjos familiares: uma análise para entender a composição dos domicílios dado o aumento da renda dos idosos. In: **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 67-86, jan./jun. 2012, p. 70.

<sup>126</sup> ANASTASIA, Fátima e Carlos Ranulfo Melo. A Reforma da Previdência em dois Tempos. In: **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 48, nº2, 2005, p. 302.

<sup>127</sup> GROS, Denise B. Institutos Liberais, Neoliberalismo e Políticas Públicas na Nova República. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 19 nº 54, fevereiro de 2004, p. 148.

Tudo isso teve como reflexo o endurecimento das regras relativas aos regimes previdenciários, que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, em 15 de dezembro de 1998, ressalvado aqui o caso dos trabalhadores rurais que indubitavelmente lograram ampliação em seus direitos sociais.

## 2.2 AS IMPLICAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998 E DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA INFRACONSTITUCIONAL

Dez anos após a vigência da Constituição Federal de 1988, foi promovida a primeira reforma no sistema de previdência social elaborado pelo legislador constituinte originário. No processo de reforma do Estado, o governo tinha como um dos objetivos prioritários a alteração das regras relacionadas à concessão de aposentadorias e pensões, tanto dos trabalhadores regidos pela CLT quanto dos servidores públicos estatutários, ao fundamento de que o envelhecimento da população brasileira<sup>128</sup> poderia tornar o sistema previdenciário insustentável financeiramente.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Congresso a Proposta de Emenda à Constituição nº 33, com conteúdo previdenciário, que somente foi aprovada três anos depois.

Fernando Henrique precisou de mais de três anos para ter sua reforma previdenciária aprovada no Congresso. Nesse período, os partidos de oposição alteraram a proposta original e votaram sistematicamente contra reformas. Em particular, o PT notabilizou-se por enviar provisões individuais para serem votados em separado na Câmara dos Deputados, os chamados “destaques”, bloqueando a agenda do Congresso<sup>129</sup>.

Apesar de pertencer à categoria das questões prioritárias, a reforma foi promovida lentamente, pois teve que enfrentar inúmeras resistências em razão das divergências sobre a

<sup>128</sup> “Destaca-se que o envelhecimento populacional ou demográfico é uma das consequências da transição demográfica, na qual passamos de um estágio de elevados níveis de fecundidade e mortalidade para outro de níveis baixos. Ao longo desse processo, a proporção de pessoas idosas aumenta”. (RAMOS, Marília Patta e Silvio Cezar Arend. O impacto da reforma da previdência social rural brasileira nos arranjos familiares: uma análise para entender a composição dos domicílios dado o aumento da renda dos idosos. In: **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 67-86, jan./jun. 2012, p. 68).

<sup>129</sup> SAVOIA, José Roberto e Sidney Nakao Nakahodo. A Reforma da Previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 23, 2008, p. 49.

dimensão das alterações promovidas. Por outro lado, a coalizão a favor do governo garantiu a aprovação das reformas na gestão administrativa (EC nº19) e na previdência social (EC nº 20).

O jogo da reforma da previdência teve início, no Brasil, com o envio em abril de 1995, pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 33 ao Congresso. Depois de atribulada passagem pela Câmara e de ser parcialmente reconstituído no Senado, o projeto do Executivo foi finalmente aprovado na primeira Casa em dezembro de 1998<sup>130</sup>.

De início, cumpre destacar a alteração que se refere à idade mínima de filiação ao RGPS que foi elevada para 16 (dezesseis) anos, ressalvada a hipótese de menor aprendiz, cuja idade mínima de filiação é de 14 (quatorze) anos. Antes as idades mínimas de vinculação ao sistema previdenciário eram respectivamente 14 (quatorze) anos, para os segurados em geral, e 12 (doze) anos no último caso, nesse sentido:

**Art. 7º. [...] XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos<sup>131</sup>.**

Também foi atribuída competência à Justiça do Trabalho para executar de ofício as contribuições sociais devidas em razão de sentenças proferidas. Dessa forma, busca-se dar mais agilidade no processo de recebimento dos valores devidos à previdência social e não recolhidos pelos empregadores. Tal determinação resultou da inclusão do parágrafo terceiro no artigo 114 da CF/88:

**Art. 114. [...] § 3º - Compete ainda à Justiça do Trabalho executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no art. 195, I, "a", e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir<sup>132</sup>.**

Adotou-se o modelo de administração quadripartite, em detrimento do modelo tripartite até então em vigor:

<sup>130</sup> ANASTASIA, Fátima e Carlos Ranulfo Melo. A Reforma da Previdência em Dois Tempos. In: **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 48, nº2, 2005, p. 308.

<sup>131</sup> Art. 7º da CF/88 com redação dada pela EC nº 20/98 (grifos do autor).

<sup>132</sup> Parágrafo terceiro do art. 144 da CF/88 inserido pela EC nº 20/98 (grifos do autor).

Art. 194. [...] Parágrafo único - VII - caráter democrático e descentralizado da administração, **mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados**<sup>133</sup>.

Não se pode olvidar, a determinação incorporada na CF/88 no sentido de blindar os rendimentos dos beneficiários do RGPS (aposentados e pensionistas) de qualquer possibilidade de cobrança de contribuições previdenciárias sobre esses valores:

Art. 195. [...] 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<sup>134</sup>.

As mudanças acima apontadas são favoráveis para o fortalecimento do RGPS. Entretanto, a emenda constitucional sob análise trouxe mais alterações no sentido contrário à ampliação e efetividade dos direitos sociais, ao promover o endurecimento das regras para obtenção dos benefícios, bem como ao incorporar fundamentos neoliberais nas regras estruturantes do sistema.

Dentre essas alterações, destaca-se a criação de um novo critério para a concessão dos benefícios de salário-família e auxílio-reclusão. Trata-se da exigência de se comprovar a condição de segurado de baixa renda para fazer jus ao recebimento dessas prestações. Confira-se: “**Art. 7º. [...] XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei**” (grifos do autor). E ainda houve modificação no artigo 201: “**Art. 201. [...] IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda**” (grifos do autor).

A nova exigência baseia-se no princípio da seletividade, ou seja, dentro do grupo de segurados do RGPS selecionar-se-ão como detentores do direito a receber esses benefícios apenas um determinado grupo de contribuintes. A própria EC nº 20/98 já estabeleceu regra de transição para disciplinar o valor da remuneração máxima do segurado para fins de recebimento dos benefícios de salário-família e de auxílio-reclusão.

Art. 13. Até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a

---

<sup>133</sup> Art. 194 da CF/88 com redação dada pela EC nº 20/98 (grifos do autor).

<sup>134</sup> Art. 195 da CF/88 com redação dada pela EC nº 20/98 (grifos do autor).

R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social<sup>135</sup>.

Em relação aos segurados do RGPS, houve a retirada da figura do garimpeiro como segurado especial, isto é, somente teria acesso aos benefícios se efetuasse suas contribuições previdenciárias. Dessa forma, com a mudança na CF/88 o rol de trabalhadores a serem enquadrados como segurados especiais foi reduzido.

Art. 201. [...] § 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

Além disso, restou consagrado de maneira expressa que participante de RPPS não podem se filiar ao RGPS na condição de segurado facultativo.

Art. 201. [...] § 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

Retirou-se o acidente de trabalho como um dos riscos sociais protegidos pela previdência: “Art. 201. [...] I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes **de acidentes do trabalho**, velhice e reclusão. (redação originária). Confira-se a nova redação do dispositivo: “Art. 201. [...] I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada”.

Assim, o rol de contingências acobertadas pelo sistema sofreu redução após a promulgação da EC nº 20/98. Outra mudança promovida foi a retirada do texto constitucional da fórmula de cálculo das aposentadorias, que deveria obedecer a média das últimas 36 (trinta e seis) contribuições do segurado ao regime. Como isso, abriu-se espaço para futuras modificações, mormente para aquelas inseridas pela Lei nº 9.876/99, dentre as quais se destacam a criação do fator previdenciário e a nova metodologia de apuração do salário de benefício, cujo parâmetro de cálculo passou a ser a média das 80% (oitenta por cento) maiores contribuições vertidas ao sistema após julho de 1994.

---

<sup>135</sup> EC nº 20 de 15 de dezembro de 1998.

Quanto ao benefício de aposentadoria por tempo de serviço importante destacar a alteração dos critérios de concessão. Antes da emenda esse benefício era devido ao segurado que comprovasse 35(trinta e cinco) anos de trabalho, se homem, e 30 (trinta) anos de trabalho, no caso das mulheres. Havia previsão também para a concessão do benefício na modalidade proporcional, ou seja, o segurado poderia se aposentar quanto contasse com 30 (trinta) anos de serviço e a mulher com 25 (vinte e cinco) anos.

A partir da EC nº 20/98, passou-se a exigir a comprovação de tempo de contribuição ao invés de tempo de serviço, isto é, somente faria jus ao recebimento da prestação previdenciária quem efetivamente comprovasse o recolhimento das contribuições e não apenas o trabalho<sup>136</sup>. Por outro lado, diante da realidade brasileira, em que impera a informalidade e a ausência de efetiva fiscalização do Estado, depreende-se que tal alteração trará prejuízos aos trabalhadores, notadamente aqueles com menor grau de escolaridade e que se sujeitam a laborar, muitas vezes, sem as garantias previstas pelo ordenamento jurídico.

Agora, fala-se em tempo de contribuição e não mais em tempo de serviço para efeito da concessão da aposentadoria. A Emenda Constitucional nº 20/98 acabou com a aposentadoria por tempo de serviço, que apenas fica mantida num regime transitório, para pessoas que já estavam no sistema até a data da promulgação da referida emenda. Para o trabalhador o tempo de contribuição é muito pior, pois antes só precisava provar o trabalho, que indicaria o seu tempo de serviço. A anotação na CTPS provava o tempo de serviço. Agora, precisa provar que o empregador recolheu a contribuição, o que é um contra-senso. Passados 30 ou 35 anos, será que o trabalhador vai achar a empresa para quem trabalhou para lhe pedir os comprovantes do recolhimento das contribuições para fazer jus ao benefício? Isso não é tarefa do trabalhador, é da fiscalização. Se a fiscalização é inerte e insuficiente, o trabalhador não pode ser penalizado pelo fato. O trabalhador analfabeto ou de poucos estudos vai-se lembrar, na data da rescisão de seu contrato de trabalho, de pedir ao empregador cópia do recolhimento das contribuições para no futuro pedir sua aposentadoria? Com certeza não vai. Como vai conseguir comprovar o tempo de contribuição no futuro? Só Deus sabe<sup>137</sup>.

No caminho das restrições também foi extinta a aposentadoria por tempo de serviço na modalidade proporcional. Na verdade, a proposta inicial previa o fim da aposentadoria por tempo de serviço em suas duas modalidades, a saber, na forma integral e na proporcional. A primeira modalidade permaneceu no sistema, contudo com a alteração em sua fórmula de

<sup>136</sup> Veja a redação original e a nova disposição sobre o tema em debate: “Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei [...] II - **após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher**”. (redação original) “Art. 201. [...]§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: I - **trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher**.” (redação após a EC nº 20/98).

<sup>137</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma previdenciária**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 62.

cálculo (fator previdenciário) e exigência de contribuição. Já a segunda foi extinta para os segurados que se filiassem a partir de 16 de dezembro de 1998; quem já se encontrava filiado ao RGPS até esta data poderia se aposentar proporcionalmente desde que cumprisse as regras de transição estabelecidas pela emenda constitucional.

Art. 9º. Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:

I - contar com cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; e

[...]

§ 1º - O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do "caput", e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

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

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º O professor que, até a data da publicação desta Emenda, tenha exercido atividade de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício de atividade de magistério<sup>138</sup>.

Ademais, a EC nº 20/98 estabeleceu o teto máximo devido a título de benefício previdenciário, no intuito de limitar os gastos do regime.

Art. 14. O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

---

<sup>138</sup> EC nº 20 de 15 de dezembro de 1998.

Com efeito, uma importante alteração a ser destacada, promovida pela emenda constitucional, relaciona-se à incorporação de um novo fundamento ao RGPS relativo à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. A redação anterior afirmava que: “Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei.” Já a nova redação deixou clara a preocupação com o orçamento do sistema: “**Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**, e atenderá, nos termos da lei” (grifos do autor).

No que se refere às regras do RPPS a primeira mudança estabelecida pela EC nº 20/98 foi a inserção de dispositivo que limita a acumulação de remuneração com proventos de benefício previdenciário. Neste caso, o servidor jubilado deve escolher entre a remuneração do cargo ou os valores provenientes de sua aposentação, salvo se ocupar cargos em comissão, acumuláveis ou eletivos.

Art. 37 – [...] § 10 - É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

No mesmo sentido, vedou-se a percepção de mais de uma aposentadoria vinculada a RPPS, exceto no caso de acumulação lícita de cargos públicos:

Art. 40. [...] § 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

O equilíbrio financeiro e atuarial, assim como ocorreu para o RGPS, foi elevado à condição de premissa básica dos RPPS’s:

Art. 40 - Aos servidores [...] é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial** e o disposto neste artigo. (grifos do autor)

Quanto à aposentadoria voluntária integral, a regra constante na redação original da CF/88 permitia a aposentadoria aos 30 (trinta) de contribuição para as servidoras e 35 (trinta e cinco) anos os servidores, independentemente de outros critérios como idade mínima e tempo

de exercício do cargo público. Tal norma foi alterada para incorporar novas exigências, dentre as quais se destacam: a) 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público; b) 05 (cinco) anos no cargo em que se der a aposentadoria; c) idade mínima de 60 (sessenta) anos no caso de homem e 55 (cinquenta e cinco) anos para mulheres e d) 35 (trinta e cinco) anos de contribuição para os homens e 30 (trinta) anos de contribuição para as mulheres.

Relativamente à aposentadoria voluntária proporcional, o critério que antes exigia apenas o cumprimento do tempo de contribuição de 30 (trinta) anos para os homens e 25 (vinte e cinco) para as mulheres foi alterado, passou a exigir além da idade mínima de 60 (sessenta) anos para as mulheres e 65 (sessenta e cinco) para os homens, o atendimento dos itens “a” e “b” arrolados no parágrafo anterior.

A emenda proibiu expressamente a contagem fictícia de tempo de contribuição para efeito de concessão de aposentadoria, como ocorria no caso da contagem em dobro do direito não gozado às férias premio para efeitos de jubilação:

Art. 40 [...] § 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

Estabeleceu também a possibilidade de criação de regime de previdência complementar para os servidores efetivos:

Art. 40. [...] § 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

Com intuito de estimular a permanência dos servidores com direito adquirido à aposentadoria na forma integral, a EC nº 20/98 criou o abono de permanência que se consubstancia pelo não desconto da contribuição previdenciária devida pelo servidor ao RPPS no caso de manter o exercício de suas funções mesmo já tendo preenchido os requisitos para pleitear sua jubilação. Confira-se:

Art. 3º. [...] § 1º - O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.

A emenda permitiu que fossem utilizadas as regras do RGPS no RPPS. Além disso, determinou que os servidores ocupantes de cargos em comissão, sem vinculação a nenhum RPPS, recebessem proteção do RGPS:

Art. 40 [...] § 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

Das alterações acima apontadas promovidas pela EC nº 20/98 podem-se destacar:

As principais mudanças efetuadas no regime geral com a emenda de 1998 foram: o maior rigor para a obtenção da aposentadoria, o estabelecimento de período mínimo de contribuição, além de mudanças no cálculo dos benefícios advindos da introdução do fator previdenciário, que funcionou como uma fórmula de ajuste atuarial para os contribuintes elegíveis à obtenção da aposentadoria. Para os servidores públicos, o aspecto mais significativo foi a eliminação da aposentadoria proporcional para os novos servidores, que anteriormente, garantia a possibilidade de antecipação da aposentadoria. Enquanto alguns autores argumentam que aqueles foram “ajustes mínimos ao modelo existente”, outros afirmam que a reforma dos regimes geral e complementar foi bem-sucedida. O governo Fernando Henrique empreendeu grandes esforços para quebrar a rigidez imposta pela Constituição de 1988, com o intuito de obter maior flexibilidade e implementar as mudanças utilizando os canais legais regulares. Nesse contexto, uma das maiores conquistas para a reforma de 1998 foi “desconstitucionalizar” a regra de cálculo dos benefícios para trabalhadores sob o Regime Geral, possibilitando a mudança da idade e o limite das aposentadorias especiais. Ainda sim, a reforma não efetuou mudanças substanciais no sistema previdenciário, especialmente no que se refere às aposentadorias do setor público, levando a uma percepção generalizada de que um dos principais fatores de desequilíbrio permaneceu intocado<sup>139</sup>.

De outro modo, a EC nº 20 rompe com a ideologia que levou à incorporação dos direitos sociais na CF/88, cujo compromisso inicial era a afirmação da cidadania e consequente pressuposto a garantia de direitos prestacionais, que foram abalados pelas políticas neoliberais<sup>140</sup>. Assim, as políticas sociais incorporadas à Constituição em razão da

<sup>139</sup> SAVOIA, José Roberto e Sidney Nakao Nakahodo. A Reforma da Previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 23, 2008, p. 51/52.

<sup>140</sup> “A polêmica em torno de alternativas para a gestão do sistema previdenciário remete aos fundamentos do papel do Estado e de sua relação com a sociedade, pondo em questão o modelo de desenvolvimento econômico

necessidade da afirmação do Estado de bem-estar social perderam espaço para a visão cada vez mais acentuada de um Estado mínimo.

A Europa e a América Latina têm sido palco de intensa polêmica e de medidas inovadoras em torno da reforma de seus sistemas de segurança social em razão da chamada *crise fiscal do Estado*. De fato, o desequilíbrio das contas públicas vem constituindo o grande argumento em favor da redução das despesas previdenciárias, como – no caso da América Latina e, particularmente, do Brasil – uma das formas de liberar recursos para o pagamento de juros e encargos da dívida pública. Associados, à questão do déficit fiscal, comparecem o desemprego da década de 90 e as mudanças nas relações de trabalho orientadas pelo critério da flexibilização, a par da crescente informalidade. As baixas taxas de crescimento econômico, com queda da arrecadação previdenciária, combinadas com o aumento da longevidade da população têm conduzido ao crescimento desproporcional do universo de beneficiários inativos em face dos contribuintes em atividade<sup>141</sup>.

Nessa ótica, o endurecimento das regras de concessão de direitos sociais leva à redução de impostos, ao estímulo ao investimento e, por conseguinte, ao aumento na produtividade que tem como reflexo a elevação dos salários. Mas isso à custa da redução dos direitos previdenciários.

Com a Emenda Constitucional nº 20/98 a questão da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social foi elevado à categoria de princípio fundamental. Assim, as contas do Regime Geral de Previdência Social devem ter fechamento positivo a fim de evitar o colapso financeiro do sistema. Lado outro, benefícios de caráter assistencial que ainda estavam previstos na legislação previdenciária foram transferidos para o subsistema da assistência social<sup>142</sup>.

Ademais, nesse momento, a questão da universalização da cobertura cedeu espaço para o fortalecimento da seletividade. Atribuiu-se, bem assim, uma importância maior aos planos privados de previdência social, já que se passou a adotar um teto máximo para os benefícios do RGPS.

---

dominante na América Latina e no Brasil na última década do século XX. Sob a égide do chamado projeto neoliberal, malgrado todos os efeitos danosos registrados particularmente no que concerne às políticas sociais, esse modelo parece persistir ainda nos primeiros anos deste século". (SILVA, Aldemir Alves da. A Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito social e o mercado. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004, p. 16).

<sup>141</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>142</sup> "Os benefícios previdenciários tiveram sua lógica atuarial revigorada, sobretudo com a reforma previdenciária implementada em 1998, por meio da emenda constitucional nº 20, e os benefícios com natureza assistencial mais demarcada, como auxílio natalidade e funeral, foram transferidos para a assistência social". (BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na segurança social brasileira. In: **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003, p. 74).

Quanto aos direitos mantidos pela seguridade social atualmente, a direção predominante é seletividade e privatização, em detrimento da universalidade e estatização. A reforma da previdência de 1998 introduziu critérios que, no âmbito do regime geral (setor privado e CLT), focalizam ainda mais os direitos na população contribuinte, com alguns benefícios, como o salário família, condicionados a critérios de renda, ou seja, nem todos os contribuintes têm esse direito garantido (FALEIROS, 2000). O teto máximo estabelecido para a previdência pública dos trabalhadores do regime geral é um claro reforço aos fundos privados de previdência, além de reduzir o valor dos benefícios (SALVADOR & BOSCHETTI, 2002)<sup>143</sup>.

Essa reforma teve como ápice a redução dos direitos sociais previdenciários previstos na redação original da CF/88<sup>144</sup>. Indubitavelmente tal mudança se caracterizou como um retrocesso na proteção social oferecida pelo Estado<sup>145</sup>.

Como consequência da EC nº 20/98 a legislação infraconstitucional sofreu alterações, principalmente no que se relaciona à forma de cálculo dos benefícios previdenciários, com destaque para as mudanças na legislação ordinária que regulamenta o RGPS.

---

<sup>143</sup> Ibidem, p. 78.

<sup>144</sup> “Na prática, o que se contatou é que foram reduzidos direitos previdenciários e dificultada a obtenção de benefícios, como na combinação de tempo de contribuição com idade mínima. O governo ampliou o período de cálculo para muito mais do que os 36 salário-de-contribuição. O fator previdenciário utiliza vários critérios para o cálculo do benefício, como da média das contribuições vertidas para o sistema desde aproximadamente 1994. Para o segurado, a reforma foi muito pior, pois perdeu certos direitos”. (MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma previdenciária**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 67).

<sup>145</sup> “A reforma da previdência social realizada em 1998 atingiu, não só, mas com maior impacto, os trabalhadores regidos pela CLT, sobretudo os do setor privado. As consequências da reforma foram todas no sentido de reduzir a amplitude dos direitos conquistados com a Carta Magna. Isso se deu por meio de diversos mecanismos: a transformação do tempo de serviço em tempo de contribuição, o que torna mais difícil a obtenção da aposentadoria, sobretudo para os trabalhadores que não tiveram carteira de trabalho assinada ao longo de suas vidas; a instituição da idade mínima (48 anos para mulher e 53 para homens) para a aposentadoria proporcional; um acréscimo de 40% no tempo de contribuição para os atuais segurados; o estabelecimento de um teto nominal para os benefícios e a desvinculação desse teto do valor do salário mínimo, o que rompe com o princípio constitucional de irredutibilidade do valor dos benefícios e o fim das aposentadorias especiais. Em 1999 foram introduzidas novas mudanças no cálculo dos benefícios, com a criação do fator previdenciário (FPR), que provoca a redução no montante final dos benefícios de aposentadoria. Em relação às aposentadorias do setor público, as mudanças também suprimiram alguns direitos. Entre as principais, ressalte-se: a exigência de idade mínima para aposentadoria integral ou proporcional (60 anos para homem e 55 para mulher); aumento de 20% do tempo de contribuição para aposentadoria proporcional e 40% para integral; comprovação de cinco anos no cargo efetivo de servidor público para requerimento da aposentadoria; fim da aposentadoria especial para professores universitários; tempo de licença prêmio não pode mais ser contado em dobro para efeito de aposentadoria; introdução da aposentadoria compulsória aos 70 anos e implantação de um regime de previdência complementar para servidores públicos federais, estaduais e municipais. Apesar das tentativas do Governo Fernando Henrique Cardoso, não se conseguiu, nesta reforma, unificar os regimes do setor público e privado e nem acabar com a aposentadoria integral dos servidores públicos”. (BOSCHETTI, Ivanete. **Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira**. Psicologia & Sociedade; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003, p. 80/81).

Em relação ao cálculo do salário de benefício (SB) a média das últimas 36 (trinta e seis) contribuições foi substituída pela apuração da média das 80% (oitenta por cento) maiores contribuições a partir de julho de 1994 até o mês anterior à concessão do benefício.

Como dito, o fim da aposentadoria por tempo de contribuição não foi aprovado pelo Congresso Nacional, mas um mecanismo para tentar retardar o momento da jubilação foi inserido na ordem jurídica. Trata-se do fator previdenciário regulamentado pela Lei nº 9.876/99, que alterou o artigo 29 da Lei nº 8.213/91:

§ 7º O fator previdenciário será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a fórmula constante do Anexo desta Lei. (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99) § 8º Para efeito do disposto no § 7º, a expectativa de sobrevida do segurado na idade da aposentadoria será obtida a partir da tábua completa de mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos. (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99) § 9º Para efeito da aplicação do fator previdenciário, ao tempo de contribuição do segurado serão adicionados: (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99) I - cinco anos, quando se tratar de mulher; (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99) II - cinco anos, quando se tratar de professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99) III - dez anos, quando se tratar de professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

Pela análise do dispositivo, quanto maior do tempo de contribuição e a idade do segurado maior valor vai ser pago a título de aposentadoria<sup>146</sup>. De acordo com a lei, sua aplicação tem caráter obrigatório nas aposentadorias por tempo de contribuição e facultativo no caso de aposentadoria por idade<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> Cálculo do fator previdenciário de acordo com a Lei nº 9.876/99:

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

Onde:

$f$  = fator previdenciário;

$Es$  = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

$Tc$  = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

$Id$  = idade no momento da aposentadoria;

$a$  = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

<sup>147</sup> Regra inserida na Lei nº 8.213/91 no artigo 29: "O salário-de-benefício consiste: (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99) I - para os benefícios de que tratam as alíneas *b* e *c* do inciso I do art. 18, na média

Quanto ao impacto do fator previdenciário há, igualmente, divergentes avaliações. Em face da resistência de segmentos do Congresso Nacional ao aumento da idade mínima para aposentadoria, na ocasião da discussão do projeto de reforma, o Executivo propôs – e, então, aprovou – o fator previdenciário. Do ponto de vista do governo, tratou-se de um grande avanço em favor do equilíbrio atuarial entre os benefícios e as contribuições. Do ponto de vista de organizações representativas de trabalhadores, o fator representou um confisco parcial do valor da aposentadoria, impondo perdas aos segurados, no caso do setor privado<sup>148</sup>.

Na verdade, cuida-se da tentativa do governo de frear as aposentadorias consideradas precoces, já que leva em consideração para o cálculo do benefício previdenciário o tempo de contribuição; a expectativa de vida no momento da concessão do benefício e a idade do segurado.

Pelo fator previdenciário, com o aumento da expectativa de vida, cai o valor da aposentadoria. O fator impõe o adiamento da aposentadoria. A postergação significa que quanto mais velho o trabalhador, mais ele ganha – em princípio -, por menos tempo. E quanto mais novo se aposenta, menos ganha, por mais tempo. Então, a longevidade é uma punição. Em outros termos, significa mais anos de vida com menos dinheiro no bolso. E a aposentadoria por tempo de serviço – e de contribuição, portanto – foi severamente desvalorizada. A introdução do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria parece estar longe de equacionar o problema que motivou, uma vez que não há suficientes evidências de que se esteja em vias de obter o alegado equilíbrio atuarial, a despeito da redução dos futuros benefícios<sup>149</sup>.

Dessa forma, mesmo que o governo não tenha conseguido introduzir a idade mínima como critério de concessão da aposentadoria por tempo de contribuição, não se pode negar que saiu, em certa medida, vitorioso, já que ao menos inseriu um critério no cálculo do valor do benefício que, na grande maioria dos casos, provoca a redução do valor a ser pago ao beneficiário.

Dada a resistência à introdução da idade como critério para a concessão da aposentadoria (60 para mulheres e 65 anos para homens, como anteriormente proposto e não aprovado na EC 20), o fator previdenciário foi a forma encontrada pelo governo FHC de adotá-la, só que no cálculo do benefício, desestimulando a chamada aposentadoria precoce e estimulando a

---

aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)”.

<sup>148</sup> SILVA, Aldemir Alves da. A Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito social e o mercado. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004, p. 22.

<sup>149</sup> Ibidem, p. 22.

permanência na atividade. Nesse sentido, o governo FHC foi vitorioso, conseguindo, de uma maneira ou de outra, aprovar sua proposta para o RGPS. Mas a implicação do fator significou a introdução, na cobertura do risco-velhice, de graus de iniquidade antes não existentes. Isso porque, para trabalhadores com a mesma idade, aqueles que começaram mais cedo são prejudicados<sup>150</sup>.

Outra mudança promovida foi o fim dos interstícios de pagamento de contribuição (escalas de contribuição), com a publicação da Lei nº 10.666/03, passando o segurado a escolher contribuir entre o valor de um salário mínimo até o teto de contribuição a depender de sua remuneração na competência de pagamento e sem a necessidade de obedecer às escalas de contribuição. Confira-se:

Art. 9º - Fica extinta a escala transitória de salário-base, utilizada para fins de enquadramento e fixação do salário-de-contribuição dos contribuintes individual e facultativo filiados ao Regime Geral de Previdência Social, estabelecida pela Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999.

Finalmente, houve determinação no sentido de obrigar as empresas a recolher a contribuição previdenciária devida pelos contribuintes individuais ao RGPS, na tentativa de diminuir a sonegação desses tributos: “Art. 4º Fica a empresa obrigada a arrecadar a contribuição do segurado contribuinte individual a seu serviço, descontando-a da respectiva remuneração, e a recolher o valor arrecadado juntamente com a contribuição a seu cargo [...]”.

Como visto, as alterações que ocorrem por conta da EC nº 20/98 causaram impacto nos regimes previdenciários brasileiros. De maneira mais profunda alteraram o RGPS, mas também se verifica que mudanças significativas foram promovidas nas regras que regulamentam os regimes próprios. No entanto, foi preciso ir mais longe no sentido de aproximar as regras entre os sistemas públicos de previdência, o que será exposto no próximo capítulo.

---

<sup>150</sup> MENDES, Áquiles e Rosa Maria Marques. O Governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004, p. 7.

## CAP. 03 – NOVO SÉCULO: DESAFIOS ANTIGOS E RESPOSTAS CLÁSSICAS

### 3.1 AS IMPLICAÇÕES DAS EMENDAS Nº 41/2003 E 47/2005 E DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA INFRACONSTITUCIONAL

Após oito anos no governo, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) não conseguiu eleger um sucessor, a vitória do PT (Partido dos Trabalhadores) fez parecer que algo de novo ocorreria em relação às mudanças nos regimes previdenciários. A expectativa, de alguns setores da sociedade, era de que o modelo reformista até então em vigor seria suplantando por uma nova perspectiva de governo, uma vez que a base do PT no Congresso Nacional se manteve contrária às alterações propostas pelo PSBD, tendo inclusive obstruído várias votações relativas às reformas previdenciárias.

A ascensão de Lula à Presidência foi intensamente comemorada nas ruas das principais cidades do país, antes mesmo de ser anunciado o resultado oficial. A alegria que tomou conta de pessoas dos mais diferentes estratos sociais indicava, com a mais nítida clareza, o conteúdo que todos atribuíam ao novo momento do Brasil: a hora de ser promovida uma inflexão na política econômica e social que até então vinha sendo desenvolvida, para permitir que o Brasil voltasse a crescer, redistribuindo renda e riqueza e resgatando a enorme dívida social acumulada. Em matéria de previdência social, a esperança era que o novo governo desse prosseguimento ao processo de universalização da cobertura do risco-velhice iniciado na Constituição de 1988, superando os entraves que até então circunscreveram essa proteção a uma minoria da população ocupada brasileira, deixando desprotegidos milhões de trabalhadores e suas famílias. Ao mesmo tempo, esperava-se que o governo resolvesse a imensa iniquidade presente no RGPS, com a aplicação do “fator previdenciário”<sup>151</sup>.

De fato, em inúmeros aspectos o governo de Lula se manteve adepto às políticas econômicas formuladas por FHC, bem como no que toca à adoção de políticas assistenciais voltadas para a eliminação da extrema miséria. No entanto, é possível perceber que relativamente às privatizações houve uma mudança no foco, deixando-as de lado para adotar um modelo de parceria público-privado.

A prioridade do governo Lula foi a de conter os desequilíbrios macroeconômicos gerados durante o governo FHC, notadamente, a dívida

---

<sup>151</sup> Ibidem, p. 8.

pública e os déficits em conta corrente, e os desequilíbrios sociais mais intensos através de políticas sociais para minorar a extrema pobreza. Para isso deu continuidade ou aprofundou políticas impulsionadas ao final do governo FHC: contenção dos gastos públicos e ampliação do superávit primário, estabelecimento do câmbio flutuante e implementação de políticas sociais para uma população ameaçada com a queda dos rendimentos, o desemprego crescente e a recessão econômica. Além disso, manteve o manejo das taxas de juros, significativamente apreciadas, como o principal instrumento de controle da inflação. Por outro lado, sustou políticas como as de privatização, impulsionando em seu lugar as licitações através das parcerias público-privadas, ampliando o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no fomento da atividade industrial, o que serviu de contrapeso às políticas de altos juros<sup>152</sup>.

Dessa maneira, o governo de Lula preocupou-se com a manutenção do equilíbrio fiscal, inclusive, com o aumento das metas de superávit primário e, ainda, caminhou no sentido de aprofundar a reforma no sistema previdenciário.

O problema de algumas dessas análises é a pouca atenção dada a um fenômeno fundamental para a compreensão da continuidade entre os governos Cardoso e Lula: a “nova” ordem econômica internacional “liberal” construída nas décadas de 1970 e 1980, que permite a liberdade de movimento de capitais e que sepultou os controles a esses movimentos estabelecidos pelos acordos de Bretton Woods. Foi o Presidente Collor quem iniciou a abertura e a liberalização financeira nos anos 1990, mas foi o Presidente Cardoso quem lhe deu a atual feição. Aí encontra-se a origem da “herança maldita”. Paralelamente, a força do “pensamento único” (que muitos chamam de neoliberalismo), expressa em sua capacidade de manter-se como “visão de mundo” e como um conjunto de políticas públicas que orienta a ação estatal, limita a adoção de políticas alternativas. Desde o final da década de 1980, o Brasil e a maioria dos países foram influenciados por esse pensamento, tendo adotado – em maior ou menor grau – reformas orientadas para o mercado<sup>153</sup>.

Na agenda política, dominava a ideia de que as contas da previdência deveriam assegurar o equilíbrio das despesas públicas. Desloca-se, desse modo, a discussão da reforma da previdência como um direito social universal para o debate em torno do provável déficit financeiro do sistema. Assim, as reformas se rendem à lógica atuarial, que restringe direitos e

<sup>152</sup> MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. In: **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 35-43 jan./jun. 2007, p. 39.

<sup>153</sup> NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995 – 2006). In: **Revista de Sociologia e Política**. Vol. 18, nº 36, 2010, p. 233.

prioriza a questão econômica em detrimento do social, subordinando os direitos fundamentais às diretrizes do mercado<sup>154</sup>.

Quando do exame, pelo Congresso, da PEC nº 40, as cadeiras tinham, literalmente, mudado de lugar! Vale, em primeiro lugar, indagar por que um presidente, eleito por uma legenda que já havia rejeitado, coesa e disciplinadamente, a reforma proposta por Fernando Henrique apresenta aos legisladores um projeto ainda mais distante das preferências dos petistas do que a do seu antecessor. E, ainda mais instigante: como espera vê-la aprovada e, de fato, logra esse objetivo! Para responder a essa questão, é preciso, em primeiro lugar, levar em conta que o governo Lula não é, e nem poderia ser, exclusivamente, o governo do PT. Ainda que tenha que ser ouvido e levado em conta, enquanto partido do presidente e dono da maior bancada no interior da coalizão governista, o PT sabe que não governa sozinho e que precisa dos votos dos parlamentares das legendas que dão sustentação ao Executivo. Em segundo lugar, ao tornar-se governo, o PT mudou. Para vencer a eleição presidencial, a estratégia seguida pelo partido deixou clara a opção pela flexibilização de sua agenda<sup>155</sup>.

A PEC nº 40 encaminhada ao Congresso Nacional pelo governo Lula representava uma ideologia mais radical em relação aos RPPS's do que a PEC nº 33, apresentada por FHC<sup>156</sup>, principalmente por criar a contribuição sobre os benefícios dos inativos e pensionistas e, ainda, ao dificultar o acesso ao benefício de aposentadoria voluntária. Na verdade, com essa proposta se constata uma contradição entre o PT enquanto oposição, durante o governo FHC, veemente contrário às mudanças da EC nº 20/98, e o PT na situação ao apresentar, ao menos do ponto de vista do RPPS, propostas mais rigorosas para a jubilação dos servidores públicos.

Entre um passo e outro a linha de continuidade é clara; mas a simples necessidade de uma nova PEC, logo nos primeiros meses do governo Lula, mostra o quão limitado havia sido o sucesso de Fernando Henrique no enfrentamento da questão. Lula partiu do ponto em que seu antecessor parou e conseguiu aprovar no Congresso medidas que significavam severas perdas para servidores, aposentados e pensionistas do setor público, tais como: a) a definição de requisitos, no caso dos atuais servidores, para a obtenção de aposentadoria integral; b) o fim da integralidade e estabelecimento de um valor para trabalhadores da iniciativa privada – àqueles que ingressarem após a promulgação da emenda, deixando aos que quiserem obter um benefício maior a possibilidade de recorrer a fundos de previdência complementar fechados; c) a diferenciação nos ajustes de ativos e inativos para os futuros servidores e a manutenção da paridade, no caso dos atuais,

<sup>154</sup> BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003, p. 88.

<sup>155</sup> ANASTASIA, Fátima e Carlos Ranulfo Melo. A Reforma da Previdência em Dois Tempos. In: **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 48, nº 2, 2005, p. 321.

<sup>156</sup> Ibidem, p. 320.

apenas para aqueles que obtiverem a aposentadoria integral; d) o fim da aposentadoria proporcional e instituição de um redutor - 5% ao ano a partir de 2006 – para aqueles que desejarem se aposentar antes da idade mínima; e) a instituição da cobrança de contribuição aos inativos, no valor de 11% do salário, para servidores da União que ganharem acima de R\$1.440,00 e para os estaduais e municipais com ganho acima de R\$1.200,00; f) o desconto de 30% no valor das pensões concedidas após a promulgação da reforma; g) a definição da maior remuneração de uma ministra do Supremo Tribunal Federal – STF como teto salarial para o funcionalismo federal<sup>157</sup>.

Destarte, ambos os governos conseguiram ainda no primeiro mandato promover as reformas nos sistemas previdenciários, FHC com a Emenda Constitucional nº 20 e Lula com a Emenda Constitucional nº 41<sup>158</sup>.

Agora, já em novo contexto político, e após a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o discurso sobre a “necessidade” de uma reforma na previdência do setor público é retomado com força e o presidente eleito estipulou o prazo de três meses para que se discuta e se elabore uma proposta de reforma no âmbito do executivo, de modo a aprovar, ainda este ano, uma nova previdência para os servidores públicos. A necessidade da reforma é justificada, basicamente, com dois argumentos. O primeiro, amplamente divulgado pela mídia, seria a existência de um déficit de aproximadamente R\$ 70 bilhões em 2002, se considerado o setor público e o setor privado e se não for contabilizada a devida contribuição da União, Estados e municípios como empregadores. Este déficit cai para R\$ 56,8 bilhões (setor público e privado) ao se descontar a contribuição devida pelo Estado em seus diferentes níveis (federal, estadual e municipal). O segundo argumento reside nas mudanças dos padrões demográficos, já que a tendência de envelhecimento da população provocaria o aumento dos beneficiários sem o corresponde aumento dos contribuintes, ou seja, a relação contribuintes/inativos estaria sendo reduzida e provocando um desequilíbrio na relação receita/despesa<sup>159</sup>.

Do ponto de vista conjuntural as condições eram favoráveis, já que os presidentes contavam com elevada popularidade e, no momento de encaminhamento ao Congresso das

<sup>157</sup> Ibidem, p. 308/309.

<sup>158</sup> “A sociedade brasileira foi surpreendida, ao final de abril de 2003, com o encaminhamento da proposta de reforma da previdência pelo governo Lula ao Congresso Nacional. Ela veio a público em meio a um grande estardalhaço, no qual não faltou uma “marcha” formada pelo presidente da República e sua esposa, elementos de sua equipe e governadores, lembrando simbolicamente a forma de luta dos movimentos sociais, em especial do Movimento dos Sem Terra, para se fazerem presentes na Esplanada dos Ministérios. Mas a caminhada do presidente evoca os movimentos sociais, o conteúdo da proposta dele se afasta, não encontrando eco junto aos servidores, principal “ator” atingido pelas mudanças. A reforma caracteriza-se por ser mais um passo decisivo na destruição do Estado (processo esse iniciado no governo Collor), desconsiderando completamente a necessidade da promoção da universalização da cobertura do risco-velhice e adotando a agenda do FMI, do Banco Mundial e dos arautos do capital financeiro com relação aos fundos de pensão.” (MENDES, Áquiles e Rosa Maria Marques. O Governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004, p. 3).

<sup>159</sup> BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003, p. 81.

PEC's, estavam em início de mandado<sup>160</sup>. As propostas de FHC demandaram um período maior para a aprovação, muito por conta da forte oposição dos parlamentares petistas, já a proposta de Lula não encontrou grandes opositores.

No início do governo, Lula confrontou o Judiciário numa série de questões, fazendo com que juízes e outros profissionais da Justiça se sentissem particularmente ameaçados com a possibilidade de mudanças em suas aposentadorias. Após assegurar que tais benefícios seriam mantidos, o ambiente acalmou-se e o presidente pôde incluir a taxação dos inativos na proposta final, um dos pontos mais polêmicos de seu projeto original. Além disso, grande parte da população apoiou a reforma do sistema previdenciário devido à discrepância entre os benefícios oferecidos aos trabalhadores dos setores públicos e privados. Por fim, o governo acabou adotando o teto de benefícios do Regime Geral e, ao mesmo tempo, reformando o Regime Próprio dos servidores públicos, com o intuito de promover a convergência de ambos os sistemas no longo prazo<sup>161</sup>.

A tentativa do governo de diminuir o gasto com benefícios previdenciários fica clara ao serem analisados os dispositivos das emendas, mormente no que se relaciona ao endurecimento das regras para a obtenção dos benefícios pelos servidores públicos. Abandona-se o fortalecimento dos regimes previdenciários em detrimento de políticas públicas compensatórias pertencentes ao campo da assistência social.

Em vez de distribuir renda, propõe-se o redirecionamento dos recursos disponíveis, promovendo-se a redução de gastos com aposentadorias e pensões (que se dirigem à parcela da população de maior renda, àqueles considerados “privilegiados”) e o aumento dos gastos com programas de renda mínima, dirigidos aos mais pobres. Justifica-se, assim, a reforma da Previdência e a opção por políticas compensatórias, a exemplo dos programas Fome Zero e Bolsa Família. Além disso, o aumento do consumo é resultado, em grande medida, da maior oferta de crédito<sup>162</sup>.

Ademais, o processo de reforma da Constituição foi apoiado pelo empresariado brasileiro, por certo interessado na redução dos gastos do governo com benefícios sociais e, ainda, empolgado com a possibilidade de ampliação do mercado de previdência privado.

---

<sup>160</sup> ANASTASIA, Fátima e Carlos Ranulfo Melo. A Reforma da Previdência em Dois Tempos. In: **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 48, nº2, 2005, p. 309.

<sup>161</sup> SAVOIA, José Roberto e Sidney Nakao Nakahodo. A Reforma da Previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 23, 2008, p. 53.

<sup>162</sup> NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995 – 2006). In: **Revista de Sociologia e Política**. Vol. 18, nº 36, 2010, p. 231.

[...] a classe empresarial, talvez o grupo que mais apoiou as reformas dentre os setores da sociedade civil, mobilizou-se em favor das reformas propostas por ambos os governos, motivados pela possibilidade de oferecer serviços financeiros para os portadores de planos de pensões individuais, ao mesmo tempo em que esperavam que a expansão dos fundos de pensão gerasse liquidez, a qual supostamente deveria estimular o mercado de capitais<sup>163</sup>.

Dessa forma, a questão da reforma previdenciária foi tida como prioritária para Lula, fato que permitiu colocar a discussão no centro da agenda política do país. Com efeito, apesar de o processo ser conduzido no âmbito parlamentar, é o governo federal que se caracterizou como o agente principal na condução das mudanças, ao propor ao Congresso as alterações tidas como necessárias, mas mesmo dentro do Poder Executivo Federal existiram divergências quanto ao caminho a ser seguido, se o da universalização da cobertura previdenciária (Ministério da Previdência Social) ou o do fortalecimento da previdência privada (Ministério da Fazenda).

[...] embora o debate em torno da reforma previdenciária tenha sido conduzido primordialmente no Congresso, muitos outros atores institucionais estiveram envolvidos na reforma. [...] O governo federal foi o ator institucional mais importante, tendo sido o responsável pelo início da reforma da previdência nos governos Fernando Henrique e Lula. A prioridade na agenda política é um fator essencial, não apenas em função da submissão da emenda constitucional ao Congresso, mas também pela necessidade de implementação de legislação complementar necessária para operacionalizar o sistema. Por outro lado, o Executivo está longe de apresentar o comportamento de uma entidade unitária, e o processo decisório encontra-se diluído em diversas instâncias, nas quais os interesses são, por vezes, conflitantes entre si. No Brasil, a regulação e supervisão das estruturas encontram-se divididas entre os Ministérios da Previdência Social (Regime Geral, Regimes Especiais e Fundos de Pensão) e o Ministério da Fazenda (Regime Complementar). Essa separação dificulta a implementação de uma política previdenciária *de facto*, não raro exigindo mediação direta do presidente e do Ministério da Casa Civil na resolução das controvérsias. Assim, como em outros países, o Ministério da Previdência Social brasileiro defende um sistema de cobertura universal e busca alcançar o equilíbrio entre os benefícios de todas as partes envolvidas. De outra maneira, influenciado pelos objetivos de equilíbrio fiscal e crescimento econômico, o Ministério da Fazenda tem apoiado o desenvolvimento de um esquema de previdência complementar, com participação ativa de trabalhadores e empresas, com o intuito de elevar a poupança doméstica e reduzir a presença do Estado na provisão das pensões<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> SAVOIA, José Roberto e Sidney Nakao Nakahodo. A Reforma da Previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 23, 2008, p. 51.

<sup>164</sup> Ibidem, p. 48/49.

Por certo que esse processo reformista é gradual não só pela dificuldade de mudanças nas regras constitucionais, mas também em razão da necessidade de alteração da legislação infraconstitucional.

A reforma da previdência no Brasil vem sendo conduzida por um processo gradual, não apenas pela necessidade de leis complementares que possam tornar a emenda operacional, mas também em função da sequência de eventos que se desdobraram ao longo de ambas as administrações. No governo Fernando Henrique, o novo sistema previdenciário atingiu principalmente os trabalhadores do regime geral. Por outro lado, a reforma de Lula teve por objetivo reestruturar a previdência do setor público, em particular ao promover mudanças significativas para os novos servidores, sem que os atuais empregados do setor público fossem prejudicados<sup>165</sup>.

Em síntese, não se pode negar que a reforma da previdência foi prioridade no início do governo de Lula, reforçou, assim, o compromisso com a estabilidade econômica. Com efeito, a mudança do sistema previdenciário dos servidores públicos diminuiria os gastos com o pagamento dos benefícios, reduzindo, em consequência, o impacto de despesas dessa natureza no orçamento público.

Lula elegeu a reforma da previdência como uma das prioridades do início de seu governo por pelo menos duas razões: para reforçar seu compromisso com a manutenção da estabilidade econômica e para tirar proveito do momento político após a vitória nas urnas. A decisão de reformar a previdência dos servidores públicos pode ser analisada da perspectiva dos custos políticos. Caso se mantivesse indiferente ao problema que permanecera pendente na reforma anterior, o governo Lula seria prejudicado com o déficit crescente, devido ao aumento dos gastos com a previdência dos servidores públicos e com a perda de credibilidade por não se empenhar na resolução de um problema com grande impacto sobre o orçamento da União<sup>166</sup>.

Depreende-se, assim, que enquanto FHC promoveu mudanças significativas no RGPS, Lula se empenhou nas alterações das regras dos regimes próprios.

O Banco Mundial tem proposta de mudança na economia dos países, denominada de três pilares. O primeiro pilar é a manutenção de um sistema de assistência social pública. O segundo pilar envolve o seguro social mediante previdência privada. O terceiro pilar indica a formação de poupança no país, que pode ser feita por meio da previdência privada. A Reforma da Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003,

---

<sup>165</sup> Ibidem, p. 50.

<sup>166</sup> Ibidem, p. 53/54.

cumpre as determinações do Banco Mundial, por meio da transformação para um sistema de previdência privada para formar poupança no país. Em razão do suposto déficit previdenciário, a idéia da reforma é cortar despesas<sup>167</sup>.

Em 19 de dezembro de 2003, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 41, responsável pela implantação de muitas mudanças nos regimes próprios de previdência social se comparadas às alterações no RGPS<sup>168</sup>.

Quanto aos prolatados privilégios e disfunções da previdência do setor público, a campanha que se desenvolveu, na década de 90, contra o Estado – acusado de ineficiente, corrupto, esbanjador de recursos e mau patrão – não poderia deixar de capturar, no argumento pela desarticulação do aparelho estatal e das políticas públicas em favor do mercado, a figura central – o servidor público. Fortaleceu-se certa concepção de que o funcionário público é, por definição, um perdulário do dinheiro público, gozando de privilégios jamais sonhados pelo trabalhador do setor privado<sup>169</sup>.

Dentre as mudanças trazidas pela EC nº 41, destaca-se o estabelecimento de um limite para o valor pago a título de aposentadoria no RPPS, ao fixar que a quantia máxima devida para todo e qualquer servidor público deve respeitar o subsídio de um Ministro do STF.

Art. 37. [...] XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e **os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públícos. (grifos do autor)

<sup>167</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma previdenciária**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 99.

<sup>168</sup> “Lula, por sua vez, concentrou suas atenções na questão da previdência do setor público, isolando dessa forma os servidores, que já haviam perdido um velho aliado – o próprio PT –, e atraindo a Central Única dos Trabalhadores – CUT e a Força Sindical para seu lado no combate aos ‘privilégios’ e na defesa da equidade”. (ANASTASIA, Fátima e Carlos Ranulfo Melo. A Reforma da Previdência em Dois Tempos. In: **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 48, nº 2, 2005, p. 312).

<sup>169</sup> SILVA, Aldemir Alves da. A Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito social e o mercado. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004, p. 18.

Na linha da ideologia reformista, a redação do *caput* do artigo 40 da CF/88 foi completamente alterada com a incorporação da incidência de contribuição previdenciária sobre os benefícios (aposentadorias e pensões) concedidos pelos RPPS's.

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (grifos do autor)

A incidência da contribuição previdenciária sobre os inativos deveria ocorrer sobre os valores pagos a título de benefício que superassem o teto máximo do RGPS:

Art. 40 [...] § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Determinou expressamente a existência de um único regime próprio e de uma única unidade de gestão dentro do mesmo ente federativo:

Art. 40. [...] § 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.

No que se refere ao benefício de pensão por morte para o RPPS, a EC nº 41/03 criou um redutor para o valor do benefício de 30% (trinta por cento) incidente sobre o valor que exceder o limite do pagamento dos benefícios do RGPS.

Art. 40. [...] § 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201,

acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

A redação original previa que o valor devido a título de pensão por morte deveria corresponder ao total da remuneração devida ao servidor, ou seja, igual ao valor dos vencimentos no caso de estar em atividade no momento do óbito ou igual ao valor dos proventos quando já aposentado:

Art. 40 [...] § 5º O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior. (redação original)

Importante destacar que a EC nº 20/98 também promoveu alteração neste direito ao determinar que o valor pago para a pensão por morte deveria ser apurado com base no que seria devido ao servidor caso ele tivesse direito a se aposentar na data do falecimento:

Art. 40 [...] § 7º - Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º. (redação dada pela EC nº 20/98)

Dessa forma, percebe-se como o cálculo do benefício de pensão por morte foi reduzindo o nível de proteção, com o estabelecimento progressivo, por meio das EC nº 20 e 41, de regras menos vantajosas aos dependentes dos segurados dos RPPS's.

Dois anos depois dessas alterações, ainda no primeiro mandato do governo Lula, em 05 de julho de 2005, foi publicada a Emenda Constitucional nº 47, que em relação ao RGPS alterou o dispositivo relativo à inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda e para aqueles que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico (art. 201, § 12 CF/88), incluído pela EC nº 41, e assegurou no artigo 201, § 13 que o sistema de inclusão previdenciária terá alíquotas e carências inferiores as dos demais segurados da previdência social.

Relativamente ao RPPS, a EC nº 47 promoveu mudanças com extensão e impacto menor que as promovidas pelas emendas anteriores (EC nº 20/98 e nº 41/03). Como o aumento da isenção da contribuição dos inativos, ao permitir que os beneficiários (aposentados ou pensionistas) portadores de doenças incapacitantes somente pagarão tal tributo quando o valor do benefício ultrapassar o dobro do teto do RGPS.

Art. 40. [...] § 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.

Entretanto, ocorreu a incorporação de regras mais severas para a concessão da aposentadoria voluntária, como a exigência de que o servidor tenha ao menos 25 (vinte e cinco) anos de serviço público; 15 (quinze) anos na carreira e 05 (cinco) anos no cargo. Além de idade mínima e tempo total de contribuição de 35 (trinta e cinco) anos no caso de homem e 30 (trinta) anos quando mulher.

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Essas emendas constitucionais aprovadas durante o governo Lula (EC nº 41/03 e 47/05) também tiveram reflexo na legislação infraconstitucional. Dentre os quais se destacam a regulamentação de planos de inclusão previdenciária e a criação do fundo de previdência complementar para os servidores públicos.

A primeira norma editada preocupou-se com a inserção de dispositivos relacionados à ampliação da cobertura previdenciária, isso ocorreu por meio da Lei Complementar nº 123/2006.

Nesse momento, instituiu-se no Brasil o Plano Simplificado de Previdência Social,<sup>170</sup> regulamentado pela Lei Complementar nº 123/06 e alterado pela Lei Complementar nº 128/08 destinado aos contribuintes individuais e segurados facultativos com renda mensal em torno de um salário mínimo. Para esses segurados foi garantida a filiação ao RGPS com a redução da alíquota de contribuição de 20% para 11%.

Ocorre que, algumas restrições foram estabelecidas, dentre as quais se destacam: o valor a ser pago deve incidir apenas sobre um salário mínimo e não haverá o pagamento do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição.

Além da introdução de mudanças de regras do sistema previdenciário nas últimas décadas (por exemplo, o fator previdenciário e alteração da idade mínima de aposentadoria para os servidores públicos), os gestores do sistema vêm fazendo um esforço para atrair trabalhadores informais que hoje não contribuem. Dentre as iniciativas recentes, podemos destacar a criação do Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS) em abril de 2007, que reduziu a alíquota de contribuição de 20% para 11% para os trabalhadores que contribuem voluntariamente sobre o valor de um salário mínimo. Os trabalhadores que decidam aderir ao PSPS passam (continuam) a *fazer jus* ao pacote de auxílios previdenciários (e.g. auxílio-doença e salário-maternidade), porém só podem se aposentar pelo critério de idade, ou seja,

---

<sup>170</sup> “**O que é o Plano Simplificado de Previdência?** É uma forma de inclusão previdenciária com percentual de contribuição reduzido de 20% para 11% para algumas categorias de segurados da Previdência Social. Na forma anterior, a contribuição mínima para todos os segurados era de 20% sobre o salário mínimo. **Quem pode pagar na forma do Plano Simplificado de Previdência Social?** O contribuinte individual que trabalha por conta própria (antigo autônomo), sem relação de trabalho com empresa ou equiparada e o segurado facultativo. **Quem não pode pagar na forma do Plano Simplificado de Previdência Social?** O contribuinte individual prestador de serviços; o Contribuinte Individual prestador de serviços é a pessoa física que presta serviços à pessoa jurídica ou cooperativa. O valor do salário de contribuição é limitado ao salário mínimo não podendo pagar mais que esse valor no PSPS. [...] **Quais os benefícios oferecidos para o segurado que contribui com 11% sobre o salário mínimo:** aposentadoria por idade, auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte, auxílio-reclusão e aposentadoria por invalidez. **O que ele não tem direito?** 1- O segurado que estiver contribuindo com 11% do salário mínimo, não terá os seguintes direitos: de computar esse período de contribuição de 11% para fins de requerimento de uma aposentadoria por tempo de contribuição (espécie 42); e de computar esse período de contribuição de 11% para fins de contagem recíproca (certidão de tempo de contribuição - CTC). [...] Caso ele pague no valor de 11% do salário mínimo e depois queira contar esse tempo de contribuição para fins de obtenção de aposentadoria por tempo de contribuição ou CTC, deverá complementar a contribuição mensal, mediante o recolhimento de mais 9%, incidente sobre o salário mínimo, acrescido de juros moratórios, exigida a qualquer tempo, sob pena de indeferimento do benefício ou da CTC. [...] **Orientações Gerais:** O segurado contribuinte individual e o segurado facultativo, que pagam a alíquota de 20% atualmente sobre salário-de-contribuição igual a salário mínimo, podem a qualquer momento, iniciar seu pagamento com alíquota de 11% sobre valor do salário mínimo. Mesma situação se aplica ao que vier a pagar 11% e quiser retornar a pagar 20%. Não é uma regra vitalícia, podendo a qualquer momento optar. Caso o segurado exerça atividades simultâneas e se uma delas for como Contribuinte individual por conta própria, poderá optar pelo recolhimento de 11% do salário mínimo, referente à atividade de CI. Entretanto, o período contribuído com 11% não será considerado para fins de aposentadoria por tempo de contribuição e CTC”. (Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/plano-simplificado-de-previdencia-social-psps/>, acesso em 08 de janeiro de 2014).

exclui-se a possibilidade de o trabalhador optante requerer aposentadoria por tempo de contribuição<sup>171</sup>.

Quanto à probabilidade de contribuição voluntária ao RGPS, parece ter havido um aumento, após a criação do PSPS, na proporção de pessoas que ao menos uma vez efetuaram o pagamento dessa modalidade de contribuição (voluntária) para o sistema<sup>172</sup>.

Por outro lado, no que se relaciona aos valores líquidos arrecadados com a inserção do Plano Simplificado não houve aumento significativo desses montantes, já que muitos contribuintes deixaram de pagar o plano tradicional, com alíquota mais elevada, para optarem pela alíquota reduzida.

Apesar de o PSPS parecer ter um impacto positivo sobre a contribuição à Previdência, não se pode afirmar o mesmo em relação ao seu efeito sobre a arrecadação líquida do sistema. Em primeiro lugar, porque nossos resultados se referem ao aumento de contribuições daqueles que já contribuíam para o sistema, ou seja, não estamos medindo o impacto do programa sobre a entrada de novos contribuintes. Em segundo lugar, porque a diminuição da alíquota de contribuição não necessariamente eleva a arrecadação bruta da Previdência. Por exemplo, se os que contribuíam acima do salário mínimo decidiram contribuir exatamente sobre o valor deste piso para aproveitar a redução da alíquota, é possível que o total arrecadado com esse grupo diminua. Uma análise do efeito sobre novos entrantes e sobre a decisão de reduzir o salário de contribuição para o valor do mínimo é crucial para se calcular a relação custo-efetividade do programa<sup>173</sup>.

Outras medidas de inclusão previdenciária foram inseridas na legislação nacional, dentre elas a criação do Micro Empreendedor Individual, com a publicação da Lei Complementar nº 128/2008. A partir de então, os empresários individuais com renda bruta anual até R\$36.000 (trinta e seis mil reais)<sup>174</sup> puderam optar por essa forma de recolhimento tributário:

Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples

---

<sup>171</sup> FOGUEL, Miguel N.; Ajax Moreira; Daniel Santos. Impacto do Plano Simplificado de Previdência Social sobre as Contribuições Voluntárias ao Sistema de Previdência. In: **Est. Econ.**, São Paulo, vol. 42, n.4, p.639-669, out.-dez, 2013, p. 642.

<sup>172</sup> Ibidem, p. 667.

<sup>173</sup> Ibidem, p. 668.

<sup>174</sup> A Lei Complementar nº 139/11 elevou o valor anual para R\$60.000 (sessenta mil reais): “Art. 18-A. [...] § 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo”.

Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.

Os valores a serem pagos incluem: a parcela devida o RGPS referente à contribuição previdenciária do proprietário do empreendimento, equivalente a 11% (onze por cento) de 01 (um) salário mínimo; e mais R\$1,0 (um real) no caso de contribuinte do ICMS ou R\$5,0 (cinco reais) de ISS.

Entretanto, à semelhança do que ocorreu com os optantes pelo PSPS algumas restrições foram impostas. Dentre as quais: impossibilidade de utilização do tempo pago como MEI na aposentadoria por tempo de contribuição ou para a emissão de CTC; existência de um único estabelecimento; proibição de participar de outra empresa como titular, sócio ou administrador e o valor máximo da contribuição deve ser apurado sobre o equivalente a 01 (um) salário mínimo.

Além disso, fica vedada a contratação de empregados, salvo quando for um único trabalhador que deverá receber 01 (um) salário mínimo ou, se for o caso, piso salarial da categoria:

Art. 18-C. [...] poderá se enquadrar como MEI o empresário individual que possua um único empregado que receba exclusivamente 1 (um) salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional.

Inegável que a criação do MEI proporcionará a ampliação do número de segurados do RGPS. Contudo, não se pode olvidar que as restrições acima apontadas reduzem o âmbito de proteção do sistema, segregando os segurados em dois grupos, um com todos os direitos resguardados e outro com apenas parte dessas garantias.

Com efeito, não parece razoável, por exemplo, limitar o número de empregados contratados pelo empreendedor, o que tende aumentar a informalidade da mão-de-obra ou impede a abertura de novos postos de trabalho. Destarte, mais incongruente ainda se mostra a limitação, imposta pela legislação, no sentido de determinar o valor do salário máximo a ser pago ao empregado contratado pelo MEI.

Diante disso, de um lado se reconhece a importância de medidas voltadas para estimular o número de segurados protegidos pelo RGPS, com a redução da alíquota de contribuição e simplificação dos procedimentos de filiação. De outro, a retirada do direito à aposentadoria por tempo de contribuição e a estipulação do valor máximo de 01 (um) salário mínimo como

teto do salário de contribuição estão na contramão da expansão dos direitos sociais fundamentais.

Outra medida de inclusão previdenciária ocorreu por intermédio da Lei nº 11.324/06, oportunidade em que o empregador doméstico passou a ter a discricionariedade de deduzir o valor pago a título de contribuição previdenciária de seu imposto de renda.

Art. 12. [...] VII - até o exercício de 2012, ano-calendário de 2011, a contribuição patronal paga à Previdência Social pelo empregador doméstico incidente sobre o valor da remuneração do empregado. [...] § 3º A dedução de que trata o inciso VII do caput deste artigo: I - está limitada: a) a 1 (um) empregado doméstico por declaração, inclusive no caso da declaração em conjunto; b) ao valor recolhido no ano-calendário a que se referir a declaração; II - aplica-se somente ao modelo completo de Declaração de Ajuste Anual; III - não poderá exceder: a) ao valor da contribuição patronal calculada sobre 1 (um) salário mínimo mensal, sobre o 13º (décimo terceiro) salário e sobre a remuneração adicional de férias, referidos também a 1 (um) salário mínimo; b) ao valor do imposto apurado na forma do art. 11 desta Lei, deduzidos os valores de que tratam os incisos I a III do caput deste artigo; IV - fica condicionada à comprovação da regularidade do empregador doméstico perante o regime geral de previdência social quando se tratar de contribuinte individual<sup>175</sup>.

Paralelamente às alterações na legislação, ocorreu o fortalecimento dos programas de educação previdenciária junto à população sem cobertura do RGPS<sup>176</sup>.

Ocorre que, se a parte mais interessada, que é a população brasileira, não estiver consciente e lutar por isso, dificilmente, os pontos ora abordados serão matérias efetivamente prioritárias na agenda política do país. Nesse sentido, a educação previdenciária pode contribuir muito. Educação esta que deve permear todo o âmbito escolar, desde a criança até o adulto nos bancos das faculdades. Esse processo será capaz de tirar as “vendas” de muitos que não enxergam e nem planejam uma vida pós-laboral com mais dignidade, do ponto de vista financeiro. Poderá chamar a atenção para o cenário da previdência social, mostrando que não há mágica e que essa aposentadoria

---

<sup>175</sup> Dispositivo constante na Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, alterado pela Lei nº 11.324/06.

<sup>176</sup> Informação extraída do sítio eletrônico da Previdência Social sobre os objetivos do Programa de Educação Previdenciária: “O Programa de Educação Previdenciária (PEP) é desenvolvido pelo INSS com a finalidade de ampliar a cobertura previdenciária por meio da inclusão e permanência dos trabalhadores brasileiros nos regimes de previdência. Além de desenvolver ações de informação e conscientização sobre direitos e deveres previdenciários, o Programa vai ao encontro da sociedade e a prepara para usufruir, com tranquilidade e segurança, de tudo aquilo que a previdência pública, enquanto sistema de proteção social pode oferecer.” (Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=35> - acesso em 23 de outubro de 2012).

não será capaz de, sozinha, prover todas as necessidades de uma aposentadoria com qualidade de vida<sup>177</sup>.

A medida derradeira promovida pelo Estado para possibilitar a ampliação da cobertura previdenciária foi à edição da Lei nº 12.470/2011; que, na verdade, promoveu alterações nos planos de inclusão iniciados após a promulgação da EC nº 47/05. Basicamente, reduziu a alíquota de contribuição de 11% (onze por cento) para 5% (cinco por cento) no caso do MEI e, ainda, estendeu essa medida para as donas-de-casa (seguradas facultativas do RGPS) de famílias de baixa renda.

Art. 1º Os arts. 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passam a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 21 [...] § 2º No caso de opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de: I - 11% (onze por cento), no caso do segurado contribuinte individual, ressalvado o disposto no inciso II, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado e do segurado facultativo, observado o disposto na alínea b do inciso II deste parágrafo; II - 5% (cinco por cento): a) no caso do microempreendedor individual, de que trata o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e b) do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda. § 3º O segurado que tenha contribuído na forma do § 2º deste artigo e pretenda contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição a que se refere o art. 94 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, deverá complementar a contribuição mensal mediante recolhimento, sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição em vigor na competência a ser complementada, da diferença entre o percentual pago e o de 20% (vinte por cento), acrescido dos juros moratórios de que trata o § 3º do art. 5º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996. § 4º Considera-se de baixa renda, para os fins do disposto na alínea b do inciso II do § 2º deste artigo, a família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico cuja renda mensal seja de até 2 (dois) salários mínimos.

Tal disposição legal permitiu, assim, que as donas de casa, que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico, paguem apenas 5% de um salário mínimo por mês a título de contribuição previdenciária. Além desse requisito, devem ter renda familiar de até 02

---

<sup>177</sup> COELHO, Namilton Nei Alves e Marcos Antônio de Camargos. **Fundos de pensão no Brasil: uma análise dos fatores determinantes para sua expansão na perspectiva dos seus gestores.** o&s - Salvador, v.19 - n.61, p. 277-294 - Abril/Junho – 2012, p. 291.

salários mínimos e efetuarem sua inscrição junto ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)<sup>178</sup>.

Com essa filiação, pessoas que se dedicam somente ao trabalho doméstico passam a contar com a cobertura previdenciária no caso de invalidez temporária ou permanente, velhice, morte e nascimento de filho. O benefício será concedido no valor de um salário mínimo e há inclusive o pagamento de 13º salário.

O Regime Geral de Previdência Social no Brasil é regido por um sistema de repartição simples e está bastante fora do padrão internacional, em termos de regras, demografia, incentivos e base contributiva. Este panorama já preocupante se agravou em 1995, com o crescimento das despesas com benefícios do RGPS originado pelo advento da Lei nº 8.213/91, em que se determinou a padronização dos benefícios urbanos e rurais, com o aumento do universo de beneficiários, com a crise econômica e com a política de concessão de ganhos reais do salário mínimo, cujo impacto é positivo em ambas as rubricas previdenciárias, arrecadação e despesas, porém com maior elasticidade nas despesas, segundo Dantas, Ataliba & Matos (2012). De acordo com os resultados obtidos por estes autores, com base nos valores do ano de 2010, um aumento em 1% ao mês no salário mínimo real, equivalente a R\$ 5,25, implicaria um aumento no déficit anual em R\$ 830 milhões. Visando compensar um desajuste previdenciário desta magnitude, bastaria que o governo obtivesse, *ceteris paribus*, um crescimento do PIB superior a 0,62% ao mês, o que equivale a um crescimento da economia superior ao patamar de 7,5% ao ano. Em contrapartida, os principais fatos que amenizaram este cenário parecem ter sido o encerramento da primeira fase do Censo Previdenciário e a criação do Super Simples em 2005. Este censo teve como objetivo a atualização cadastral do INSS e a consequente eliminação de benefícios pagos indevidamente, enquanto o Super Simples fomentou a expectativa de incremento na arrecadação, em virtude de um possível aumento nas relações formalizadas de trabalho em setores não alcançados pelo sistema de arrecadação que substituiu, mesmo podendo

---

<sup>178</sup> “O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou renda mensal total de até três salários mínimos. O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. O Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único. A partir daí, o poder público pode formular e implementar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas. O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), devendo ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família. Suas informações são regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011, e podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais. Famílias com renda superior a meio salário mínimo também podem ser cadastradas, desde que sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo poder público nas três esferas do Governo”. (Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>, acesso em 06 de janeiro de 2014).

haver uma possível perda em razão de renúncia fiscal. Vale lembrar que esta significativa alocação do PIB<sup>179</sup>.

Ressalta-se, novamente, que a Emenda Constitucional nº 47/2005 determinou a adoção de medidas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para que seja ampliado o acesso ao sistema previdenciário. Tais medidas têm como maior objetivo a inclusão de pessoas junto ao RGPS, já que em inúmeros casos indivíduos considerados segurados obrigatórios não efetuam o pagamento de suas contribuições, o mesmo ocorre com os segurados facultativos que não se veem estimulados a aderir ao RGPS.

Dentre os principais problemas relacionados à ausência de participação no RGPS está à falta de conhecimentos sobre os direitos previdenciários e da importância da proteção previdenciária.

Dentre os mecanismos que podem concorrer para o crescimento do número de pessoas e de empresas vinculadas à previdência fechada, apontados pelos gestores, aquele que se mostra mais abrangente é a questão da educação previdenciária, conforme se observa na figura 3. A educação previdenciária está sendo abordada no sentido de se transmitir conhecimentos sobre o funcionamento da previdência, seja de cunho público ou privado. Essa medida, apesar de produzir efeitos em médio e longo prazo, permeia todas as demais questões que concorrem, efetivamente, para o crescimento do número de pessoas e empresas na previdência fechada. Esse trabalho educacional permitiria uma visão mais crítica e global do tema, possibilitando às pessoas construírem uma consciência de que a previdência social não será capaz de prover uma aposentadoria com valores dignos, compatível, no mínimo, aos rendimentos mensais obtidos na vida laboral. Essa constatação guarda consonância com os estudos de Mallmann (2004), apontando que o conhecimento da situação da aposentadoria pública no Brasil, bem como seus impactos nas contas governamentais refletem, de forma expressiva, no grau de importância na hora de tomada de decisão de aderir a um plano de previdência privada<sup>180</sup>.

Além disso, a inoperância do Poder Público ao fiscalizar as contribuições devidas pelos profissionais liberais<sup>181</sup> e, ainda, o elevado valor a ser repassado ao regime também se

<sup>179</sup> MATOS, Paulo Rogério Faustino; Fabíola de Souza Pinto Melo e Andrei Gomes Simonassi. Análise de Solvência do Regime Geral da Previdência Social no Brasil. In: **Est. Econ.**, São Paulo, vol. 43, n.2, p. 301-333, abr.-jun. 2013, p. 327/328.

<sup>180</sup> COELHO, Namilton Nei Alves e Marcos Antônio de Camargos. **Fundos de pensão no Brasil: uma análise dos fatores determinantes para sua expansão na perspectiva dos seus gestores**. o&s - Salvador, v.19 - n.61, p. 277-294 - Abril/Junho – 2012, p. 299.

<sup>181</sup> “Dessa forma, foi possível verificar que uma fiscalização mais rígida quanto à declaração de renda para fins de contribuição previdenciária pode gerar aumento de receita para o governo”. (NERI, Marcelo; Samantha Dart Tamm; Flavio Menezes e Leandro Kume. Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a

apresentam como barreiras à adesão ao sistema previdenciário brasileiro. De fato, o INSS deve avançar no desenvolvimento de uma gestão mais eficiente das informações previdenciárias, como, por exemplo, na melhoria da qualidade dos dados constantes no CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais)<sup>182</sup>.

No plano do RPPS dos servidores públicos federais entrou em vigor a Lei nº 12.618/12<sup>183</sup>, que instituiu o plano complementar de previdência social em âmbito federal. Tal regulamentação decorre das mudanças promovidas na Constituição Federal de 1988 pelas EC's nº 20/98 e nº 41/03, que inseriam a possibilidade de criação dessa espécie de regime de previdência para o funcionalismo público.

Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União. Parágrafo único. Os servidores e os membros referidos no *caput* deste artigo que tenham ingressado no serviço público até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar poderão, mediante prévia e expressa opção, aderir ao regime de que trata este artigo, observado o disposto no art. 3º desta Lei.

Assim, aos novos servidores fica assegurado o direito à aposentadoria até o limite estabelecido para os segurados do RGPS<sup>184</sup>, sendo que caberá ao regime complementar, de

---

Previdência Social. In: **Nova Economia**. Belo Horizonte, 17 (3), p. 363-394, setembro-dezembro de 2007, p. 380).

<sup>182</sup> “O CNIS é um arquivo administrativo que reúne dados oriundos de um conjunto amplo de fontes de informação do governo federal, que incluem as próprias informações previdenciárias (e.g., Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIP, e Guia da Previdência Social – GPS), a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e o Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI)). Sua principal função é permitir aos gestores previdenciários reconstruir o histórico de contribuições e outras informações necessárias para determinar os direitos dos indivíduos aos benefícios oferecidos pelo sistema previdenciário (aposentadorias, pensões e benefícios temporários associados a condições de saúde, maternidade, etc.)”. (FOGUEL, Miguel N.; Ajax Moreira; Daniel Santos. Impacto do Plano Simplificado de Previdência Social sobre as Contribuições Voluntárias ao Sistema de Previdência. In: **Est. Econ.**, São Paulo, vol. 42, n.4, p.639-669, out.-dez. 2013, p. 648).

<sup>183</sup> “Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud)”.

<sup>184</sup> Para o ano de 2014 o teto previdenciário é de R\$ 4.390,24 (Quatro mil trezentos e noventa reais e vinte e quatro centavos), de acordo com a Portaria Interministerial (MPS/MF) nº 19, de 10 de janeiro de 2014.

caráter facultativo, a proteção da diferença entre o valor total do vencimento do servidor e o limite máximo estabelecido para o regime geral.

Nota-se, de fato, que um dos objetivos iniciais das propostas dos defensores das reformas previdenciárias foi atingido, pois com a regulamentação do regime complementar para os servidores públicos ocorreu a aproximação do RPPS ao RGPS, notadamente no que se refere ao valor a ser pago quando da jubilação. Ao invés, de aumentar o valor do limite máximo do RGPS, concedendo maior proteção aos trabalhadores da iniciativa privada e fortalecendo o regime público de previdência, optou-se pela equiparação por baixo, ou seja, os segurados receberão proteção até um determinado limite.

### **3.2 ENTRE EXPECTATIVAS, MOTIVAÇÕES E FRUSTRAÇÕES: A DESCONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

As mudanças promovidas no sistema de previdência brasileiro seguiram a lógica reducionista na contramão do que foi instituído na redação originária da Constituição Federal de 1988.

Vários são os aspectos que evidenciam as iniciativas e medidas que foram minando o conceito de seguridade social ao longo dos governos que se seguiram à promulgação da Constituição Cidadã. Entre o principais destacam-se: a utilização de parte de seus recursos para fins alheios à seguridade social nos dois primeiros anos após a promulgação da Constituição; a especialização das contribuições de empregados e empregadores para a previdência social; a criação de mecanismos que permitiram o acesso da União aos recursos da seguridade social e, portanto, a institucionalização de seu uso indevido; as alterações nos critérios de acesso aos benefícios previdenciários, especialmente da aposentadoria; a inclusão, no plano da análise e da discussão pública, do regime dos servidores, em claro rompimento ao artigo 194 da Constituição<sup>185</sup>.

Dessa forma, as alterações ocorreram à custa dos trabalhadores segurados que viram um endurecimento das regras para obtenção dos benefícios, instituição de um teto para contribuição e ainda a diminuição progressiva do poder de compra dos benefícios previdenciários.

---

<sup>185</sup> MENDES, Áquiles e Rosa Maria Marques. O Governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004, p. 5.

Dados indicam que o poder de compra da aposentadoria concedida pelo INSS tem apresentado uma expressiva perda, notadamente para aqueles aposentados que recebem mais de um salário mínimo (SM). No período de 1997 a 2012, os reajustes das aposentadorias com valor igual a um SM totalizaram 455%, enquanto que, para os que receberam aposentadorias com valores maiores do que o salário mínimo, esse reajuste foi de 169%. Considerando a inflação acumulada (IGP-M) no período (01/01/1997 a 31/12/2011), os reajustes reais dessas aposentadorias foram de 58,69% e perda de 22,95%, respectivamente. Portanto, as pessoas que recebem valores de aposentadoria acima de um salário mínimo constituem o público interessado no sistema de previdência privada, face à acentuada perda do poder aquisitivo dos seus proventos ao longo do tempo<sup>186</sup>.

As imposições de organismos financeiros internacionais serviram de justificativa para as alterações. Órgãos como o FMI e o Banco Mundial impuseram um modelo de mudanças que foi adotado em vários seguimentos do Estado. Dentre os quais a reforma no modelo administrativo e no sistema previdenciário.

Da análise realizada, depreende-se que a polêmica em torno da reforma oculta, conforme a posição adotada, revela interesses que extrapolam o sistema previdenciário público, dissocia a política da economia, reduz a concepção de seguridade social ao cálculo financeiro e atuarial, isola a questão do déficit da relacionada ao financiamento das ações do Estado, omite as exigências do Banco Mundial e do FMI, relativiza o caráter redistributivo das políticas sociais e representa mais uma forma de confisco aos trabalhadores, opondo os do setor privado aos do setor público. Em última análise, privilegia o capital, particularmente sua fração financeira, e expropria o trabalho<sup>187</sup>.

Tais reformas encontraram embasamento na teoria neoliberal, por meio da tentativa de minar o Estado-nação à medida em que ocorre a transferência de funções ao mercado e, consequente, redução dos direitos dos trabalhadores e força “a transformação conservadora do próprio Estado, ao colocá-lo mais e mais a serviço de objetivos elitistas, próprios ou forâneos. Formalmente, nossos países são democráticos, mas com uma democracia sem opções reais significativas”,<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> COELHO, Namilton Nei Alves e Marcos Antônio de Camargos. **Fundos de pensão no Brasil: uma análise dos fatores determinantes para sua expansão na perspectiva dos seus gestores.** o&s - Salvador, v.19 - n.61, p. 277-294 - Abril/Junho – 2012, p. 278.

<sup>187</sup> SILVA, Aldemir Alves da. A Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito social e o mercado. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004, p. 29.

<sup>188</sup> IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. In: **Revista de Economia Política**. Vol. 31, nº 2 (122), 2011, p. 246.

O neoliberalismo se apresenta como ruptura no tempo, com o início de uma época radicalmente distinta à organização social anterior; portanto, proclama sua autonomia do passado para ganhar a liberdade de constituir novas formas de vida e novas instituições, ao mesmo tempo em que rechaça as comparações históricas em alguma medida, porque não lhe favorecem. Em troca, postula uma utopia universalista, aplicável a qualquer sociedade humana decidida a fechar seu passado e inaugurar uma época de renascimento economicista. Como no monoteísmo, não se admite, descartase, toda competência doutrinária. Esse é o sentido da frase “o fim da história” que anuncia o triunfo do capitalismo neoliberal sobre o socialismo e sobre qualquer outro regime político em que se pudesse pensar. [...] De fato, o neoliberalismo substitui os dogmas do autoritarismo ou da religião, por um dogma civil, mais grosseiro ou mais sutil, porém certamente desumanizado. Portanto, haver-se-á de colocar às claras, mais depressa, as ficções ideológicas que nos envolvem para devolver, o quanto antes, o papel reitor à política. O mercado nem sempre funciona com sabedoria, nem tem por hábito ver à distância; a intervenção estatal pode errar, mas nem sempre se equivoca quando reflete genuinamente a vontade coletiva. Estado e mercado não se excluem entre si, são instrumentos indispensáveis na tarefa de irmanar democracia e desenvolvimento na supressão paulatina do sofrimento desnecessário de grandes grupos da população latino-americana<sup>189</sup>.

Nesse sentido, as reformas promoveram a diminuição da participação do Estado na regulamentação econômica, bem assim a redução na captação de contribuições para financiar programas de natureza social.

Outra consequência da globalização e do neoliberalismo se refere ao alargamento à escala universal da brecha entre os marginalizados e abastados e os países. Em matéria social, salvo exceções, as políticas deixam de procurar a ampliação do mercado interno, o pleno emprego e a universalização dos acessos aos serviços públicos, como os de saúde ou educação. Por outro lado, através de reformas dos sistemas de aposentadorias e levando-se em conta a focalização na distribuição orçamentária de bens, se procura isentar o fisco das obrigações, transferirem riscos do Estado às famílias e multiplicar as oportunidades de negócios privados<sup>190</sup>.

Não de pode olvidar que o desmonte do sistema previdenciário dos servidores públicos foi seguido de forte propaganda ideológica no sentido de acabar com privilégios injustificáveis para a burocracia estatal (funcionalismo público). Dessa forma, como a primeira mudança, promovida pela Emenda Constitucional nº 20/98, atingiu de forma mais profunda as regras do RGPS era necessária uma nova reforma na Constituição, promovida

---

<sup>189</sup> Ibidem, p. 247/248.

<sup>190</sup> Ibidem, p. 242.

pela Emenda nº 41/03, para que as regras entre trabalhadores da iniciativa privada e pública fossem cada vez mais próximas, ou seja, adotou-se o caminho da redução de direitos para ambos os regimes.

Recuperar esse desmonte é essencial para a compreensão de como foi frágil o consenso que definiu os contornos da Constituição de 1988, em especial seu capítulo sobre a seguridade social. Mais do que isso, indica como no Brasil as políticas sociais são permanentemente subsumidas aos objetivos e aos constrangimentos econômicos de toda ordem. A Constituição de 1988, refletindo o anseio por democracia e pelo resgate da então chamada dívida social, foi um daqueles raros momentos em que tal preceito foi contradito. A recuperação desse desmonte, mesmo que de forma resumida, realizada pelos governos Sarney, Collor e FHC (nas duas gerações). Coloca em perspectiva a contra-reforma previdenciária empreendida pelo governo Lula<sup>191</sup>.

Depreende-se, desse processo reformista, o descrédito atribuído à previdência pública para que fosse possível o fortalecimento da previdência privada<sup>192</sup>. Parece óbvio que desmontar a previdência pública, tanto no que se refere ao Regime Geral de Previdência Social quanto aos Regimes Próprios de Previdência Social, tem como objetivo favorecer o sistema privado, administrado pelos bancos e fundos de pensão.

Os resultados deste trabalho trouxeram importantes considerações para o aprofundamento da discussão da questão da previdência complementar fechada no Brasil. No que diz respeito à previdência social, assiste-se às dificuldades vividas pelos aposentados que têm o poder de compra de seu benefício cada dia mais dilapidado, até, possivelmente, chegar ao valor de um salário mínimo. As reformas da previdência social tendem a dificultar, cada vez mais, esse quadro, pois o déficit desse sistema não dá sinais de efetivo controle ou diminuição. Por se tratar de uma reforma impopular, o governo adia “sine die”, enquanto a população poderá pagar um alto preço por esse atraso. Os fundos de pensão representam uma oportunidade de mudança desse quadro no Brasil, na medida em que buscam conjugar essa necessidade de complementar o benefício do INSS e de formação de poupança interna<sup>193</sup>.

<sup>191</sup> Mendes, Áquiles e Rosa Maria Marques. *O Governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária*. In: São Paulo em Perspectiva, 18(3), 2004, p. 5.

<sup>192</sup> “O afastamento desses trabalhadores autônomos mais ricos do sistema público de Previdência pode ser fruto de um efeito composição ou então de uma quebra desse monopólio, no sentido de já estarem disponíveis no mercado opções confiáveis de fundos de previdência privados. Neste caso seria interessante repensar o modelo como uma competição de principais”. (NERI, Marcelo; Samantha Dart Tamm; Flávio Menezes e Leandro Kume. Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social. In: *Nova Economia*. Belo Horizonte, 17 (3), p. 363/394, setembro-dezembro de 2007, p. 381)

<sup>193</sup> COELHO, Namilton Nei Alves e Marcos Antônio de Camargos. *Fundos de pensão no Brasil: uma análise dos fatores determinantes para sua expansão na perspectiva dos seus gestores*. o&s - Salvador, v.19 - n.61, p. 277-294 , abril-junho, 2012, p. 290.

Com base na necessidade de reduzir os gastos com o pagamento de benefícios, ante ao crescimento da população idosa, o processo e reforma seguiu progressivamente nas décadas de 1990 e 2000. Tudo isso acompanhou uma tendência mundial de mudanças nas regras de aposentação.

Nos últimos anos, sistemas previdenciários do mundo inteiro vêm sendo tema de debate em razão dos crescentes déficits apresentados. O envelhecimento da população, por causa da queda nas taxas de natalidade e do aumento da expectativa de vida, é a principal causa apontada para a diferença entre benefícios aos inativos e contribuições dos ativos. No Brasil, esse problema não é diferente. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a média de filhos por mulher ao final da vida reprodutiva caiu de 6,2, na década de 1960, para 2,3, em 1996. Por outro lado, a expectativa de vida subiu de 42 anos na década de 1940 para 68 anos em 1996. Além disso, estima-se que a expectativa de vida, em 2020, atinja 76 anos. A participação da população idosa (acima de 65 anos) na população total subiu de 4%, em 1980, para 5,4%, em 1996, com previsões de 11% para 2020<sup>194</sup>.

Percebe-se, por outro lado, o descaso com o fechamento dos gargalos existentes nos regimes de previdência no Brasil, dentre os quais se destacam as fraudes relacionadas ao pagamento indevido de benefícios e a sonegação de contribuições.

Além desses fatores, certamente os problemas de improbidade na gestão, fraudes (internas e externas) e sonegações, tão comuns e que vêm se perpetuando ao longo da existência da previdência pública brasileira, também, contribuem, sobremaneira, para agravar esse quadro, dificultando ainda mais a solução para o problema<sup>195</sup>.

Assim, a ideia original de fortalecer a previdência pública foi cedendo espaço com o intenso processo de mudanças no sistema jurídico. Os legisladores não se preocuparam, na maioria das vezes, com ampliação da cobertura previdenciária, mas sim com a redução dos direitos, inclusive daqueles que já eram filiados aos regimes previdenciários. Por fim, houve a dissociação das políticas previdenciárias das de cunho assistencial, num processo de mútua exclusão entre os subsistemas da seguridade social.

---

<sup>194</sup> NERI, Marcelo; Samantha Dart Tamm; Flávio Menezes e Leandro Kume. Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social. In: **Nova Economia**, Belo Horizonte, 17 (3), p. 363-394, setembro-dezembro de 2007, p. 364.

<sup>195</sup> COELHO, Namilton Nei Alves e Marcos Antônio de Camargos. **Fundos de pensão no Brasil: uma análise dos fatores determinantes para sua expansão na perspectiva dos seus gestores**. o&s - Salvador, v.19 - n.61, p. 277-294, abril-junho, 2012, p. 280.

Essa imbricação histórica entre elementos próprios à assistência e elementos próprios ao seguro social poderia ter provocado a instituição de uma ousada seguridade social, de caráter universal, redistributiva, pública, com direitos amplos e fundados na cidadania. Não foi, entretanto, o que ocorreu, e a Seguridade Social brasileira, ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro e a lógica da assistência, e não de reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência<sup>196</sup>.

Além disso, não se pode esquecer que a preocupação inicial de vincular totalmente as contribuições para a seguridade social ao financiamento de benefícios e serviços, no sentido de evitar o desvio desses recursos para outras áreas, inclusive para manutenção do superávit primário, foi violada pela Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Ainda para garantir o financiamento da seguridade social, os constituintes tiveram o cuidado de definir que esses recursos seriam de uso exclusivo da proteção social, o que, após sua promulgação, nenhum governo cumpriu. Também inscreveram na Constituição que o tratamento dos recursos da seguridade social não poderia ser distinto de seu conceito de proteção holística, significando que, no interior da seguridade social, não caberia vinculação de recursos: a cada ano, por ocasião da discussão do orçamento, seria definida a partilha do conjunto de receitas previstas para seus diferentes ramos<sup>197</sup>.

Ressalta-se, ainda, que regras de transição foram criadas para permitir uma mudança gradual, mas não se pode negar que essas normas desrespeitaram as expectativas de quem estava contribuindo para o regime. De outro modo, a reforma da previdência afeta inclusive as relações familiares a as escolhas individuais dos aposentados relativamente à afirmação e conquista da independência financeira e autonomia individual.

O efeito mais direto da reforma previdenciária na estrutura da casa das pessoas idosas refere-se à influência que ela pode exercer em sua autonomia financeira. Se o valor dos benefícios aumentasse, assim como a população idosa elegível em números relativos, uma parte maior de indivíduos idosos teria condições melhores para exercer suas preferências relacionadas à estrutura do domicílio, o que provavelmente aumentaria a tendência para arranjos independentes (vivendo sozinho ou com esposo somente) entre as pessoas idosas. Por outro lado, se a situação dos benefícios não melhorar significativamente, a maioria das pessoas idosas permanecerá dependente

<sup>196</sup> BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003, p. 78.

<sup>197</sup> MENDES, Áquiles e Rosa Maria Marques. O Governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004, p. 5.

financeiramente de sua família e a coabitação com parentes persistirá ou tornar-se-á mesmo mais prevalente<sup>198</sup>.

Quanto à ampliação da cobertura previdenciária, uma das mais relevantes preocupações da CF/88, somente a partir da Emenda Constitucional nº 47/05 houve a regulamentação infraconstitucional de inserir normas de cunho inclusivo, tais como, criação do Plano Simplificado de Previdência Social e do Microempreendedor Individual (MEI).

Entretanto, a ampliação da cobertura previdenciária, que veio acompanhada da redução da alíquota de contribuição, inseriu regras restritivas aos direitos previdenciários, dentre as quais, o fim da aposentadoria por tempo de contribuição para aqueles que aderem aos planos de inclusão previdenciária e a limitação do valor dos benefícios a serem pagos a uma renda mensal de um salário mínimo.

Em síntese, para a solução dos problemas do sistema previdenciário precisam ser levados em consideração não somente os tradicionais argumentos utilizados para o endurecimento das regras, como a existência de déficit e o envelhecimento da população.

Com tais indicações não temos a intenção de negar a existência de déficit e muito menos defender que a previdência não deve ser revista. Ela deve ser reformada, sobretudo para corrigir desigualdades de tratamento entre trabalhadores e para assegurar direitos iguais aos cidadãos brasileiros, e não para reduzir direitos duramente conquistados pelos trabalhadores. As controvérsias sobre o presumível déficit devem, contudo ser problematizadas e explicitadas, para que a sociedade possa participar do debate que se instaura. Por fim, não podemos deixar de considerar o aspecto que, talvez, seja o principal responsável pela crise da previdência: a insistente predominância, no Brasil, de elevado desemprego e de relações informais de trabalho, configurando o que se convencionou chamar de mercado informal<sup>199</sup>.

De modo diverso, o fortalecimento dos direitos sociais depende do fortalecimento do pacto coletivo e do respeito das garantias asseguradas pela Constituição Federal de 1988, que foram desfiguradas após as reformas promovidas pelas EC's nº 20, nº 41 e nº 47.

A reforma da previdência é necessária, mas está longe de ser solução para uma crise da qual é apenas uma das expressões. Qual a reforma é desejada? A que concebe a previdência como parte da seguridade social, expressão de

<sup>198</sup> RAMOS, Marília Patta e Silvio Cezar Arend. O impacto da reforma da previdência social rural brasileira nos arranjos familiares: uma análise para entender a composição dos domicílios dado o aumento da renda dos idosos. In: **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 67-86, jan./jun. 2012, p. 72.

<sup>199</sup> BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003, p. 87/88.

um pacto coletivo e solidário e que, portanto, resiste à privatização. Que consolida o democrático Estado de Direito, honrando compromissos e *respeitando contratos* com os trabalhadores. Que não impõe novas perdas aos segurados por meio de fatores de confisco. Que equacione piso e teto, parâmetros e padrões, iguais e diferentes, na esfera do direito social – portanto, na arena do interesse público – sem reduzir tudo a *produtos*, segundo a lógica mercantil, sabidamente reproduzora da desigualdade social<sup>200</sup>.

A universalização dos direitos sociais passa necessariamente pela formalização do trabalho; pelos investimentos na gestão dos sistemas de previdência e pela cobrança efetiva das contribuições devidas pelas empresas e segurados<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> SILVA, Aldemir Alves da. A Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito social e o mercado. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004, p. 29.

<sup>201</sup> “A sustentação financeira com possibilidade de ampliação e universalização dos direitos, assim, não será resolvida apenas com ajustes fiscais que não contabilizam as causas estruturais do problema. A consolidação da seguridade social depende da reestruturação do modelo econômico, com investimento no crescimento da economia, geração de empregos com carteira de trabalho, fortalecimento do setor formal, redução de desemprego, transformação das relações de trabalhos flexibilizadas em relações de trabalho estáveis o que, consequentemente, produzirá ampliação de contribuições e das receitas da seguridade social”. (BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003, p. 88)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de Seguridade Social da Constituição brasileira de 1988, em que pese à transição pelo alto, foi delineado de forma a assegurar avanços no âmbito dos direitos sociais, bem assim no que se relaciona à consagração de dispositivos com perfil democrático. Dessa forma, os subsistemas que a compõem (saúde, assistência e previdência), após a promulgação da CF/88, passaram a ter como objetivo a consolidação dos princípios da dignidade da pessoa humana, da inclusão social, da solidariedade, da universalização e da igualdade. Portanto, as políticas públicas deveriam se voltar para dar efetividade a essas determinações constitucionais.

No entanto, as reformas constitucionais no âmbito da previdência social, mais especificamente aquelas promovidas pelas Emendas nº 20/98, nº 41/03 e nº 47/05, levaram à descaracterização dos objetivos inicialmente propostos pelo poder constituinte. De fato, a ideia original de se estabelecer um Estado social e democrático foi perdendo espaço para a incorporação de instrumentos defendidos pela teoria neoliberal.

Dessa maneira, a dinâmica do jogo político promoveu a desarticulação dos preceitos previdenciários. O foco das mudanças pautava-se na necessidade de buscar solução para o suposto desequilíbrio das contas da previdência. Com isso, as alterações tiveram como preocupação maior o atendimento das diretrizes do mercado e consequente subordinação dos regimes à lógica atuarial, olvidando-se, por conseguinte, da promessa de universalização dos direitos sociais.

Apontava-se como um dos fundamentos para a promoção das mudanças, a necessidade de aproximação das regras existentes entre o RGPS e os RPPS's sob a alegação de se resguardar a igualdade entre os trabalhadores. Contudo, o que de fato se verificou foi o desmonte dos sistemas públicos de previdência social.

Com a promulgação da EC nº 20/98, a discussão em torno da necessidade de se acabar com as “regalias” existentes para os servidores públicos se intensificou. E, quase cinco anos depois, foi possível ir mais longe nesse objetivo, já que a EC nº 41/03 conseguiu alterar de modo significativo o RPPS. De fato, frise-se, que o desmonte do sistema previdenciário dos servidores públicos foi sustentando pela difusão de uma forte ideologia neoliberal preocupada com a redução dos direitos previdenciários.

Nesse sentido, foi possível inverter a lógica relacionada à promoção da igualdade, pois ao invés de se buscar a ampliação dos direitos sociais de todos os trabalhadores, independentemente de estarem vinculados ao setor público ou privado, o que de fato aconteceu foi a afirmação da isonomia para “baixo”, com o enfraquecimento da previdência pública.

Com isso, fica claro que as emendas constitucionais romperam com a proposta inicialmente aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte ao fundamento de que as políticas neoliberais deveriam conduzir as ações do Estado. Nessa perspectiva, a universalização da cobertura cedeu espaço para o fortalecimento da seletividade.

Não se nega que as medidas de inclusão previdenciária, que aconteceram após a promulgação da EC nº 47/05, possibilitaram a ampliação do número de segurados do RGPS. Por outro lado, as medidas restritivas impostas por esses planos não se coadunam com as premissas basilares da seguridade social brasileira, mormente com a igualdade e com a solidariedade social.

Relativamente à aposentadoria dos trabalhadores rurais, poder-se-ia afirmar que ocorreu o fortalecimento da previdência social, em razão da diminuição da idade exigida para a concessão do benefício (sessenta anos para os homens e cinquenta e cinco para as mulheres) e, ainda, com a elevação do valor dos benefícios que passou de meio salário-mínimo para um salário mínimo. Entretanto, a ausência de obrigatoriedade de contribuição para esses trabalhadores (segurados especiais) confere a tais benefícios um cunho assistencialista e não previdenciário.

Além disso, o pagamento de benefícios assistenciais aos idosos com 65 (sessenta e cinco) anos, homens ou mulheres, no valor de um salário-mínimo, independentemente de contribuição (conforme determina o artigo 203, inc. V da CF/88), estimula o não pagamento da contribuição previdenciária, já que, em tese, todos serão potenciais beneficiários de prestações assistenciais.

De fato, resta evidente que as políticas assistenciais receberam maior prioridade que as previdenciárias, criando uma dependência do indivíduo em relação ao Estado. Assim, ao invés de contribuir para garantir o pagamento de um benefício previdenciário e, por conseguinte, aumentar a arrecadação do RGPS, o indivíduo se omite dessa obrigação, pois tem garantido o auxílio governamental mesmo quando nãoverte contribuições.

A emancipação individual, com a efetiva afirmação da dignidade da pessoa humana, pressupõe necessariamente que cada cidadão possa por meio de seu trabalho garantir sua

subsistência e, quando preencher as condições previstas em lei, aposentar-se. Destarte, observa-se que as políticas assistências são imprescindíveis, notadamente para retirar as pessoas de situações de extrema vulnerabilidade social. Contudo, não podem, em caráter perene, retardar, impedir ou desestimular que cada sujeito possa buscar sua efetiva afirmação como pessoa.

Mas, o processo de reforma resultou no descrédito da previdência pública em detrimento da previdência privada; o que, por certo, favoreceu a ampliação dos recursos administrados pelos bancos e fundos de pensão. Com a adoção de um teto máximo, que atualmente não ultrapassa o equivalente a 07 (sete) salários mínimos, a única possibilidade que resta para aqueles que possuem renumeração acima dessa quantia é aderir aos planos privados de previdência.

Com efeito, nesse processo de desarticulação, especificamente no contexto dos direitos e garantias previdenciárias, o que se observou foi a convergência de inúmeras medidas em âmbito constitucional e infraconstitucional que foram mimando o sistema inicialmente desenhado em 1988. Ressalta-se que o endurecimento nas regras de concessão das aposentadorias em ambos os regimes públicos; a regulamentação do fator previdenciário; a cobrança de contribuição dos inativos e pensionistas dos RPPS's; a instituição de um teto máximo de contribuição tanto no RGPS quanto no RPPS e a criação do regime complementar para os servidores públicos federais são mudanças que indubitavelmente convergem para atender às diretrizes neoliberais.

Assim, a promessa de concretização de um Estado de Bem-Estar Social, constante na redação originária da CF/88, foi sepultada pela realidade política e econômica, que em razão da pressão realizada pelos organismos internacionais e pelo empresariado que lentamente estão desmontando a previdência social pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS

AGÊNCIA BRASIL (Brasil). **Estudo do IPEA mostra que Previdência Social reduz desigualdades regionais.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2008-01-08/estudo-do-ipea-mostra-que-previdencia-social-reduz-desigualdades-regionais>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

ANASTASIA, Fátima e Carlos Ranulfo Melo. A Reforma da Previdência em Dois Tempos. In: **Revista de Ciências Sociais**, vol. 48, nº 2, 2005.

ANDRADE, Christiano José. **O Problema dos métodos da Interpretação Jurídica.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social.** 4º ed. São Paulo: Ltr, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Péricio Henrique. **Constituinte e Constituição:** participação popular e eficácia constitucional. Curitiba: Juruá, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico.** [tradução Maria Celeste]. 10º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado.** 8º ed. São Paulo: Editora Malheiros: 2010.

BORGES, Alexandre Walmott. **Preâmbulo da Constituição & a ordem econômica.** 1º ed. (ano 2003), 3º tir. Curitiba: Juruá, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

BRASIL. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

BRASIL. Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.

BRASIL. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

BRASIL. Lei nº 10.666, de 08 de maio de 2003.

BRASIL. Lei nº 11.324, de 19 de julho de 2006.

BRASIL. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011.

BRASIL. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

BRASIL. MDS. **Cadastro Único.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

BRASIL. MDS. **Órgãos Colegiados.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cnas>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. MPS. **Órgãos Colegiados.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/previcencia/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-previdencia-social-cnps>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. MPS. **Plano Simplificado.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/plano-simplificado-de-previdencia-social-psps>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

BRASIL. MPS. **Previdência Complementar.** Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1\\_130625-115648-562.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_130625-115648-562.pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2013.

BRASIL. MPS. **Programa de Educação Previdenciária.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=35>>. Acesso em: 23 out. 2012.

BRASIL. MS. Conselho Nacional de Saúde. Disponível em: <<http://www.conselho.saude.gov.br/apresentacao/apresentacao.htm>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. Portaria Interministerial (MPS/MF) nº 19, de 10 de janeiro de 2014.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 1985.

BRASIL. SENADO. **Atas da Subcomissão de Seguridade, Meio Ambiente e Saúde.** 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/7b - SUBCOMISSÃO DE SAÚDE, SEGURIDADE E MEIO AMBIENTE.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica.** Estudos Avançados, 23 (66), 2009.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador.** Coimbra: Almedina, 1988.

COCURUTTO, Ailton. **Os princípios da dignidade da pessoa humana e da inclusão social.** São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

COELHO, Namilton Nei Alves e Marcos Antônio de Camargos. **Fundos de pensão no Brasil:** uma análise dos fatores determinantes para sua expansão na perspectiva dos seus gestores. o&s - Salvador, v.19 - n.61, p. 277-294, Abril/Junh, 2012.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. In: **Lua Nova**, nº 45, 1998.

FOGUEL, Miguel N.; Ajax Moreira; Daniel Santos. Impacto do Plano Simplificado de Previdência Social sobre as Contribuições Voluntárias ao Sistema de Previdência. In: **Est. Econ.**, São Paulo, vol. 42, n.4, p.639-669, out.-dez, 2013.

GIAMBIAGI, Fábio. **Reforma da previdência:** o encontro marcado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GROS, Denise B. Institutos Liberais, Neoliberalismo e Políticas Públicas na Nova República. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19 nº 54, fevereiro de 2004.

IBRAHIM, Fábio Zambitte, **A previdência social no estado contemporâneo:** fundamentos, financiamento e regulação. Niterói/RJ: Impetus, 2011.

IANONI, Marcos. Políticas públicas e Estado: o Plano Real. In: **Lua Nova**. São Paulo, 78, p. 143-183, 2009.

IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. In: **Revista de Economia Política**. Vol. 31, nº 2 (122), 2011.

JUNIOR, Licínio Velasco. Congresso e Política de Reforma do Estado no Brasil. In: **Revista de Ciências Sociais**. Vol. 49, nº 2, 2006.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 9º ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010.

LEITE, Márcia da Silva Pereira. Políticas sociais e cidadania. In: **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, p.117-131, 01 jan. 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. [tradução João Baptista Machado]. 6º ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. In: **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 35-43 jan./jun. 2007.

MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma previdenciária**. São Paulo: Atlas, 2004.

MATOS, Paulo Rogério Faustino; Fabíola de Souza Pinto Melo e Andrei Gomes Simonassi. Análise de Solvência do Regime Geral da Previdência Social no Brasil. In: **Est. Econ.**, São Paulo, vol. 43, n.2, p. 301-333, abr.-jun. 2013.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Lisboa: Gradiva, 1982.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3º ed. atual. 18º tiragem. Malheiros Editores: São Paulo, 2010.

MENDES, Áquiles e Rosa Maria Marques. O Governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004.

MICHILES, Carlos et al. **Cidadão constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

NASCIMENTO, Carlos Valder do; FERREIRA, Sergio De Andréa; BARROS, Sérgio Resende de. **Reforma da previdência e contribuição dos inativos**: direito adquirido e segurança jurídica. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

NERI, Marcelo; Samantha Dart Tamm; Flavio Menezes e Leandro Kume. Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social. In: **Nova Economia**. Belo Horizonte: 17 (3), 363-394, setembro-dezembro de 2007.

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995 – 2006). In: **Revista de Sociologia e Política**. Vol. 18, nº 36, 2010.

PANCOTTI, Luiz Gustavo Boiam. **Os conflitos de princípios constitucionais na tutela de benefícios previdenciários**. São Paulo: LTr, 2009.

**Panorama da Previdência Social brasileira** – 2º ed. – Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS, 2007.

PLACHY, Adolfo. **La Teoria della Interpretazione. Genesi e storia della ermeneutica moderna.**

RAMOS, Marília Patta e Silvio Cezar Arend. O impacto da reforma da previdência social rural brasileira nos arranjos familiares: uma análise para entender a composição dos domicílios dado o aumento da renda dos idosos. In: **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 67-86, jan./jun. 2012.

**REVISTA VEJA.** São Paulo: Editora Abril, 02 mar. 1988.

**REVISTA VEJA.** São Paulo: Editora Abril, 03 ago. 1988.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Direito da saúde:** direito sanitário na perspectiva dos interesses difusos e coletivos. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (Org.). **15 anos de constituição.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SAMUELS, David. A Economia Política da Reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002. In: **Revista de ciências Sociais.** Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10º ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SAVOIA, José Roberto e Sidney Nakao Nakahodo. A Reforma da Previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol. 23, 2008.

SEMANA, Paolo. **Linguagem e Poder.** Brasília: UnB, 1981.

SILVA, Aldemir Alves da. A Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito social e o mercado. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(3), 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Paulo Sergio da. **A Constituição brasileira de 10 de novembro de 1937:** um retrato com luz e sombra. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). **Direitos sociais:** fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

**ANEXO I – Quadro comparativo das mudanças promovidas no RGPS pelas EC's nº 20/98, nº 41/03 e nº 47/05.**

<b>Redação original CF/88</b>	<b>Emenda Constitucional n. 20/98</b>	<b>Emenda Constitucional n. 41/03</b>	<b>Emenda Constitucional n. 47/05</b>
<b>Art. 7º.</b> [...] XII - salário-família para os seus dependentes;	<b>Art. 7º.</b> [...] XII - salário-família pago em razão do dependente <b>do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;</b>		
<b>Art. 7º.</b> [...] XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz;	<b>Art. 7º.</b> [...] XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre <b>a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;</b>		
	<b>Art. 114.</b> [...] § 3º - Compete ainda à <b>Justiça do Trabalho</b> executar, <b>de ofício</b> , as contribuições sociais previstas no art. 195, I, "a", e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir.		
<b>Art. 194.</b> [...] VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.	<b>Art. 194.</b> [...] Parágrafo único - VII - caráter democrático e descentralizado da administração, <b>mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.</b>		
	<b>Art. 195.</b> [...] 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;		
<b>Art. 201.</b> [...] § 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o <b>garimpeiro</b> e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da	<b>Art. 201.</b> [...] § 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de		

<p>produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.</p>	<p>uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.</p>		
<p><b>Art. 201.</b> Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:</p> <p>I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes <b>de acidentes do trabalho</b>, velhice e reclusão;</p> <p>II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;</p> <p>III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;</p> <p>IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;</p> <p>V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202.</p> <p>§ 1º Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.</p> <p>§ 2º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.</p> <p>§ 3º Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício serão corrigidos monetariamente.</p> <p>§ 4º Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.</p> <p>§ 5º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.</p> <p>§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.</p> <p>§ 7º A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais.</p> <p>§ 8º É vedado subvenção ou auxílio do poder público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.</p>	<p><b>Art. 201.</b> A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de <b>filiação obrigatória</b>, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:</p> <p><b>I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;</b></p> <p>II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;</p> <p>III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;</p> <p><b>IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;</b></p> <p>V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.</p> <p>§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.</p> <p>§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.</p> <p>§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.</p> <p>§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.</p> <p>§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.</p> <p>§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá</p>	<p><b>Art. 201.</b> [...]</p> <p>§ 12 Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição.</p>	<p><b>Art. 201.</b> [...] § 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.</p> <p>§ 12 Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.</p> <p>§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.</p>

	<p>por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.</p> <p>§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:</p> <p>I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;</p> <p>II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.</p> <p>§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.</p> <p>§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.</p> <p>§ 10 Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.</p> <p>§ 11 Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.</p>		
<p><b>Art. 202.</b> É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, <b>calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês</b>, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:</p> <p>I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a</p>	<p><b>Art. 202.</b> O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.</p> <p>§ 1º A lei complementar de que</p>		

<p>mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;</p> <p><b>II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;</b></p> <p><b>III - após trinta anos, ao professor, e após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.</b></p> <p>§ 1º É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e após vinte e cinco, à mulher.</p> <p>§ 2º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.</p>	<p>trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.</p> <p>§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.</p> <p>§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.</p> <p>§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.</p> <p>§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.</p> <p>§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.</p>		
	<p><b>Art. 9º.</b> Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e</p>		

<p>ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:</p> <p>I - contar com cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; e</p> <p>II - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e</li><li>b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.</li></ul> <p>§ 1º - O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do "caput", e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:</p> <p>I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e</li><li>b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;</li></ul> <p>II - o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.</p> <p>§ 2º O professor que, até a data da publicação desta Emenda, tenha exercido atividade de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher,</p>		
---	--	--

	desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício de atividade de magistério.		
	<b>Art. 13.</b> Até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.		
	<b>Art. 14.</b> O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.	<b>Art. 5º.</b> O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.	

**ANEXO II – Quadro comparativo das mudanças promovidas nos RPPS's pelas EC's nº 20/98, nº 41/03 e nº 47/05.**

<b>Redação Original CF/88</b>	<b>Emenda Constitucional n. 20/98</b>	<b>Emenda Constitucional n. 41/03</b>	<b>Emenda Constitucional n. 47/05</b>
Art. 37. [...] XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;	Art. 37 – [...] § 10 - <b>É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria</b> decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.	Art. 37. [...] XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e <b>os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal</b> , aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;	Art. 37. [...] § 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (sem correspondente) § 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. (sem correspondente)
<b>Art. 40.</b> O servidor será aposentado: I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos; II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço; III - voluntariamente: a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais; b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais; c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se	Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é <b>assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas</b> , observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. § 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; § 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este	Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é <b>assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas</b> , observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. § 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; § 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este	Art. 40. [...] § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: I portadores de deficiência; II que exerçam atividades de risco; III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. [...] § 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido

<p>mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.</p> <p>§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.</p> <p>§ 2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.</p> <p>§ 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.</p> <p>§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.</p> <p>§ 5º O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.</p>	<p>lei;</p> <p>II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;</p> <p>III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:</p> <p>a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;</p> <p>b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.</p> <p>§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião da sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.</p> <p>§ 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.</p> <p>§ 4º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.</p> <p>§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.</p> <p>§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma</p>	<p>artigo e o art. 201, na forma da lei.</p> <p>§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou</p> <p>II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.</p> <p>§ 8º É assegurado o reajuste dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.</p> <p>§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.</p> <p>§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.</p> <p>§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.</p> <p>§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.</p> <p>§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.</p>	<p>para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.</p>
--	--	--	---

	<p>desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.</p> <p>§ 7º - Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.</p> <p>§ 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.</p> <p>§ 9º - O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.</p> <p>§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.</p> <p>§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.</p> <p>§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os</p>		
--	---	--	--

	<p>requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.</p> <p>§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.</p> <p>§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.</p> <p>§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.</p> <p>§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.</p>		
<p>Art. 42. [...] § 10. Aplica-se aos servidores a que se refere este artigo, e a seus pensionistas, o disposto no art. 40, §§ 4º e 5º.</p>	<p>Art. 42. [...] § 2º - Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º.</p>		
<p>Art. 73. [...] § 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.</p>	<p>Art. 73 - [...] § 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.</p>		
<p>Art. 93. [...] VI - a</p>	<p>Art. 93 - [...] VI - a</p>		

aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura;	aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;		
	<p>Art. 3º - É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.</p> <p>§ 1º - O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.</p> <p>§ 2º - Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no "caput", em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.</p> <p>§ 3º - São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.</p>		
	Art. 4º - Observado o disposto no art. 40, § 10, da		

	<p>Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.</p>		
	<p>Art. 8º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente: (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>I - tiver cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria; (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>§ 1º - O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de</p>	<p>Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:</p> <p>I - tiver cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;</p> <p>II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;</p> <p>III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:</p> <p>a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e</p> <p>b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.</p> <p>§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do <i>caput</i> terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:</p> <p>I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do <i>caput</i> até 31 de dezembro de 2005;</p> <p>II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do <i>caput</i> a partir de 1º de janeiro de 2006.</p> <p>§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.</p> <p>§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.</p> <p>§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de</p>	<p>Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:</p> <p>I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;</p> <p>II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;</p> <p>III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do <i>caput</i> deste artigo.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.</p>

	<p>contribuição, quando atendidas as seguintes condições:(Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:(Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e(Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;(Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.(Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>§ 2º - Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.(Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>§ 3º - Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.(Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>§ 4º - O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por</p> <p>dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no <i>caput</i>, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.</p> <p>§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no <i>caput</i>, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.</p> <p>§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.</p>	
--	---	--

	<p>aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.(Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p> <p>§ 5º - O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no "caput", permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)</p>		
--	--	--	--