ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA – EMESCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

RODRIGO DA ROCHA RODRIGUES

A FALÁCIA DA CRISE DA PREVIDÊNCIA E A SUJEIÇÃO DA LÓGICA NEOLIBERAL

VITÓRIA
2018

RODRIGO DA ROCHA RODRIGUES

A FALÁCIA DA CRISE DA PREVIDÊNCIA E A SUJEIÇÃO DA LÓGICA NEOLIBERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.
Orientadora: Prof.ª Dr.ª Raquel de Matos Lopes Gentilli

VITÓRIA

2018

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
EMESCAM – Biblioteca Central

R696f

Rodrigues, Rodrigo Rocha.
A falácia da crise da previdência e a sujeição da lógica neoliberal / Rodrigo Rocha Rodrigues. - 2018.
109 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Raquel de Matos Lopes Gentilli.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM, 2018.

1. Previdência social - Brasil. 2. Seguridade social - crise. 3. Reformas previdenciárias - Brasil. I. Gentilli, Raquel de Matos Lopes. II. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM. III. Título.

CDD: 341.6

RODRIGO DA ROCHA RODRIGUES

A FALÁCIA DA CRISE DA PREVIDÊNCIA E A SUJEIÇÃO DA LÓGICA NEOLIBERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em, , de de 2018.

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof.ª Dr.ª Raquel de Matos Lopes Gentilli
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – Emescam
Orientadora

_____
Prof. Dr. Cesar Albanes de Mendonça Cruz
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – Emescam
Membro Titular Interno

_____
Prof. Dr. Renato Almeida de Andrade
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES
Membro Titular Externo

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, professora doutora Raquel de Matos Lopes Gentilli, por sua imensa generosidade, parceria e dedicação, ao contribuir para definir o tema desta dissertação e elaborá-la. As possíveis falhas que este trabalho carrega são de minha inteira responsabilidade.

Aos professores da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, em especial aos do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, pelas inúmeras orientações e incentivos durante o mestrado.

Em especial, ao amigo e diretor da Emescam Flávio Takemi Kataoka, pelo apoio e incentivo.

Ao amigo e professor de Inglês Henry Antoni Lourenço Rodrigues e também aos colegas do mestrado pelos debates e pela agradável convivência durante esta caminhada.

Às secretárias do curso de mestrado Yára Musiello Barcellos e Gabriela Rizzi Xible, que muito me ajudaram nas lides burocráticas.

A meus pais, Ivoni Francisca da Rocha Rodrigues e Otavianos Gomes Rodrigues, que ajudaram a formar meu caráter e demosntraram como é importante ser persistente e nunca sucumbir as dificuldades.

De modo especial, a minha esposa, Celeida Luzia Buzeti, que demonstra todos os dias o seu amor, generosidade, paciência e zelo, ajudando-me a viver, fazendo-me feliz com seu apoio incondicional em todas as horas, opinando, valorizando meu esforço e me encorajando. Todos estes ingredientes me permitiram realizar este trabalho.

RESUMO

No Brasil, existe uma crise da previdência, aqui entendida como produção da lógica neoliberal para justificar os desvios de verbas da seguridade que amparam milhões de brasileiros, utilizadas para outros fins: pagar a dívida pública ou beneficiar o mercado financeiro nacional e internacional.
Com base nessa lógica neoliberal que busca enfraquecer ou mesmo acabar com o estado do bem-estar social, o meio escolhido para viabilizar a retirada de direitos foi o desmonte do sistema da seguridade social por meio de seu subsistema da previdência. Para isso, ocorreu uma crise artificial na previdência com foco num suposto défice previdenciário, que seria responsável por inviabilizar financeiramente o Estado brasileiro. Com essa manobra, haveria justificativa de novas reformas previdenciárias que praticamente inviabilizariam futuros benefícios previdenciários.
Vários atores sociais comprovaram tecnicamente que não há crise nem défice na previdência, tanto do Regime Geral (iniciativa privada) quanto dos Regimes Próprios de Previdência (servidores públicos), que justifiquem reformas com retiradas de direitos sociais. Portanto, o estudo demonstra a inexistência de uma crise fiscal na previdência e conclui-se que há uma falácia amplamente divulgada para justificar desvios de verbas da seguridade social para outros fins.

Palavras-chave: Previdência Social - Brasil. Seguridade Social – Crise. Reformas Previdenciárias – Brasil. Estado do bem-estar social.

ABSTRACT

Currently, there is a retirement fund crisis in Brazil, here understood as produced by the neoliberal logic to justify misappropriation of the retirement funding, that sustains millions of brazilian, to be used by other purposes, as for example, payment of the public debt to benefit the national and international financial market.

From this neoliberal logic that aims to weaken and even to end the social welfare state, the chosen means to make the removal of social rights feasible was through the dismantle of the social security system of the retirement fund. For this, was created an artificial crisis in the retirement fund with the focus in a supposed retirement deficit that would be responsible to financially weaken the brazilian State. With this move, new government's retirement reforms were justified that practically made impossible future retirement benefits.

Many social actors technically proved that there isn't a retirement funding crises, from the general regime (private sector) and also from own retirement regimes (public services), that would justify the removal of social rights. Therefore, pinning down the inexistence of a fiscal crisis in the retirement fund, thus, there is amply spread fallacy that justifies the misappropriation of the fundings for social security and other purposes.

Keywords: Retirement – Brazil. Social Security Crisis. Retirement Reform - Brazil. Welfare State Crisis.

LISTA DE SIGLAS

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CAPs - Caixa de Aposentadorias e Pensões
CEME - Central de Medicamentos
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
CNI - Confederação Nacional da Indústria
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPIPREV - Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da Previdência Social
CSLL - Contribuição sobre o Lucro Líquido
CSN - Companhia Siderúrgica Nacional
DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DRU - Desvinculação das Receitas da União
EC - Emenda Constitucional
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social
FMI - Fundo Monetário Internacional
FSE - Fundo Social de Emergência
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários
IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social
IPAJM - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo
IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRB - Instituto de Resseguros do Brasil
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LC - Lei Complementar
LGSSE - Lei Geral de Seguridade Social Espanhola
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS - Lei Orgânica de Previdência Social
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MONGERAL - Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT - Organização Internacional do Trabalho
OMS - Organização Mundial da Saúde
ONU - Organização das Nações Unidas
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PFL - Partido da Frente Liberal
PIB - Produto Interno Bruto
PIS - Programa de Integração Social
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PRORURAL - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PT - Partido dos Trabalhadores
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
RPC - Regime de Previdência Complementar
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira
SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SINPROFAZ - Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUDS - Sistema Único e Descentralizado de Saúde
STF - Supremo Tribunal Federal
TCE-ES - Tribunal de Estado do Espírito Santo
TCU - Tribunal de Contas da União

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pagamento de juros e amortização de dívida pública 70
Gráfico 2 – Orçamento Geral da União – Gastos selecionados (R$ milhões) 71
Gráfico 3 - Resultado ativo e passivo atuariais do fundo previdenciário 86
Gráfico 4 - Resultado atuarial do ES-Previdência, atualizado pelo IPCA
até dezembro de 2016..... 87
Gráfico 5 - Comparação das projeções do resultado previdenciário,
financeiro e consolidado..... 88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação estimativa da DRU em R$ milhões de reais - 2017 67
Quadro 2 - Desvinculação das contribuições para a Seguridade Social – 2017 67
Quadro 3 - Comparativo entre parâmetros estabelecidos no art. 25 da Portaria MPS 403/2008 e respectivo cumprimento pelo governo do Estado 91
Quadro 4 - Cálculo da situação atuarial tocante às margens exigidas 93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Das alíquotas de contribuição para o INSS conforme remuneração recebida para empregado, empregado doméstico e trabalhdor avulso em 2018 82
Tabela 2 - Do salário contribuiçã, alíquota e valor a ser pago para contribuinte individual e facultativo 82
Tabela 3 - Evolução do défice atuarial do ES-Previdência 2011 a 2016 em milhões de reais 84
Tabela 4 - Evolução do défice atuarial do fundo financeiro, atualizado pelo PDCA Até 2016 85
Tabela 5 - Compra de vidas de servidores inativos e pensionistas, exerício 2017 92

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **12**

1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ..... **18**
1.1 A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 21
1.2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .. 34

2 OS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL **43**
2.1 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998 46
2.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003 51
2.3 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005 54

3 O DESMONTE DO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL A PARTIR DA SEGURIDADE SOCIAL **59**
3.1 A EXPANSÃO E QUEDA DO WELFARE STATE 59
3.2 O DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DE UMA FALSA CRISE DA PREVIDÊNCIA 63
3.3 DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU) 65
3.3.1 **Considerações do governo sobre a Desvinculação das Receitas da União – DRU** 68
3.3.2 A Desvinculação das Receitas da União – DRU e a transferência de recursos de áreas sociais para o sistema da dívida 69
3.4 CRISE OU DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL? 72
3.5 COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SENADO FEDERAL (CIPREV) 74
3.5.1 Estimativas tecnicamente imperfeitas 76

4 O SUPERÁVIT DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO **79**
4.1 EQUILÍBRIO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) 83
4.2 CONFIRMAÇÃO POR PARTE DO GOVERNO DO SUPERÁVIT DA PREVIDÊNCIA ESTADUAL 88

5 CONCLUSÃO **95**

REFERÊNCIAS **99**

INTRODUÇÃO

Percebe-se, no Brasil, uma tentativa de desmontar a Seguridade Social e esse processo segue uma lógica neoliberal internacional, que busca enfraquecer ou mesmo acabar com o estado do bem-estar social, na busca de minimizar os direitos dos trabalhadores para desonerar o capital. É um projeto cuja meta é reduzir a participação do Estado na prestação de serviços sociais que são prestados pela seguridade social. Esse modelo neoliberal está sendo implementado nas democracias capitalistas, por intermédio dos países que controlam o capitalismo mundial e as agências internacionais econômicas (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial).

A Constituição de 1988 trouxe o sistema da seguridade social e com ele o mais expressivo conjunto de direitos sociais já adotados para os trabalhadores brasileiros, num modelo de contrato social em que o mais importante é garantir o direito da cidadania. Essa conquista dos trabalhadores desde a promulgação da Constituição de 1988 passou a sofrer investidas para a promoção do desmonte das políticas sociais conquistadas por intermédio da criação de legislações que buscam fragmentar as três áreas que formam a seguridade social na Constituição brasileira (saúde, assistência social e previdência social). O processo de desmonte dos direitos sociais ganha maior repercussão mediante uma pretensa crise da previdência produzida pela lógica neoliberal.

Essa crise do sistema de previdência, que é amplamente difundida, não tem fundamento histórico, uma vez que, no Brasil, há estudos que demonstram um quadro preeminentemente superavitário ao longo do tempo e, com isso, os vários governos que se sucederam usaram esse *superavit* para desviar verbas da previdência para outros fins que não eram pagamentos de benefícios. E, para justificar, ou mesmo viabilizar maiores desvios, a história demonstra que várias reformas do subsistema da previdência ocorreram e continuam em pauta, cujo principal objetivo é diminuir direitos sociais dos trabalhadores visando à sobra de receita da seguridade para ser desvinculada, por intermédio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), entre outros mecanismos, para outros fins. O mercado

financeiro e os agentes econômicos são os principais incentivadores e beneficiários desse projeto neoliberal.

Essa lógica neoliberal tenta impor à sociedade a ideia de que o sistema previdenciário está quebrado, todavia, segmentos da sociedade civil passaram a fazer uma ampla discussão e buscaram esclarecer e discutir a realidade financeira do sistema previdenciário, tanto no Regime Geral de Previdência - RGPS como no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos - RPPS. Entre os atores sociais que buscam elucidar o tema, podem-se citar a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), a Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV) do Senado Federal, estudiosos e especialistas da matéria. Na busca por examinar a viabilidade financeira da previdência dos servidores públicos, destaca-se também o estudo sobre a situação da previdência dos servidores do estado do Espírito Santo que passou por análise recente por parte do Tribunal de Contas do Estado.

O discurso da crise no sistema e dos défices previdenciários para justificar o desmonte da seguridade social, em especial no que concerne à previdência, deve ser abordado de forma imparcial e com elementos técnicos sérios e precisos. Por meio desta pesquisa sobre a crise da previdência produzida com base na lógica neoliberal, busca-se responder aos questionamentos que estão em pauta hoje na sociedade brasileira.

Nesse sentido, o trabalho foi organizado com suporte em uma lógica que buscou compreender o contexto maior da previdência no Brasil e no mundo. No primeiro capítulo, foi abordada a Constituição Federal de 1988 desde a sua criação com a formação da Assembleia Nacional Constituinte, que, apesar das severas críticas das organizações sociais pela falta de liberdade de escolha dos seus membros, graças às pressões populares, trouxe, até então, o mais expressivo conjunto de direitos sociais aos trabalhadores brasileiros.

Ademais, procedeu-se ao debate da seguridade social, trazida pela Constituição Federal de 1988, que propôs uma nova concepção de seguridade social no intuito

de garantir à coletividade, indiferentemente da condição financeira ou social, a proteção contra riscos sociais.

Buscou-se tratar da previdência social no Brasil antes da Constituição de 1988, com um arrazoado histórico, tendo por marco referencial a Constituição Imperial de 1824, que foi responsável pelo primeiro marco legal, mesmo que de forma genérica e indireta. Até 1930, não havia uma sistematização da legislação previdenciária, e prevalecia o contrato livre de trabalho.

No segundo capítulo, discutiu-se os regimes de previdência social, que se tornaram um instrumento de conformação de direitos sociais e foram configurados em duas vias de atuação: uma representada pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS (destinada aos trabalhadores da iniciativa privada) e outra pelo Regime de Próprio de Previdência Social - RPPS (destinada aos servidores públicos). Esses dois regimes de previdência passaram por alterações profundas produzidas pelas reformas previdênciárias, trazidas principalmente pelas Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003 e 47/2005.

No terceiro capítulo, abordou-se o desmonte do Estado do bem-estar social embasado na seguridade social. O Brasil, mesmo com a adoção da seguridade social como um sistema de proteção amplo, passou por pressões dos organismos internacionais para adotar medidas que seguiam uma pauta neoliberal, já implantada em outros países para desmonstar os direitos sociais conquistados na Carta Constitucional de 1988.

Para implementar essa diretriz neoliberal, passou-se a impor à sociedade uma ideia de crise na previdência e surgem instrumentos para viabilizar o desvios de verbas da seguridade, principalmente da previdência, para justificar um pretenso défice. Para isso, foi criado o instrumento da Desvinculação de Receitas da União - DRU, que viabilizou a transferência de recursos de áreas sociais para outros fins. Essa manobra foi desmascarada pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV), que demonstrou, com estudos técnicas e depoimentos de atores da sociedade civil, que existiam estimativas tecnicamente imperfeitas e o descumprimento de dispositivos constitucionais por parte do governo em favor de

empresas e do mercado financeiro, em detrimento da previdência e da sociedade brasileira.

No quarto capítulo, buscou-se analisar se há *superavit* do Regime Próprio de Previdência do estado do Espírito Santo - RPPS, fazendo-se um estudo com base na análise técnica do Tribunal de Contas do Espírito Santo - TCES por intermédio da Secretaria de Controle Externo de Macroavaliação Governamental, que emitiu o Relatório Técnico n.º 00449/2017-2, referente à Prestação de Contas Anual do Governador do Estado no exercício de 2016. Esse parecer técnico abordou o equilíbrio atuarial e do alegado *superavit* do fundo previdenciário por parte do governo do Estado, para justificar a transferência de vidas do fundo financeiro para o fundo previdenciário. Isso demonstrou que há um *superavit* no sistema previdenciário de no mínimo 25%, em especial no fundo previdenciário, contrariando as justificativas para novas reformas e aumento de alíquotas previdenciárias para os servidores púbicos.

Ao analisar se há existência, ou não, de uma crise da previdência, verificou-se que não existe uma crise na previdência ou mesmo no sistema da seguridade social que esteja inviabilizando a economia do Brasil. Na verdade, constatou-se que existe uma crise da previdência produzida pela lógica neoliberal, para justificar os desvios de verbas da seguridade que amparam milhões de brasileiros, para serem utilizadas para outros fins, como pagar a dívida pública ou beneficiar o mercado financeiro nacional e internacional.

Para a realização deste estudo, utilizou-se da estratégia de pesquisa de natureza qualitativa, que teve, como técnica de coleta de dados, a pesquisa bibliográfica e documental, caracterizando, portanto, uma pesquisa teórica.

De acordo com Appolinário (2012), a pesquisa qualitativa atribui importância fundamental aos documentos, às doutrinas, aos depoimentos e aos significados transmitidos pelos atores sociais envolvidos. Essa modalidade de pesquisa lida com os fenômenos típicos das ciências sociais tem por finalidade não contar opiniões ou pessoas, mas explorar as diferentes opiniões a respeito de um determinado assunto (BAUER; GASKELL, 2008).

Pretendia-se explorar, à luz de um referencial teórico crítico, presente nos campos jurídico e social, os seguintes objetivos:

- Comprovar que a crise da previdência é produzida com base em uma lógica neoliberal que busca enfraquecer ou mesmo esgotar o estado do bem-estar social, para reduzir os direitos dos trabalhadores e desonerar o capital.
- Comprovar que não há crise nem défice previdenciário que justifiquem novas reformas para retirar direitos dos trabalhadores.
- Comprovar, por intermédio de atores sociais e pesquisa bibliográfica, que não há crise na previdência, e sim uma falácia que está sendo amplamente divulgada para justificar desvios de verbas da seguridade para outros fins.

A pesquisa na área jurídica, em articulação com o debate social, possui como caracterísitca a geração de valor agregado em termos de doutrina jurídica. Existe uma transversalidade entre a autonomia das diferentes teorias sociais e a área jurídica. Embora haja uma autonomia da doutrina jurídica em relação às teorias sociais, existe uma interligacão entre elas que inspira o direito para a inovação normativa no mundo social.

Sendo assim, a pesquisa bibliográfica em livros e revistas teve por referência as seguintes palavras-chave: seguridade social, previdência, défice previdenciário, crise da seguridade social, reformas previdenciárias, crise do estado do bem-estar social, regime geral de previdência, regime próprio de previdência, Constituição Federal de 1988.

A pesquisa documental pautou-se, inicialmente, com a análise de documentos públicos, tais como: o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo, com precisão, tanto as receitas e despesas do sistema quanto todos os desvios de recursos (CPIPREV); o Relatório Técnico n.º 00449/2017- 2 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo referente à Prestação de Contas Anual do Governador do Estado no exercício de 2016; decisões judiciais e informações públicas, todos disponibilizados em banco de dados dos sítios eletrônicos públicos, o que viabiliza a formulação de conclusões fundamentadas seguindo os preceitos constitucionais.

Em um segundo momento, o pesquisador, para melhor entender o assunto, procedeu a uma investigação em livros doutrinários, artigos e legislações (Constituição Federal, legislações infralegais) que abordavam, de forma direta ou indireta, a temática da seguridade social e seus subsistemas da saúde, assistência e principalmente a previdência social.

Entende-se que o confronto da investigação realizada pelo autor permitiu que o objetivo proposto no estudo tivesse sido alcançado e, assim, realizada a apresentação das conclusões da pesquisa.

1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A sociedade, no intuito de harmonizar a ordem social, busca no Direito limites a certos atos que são considerados nocivos e exige que outros sejam implementados, por serem importantes ao convívio social. Essa codificação legal não é formulada em abstrato; ela é estabelecida, desejada e constituída por um conjunto de sujeitos históricos que buscam implementar, no texto constitucional, a consciência coletiva dos membros da sociedade, a cultura geral da nação, os conflitos e tensões sociais e os valores que serão reunidos e sintetizados para criar a lei fundamental de um país (LASSALLE, 2010; SILVA, 2008).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 passou a ser debatida com a eleição de Tancredo Neves pelo colégio de eleitores que era formado pelos deputados e senadores. Após sua morte, assumiu José Sarney, que, após 20 anos de governos militares, teve, entre seus desafios, o de reformar o processo eleitoral, legalizar os partidos políticos clandestinos e o voto dos analfabetos, convocar eleições municipais e enviar ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional n.º 43, cujo conteúdo previa a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte composta pelos congressistas (BARROSO, 1999).

Nesse sentido, várias foram as organizações da sociedade: “entidades populares, órgãos de imprensa, estudantes, advogados, professores, trabalhadores e políticos de oposição” que pressionaram para que voltasse a existir no Brasil um regime “marcado pela confiança e credibilidade nos poderes de governo e na investidura legítima de seus titulares” (BONAVIDES, 2004; ANDRADE, 2003, p. 452).

Com o fim do bipartidarismo e a legalização dos partidos clandestinos “com características de frente”, a oposição “avançou na contraposição à ditadura. Os trabalhadores se aproximaram dos partidos, especialmente do Partido dos Trabalhadores - PT e do Partido Democrático Trabalhista - PDT, e cumpriram um papel importante nas batalhas eleitorais de 1982, nas Diretas Já e na pressão sobre a transição” (PINHEIRO, 2014, p. 45).

O modelo proposto pela Emenda Constitucional - EC n.º 43 da Assembleia Nacional Constituinte composta pelos congressistas não foi aceito pelas organizações sociais que pressionavam por uma constituinte verdadeira, autêntica, com liberdade de escolha dos seus membros e com uma única finalidade: a de elaborar a nova Constituição. Todavia, a vontade da sociedade civil não prevaleceu, e os interesses antipopulares conseguiram manter o controle por intermédio do monopólio partidário das candidaturas para a escolha dos constituintes. Diante desse cenário, no qual se buscava garantir a continuidade do atual sistema eleitoral e partidário, foi sacramentado o artifício da Constituinte congressual, estabelecendo que o povo elegeria deputados e senadores pelo sistema vigente, cabendo a eles a feitura da Constituição (MICHILES, 1989).

Mesmo prevalecendo o sistema de Constituinte congressual, outros problemas ocorreram, entre os quais os partidos pequenos, que elegeram seus constituintes, rebelaram-se contra o substitutivo do regimento interno proposto por Fernando Henrique Cardoso que os excluía das decisões importantes e “declararam-se esmagados pelo rolo compressor do PMDB e PFL”. Brandão Monteiro, líder do PDT na ocasião, foi o mais veemente e disse: “se não fossem modificados certos pontos do regimento proposto por Fernando Henrique Cardoso, aos constituintes eleitos por partidos pequenos não restará outro caminho senão abandonar a Assembleia”; ademais, ameaçou em “ir ao povo denunciar a ditadura do PMDB”. Outro parlamentar que fez fortes críticas foi Jarbas Passarinho, do PDS: “em entrevista à televisão, disse que a Constituição, de acordo com o substitutivo do regimento de Fernando Henrique Cardoso, será feita a quatro mãos – pelo PMDB e pelo PFL” (BARBOSA, 1990, p. 63).

Essa formatação da Constituinte congressual, mesmo sofrendo fortes críticas, atendia aos interesses das elites conversadoras que buscavam a convocação do Congresso constituinte para cumprir mais uma etapa do processo de transição política pelo alto, e não uma efetiva reestruturação político-jurídica do país. Com isso, era almejada a continuação da tutela burocrático-militar, que era controlada pelas forças conservadoras do grande capital e do latifúndio no comando do processo constituinte (BARROSO, 1999).

Barroso (1999) destaca que, no dia 1º de fevereiro de 1987, o Congresso Nacional Constituinte foi instalado e sua composição contava 559 membros, dos quais 513 deputados e 46 senadores, tendo sido eleito seu presidente o deputado Ulisses Guimarães (PMDB-SP). A metodologia adotada foi a divisão dos parlamentares em oito grandes comissões temáticas, cada uma com três subcomissões e uma nona que se chamou de comissão de sistematização, que funcionaria ao final dos trabalhos.

Mesmo tendo o processo de escolha dos constituintes por cima, adotou-se, após muita pressão, um regimento que admitiu oficialmente outros tipos de participações diretas de não constituintes, que foram os cidadãos e organizações da sociedade civil, sugestões, audiências públicas e propostas de emendas populares. Eram conhecidas as condições adversas da disputa e se contava com a esperteza do conflito político entre interesses de classes divergentes. É sabido que a dominação do sistema e do estado por parte das grandes conglomerações financeiras e econômicas faz com que o povo não tenha voz e seja deixado de lado em momentos em que realmente poderia constituir um novo estado ou ser o determinante da constituição elaborada (MICHILES, 1989).

Graças à pressão popular, surgiram espaços para que as entidades da sociedade civil fossem ouvidas e pudessem contribuir para a formação da opinião de alguns constituintes, o que foi importante, uma vez que influiu nos resultados obtidos. Não se pode desconsiderar o trabalho de alguns partidos políticos e de parlamentares que tinham em mente representar os reais interesses da população. Nesse contexto, diversos setores da sociedade civil iniciaram um processo de vigilância sobre os constituintes e esse embate não se circunscreveu ao plenário da assembleia constituinte. Ganhou as ruas por intermédio do movimento sindical e de setores populares que denunciou a pressão empresarial, que usava da propaganda paga nas televisões, para criar uma corrente contra a estabilidade no emprego e outros direitos dos trabalhadores. Já os parlamentares do *Centrão* espalhavam, por pontos estratégicos das principais cidades, cartazes, defendendo-se das acusações sindicais (MICHILES, 1989).

Boschetti (2003) reforça que, mesmo com forte oposição do Poder executivo e das elites econômicas, foi aprovado e incluído no texto constitucional o mais expressivo conjunto de direitos sociais aos trabalhadores brasileiros até então. Esses direitos eram vistos como uma ameaça às elites conversadoras do país. Mas é bom ressaltar que, mesmo sendo um processo de transição pelo alto, ele só foi vencido devido às pressões de setores da sociedade civil e de outros grupos políticos, o que possibilitou elaborar uma constituição com perfil democrático e com ganhos no âmbito dos direitos sociais. Sendo assim, a Constituição Brasileira de 1988 não é de esquerda nem socialista, e sim uma constituição que inegavelmente avançou na garantia dos direitos sociais.

Dentro desse contexto, as garantias dos direitos sociais tiveram avanços, cuja diretriz foram os preceitos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que, entre outras contribuições, trouxe a conceituação e os parâmetros do sistema de seguridade social que foi adotado pela Constituinte, visto que o Brasil era um dos países ratificantes da Convenção n.º 102, de 27 de abril de 1955.

1.1 A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova concepção de seguridade social, ao seguir o parâmetro estabelecido pela Convenção n.º 102, de 27 de abril de 1955, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa concepção conceitual de seguridade social estabelece novos parâmetros mínimos a serem cumpridos pelos países signatários, abrangendo a assistência médica, prestações monetárias para determinadas situações de enfermidade, desemprego, velhice, acidente de trabalho, enfermidade profissional e de familiares, maternidade, invalidez e prestações monetárias para sobreviventes. O Brasil foi signatário da Convenção n.º 102/1955, a qual passou a fazer parte do nosso ordenamento jurídico por intermédio do Decreto Legislativo nº 269, de 19 de setembro de 2008, que ratificou seus 87 artigos da Convenção nº 102/1955 (IPEA, 2009).

Com a ratificação da Convenção n.º 102/1955 por parte do Brasil, adotou-se um novo parâmetro a ser seguido que serviu como base para a criação de uma rede de

proteção social que buscou combater os riscos sociais e possuía três pilares: as políticas universais, financiadas com recursos tributários; as políticas de seguro social, de natureza contributiva; e as políticas de assistência social, residuais e não contributivas. Com isso, uma das principais características da nova concepção de seguridade social passou a ser o seu perfil inclusivo, no qual se reconhece o direito do cidadão à proteção social universal, sem levar em consideração exclusivamente a capacidade contributiva individual (IPEA, 2009; SUSSEKIND, 2000).

Para entender os elementos que compõem a seguridade, primeiro é salutar diferenciar os termos conceito e definição. Para Martinez, o conceito e a definição não são expressões sinônimas. Assim, segundo o autor:

> O conceito é uma apreensão bruta dos elementos essenciais de determinado objeto, coincidindo, por isso, com a ideia de noção, de traços constitutivos básicos. A definição, por outro lado, é uma apreensão refinada,delineada, produzida a partir do supracitado conceito e de outros caracteres essenciais do objeto analisado (MARTINEZ, 2015, p. 67).

Ao longo de décadas, estabeleceu-se um debate para melhor entender o significado do conceito de seguridade social e sua importância para a sociedade. Uma das primeiras manifestações sobre o tema foi trazida por Sussekind (1955), que defendeu a ideia de que o conceito de seguridade social deve ser analisado com foco no sentido restrito e no amplo: no primeiro, a seguridade pode ser definida como o conceito moderno da previdência social; já no segundo, o conceito é ampliado e compreende tudo quanto necessita o homem para gozar do bem-estar, sendo parte integrante da política social.

Outro parâmetro importante para chegar a uma definição é fazer a distinção entre conceito ideal e o legal de seguridade, uma vez que não são sinônimos: o ideal “é um sistema público destinado a cobrir as situações de necessidade da população”, sendo uma peça central do Estado Social, que leva a cabo a política de redistribuição da renda nacional; já o legal está configurado como “um conjunto de princípios (universalidade, unidade, solidariedade e igualdade: art. 2.1 LGSS), órgãos, regras e medidas”, por meio dos quais “o poder público garante às pessoas incluídas em seu âmbito, e a seus familiares ou assemelhados, a proteção frente às contingências sociais e situações legalmente previstas” (MELGAR, 2005, 64).

Os dois conceitos geralmente não andam juntos, mas o conceito ideal é sempre um parâmetro usado para balizar e ser almejado dentro do conceito legal, que é aquele que está disponível para toda a sociedade e regulamentado por lei.

Nesse sentido, Pastor (1991) ressalta que uma função intrínseca da seguridade social é ser um "instrumento estatal específico protetor das necessidades sociais, individuais e coletivas, a cuja proteção preventiva e reparadora tem direito os indivíduos, na extensão e condições[1]" de acordo com a legislação e organização financeira e as peculiaridades de cada Estado (PASTOR, 1991, p. 6, tradução nossa).

Mesmo que não evite por completo os riscos sociais, deve tanto servir como instrumento de prevenção quanto remediar um sinistro em potencial. Nesse sentido, a seguridade social para Olea e Plaza é a:

> [...] prevenção e o remédio contra os sinistros que afetam o indivíduo enquanto membro da sociedade e que esta é incapaz de evitar em sua fase primeira do risco, mas que pode remediar e, em alguma medida, prevenir sua atualização em sinistro. A seguridade social é um mecanismo interposto entre uma situação potencial sempre presente de risco e uma situação corrigível, e quiçá evitável, de sinistro, juntando recursos que garantam omecanismo (OLEA, 2002, p. 19, tradução nossa)[2].

Segundo Vianna (2003b), a Constituição de 1988 trouxe as bases da organização da seguridade social que estão ancoradas, entre outras, na equidade na forma de participação no custeio, na diversidade da base de financiamento e na universalidade da cobertura e do atendimento.

Ao seguir essa diretriz, segundo Ibrahim (2012) a seguridade passou a ter uma rede protetiva composta pelo Estado, iniciativa privada e parte dos beneficiários dos direitos e busca a implementação definitiva de ações para o sustento de indivíduos

---

[1] "[…] el instrumento estatal específico protector de necesidades socials, individuals y colectivas, a cuya protección preventive, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extension, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financier". PASTOR, José Manuel Almansa. Derecho de La Seguridad Social. ''Madrid: Tecnos, 1991, pp 63-64.

[2] "es prevención y remedio de siniestros que afectan al individuo en cuanto miembro de la sociedad y que ésta es incapaz de evitar en su fase primera de riesgo, aunque puede remediar y, en alguna medida, prevenir su actualización en siniestro. La seguridad social es um mecanismo interpuesto entre una situación potencial siempre presente de riesgo y uma situación corregible, y quizá evitable, de siniestro, allegando recursos que garanticen el mecanismo" (OLEA, 2002, p. 19).

carentes, trabalhadores e seus dependentes, com um padrão mínimo de vida digna, (IBRAHIM, 2012).

Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o conceito de seguridade social no Brasil compreende um amplo conjunto de direitos que visam à proação de diversos segmentos sociais:

> A definição da Seguridade Social como conceito organizador da proteção social brasileira foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988. A Constituição Federal (CF) ampliou a cobertura do sistema previdenciário e flexibilizou o acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, reconheceu a Assistência Social como política pública não contributiva que opera tanto serviços como benefícios monetários, e consolidou a universalização do atendimento à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) (IPEA, 2009).

Por fim, o importante é que a seguridade social brasileira foi concebida como uma instituição para garantir a coletividade, indiferentemente da condição financeira ou social, a proteção contra riscos que prejudiquem a segurança econômica e aqueles a que a sociedade atribua importância particular (HORVATH JÚNIOR, 2014).

No período que antecedeu a nova constituinte, o discurso neoliberal defendia que o crescimento econômico seria suficiente para implementar uma distribuição de renda mais justa. Todavia, isso não aconteceu, e a prova foi a crise do milagre econômico, período entre 1969 e 1973, que foi marcado por forte crescimento da economia. Depois dessa fase, foram expostos os limites do modelo de desenvolvimento nacional que não incluía os mais necessitados. Após 1973, deu-se início a uma forte crise, e o modelo adotado para o seguro social passou a não ser suficiente, quando havia retração das atividades econômicas. Somando-se a isso, a filantropia, que fazia as vezes da assistência social, não conseguiu mais suprir as deficiências trazidas pela pobreza e pela desproteção social. Essa situação de crise levou a sociedade a discutir a democratização à busca da recuperação da cidadania e a instituição do Estado de direito por intermédio de uma nova constituinte (IPEA, 2009).

Mesmo com todos os percalços e embates ocorridos na composição da constituinte, a Carta Constitucional de 1988, promulgada com a inclusão do título VII, nominado

“Da Ordem Social”, traz, em seu capítulo II, disposições relativas à seguridade social. Embora a transformação fosse na esfera legal, trazia um importante passo para a modernização das relações capitalistas no país, uma vez que buscava uma proteção mais abrangente, sendo uma peça fundamental para a preservação “dos direitos humanos, dos indivíduos contra as vicissitudes da vida, sob a perspectiva *ex parte populi*, em que o Estado possui o dever de implementar esse direito social, para assegurar uma vida digna aos seus cidadão” (FERREIRA, 2007, p. 129).

Ao seguir o preceito normativo utilizado na Constituição de 1988, a seguridade social foi conceituada como o conjunto de princípios, regras e instituições destinadas a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos e suas famílias contra contingências que afetassem as necessidades básicas. Sua abrangência e organização foram concebidas para serem nacionais e contam com conselhos de representantes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e da sociedade civil (CASTRO; LAZZARI, 2013; MARTINS, 2015).

O art. 194, em que a Constituição consagrou a seguridade social como instrumento que viabilizaria a segurança social no Brasil, seguiu um denominador comum estabelecido pela organização da proteção dos cidadãos contra os riscos da existência, buscando afastar os efeitos danosos da desigualdade por intermédio de 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 (BRASIL, 1988; NEVES, 1996).

Essa nova concepção, apesar dos embates entre classes, sobrepôs os corporativismos e as discriminações anteriores na busca da segurança social com foco no princípio fundamental do sistema internacional de direitos humanos, da dignidade das pessoas e da proteção do princípio democrático (STRAPAZZON, 2015).

Com esse modelo protetivo amplo, viabilizar-se-ia o fortalecimento da nação, uma vez que a miséria e as desigualdades não possibilitam o bem-estar e a justiça social, necessários à proteção e harmonia da sociedade. A seguridade social é o primeiro e principal programa de atuação do Estado na Ordem Social com foco na

universalidade, visando garantir a justiça e o bem-estar da sociedade brasileira sem nenhuma discriminação (LEITÃO; MEIRINHO, 2015; BALERA, 2011).

Muitas das inovações trazidas pela Constituição de 1988, em especial no que concerne à seguridade social, foram possíveis graças à mudança de paradigma. A principal mudança ocorreu no princípio contributivo que deixou de ser absoluto e começou a dividir espaço com o princípio da universalidade não contributiva. Esse processo de mudança só foi possível devido ao emprenho e muita luta por parte da sociedade, que buscava o fim da centralização, fragmentação, baixa cobertura, iniquidade e falta de uniformidade nos benefícios assistenciais e securitários (BALERA, 2011).

Esse processo de mudança de paradigma trazido na Carta Magna de 1988 fez com que vários interesses políticos e econômicos, defendidos, já naquela ocasião, pelo capital nacional e internacional fossem contrariados. Desde essa ocasião até os dias atuais, um novo paradigma democrático está sendo implementado por uma "proposta neoliberal, de desvalorização dos direitos sociais. Talvez, implicitamente, decorra da concepção de que os direitos sociais não são fundamentais, ou seja, em menor grau do que os liberais" (FONSECA, 2013, p. 223).

Na estrutura da Constituição Federal, para que fosse viabilizado esse novo modelo que buscava fortalecer a proteção e a harmonia social, foram implementadas inovações desde o parágrafo único do art. 194. Esse parágrafo assim estabelece:

> Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base:
> I - universalidade da cobertura e do atendimento;
> II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
> III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
> IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
> V - eqüidade 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. (BRASIL, 1988)

Destaca-se que a constituinte usou a expressão objetivos para a organização da seguridade, mas, na verdade, ela "segue conjunto de princípios (apropriadamente

denominados de objetivos) que possuem, entre si, certa hierarquia; além de, claro, sobreporem-se às demais normas do ordenamento protetivo" (BALERA, 2010, p. 101).

Embora a Constituição Federal tenha garantido, por intermédio de normas principiológicas, os fundamentos da seguridade social, o que, num primeiro momento, transpareceu serem importantes conquistas sociais que não poderiam ser alteradas, ocorreu que, imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988, passaram a acontecer vários ataques de setores econômicos e empresariais por intermédio de propostas legislativas infraconstitucionais que visavam reduzir direitos ou mesmo extingui-los. Nesse contexto, Eduardo Fagnani expõe:

> Desde o final dos aos 1980 e até hoje, a política social brasileira vem sendo submetida a tensões entre dois paradigmas antagônicos: o Estado Mínimo versus o embrionário Estado de Bem-Estar Social; a seguridade social versus o seguro social; universalização versus a focalização; a prestação estatal dos serviços versus privatização; os direitos trabalhistas versus a desregulamentação e flexibilização (FAGNANI, 2007, p.3).

Entre os ataques implementados à seguridade após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, destaca-se o desrespeito ao princípio integrativo (entre os subsistemas: a saúde, a assistência e a previdência social), que foi descaracterizado por intermédio de legislações infraconstitucionais que trataram o sistema de forma desvinculada. Esse fato é facilmente constatado, ao analisar como foram regulamentados os três subsistemas. A saúde foi regulamentada pela Lei n.° 8.080/1990; a assistência social, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n.° 8.742/1993; e para a previdência social foram editadas duas leis: uma para o plano de custeio, Lei n.° 8.212/1991, e a outra para o plano de benefícios, Lei n.° 8.213/1991. Essas várias legislações, que buscam descaracterizar o sistema da seguridade, não conseguiram modificar a definição de universalidade para a saúde e previdência rural, de contributividade para a previdência urbana e a seletividade para assistência social. Além dessas garantias sociais, o desemprego foi objeto de tratamento diferenciado com a criação do seguro-desemprego, que, embora faça parte da política previdenciária, tem características próprias desempenhadas por intermédio do Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

A necessidade de fazer contribuições pecuniárias diretas para o sistema é um tema debatido a longa data, e o atual conceito de seguridade social sofreu influência do Relatório Beveridge, publicado em 1942, que propunha contribuições regulares dos trabalhadores, para viabilizar um sistema de proteção que oportunizasse um nível mínimo existencial, com a garantia universal da prestação de benefícios e serviços de proteção social patrocinada pelo Estado (HORVATH JÚNIOR, 2014).

Nesse contexto, Barr (1998) defende que a seguridade social, baseada no estado de bem-estar, tem por premissa que o seguro social seja financiado por intermédio de contribuições prévias para quando ocorrerem contingências, tais como tornar-se desempregado ou alcançar uma idade especificada.

Para esse autor, os benefícios não contributivos são aqueles distribuídos quando acontece uma contingência específica. Alguns não dependem de contribuição prévia e da avaliação de renda, enquanto outros necessitam de uma avaliação de renda, como é o caso da assistência social, caracterizada como de última instância e concebida para ajudar os indivíduos e famílias que se encontrem em situação de pobreza por uma eventual emergência, quando não são cobertos pelo seguro social ou servem como um suplemento deste (BARR, 1998).

Savaris (2008) reforça o posicionamento sobre a necessidade de contribuições prévias para a previdência dentro do sistema da seguridade social. Todavia, existem visões divergentes, como as de Savaris (2008), que defende a ideia de uma generalização na distribuição das prestações previdenciárias, independentemente de contribuições, ampliando o campo de proteção para aqueles que não eram mais filiados ao sistema previdenciário.

Ainda que seja louvável o posicionamento de Savaris (2008), não foi esse o modelo adotado pelo constituinte que estabeleceu a necessidade de contribuições do trabalhador para o sistema, para que fosse beneficiário das prestações previdenciárias. Já os serviços de saúde e assistência social não necessitam de contrapartida individual, pois são orientados pelo princípio da universalidade, não havendo necessidade de análise prévia de contribuição. Mas essas distinções acabam não sendo tão definitivas, visto que, dentro do sistema da seguridade social,

os subsistemas da previdência, saúde e assistência foram previstos para atuar de forma coordenada e sincronizada. Onde não houver proteção previdenciária, deve ser oferecido algum tipo de cobertura sanitária ou assistencial (BALERA, 2010).

Por certo, a Carta Constitucional de1988 foi um marco histórico para a seguridade social, ao trazê-la para a esfera máxima legal, com objetivos claros a serem cumpridos. Desde sua promulgação, ocorreram várias alterações legislativas infraconstitucionais, entre as quais, em 1990, a criação do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); 1991, a criação do Auxílio Reclusão; em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); 1995, a instituição do Programa Comunidade Solidária; 2002, a instituição do Programa Fome Zero; 2004, a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS); e 2005, a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Com já exposto, existem, dentro do sistema da seguridade social, subsistemas da previdência, saúde e assistência. A saúde tem previsão constitucional no art. 196.

> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Na legislação infralegal, a saúde tem amparo no art. 2.º da Lei n.º 8.080/1990, que prevê:

> Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.
> § 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem **acesso universal e igualitário** às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.
> § 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

A Lei n.º 8.212/91 também regulamenta a matéria e reforça expressamente a previsão constitucional dos princípios do acesso universal e de igualdade.

> Art. 2º A Saúde é **direito de todos** e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao **acesso universal e igualitário** às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Parágrafo único. As atividades de saúde são de relevância pública e sua organização obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:
> a) acesso universal e igualitário (BRASIL, 1991).

Como se constata, a Constituição Federal de 1988 trouxe princípios intrínsecos, e as legislações infraconstitucionais, Lei n.º 8.080/90 e Lei n.º 8.212/90, mativeram o alinhamento principiológico dispondo que a saúde deve seguir, entre outros, os princípios da universalidade e da igualdade. Nesse contexto, denota-se que a saúde é o subsistema mais amplo em termo de proteção universal, porque não há uma restrição ao uso de seus serviços. Todos que se encontram no território nacional têm o direito ao atendimento providenciado pelo Estado, sem comprovação de contribuições ou análise prévia (IBRAHIM, 2012).

Esse direcionamento de que a saúde deve observar o princípio da universalidade sem restrições é estendido ao conceito ampliado de saúde. A Organização Mundial da Saúde (OMS), desde 1946, já reconhecera que a saúde fazia parte dos direitos fundamentais do ser humano. Nesse sentido, o conceito de saúde deve abranger não somente a ausência de doenças mas também o completo bem-estar físico, mental e social (ROCHA, 2011).

Para viabilizar e implementar o conceito amplo de saúde adotado no Brasil, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS), que tem por competência tanto atender a assistência médica e de medicamentos quanto criar condições de promover uma saúde nesse sentido mais amplo. Nos termos do art. 200 da Constituição Federal de 1988, tem-se:

> Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:
> I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
> II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;
> III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;
> IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
> V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;

> VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;
> VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
> VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (BRASIL, 1988).

Portanto, a saúde está inserida em um universo amplo dentro da seguridade social, no qual não é suficiente apenas o simples fornecimento de assistência médica e de medicamentos, mas também programas mais abrangentes de medicina preventiva, como o combate à desnutrição, às doenças infecciosas, à subnutrição, aos índices de natalidade e mortalidade e ainda uma atuação ampla e geral na saúde populacional por intermédio do acesso a adequados serviços de saúde, independentemente dos níveis de renda, habitação e saneamento básico, além de uma assistência social organizada em formato de política pública (FORTES, 2005).

No caso do subsistema da assistência social, existia, na Constituição de 1988, uma previsão constitucional e infraconstitucional baseada em um verdadeiro modelo de política pública, rompendo com uma longa tradição assistencialista deixada a cargo das ordens confessionais.

Após a Constituição de 1988, programas como Legião Brasileira de Assistência (LBA) foram enquadrados como política pública, embora, na prática, governos continuem tratando essa política de Estado como instrumento político-partidário, como é o caso da atuação estatal por intermédio do primeiro-damismo. Também o Programa Federal Comunidade Solidária sofreu críticas, uma vez que promovia o desmanche dos direitos sociais, pois não consolidava a assistência social como política pública nos termos previstos pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica da Assistência (TORRES, 2002).

É importante ressaltar que o subsistema da assistência social, previsto na Constituição Federal de 1988, tem o formato de uma verdadeira política pública que busca prestar auxílio a quem dela precisar sem a necessidade de contribuição direta para a seguridade social, destaca-se o art. 203 da Constituição, a saber:

> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
> I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
> II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
> III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
> IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
> V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL,1988).

Também no âmbito da legislação infraconstitucional, entre outras legislações, a assistência social foi regulamentada pela Lei n.º 8.742/93, cujo art. 1.º prevê a diretriz do subsistema:

> Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Antes de a Carta Constitucional de 1988 prever a obrigatoriedade da prestação dos serviços da assistência social a quem dela necessitasse de forma universal, era lícito ao Estado ou ao governante eleito alegar a conveniência ou a oportunidade da prestação, ora fazendo a distinção entre as pessoas contempladas, ora limitando a amplitude do socorro deferido (COIMBRA, 1999).

O subsistema da assistência social é um importante instrumento de distribuição de renda que busca diminuir as desigualdades sociais a um mínimo existencial, integrando os menos favorecidos e fortalecendo as futuras gerações, com o aumento da escolarização, a redução do trabalho infantil e a melhoria no acesso aos serviços públicos, como saúde e previdência, que fazem melhorar o convívio em sociedade e ampliam a cidadania (RODRIGUES; BALSA, 2012).

O subsistema da previdência social é outro instrumento importante para a integração entre todos os cidadãos para efetivar a noção de cidadania. O princípio da universalidade também foi previsto para o acesso à previdência social, já que todas as pessoas que quiserem podem filiar-se a ela. Isso não quer dizer que todos têm direito às prestações previdenciárias, mas, sim, somente aquelas que são seguradas e contribuintes do sistema. Cita-se a previsão constitucional sobre o tema:

> 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, a:
> I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
> II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
> III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
> IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
> V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º (BRASIL, 1988).

Na legislação infraconstitucional, o art. 3.º, parágrafo único, alínea “a” da Lei n.º 8.212/91, que dispõe sobre a organização da seguridade social, institui Plano de Custeio, dá outras providências e reforça o mandamento constitucional do princípio da universalidade:

> Art. 3º A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.
> Parágrafo único. A organização da Previdência Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:
> a) **universalidade** de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição;

Nessa mesma linha mandamental e de reforço ao tema, o art. 2.º, inciso I, da Lei n.º 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, prevê: “Art. 2º A Previdência Social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos: I - universalidade de participação nos planos previdenciários”.

O princípio da universalidade, previsto na Carta Constitucional e nas Leis n.º 8.212/91 e n.º 8.213/91, foi inserido no contexto da participação nos planos previdenciários, o que não exime o beneficiário da necessidade de contribuir para o sistema. Ou seja, o beneficiário que exerça atividade laboral remunerada, além de serem obrigatórias a filiação e a contribuição, estará automaticamente filiado à previdência social. Essa relação jurídica previdenciária tem como pressupostos a vinculação ao sistema previdenciário e o exercício da atividade remunerada (LEITÃO, 2012).

A filiação direta ocorre quando o sujeito pratica o ato de trabalho. A Lei n.º 8.213/91 estabelece as formas possíveis de trabalho que constituem fato jurídico que gera filiação. Portanto, basta que o trabalhador exerça atividade remunerada formal ou

informalmente, para ele estar obrigatoriamente filiado ao Regime Geral de Previdência, obtendo a proteção pessoal e de seus dependentes (BERBEL, 2005; LEITÃO; MEIRINHO, 2015).

O subsistema previdenciário adotou a proposta da universalização da cobertura e um regime único para todos os trabalhadores da iniciativa privada e de algumas categorias de servidores públicos, com normas que assegurassem piso, correção dos benefícios, entre outros. Ainda, nesse contexto, havia a preocupação com o modelo de financiamento a ser adotado, e era discutido se seria mais viável o sistema de capitalização ou o de repartição simples. Mas o constituinte originário optou por adotar o sistema baseado na solidariedade entre as gerações. A previdência, estando integrada dentro da seguridade social, passou a ter orçamento dentro do conjunto das três modalidades com fontes de recursos diversificadas, não sendo recepcionada pela nova Constituição a possibilidade de separar os orçamentos (KHAIR, 2007).

Até chegar ao modelo de subsistema da previdência, que está incorporado no sistema da seguridade social, passaram-se décadas de lutas da classe trabalhadora que aos poucos foi obtendo avanços e retrocessos até chegar ao modelo atual, que também está em constantes ataques e modificações. Para melhor entender a história da segurança social no Brasil, é importante fazer uma análise temporal até os dias atuais.

1.2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O estudo histórico da previdência social no Brasil demonstra que, antes de 1930, não havia uma sistematização da legislação previdenciária. Prevalecia o contrato livre de trabalho. Graças à luta dos trabalhadores e da sociedade civil organizada, foi possível alcançar ganhos sociais importantes.

Para melhor elucidar os principais momentos históricos da previdência, tem-se como referência a Constituição Imperial de 1824, que foi responsável por trazer o primeiro marco legal que propôs, apesar de forma genérica e indireta, as premissas da

assistência social e alusões superficiais ao direito previdenciário, ao prever, em seu inciso XXXI do art. 179, que a Constituição também garante os socorros públicos (BRASIL, 1824).

Após esse marco legal, ainda nos primórdios da legislação previdenciária, deu-se início aos montepios, um dos primeiros a serem criados em 1835 foi o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, conhecido como Mongeral: quem adquirisse cotas, no caso de morte, poderia deixar a alguém de sua escolha uma pensão (TEIXEIRA, 2004).

Outro marco ocorreu com as primeiras legislações que previram o benefício de aposentadoria de forma expressa, por intermédio do Decreto n.º 9.912-A/1888, que criou a caixa de assistência para os empregados do Correio e da imprensa oficial. De forma mais explícita, mas ainda tímida sobre previdenciária, sucedeu com a Constituição Republicana de 1891, ao prever aposentadoria para os funcionários públicos inválidos, em decorrência do trabalho (FALEIRO, 2000; CORREIA, 2010).

A Lei n.º 3.724/1919 também é importante para definir a trajetória da concepção da previdência brasileira, ao prever contratação obrigatória de seguro de acidentes de trabalho por parte unicamente dos empregadores. Entretanto, essa legislação tem caráter mais trabalhista, pois não havia previsão de benéficos previdenciários (SUSSEKIND, 1955).

Já para os trabalhadores da iniciativa privada, a previdência tem seus primeiros passos no Brasil com a Lei n.º 4.682/1923, denominada Lei Eloy Chaves, que criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os trabalhadores ferroviários. Mais tarde, a Lei n.º 5.109/1926 instituiu benefícios semelhantes para os portuários e marítimos. Essas categorias eram estratégicas, bem remuneradas e organizadas, possuíam sindicatos mais fortalecidos e tinham influência política para convencer o governo daquela época. Desse modo, a primeira empresa a criar uma CAPs foi a *Great Western do Brazil*, depois denominada Estrada de Ferro Santos–Jundiaí (IBRAHIM, 2008).

Somente com o Decreto n.º 20.465/1931, a previdência brasileira passou a contar com benefícios que cobrissem invalidez, velhice, morte, idade avançada e aposentadoria por tempo de serviço. As CAPs eram financiadas pelos empregadores e trabalhadores, por intermédio de imposto específico e mediante contribuições sobre o faturamento, ou descontadas dos salários (SUSSEKIND, 1995).

O sistema previdenciário previsto na Lei Eloy Chaves era economicamente frágil e não abrangia todos os trabalhadores brasileiros. As caixas de assistências eram organizadas por empresa, o que inviabilizava o pagamento de benefícios em longo prazo, e não havia estudo sobre a viabilidade econômica e atuarial do sistema (SAMPAIO, 2007).

A legislação previdenciária no Brasil sofreu um atraso importante em comparação à de outras nações, devido a uma industrialização tardia, com sindicatos fracos e organização política no modelo oligárquico de pouca representação democrática, fazendo com que, somente em 1933, fossem dados os primeiros passos para a instituição da previdência pública (SALVADOR, 2010).

Somente com o Decreto n.º 22.872/1933, o governo Vargas institui a previdência pública no Brasil, criando o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM). Com base nesse decreto, foram criados outros institutos públicos que substituíram as CAPs, passando a abranger várias atividades econômicas, e não só fabris. Depois da criação do IAPM em 1933, foram criados os seguintes institutos: o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC) em 1933; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB) em 1934; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) em 1936; o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) em 1938; e o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) em 1939 (GENTIL, 2006).

Os riscos cobertos por esses institutos eram os relativos à doença, à invalidez, à velhice e à morte e funcionavam em regime de repartição simples, o qual se caracteriza pela solidariedade intergeneracional em que os ativos são os responsáveis pelo pagamento dos benefícios dos aposentados, sem que haja necessariamente uma reserva. A administração dos institutos públicos era por

indicação do Estado, e, embora ainda não houvesse um sistema único de previdência, todos eles eram superavitários (FALEIROS, 2000; SILVA, 2008).

Num primeiro momento, havia interesse da indústria brasileira na previdência social no intuito de de aumentar o consumo e de se fortalecer, devido ao fato de que o trabalhador, por intermédio dos benefícios previdenciários, tinha garantidos a assistência médica, perspectiva de aposentadoria, pensão, alimentação, empréstimos, financiamento habitacional e assistência jurídica.

Em 1952, já havia três milhões de segurados da previdência em diversos institutos, passando a ser necessária uma organização geral financeira por intermédio da unificação do sistema. Nesse contexto, após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi criada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) por meio do Decreto n.º 3.807/1960; todavia, não foram incluídos os trabalhadores domésticos e rurais, que eram uma parcela importante da sociedade.

Com a LOPS, segundo Sussekind (1995), foram unificadas as contribuições, as prestações e a uniformização dos benefícios entre os institutos. O Estado passou a ser responsável pelo pagamento de pessoal, encargos sociais referentes ao sistema previdenciário e cobertura de eventuais défices financeiros. Apesar das muitas mudanças na previdência até então, ainda faltava uma unificação mais ampla de todos os institutos públicos, com o fim da segmentação por categorias, o que veio ocorrer no período da ditadura militar.

Em 1964, a ditadura civil-militar trouxe grandes mudanças para a sociedade e o Estado brasileiro. No âmbito da previdência, ocorreu a unificação dos diversos institutos que eram segmentados por categorias profissionais. O Decreto-Lei n.º 66/1966 unificou os planos de benefício, em preparação à unificação de quase todos os institutos públicos, com exceção do da Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), fato que ocorreu com o Decreto-Lei n.º 72/1966, que criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), passando a ser o órgão responsável pela gestão da previdência social. Essa unificação tinha como justificativa racionalizar a gestão com foco na redução de custos, oferecendo uma resposta mais

simbólica do que real aos problemas dos trabalhadores (DELGADO, 2001; FALEIROS, 2000).

Teixeira (2004) destaca que, embora o discurso da fusão dos institutos fosse para reduzir custos e melhorar a administração, a mudança na gestão pode ser vista com outro viés. Na verdade, ocorreu uma troca de instrumentos de controle político, deixou-se de fazer a cooptação das lideranças sindicais que eram indicadas para assumir o controle dos institutos previdenciários, em troca do controle das bases sindicais, para uma nova forma de controle agora regionalizada por intermédio do sistema político-eleitoral. Esse novo modelo de controle decisório, no âmbito do Instituto Nacional de previdência Social (INPS), inviabilizou a participação dos trabalhadores e dos empresários que foram excluídos de sua direção. Com isso, contata-se uma ambiguidade do processo de modernização vivido pela previdência nesse período do regime militar, quando a ampliação da cobertura da previdência surgiu como uma espécie de contrapartida à repressão das demandas sociais, implementadas pelo regime autoritário.

Essa nova estratégia de controle da previdência criada pelo regime ditatorial, que passou a servir como instrumento entre as relações do Estado e a classe operária com o rígido controle político administrativo e técnico do governo, também é objeto de estudo por parte de Araújo (2004, p.133):

> Consolidada no período da ditadura, com a retração do movimento sindical, a previdência, desta feita, não se dispersou em várias instituições, mas, unificada, continuou a ser um instrumento de ordenamento das relações entre o Estado e a classe operária, embora não mais intermediada por uma liderança sindical cooptada, agora diferentemente, sob rígido controle político administrativo e técnico do governo, com a despolitização das relações de classe no plano institucional.

O governo ditatorial tinha na previdência um instrumento importante para implementar suas metas de governo na esfera tanto de controle político quanto de submissão das massas, servindo de fonte de financiamento das políticas de controle para se manterem no poder.

Ainda nesse aspecto, Faleiros (2000) destaca que, após o Golpe de 1964, as mudanças na previdência social foram uma forma de legitimação daquele modelo de governo, já que os direitos sociais não alteravam a obrigação de submissão dos

cidadãos e serviram de instrumento político tanto na democracia quanto no autoritarismo.

A partir de 1966, os direitos trabalhistas passaram por mudanças importantes com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Programa de Integração Social (PIS) e da instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL). Categorias marginalizadas, como a dos trabalhadores rurais, são incluídas no sistema no começo da década de 1970. Esse foi o primeiro passo que o Estado brasileiro deu em direção ao rompimento da concepção contratual, visto que os rurais não faziam contribuição direta. Nesse mesmo período, houve a expansão da cobertura previdenciária para os autônomos e domésticos, ainda que com direitos diferenciados em relação aos trabalhadores urbanos (GENTIL, 2006).

Com a unificação dos institutos de previdência e a criação do INPS, os trabalhadores passaram a fazer parte de um sistema unificado, independentemente da categoria profissional ou atividade econômica do empregador. Não ocorreu a isonomia total, pois foram instituídas diversas legislações esparsas que criaram aposentadorias especiais, como as de atividades insalubres e perigosas, destinadas apenas ao trabalhador urbano, não incluindo o rural, por mais penoso que fosse o seu trabalho no campo (SANTOS, 1998).

A previdência foi sendo modificada pela ditadura civil-militar para que tivesse mais controle sobre o sistema. Nesse período (1964-1985), a cobertura ao trabalhador urbano cresceu, atingindo 54% da população economicamente ativa. Todavia, o sistema ainda não fazia uma distribuição de renda eficaz para os setores mais vulneráveis, que continuavam com proteção insuficiente, como era o caso dos trabalhadores autônomos, informais, domésticos e rurais, cujos valores de benefícios, em geral, eram reduzidos já na concessão, não havendo recebimento da reposição inflacionária integral (FAGNANI, 2007).

As mudanças continuaram, em 1977, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que unificou os órgãos do sistema. Passaram a fazer parte de uma única entidade o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Legião

Brasileira de Assistência (LBA), a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

Mesmo com a unificação do sistema, que tinha como argumento maior economia de gastos, a previdência começou a ter défice, uma vez que a ditadura militar passou a utilizar o seu *superavit* para outras finalidades, tais como: o financiamento da expansão da rede hospitalar e ambulatorial, projetos de reflorestamento, compra de material bélico, subscrição de ações de empresas estatais, na criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) e de projetos do regime militar após 1964 que abarcaram a construção da rodovia Transamazônica, a ponte Rio–Niterói, a hidrelétrica de Itaipu, entre outros (ANDRADE, 2007).

No governo Figueiredo (1979 – 1985), estourou a hiperinflação com o consequente descontrole da dívida externa e recessão econômica. Para combater esse descontrole, foram aumentadas as alíquotas previdenciárias, instituiu-se a cobrança de IPI sobre supérfluos e criou-se a contribuição para o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), incidente sobre o faturamento e a receita bruta. Ainda no governo Figueiredo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) foi contra o aumento de impostos e tinha como argumento o fato de que a origem do défice era proveniente da sonegação e da dívida da União com a previdência, que usava seus recursos para outros fins. Havia uma proposta da CNI: aumentar o prazo de carência e criar idade mínima para aposentadoria, além de privatizar a saúde (DELGADO, 2001).

Para Santos (2009), no período militar, com um cenário de inflação alta, desemprego e desvios das contribuições previdenciárias para outros fins, surgiu o discurso privatista e sobre a necessidade de uma reforma no regime geral de previdência (RGPS). Já nesse período, confundiam-se, de forma equivocada, as contas da previdência, das despesas dos regimes próprios de previdência, dos programas de assistência social e indenizações, dos ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial e anistiados políticos. O autor ainda ressalta que, nesse período ditatorial, além das dificuldades no financiamento, ocorreram simultaneamente queda na qualidade da assistência médica, redução do valor real das aposentadorias e aumento das fraudes e sonegações generalizadas.

Teixeira (2004, p.24) comenta como eram as circunstâncias naquele período da ditadura:

> Foram levadas ao mais alto grau todas as distorções que o clientelismo já introduzira no sistema. A regra explícita de atribuir ao deputado federal mais votado em cada município o poder de indicar o delegado do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL na região foi o traço mais visível dessas distorções, pois era o delegado do FUNRURAL quem decidia quem era e quem não era trabalhador rural para fins de aposentadoria. Mas, na verdade, todas as nomeações, e não só as do FUNRURAL, obedeciam a critérios de consolidação dos chefetes políticos locais, sem nenhuma consideração de ordem técnica. Com isso, agravou-se o processo de fragmentação do sistema, dando margem a uma verdadeira feudalização da Previdência, que viu esvair-se sua capacidade de servir como instrumento de atenuação dos conflitos.

Com todos esses problemas provocados pelo clientelismo e uma forte pressão popular para que ocorressem mudanças no país, chegou ao poder Tancredo Neves, mas, em decorrência de sua morte, assumiu José Sarney.

Em 1985, chegou ao poder José Sarney, período conhecido como a Nova República. Além do défice financeiro da previdência social, havia um problema importante a ser resolvido: as graves injustiças acumuladas no período anterior. Houve uma priorização do governo que, já em 1985, encerrou o ano sem défice. Os anos posteriores até 1987, com o plano Cruzado e uma melhoria na economia, mesmo sendo superficial e de curta duração, a receita das contribuições aumentou levando a previdência a ter um *superavit* importante que garantiu reservas (TEIXEIRA, 2004).

Ainda de acordo com o Teixeira (2004), nesse governo ocorreram melhorias para os segurados, tais como: 1) fim da contribuição compulsória sobre as aposentadorias, beneficiando a situação dos aposentados e pensionistas; 2) vinculação do valor dos benefícios ao Piso Nacional de Salários e não ao Salário Mínimo de Referência; 3) recomposição do valor das aposentadorias e pensões com aumentos de até 20%; 4) elevação do piso de benefícios urbanos para 95% do Piso Nacional de Salários; 5) reposição integral, em maio de 1988, da inflação dos últimos 12 meses.

A recuperação da economia e a adoção de medidas para o saneamento financeiro trouxeram o reequilíbrio das contas. Teixeira (2004) cita as seguintes medidas:

> 1) Ações destinadas à recuperação dos controles, combate às fraudes e melhoria da fiscalização; 2) Aplicação no Banco do Brasil dos saldos de arrecadação previdenciária, gerando recursos adicionais; 3) Antecipação do prazo de recolhimento das contribuições previdenciárias das empresas; 4) Eliminação do teto de contribuição por empregado das empresas e criação de um adicional de 2,5% sobre a folha das instituições financeiras; 5) Melhoria e racionalização da gestão financeira do fluxo de caixa; 6) Redução do prazo de retenção dos recursos arrecadados pela rede bancária (TEIXEIRA, 2004, p. 25).

Outro avanço importante foram a criação do Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS) e a universalização do atendimento médico urbano e rural. O SUDS visava integrar o planejamento e o orçamento dos três níveis de administração dos serviços de saúde, nas esferas federal, estadual e municipal (TEIXEIRA, 2004).

Percebe-se que, no governo Sarney, ocorreu um período de transição para o novo momento político da democratização. Com a instituição da constituinte e posterior promulgação da nova Carta Constitucional de 1988, ocorrem mudanças importantes na segurança social por intermédio criação da seguridade social, conforme já foi exposto. Nesse contexto, o acesso à previdência social passou a ser orientado pelo princípio da universalidade, o qual abrange todas as pessoas (BRASIL, 1988).

2 OS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Com o sistema de seguridade social e seus subsistemas, a previdência social passou a ser um instrumento de conformação de direitos sociais. Ela foi configurada em duas vias de atuação com a sociedade: uma pela via pública, representada pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e pelo Regime de Próprio de Previdência Social (RPPS), previstos nos arts. 201 e 40 da Constituição Federal de 1988, respectivamente, cuja vocação é fornecer cobertura das contingências sociais básicas; e a outra pela via privada, representada pelo Regime de Previdência Complementar (RPC), prevista no art. 202, também da Carta Constitucional (1988), que serve para complementar as prestações do regime geral e dos regimes próprios (BALERA, 2009).

A concepção do regime financeiro do RGPS é o de repartição simples com plano de benefício definido. Nesse regime, não há capitalização e toda arrecadação dos trabalhadores da ativa é utilizada para pagar os benefícios concedidos, que estão limitados a um valor mínimo e um máximo, visando à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime. A solidariedade intergerações tem por base o Princípio da Solidariedade, cuja premissa é que o esforço geral de todos os segurados beneficie aqueles mais necessitados (FERRARO, 2010).

Tanto os segurados quanto os empregadores contribuem para o sistema da previdência. Tal contribuição varia conforme a base de cálculo, abrangendo o empregado, contribuinte individual, doméstico, avulso e facultativo, tendo por limite mínimo do salário de contribuição o piso da categoria profissional ou o salário mínimo (AMADO, 2012).

No RGPS, a aposentadoria por tempo de contribuição exige apenas tempo de contribuição: 35 anos para o homem e 30 anos para mulher, com carência de 180 contribuições mensais.

O fato de não haver exigência de idade mínima não traz desarmonia para o sistema, uma vez que o benefício da aposentadoria é calculado com base no salário de benefício. O art. 29 da Lei n.º 8.213/1991 prevê que, depois de ter sido feita a média

aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição, corrigidos monetariamente, é feita a multiplicação pelo fator previdenciário. A Lei n.º 9.876/99, que instituiu o fator previdenciário, prevê que o cálculo deve levar em consideração a idade do segurado no momento em que se aposenta, bem como a sua expectativa de sobrevida. Ou seja: mesmo que não haja exigência de idade mínima, ela está embutida no cálculo do benefício e é um fator importante para chegar ao valor final do benefício. O fator previdenciário tem como fórmula:

$$f = Tc \times aEs \times [1 + (Id + Tc \times a)100]$$

Em que: 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; e

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publica anualmente a tábua completa de mortalidade para o total da população brasileira referente ao ano anterior, cuja atualização é considerada no cálculo do fator previdenciário, fazendo com que os mais jovens recebam benefícios menores (BRASIL, 1999).

O RGPS oferece aos segurados as seguintes modalidades de benefício: aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria especial; auxílio-doença; salário-família; salário-maternidade; auxílio-acidente; pensão por morte (BRASIL, 1991).

O objetivo do RGPS não é o de manter o padrão de vida dos segurados na cobertura dos riscos sociais, mas apenas figura como uma forma de sustento limitado. Essa constatação é facilmente confirmada, visto que há um valor máximo para o pagamento das prestações e exigência das contribuições. A simples cobertura desse regime não é suficiente, conforme Tavares (2003) para a realização da justiça social, do desenvolvimento pessoal por intermédio do Estado e da busca gerenciada da igualdade de resultados.. Contudo, os RPPS possuem características diferenciadas, com contribuições sem limite de teto e benefícios com cálculos diferenciados que levam em consideração a idade do segurado como requisito para aposentadoria.

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) são comuns na maioria dos países devido a sua natureza particular do trabalho e também por fatores históricos. Na sua origem, a relação de trabalho era *pro labore facto*, em que a aposentadoria não decorria da contribuição, e sim da vinculação ao serviço público (FERRARO, 2010).

No período do império, foram instituídos, em 1827, o Montepio do Exército e, em 1935, o Montepio Geral da Economia para os servidores públicos sem a necessidade de contribuições. Esse financiamento exclusivo por parte do Estado foi confirmado pela Constituição de 1891, reafirmando a ideia de relação de trabalho *pro labore facto*, que garantia a aposentadoria aos funcionários públicos no caso de invalidez a serviço da nação (FERRARO, 2010).

Diferentemente da previdência do trabalhador da iniciativa privada, que sempre teve caráter contributivo, nos RPPS a aposentadoria era considerada como um prêmio ao servidor público, que, para ser detentor desse direito, precisava ser estável, ter um tempo mínimo de serviço público e um tempo de serviço total, independentemente de recolhimento de contribuição (SANTOS, 2003).

Para Vianna, os RPPS foram trazidos pela Carta Constitucional e fazem parte de um sistema especial, não universal, exclusivo para os servidores públicos. Nesse sentido:

> [...] foi incutindo ambiguidades adicionais à ideia de Seguridade. Tudo nos termos da lei, a saber: a Lei 8.112, de dezembro de 1990, dispondo sobre o Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais, anunciou que a União manteria ‘um Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família’; a Lei 8.688, de julho de 1993, estabeleceu alíquotas de contribuição dos servidores públicos civis da União para o Plano de Seguridade do Servidor, ainda que tal plano continuasse a inexistir; a Emenda Constitucional 20, de 1998, alterou o artigo 40 da Carta, assegurando aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, um ‘regime de previdência de caráter contributivo’, ao mesmo tempo em que, mudando o *caput* do artigo 201, impôs ao componente previdenciário da Seguridade a organização em Regime Geral; finalmente, com o Decreto nº3.048, de maio de 1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social, a classificação em regimes se consolidou, ficando a Previdência Social composta pelo Regime Geral da Previdência Social e pelos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e dos militares (VIANNA, 2003a: p. 5).

Ainda segundo Vianna (2003a), constata-se que há um sistema de seguridade universal, sendo o RGPS destinado para todos, e o RPPS, que é especial, não universal, exclusivo para os servidores públicos, previsto no art. 40, Seção II, capítulo VII do Título III da Constituição.

Os RPPS não são obrigatórios, e muitos servidores públicos são acolhidos pelo RGPS, nos casos em que não houver viabilidade econômica e atuarial para a manutenção do RPPS pelo ente federado e também o servidor empregado público regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (AMADO, 2012).

A Constituição Federal de 1988 trouxe a consolidação do RPPS no seu art. 40, que passou por alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003, 47/2005 e 88/2015 (BRASIL, 1988).

2.1 EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 20/1998

Inicialmente é importante situar o contexto em que se deu a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n.º 20/1998. Nesse período, o Banco Mundial fez recomendações ao Brasil para que fosse substituído o modelo estabelecido pela Constituição de 1988. Essas recomendações não foram seguidas expressamente, mas ocorreram mudanças significativas nas regras de concessão de benefícios e na alocação das receitas previdenciárias, e o modelo de previdência social, pública e administrada pelo Estado não foi alterado naquele momento (VIANNA, 2003a).

A Constituição de 1988 consolidou direitos que não agradaram o Banco Mundial e passaram a ser tratados como ilegítimos e ameaçadores do bom andamento da economia. Andrade descreve como foi o contexto da reforma da previdência, consubstanciada pela EC n.º 20/1998:

> Naquele momento, além de ancorar um conjunto de medidas econômicas, fiscais e políticas, direcionadas à contenção do déficit público, a Reforma da Previdência passou, também, a funcionar como uma espécie de ‘moeda de troca’, sem a qual supostamente se esgarçaria a confiança dos diversos organismos internacionais na efetividade do ajuste econômico posto em prática no Governo FHC (ANDRADE, 2003, p.109).

O discurso para justificar a reforma seria a inviabilidade financeira da previdência e não foi levado a cabo somente no Brasil, mas também foi imposto às economias latino-americanas seguindo recomendações patrocinadas pelo Banco Mundial, por intermédio do documento *Averting the old age crisis*: *policies to protect the old and promote growth*. Essa estratégia levou os diferentes países a ter uma heterogênea combinação dos regimes públicos e privados. Essas supostas reformas estruturais atingiram 11 dos 18 países da América do Sul e Central (WORLD BANK,1994; ANDRADE, 2003).

No Brasil, foram estudadas as alterações sugeridas pelo Banco Mundial, em especial a substituição do regime de repartição simples pelo de capitalização individual, mas acabou sendo descartada devido às restrições fiscais e ao enorme custo de transição, referente ao financiamento dos benefícios em manutenção no sistema de repartição e ao reconhecimento das contribuições passadas. Estimativas realizadas por especialistas do Banco Mundial, IPEA, Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), entre 1995 e 1997, indicavam que o custo de transição oscilava entre 188% e 250% do Porduto Interno Bruto (PIB) (PINHEIRO, 2004).

Diante desse cenário, mesmo não levando a cabo, na íntegra, as recomendações do Banco Mundial, o Brasil optou por fazer mudanças legislativas para diminuir o valor dos benefícios de aposentadoria, levando aqueles que ganham mais a buscar seguros privados e os que ganham menos a receber benefícios baixos, próximos ao salário-mínimo, não sendo beneficiados com uma renda digna na velhice (ANDRADE, 2003).

A primeira grande reforma legislativa foi a patrocinada pela EC n.º 20/1998, que, embora não tivesse alterado o modelo de previdência social, pública e administrada pelo Estado, trouxe alterações importantes tanto no RGPS quanto no RPPS.

Entre as principais alterações trazidas pela EC n.º 20/1998 no RPPS, é possível destacar resumidamente as seguintes:

a) Extinção da aposentadoria por tempo de serviço, e passou a exigir a comprovação de tempo de contribuição;

b) O servidor público titular de cargo efetivo que ingressar no sistema passa a ter direito a:

I. aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade;
II. aposentadoria voluntária, sendo exigido que tenha dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria e tenha 60 anos de idade e 30 anos de contribuição, se homem, e 55 de idade e 30 de contribuição, se mulher;
III. aposentadoria proporcional ao tempo de contribuição aos 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;
IV. aposentadoria especial, com idade e contribuição reduzidas para 55 e 30 anos, respectivamente, para professores da educação infantil e do ensino fundamental e médio.

d) Foi instituída uma regra de transição para os que já estavam no serviço público: passou a ter uma idade mínima para a aposentadoria – 53 anos para os homens e 48 para mulheres, complementada por pedágios de 20% e 40% sobre o tempo de contribuição que, em 16 de dezembro de 1988, faltava para a aposentadoria integral ou proporcional, respectivamente; além desses critérios, deve ter cinco anos de efetivo exercício no cargo.

e) Estabeleceram-se um teto nominal e a desvinculação desse teto do valor do salário mínimo, ou seja, se o segurado contribuía com cinco salários mínimos, não necessariamente receberia esse valor na inatividade, não respeitando mais o princípio constitucional de irredutibilidade do valor dos benefícios;

g) O servidor público só poderá receber uma aposentadoria no RPPS, respeitadas outras determinações constitucionais;

h) Eliminou-se o tratamento diferenciado conferido aos congressistas, magistrados e professores universitários, mantendo-se diferenciações para professores do nível primário e secundário e para os militares;

i) Foi instituída a previdência complementar, com contribuições máximas para o RPPS, conforme o teto de contribuição do RGPS. Ou seja, o servidor público passa a se aposentar pelo regime próprio de previdência até o teto do RGPS; se o seu salário for maior, terá que contribuir com a previdência complementar (BRASIL, 1998).

Soares (2003) destaca que a previdência complementar, instituída pela EC n.º 20/98, substituiria o sistema público, reduzindo direitos. O mesmo aconteceu nos Estados Unidos, onde os fundos privados foram instituídos mediante mudanças dos RPPS. Por essa nova regra constitucional, os funcionários públicos, ao aderirem ao regime de previdência complementar, para conquistar uma aposentadoria superior ao teto do RGPS, teriam de contribuir até o fim de sua vida profissional; e, se tivessem sorte com a administração dos fundos, o mercado financeiro e a capitalização de suas contribuições, poderiam aposentar-se com um benefício maior que o do RGPS.

No âmbito do RGPS, a EC n.º 20/1998 buscou estabelecer dois requisitos que seriam a idade e tempo de contribuição para a aposentadoria, todavia essa proposta foi rejeitada. Criou-se, então, além da aposentadoria por invalidez e a especial, a por idade e tempo de contribuição.

Também ocorreram alterações na fórmula de cálculos das aposentadorias com a criação do fator previdenciário utilizado na aposentadoria por tempo de contribuição e opcional para aposentadoria por idade. Também foi aumentada a base de cálculo para 80% dos melhores salários de contribuição, desde julho de 1994. O fator previdenciário, em tese, substituiu a idade mínima por meio de uma fórmula matemática, o qual causou prejuízos ao trabalhador que se aposentou cedo por tempo de contribuição, passando a ganhar menos na hora do cálculo. Antes da alteração legislativa, a idade média de aposentadoria era de 48,9 anos, e, em 2001, passou para 54,1 anos (PINHEIRO, 2004).

Pinheiro faz uma comparação com outros 34 países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

> Na maior parte dos países da OCDE a idade mínima para a aposentadoria é de 65 anos, com exceção da França e da Coréia do Sul, que requerem sessenta anos e da Noruega, onde o requisito mínimo é 67 anos. Entretanto, muitos países permitem aposentadorias proporcionais antecipadas. No ano 2000, a idade média efetiva de aposentadoria na OCDE foi de 62,6 anos. Este indicador varia de 69,1 anos no Japão para 59,3 anos na Itália. […] Na América Latina, países como Argentina, Chile, México e Peru já instituíram as idades mínimas de 65 anos para homens e sessenta para mulheres. Atualmente, somente o Brasil, Irã, Iraque e Equador não requerem idade mínima para a aposentadoria (PINHEIRO, 2004: p. 269).

Após a implementação completa do fator previdenciário, ocorreram casos de segurados que se aposentaram aos 45 anos de idade, com redução de 40% da aposentadoria. Também foram registrados casos de pessoas que trabalharam até os 60 anos e não receberam o teto do RGPS. Segundo estudos da ANFIP, a previsão é que, ao longo dos anos, a redução do benefício seja ainda mais acentuada devido ao aumento na sua expectativa de vida, por ser a variável mais importante para a redução do benefício na fórmula do fator previdenciário (ANFIP, 2016).

Para Soares (2003), o fator previdenciário atingiu, de forma mais contundente, as pessoas mais desfavorecidas, uma vez que levou os segurados, mesmo entrando cedo no mercado de trabalho, a trabalhar mais tempo, para auferir um valor igual ou menor de aposentadoria.

Com a instituição da Emenda Constitucional n.º 20, outras legislações vieram para fazer sua regulamentação, tais como:

> Leis nº 9.703/98, nº 9.711/98 e nº 9.732/98, que instituem mecanismos de aprimoramento da arrecadação e recuperação de créditos; Lei nº 9.719/98, que define regras gerais para a previdência dos servidores públicos; Lei nº 9.796/99, que regulamenta as compensações financeiras entre regimes de previdência; Lei nº 9.876/99, que modifica a regra de cálculo dos benefícios do RGPS e cria incentivos à filiação de novos segurados; Lei nº 9.962/00, que regulamenta a contratação de empregados públicos, filiados ao Regime Geral, pelos governos; Lei nº 9.983/00, que tipifica os crimes contra a Previdência Social; Lei Complementar nº 101/01, que trata da responsabilidade fiscal em relação aos regimes previdenciários; Leis Complementares 08 e 09 de 2001, que regulamentam o regime de previdência complementar; Lei nº 10.056/01, que regulamenta contribuições do setor rural; Medida Provisória nº 2.131/00, que trata da contribuição previdenciária dos militares e Medida Provisória nº 2.023/00, de renegociação de dívidas dos estados e municípios com o INSS (PINHEIRO, 2004, p. 266)

A EC n.º 20 trouxe outras alterações: a proibição de qualquer trabalho para os menores de 16 anos, salvo para aprendiz, desde os 14 anos; o benefício do salário-família passou a ser pago somente ao segurado de baixa renda; criou regras para a previdência privada complementar ao Regime Geral de Previdência Social; e trouxe a previsão da obrigatoriedade de observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

2.2 EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 41/2003

A segunda reforma ocorrida na Constituição de 1988 foi a Emenda Constitucional n.º 41/2003. Essa reforma tinha como foco principal os regimes próprios de previdência dos servidores públicos (RPPS), e pouquíssimas alterações foram implementadas para o RGPS, visto que ele foi avaliado pelo governo da época como sustentável econômica e financeiramente. Foi analisado o período compreendido entre 2002 e 2021, e, de acordo com essas projeções, o RGPS manteria um défice anual em torno de 1,31% do PIB, verificado em 2002, mas, para os próximos 18 anos, abarcaria 1,69% do PIB a ser verificado em 2021. Essa foi a principal argumentação para manter o RGPS fora da reforma proposta pelo governo Lula (ANDRADE, 2003).

Uma das principais motivações para a reforma dos RPPS apresentada pela EC n.º 41 foi o fato de que, nos 34 países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ocorreu uma aproximação ou mesmo unificação dos regimes de previdência dos servidores públicos com a do setor privado. Países europeus unificaram as regras de aposentadoria dos servidores e do setor privado. A ideia defendida seria que os servidores públicos tivessem um benefício básico, de um regime próprio ou geral, e a previdência complementar compulsória fosse implementada. Outro argumento utilizado foi que o Estado teria responsabilidade na distribuição da renda de toda a sociedade e os regimes próprios seriam uma forma de aumentar a desigualdade, uma vez que um grupo não tão necessitado (servidores públicos) seria mais beneficiado com aposentadorias mais altas. Ou seja, toda a sociedade contribui para beneficiar um grupo privilegiado e não necessitado. Esse argumento era forte devido às desigualdades sociais no Brasil. Todavia, após a EC n.º 20/1998, essa argumentação caiu por terra, porque os servidores passaram a contribuir para suas aposentadorias, até mesmo com percentuais maiores que os trabalhadores da iniciativa privada (PINHEIRO, 2004).

Ainda segundo Pinheiro (2004), mesmo com as alterações trazidas pela EC n.º 20/1998, foi utilizado o argumento de que o desequilíbrio atuarial e a falta de observância da contrapartida contributiva geravam passivos regressivos intergeracionais em longo prazo, fortalecendo a tese da necessidade de reformas.

Havia ameaças de que, sem as reformas, poderiam ocorrer o aumento de impostos e o congelamento de salários dos servidores.

Para os defensores da ideia da unificação dos regimes, isso seria um avanço, pois traria, entre outros benefícios, ganhos em economias de escala, redução de custos operacionais, equidade, eliminação de subsídios implícitos e maiores eficiências e flexibilidade no mercado laboral:

> Seriam eliminados os mais de 2.800 regimes próprios municipais, os 27 regimes estaduais e o federal. As regras aplicadas à iniciativa privada valeriam para todos os funcionários públicos e militares. Todos os trabalhadores seriam filiados e receberiam um benefício do INSS até determinado teto e eventuais diferenciações poderiam ser tratadas no regime de previdência complementar. Com isso, haveria substantivos ganhos em economias de escala, redução de custos operacionais, equidade, eliminação de subsídios implícitos e maiores eficiências e flexibilidade no mercado laboral. Certamente, a entrada dos servidores públicos no INSS contribuiria também para criar um núcleo de emprego formal no financiamento do regime geral, atualmente combalido pelo aumento da informalidade (PINHEIRO, 2004, p. 276).

Por mais que ocorressem várias pressões para a unificação dos regimes, a ideia foi abandonada a pedido dos estados e municípios, uma vez que a transposição do regime próprio para o regime geral traria custos, além da capacidade financeira dos entes federados. Com essa impossibilidade da unificação, a emenda constitucional trouxe aperfeiçoamento das regras para os atuais ocupantes de cargos públicos ativos, aposentados e futuros servidores, com normas semelhantes às dos trabalhadores da iniciativa privada, vinculados ao RGPS. Nessa reforma, os direitos adquiridos foram respeitados.

Entre as alterações propostas pela E.C. n.º 41/2003, destacam-se as seguintes:

a) Para os servidores que entraram após sua edição, o cálculo segue o modelo do RGPS considerando a média das contribuições. O teto dos benefícios passou a ser igual ao do regime geral: se o servidor ganhar mais que esse valor, terá de se filiar a um dos fundos de previdência complementar.

b) A imposição do teto do RGPS só entrará em vigor quando forem criadas as previdências complementares nos estados e municípios.

c) Os servidores que já faziam parte do sistema e entraram no serviço público antes da edição da Emenda Constitucional n.º 41/2003 terão direito adquirido à

aposentadoria integral, sem a observância do teto do RGPS, se preencherem os requisitos de idade e tempo de contribuição, de 60 anos e 55 anos para homem e mulher, respectivamente; 35 anos e 30 anos de contribuição para homem e mulher, respectivamente; 20 anos no serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no cargo.

d) Foi instituída a contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas. No caso dos servidores da União, a alíquota é de 11% sobre a remuneração que exceder 60% do teto do RGPS e, nos estados, Distrito Federal e municípios, a contribuição é de 11% sobre o que exceder a 50% do teto do RGPS. Essa regra se aplica para os que se aposentarem, não afetando os que já estavam aposentados ou recebiam pensões.

e) As pensões sofreram mudanças, deixando de ser pagas integralmente. Até o teto do RGPS, serão pagas em totalidade, o que exceder terá um desconto de 30%.

f) Os servidores que entrarem após a EC n.º 41/2003 deverão observar a regra para aposentadoria de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, com redução de 5% para os que se aposentarem antecipadamente.

g) Os servidores que entraram antes da EC n.º 41/2003 poderão aposentar-se com 53 anos de idade e 35 anos de contribuição, observando o pedágio de 20% sobre o tempo que faltava naquela data para completar o tempo de contribuição e as mulheres precisam ter 48 anos de idade e 30 anos de contribuição, sendo observado o pedágio. Também é necessário observar a aplicação de um redutor de 5% por ano que tenha sido antecipado em relação à nova previsão de idade para os homens aos 60 anos e as mulheres aos 55 anos.

h) Foi instituída a obrigatoriedade de ter apenas um regime de previdência por ente federado para os seus servidores efetivos.

i) As superaposentadorias do serviço público foram limitadas. Na União, a remuneração máxima das aposentadorias fica vinculada à remuneração do ministro do Supremo Tribunal Federal. Criaram-se subtetos: para os municípios, a remuneração do prefeito; para os estados e Distrito Federal e integrantes do poder executivo, a remuneração do governador; no Legislativo, a remuneração dos deputados; e, no Judiciário, 90,25% da remuneração máxima dos ministros do STF.

j) Foi criado o abono de permanência no percentual equivalente à contribuição previdenciária. O abono é devido aos servidores que completaram os requisitos para se aposentarem e decidiram permanecer em atividade no serviço público, tendo como limite máximo a aposentadoria compulsória.

l) No que se refere à previdência complementar, ela funcionará no sistema de capitalização individual e deve ser uma entidade fechada, com planos de contribuição definidos e de natureza pública e opcional. A União, estados e municípios devem criar as entidades que farão parte da estrutura do Estado e vão gerenciar os fundos, os quais terão o aporte dos servidores e do Estado, sendo observado o limite do estado igual ao do servidor. A criação da entidade e dos fundos é requisito para a aplicação obrigatória do teto igual ao do RGPS (BRASIL, 2003).

As alterações trazidas para a EC n.º 41/2003 afetaram principalmente o RPPS, mas houve poucas mudanças no RGPS. As mudanças mais contundentes desse regime foram feitas por intermédio da legislação infraconstitucional.

Ainda em 2003, foi instituída a Emenda Constitucional n.º 42/2003. O documento trouxe alterações tributárias que atingiram a seguridade social, tais como:
a) obrigatoriedade de lei complementar para tratamentos diferenciados a microempresas e empresas de pequeno porte;
b) autorização para instituir lei de contribuição destinada à seguridade social dos importadores, como o PIS – Importação e COFINS – importação; arrecadados pela União;
c) autorização para que a lei defina quais os setores e as atividade econômicas que não sofrerão dupla incidência do COFINS (BRASIL, 2003).

2.3 EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 47/2005

A terceira alteração no sistema da previdência veio com a EC n.º 47/2005, que trouxe novas regras para melhorar a qualidade da tributação e também alterações importantes na aposentadoria integral e na paridade plena dos servidores públicos, integrantes dos Regimes Próprios e Previdência Social (RPPS).

Critérios diferenciados foram criados para tributar por intermédio das contribuições sociais da parte patronal, que incidem sobre o faturamento, o lucro e a folha de salários, com vantagens tributárias em função da atividade econômica, levando-se

em consideração o porte da empresa, as condições atuais do mercado de trabalho e a utilização mais intensa da mão de obra.

Antes dessa emenda, havia a previsão de diferenciação de alíquotas e de bases de cálculo, somente considerando a utilização intensiva de mão de obra e a atividade econômica. Essas alterações objetivaram obter equidade no sistema de custeio da seguridade social.

Tentou-se fazer justiça tributária, ou seja, empresas pequenas e cooperativas que dispunham de pouco capital foram submetidas a tratamento tributário mais adequado ao seu perfil econômico. Já as instituições financeiras tiveram um aumento da alíquota de 2,5%.

A EC n.º 47/2005 buscou aumentar a proteção dos trabalhadores informais urbanos e das donas de casa. Nesse sentido, os parágrafos 12 e 13 do art. 201 preveem:

> § 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.
> § 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 (BRASIL, 2005).

Essa alteração constitucional tinha por argumento a busca do aumento da inclusão social por intermédio da previdência, atendendo os trabalhadores de baixa renda e os indivíduos sem renda própria, que trabalham unicamente com serviço doméstico em residências e fazem parte de famílias de baixa renda. O benefício é igual a um salário mínimo.

Viana (2003a) destaca que, mesmo com a existência de auxílios assistenciais, é precária a cobertura destinada à população carente, que não tem, portanto, capacidade contributiva. O Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) é um benefício mensal de um salário mínimo, pago a portadores de deficiência ou idosos, de 67 anos ou mais, com renda familiar menor que um quarto do salário mínimo por

pessoa, desde que nenhum membro esteja recebendo outro programa da previdência social ou do seguro desemprego.

A seguridade tem vários princípios norteadores, entre os quais se destaca o princípio da precedência do custeio, ou seja, nenhum benefício ou serviço poderá ser instituído sem a correspondente fonte de custeio, observando-se o equilíbrio financeiro e atuarial. Todavia, esse princípio não é absoluto e deve ser sopesado com o preceito trazido pala Constituição Federal, em seu § 12 do art. 201.

Ao consumir qualquer produto, todo cidadão contribui, de forma direta ou indireta, para o sistema, uma vez que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) são receitas vinculadas à seguridade social. Nesse sentido, ressalta Soares:

> É preciso superar o Princípio da Equivalência – só recebe aquele que contribui – substituindo-o pelo Princípio da Necessidade e do Direito. É preciso explicitar que todos pagam pela Previdência Social na medida em que os custos das contribuições são repassados aos preços finais dos produtos pelas empresas. Mais do que isso, dada a atual estrutura de impostos predominantemente indireta, os pobres pagam proporcionalmente mais impostos do que os ricos (SOARES, 2001, p. 133).

Já Tavares destaca que um dos principais problemas da previdência é a existência de uma massa de trabalhadores informais que estão fora do sistema:

> Hoje esse é o principal problema da previdência social: a existência de aproximadamente trinta milhões de trabalhadores informais em idade ativa que não estão inscritos e não contribuem para o RGPS. A gravidade da situação pode ser medida por dois lados. Tanto pela falta de contribuição que poderia incrementar o Fundo de Previdência Social, quanto pelo futuro perigoso de se ter milhões de pessoas desprotegidas, sem um plano básico de previdência que lhes garanta sustento com um mínimo de dignidade (TAVARES, 2005, p. 125).

Outra inovação trazida pela EC n.º 47/2005 foi no tocante ao RPPS dos servidores públicos, que alterou a aposentadoria integral e a paridade plena para aqueles que entraram nos serviços públicos até 31 de dezembro de 2003. Se o servidor preencher os requisitos legais, ficam asseguradas a paridade e a integralidade.

Também foi revogado o parágrafo único, do artigo 6.º, da Emenda Constitucional n.º 41/2003, segue:

> 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 (BRASIL, 2005).

Denota-se que as emendas constitucionais anteriormente referidas são protagonistas de significativas mudanças que alteram a concepção protetiva e a consequente redução de direitos sociais. Reforça-se que não há um enfrentamento em pontos com fragilidade estrutural, como é o caso do orçamento e do controle de desvios de recursos públicos.

Costa reforça que as reformas na previdência não enfrentam pontos, como gestão democrática, formas mais eficazes de arrecadação, fiscalização e sonegação:

> Em síntese, pode-se afirmar que nem a primeira nem a segunda reforma previdenciária, muito menos a PEC Paralela, que se converteu na EC 47/05, alteram de forma substantiva a estrutura do sistema previdenciário, ou seja, não se asseguram nenhuma gestão democrática nas políticas públicas previdenciárias; não alteram o sistema de arrecadação e de fiscalização das receitas da seguridade em geral e da previdência em particular; não criam mecanismos para conter a sonegação, a evasão de recursos, o desvio de numerário (sendo o Governo o ator principal neste caso, como se viu, quando se trata da previdência pública dos servidores), muito menos a imensa gama de fraudes que assolam, diariamente, a Previdência Social em todos os cantos do país. (COSTA, 2010, p. 92)

Todas as reformas da previdência e as tentativas de fazer novas têm uma consequência em comum: a diminuição ou extinção de direitos sociais que tiveram

como paradigma a ideologia baseada no *Welfare State*, que hoje sofre ataques de forma globalizada.

3 O DESMONTE DO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL A PARTIR DA SEGURIDADE

3.1 A EXPANSÃO E QUEDA DO *WELFARE STATE*

O mundo teve grandes mudanças de paradigmas desde a Primeira e Segunda Guerras Mundiais, e alguns analistas entendem que os dois conflitos são, na verdade, um só, devido ao fracasso do mecanismo criado para os derrotados do primeiro conflito.

No fim da Segunda Guerra Mundial, um novo ciclo hegemônico surge: a Europa, que era o principal ator mundial, perde espaço para os Estados Unidos da América, que se fortaleceram com o esforço de guerra, uma vez que não teve conflitos em seu território, como aconteceu com a Europa e o Japão, que foram destruídos. Após a guerra, os Estados Unidos possuíam estruturas produtivas em plena capacidade, levando o país a um alto patamar hegemônico global (MAGNOLI, 2004).

No intuito de fomentar a preservação da paz e a reconstrução da ordem mundial, foi criada uma nova concepção de ordem econômica global organizada por intermédio da Organização das Nações Unidas (ONU), que foi criada logo após a Segunda Guerra. Dentro do sistema ONU, foram implementados o Banco Mundial (*World Bank*) e o Fundo Monetário Internacional (*Internacional Monetary Fund*), também conhecidos como sistema de Bretton Woods, que tinham por meta garantir a reconstrução econômica dos principais países atingidos pelo conflito e a recuperação do comércio mundial. Essas entidades eram indutoras do preenchimento de padrões internacionais de direitos humanos, à medida que possuíam responsabilidades segundo o direito internacional dos direitos humanos (DARROW, 2006).

O sistema de Bretton Woods ajudou o processo de reconstrução do mundo pós-guerra, viabilizando crescimento econômico, baixos índices de desemprego e preços estáveis, o que contribuiu para a era de ouro do estado do bem-estar social (FRIEDEN, 2008).

A reconstrução trouxe a necessidade de instituir um novo marco de afirmação dos direitos humanos. Nesse contexto, a ONU proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, considerada o mais importante documento jurídico da história contemporânea, exaltando o respeito aos direitos básicos e essenciais da pessoa humana. Essa manifestação da ONU trouxe o advento de um mundo novo que garantia quatro liberdades fundamentais: 1. liberdade de crença; 2. liberdade de expressão; 3. liberdade do medo; e 4. liberdade da necessidade (GONÇALVES, 2012; BALERA, 2011).

A segurança social foi inserida expressamente no corpo da Declaração, no seu art. 22:

> Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país (ONU, 1948).

Mesmo com o desenvolvimento econômico e social, observado desde o fim da Segunda Guerra Mundial e pautado pela reconstrução da ordem mundial sob o paradigma do *Welfare State, o*s Estados Unidos, que foram um protagonista no pós-guerra, tiveram custos enormes, o que os levou ao rompimento, em 1970, com os tratados firmados em Bretton Woods. Com essa manobra dos EUA, a teoria econômica dos monetaristas substitui o modelo keynesiano, que foi colocado como culpado da inflação alta, que, desde então, passa a ser o inimigo comum. A partir da década de 1970, os países que representavam o capitalismo desenvolvido, começaram a defender novamente a ideia de Estado mínimo, baseados nas concepções dos teóricos neoliberais, os quais elencaram que a recessão, os índices de crescimento econômico baixo e a inflação elevada eram devidos aos gastos sociais do Estado e a solução seria reduzir o tamanho e as funções do Estado, concentrando os esforços na estabilização monetária (VISENTINI, 2014).

Com o colapso da União Soviética, o estado do bem-estar social, que era o triunfo do modelo capitalista das sociedades democráticas, passa a não ser mais tão importante. E o modelo neoliberal considera, como principal causador da crise

financeira e do descontrole político com o gasto público, as políticas sociais voltadas às demandas sociais (BATISTA, 2015).

Nesse panorama, o Banco Mundial construiu um modelo de organização de sistemas de proteção social segundo a orientação do pensamento liberal e passou a defender, como fundamento das suas premissas, a sustentabilidade e viabilidade fiscal, sobretudo do sistema previdenciário, na poupança e no crescimento econômico. Esse modelo tem, por base de sustentação, a capitalização dos fundos individuais como mecanismos que asseguram prestações de acordo com as contribuições anteriormente efetuadas. Essa concepção ideológica se contrapõe ao modelo europeu que defende a dignidade existencial fundada na proteção social e na solidariedade, consolidando a base do desenvolvimento socioeconômico. Essa mudança para o modelo neoliberal nas políticas de bem-estar social foi implantada nas democracias capitalistas desenvolvidas nas últimas décadas do século XX, e seus defensores sustentam que as prestações promovidas pelo estado do bem-estar social deveriam ser produzidas pelo mercado, que seria muito mais eficazes do que as providas pelo governo (ROTHSTEIN, 2002; SWANK, 2014).

O estado do bem-estar social, que, após a Segunda Guerra, representou alternativa para a crise à luz do paradigma keynesiano, passa a ser acusado de responsável pela crise capitalista da segunda metade dos anos 1970. Segundo o projeto neoliberal, a forma mais eficaz de combater a crise é acabar com o estado do bem-estar social, reduzindo encargos sociais, rebaixando os custos da mão de obra com a flexibilização das relações de trabalho, desonerando o capital para viabilizar a retomada do crescimento e reduzindo o Estado por intermédio de reformas da seguridade social (SILVA, 2007).

A política neoliberal dos países que lideram o capitalismo mundial e controlam as agências internacionais econômicas (FMI e Banco Mundial) festejam a consolidação de uma matriz neoliberal globalizada contraposta à defendida pelo modelo social-democrata, que deu suporte ao *Welfare State*. O fenômeno da globalização passa a ser o destino irremediável e irreversível do mundo que afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira (BATISTA, 2015; BAUMAN,1999).

Em face do processo de globalização cada vez mais acelerado e da incapacidade conjunta das instituições públicas e do comportamento coletivo dos seres humanos de se acomodarem a ele, gera-se uma grande tensão social. Os estados perderam o controle sobre as suas economias devido ao volátil capital especulativo e à interdependência econômica (HOBSBAWM, 1995; MELLO, 1999).

Chossudovsky (2003) afirma que os programas de ajustes estruturais para a estabilização macroeconômica, impostos pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento, como obrigação para que sejam renegociadas suas dívidas externas, estão levando ao empobrecimento centenas de milhões de pessoas.

No contexto da globalização da economia, a seguridade social é atingida no seu âmago e sofre investidas de todos os lados: de empresários que buscam apenas manter e/ou aumentar a taxa de lucro; de alguns economistas que, para aumentarem os índices de crescimento econômico, buscam diminuir os gastos sociais; e de políticos e sindicalistas que adotam uma atitude ambígua, ora por tomá-lo como uma moeda de troca valorizada nos pleitos eleitorais, ora por temer perder benefícios já assegurados (ALMEIDA, 2008).

No tocante ao Brasil, após o regime militar, surge a nova Constituição que redesenha a ordem social adotando a seguridade social como um sistema de proteção amplo que abrangeria as prestações sanitárias, previdenciárias e assistenciais de forma universal para toda sociedade. Contudo, o Brasil também passou a sofrer pressões dos organismos internacionais para adotar medidas “corretoras”, as quais seguiam uma pauta neoliberal já implantada em outros países, sobretudo no núcleo duro do capitalismo central dos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha.

Todavia, a seguridade social brasileira incorporou à previdência a assistência social e a saúde, com acesso universal e único, sendo a previdência social do Brasil o maior sistema da América Latina com cobertura tanto urbana quanto rural (SOARES, 2003).

O conceito de previdência adotado pela Constituição opõe-se ao “recomendado” pelo FMI e pelo Banco Mundial, que defendem uma previdência como seguro com características de contrato individual de direito pessoal do contribuinte a um benefício futuro, segundo a proporção de suas contribuições. Mesmo contrariando os organismos internacionais, o Brasil adotou o conceito de seguridade segundo o qual cada um recebe não de acordo com o que contribui, mas conforme suas necessidades. O importante é o contrato social, e os benefícios são um direito da cidadania (TEIXEIRA, 2004).

Entretanto, logo após a promulgação da Constituição de 1988, começaram várias investidas visando à promoção do desmonte das políticas sociais, e muitos ataques se confirmaram por intermédio de leis infraconstitucionais. Em um contexto de endurecimento das pressões dos credores externos, as disputas por recursos escassos e desmobilização da sociedade, entre outros fatores, foram responsáveis pela abertura de espaço para a fragmentação da concepção de seguridade social separando as três áreas (VIANNA, 2003, a).

3.2 O DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DE UMA FALSA CRISE DA PREVIDÊNCIA

Mesmo com a seguridade social sendo composta pela saúde, previdência e assistência social, em um conjunto integrado e sistêmico, previsto no texto constitucional, a legislação infralegal tratou o sistema de forma desvinculada. A saúde foi regulamentada pela Lei n.º 8.080/1990; a assistência social, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n.º 8.742/1993; e para a previdência social foram editadas duas leis: uma para o plano de custeio, Lei n.º 8.212/1991, e outra para o plano de benefícios, Lei n.º 8.213/1991. A demora na regulamentação trouxe um tratamento não isonômico, acarretando prejuízos ao sistema e facilitando, assim, sua fragmentação (GENTIL, 2007).

Essa cisão foi ainda mais aprofundada com a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.º 101/2000, que criou o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, acabando com a integridade do sistema de seguridade social, em especial no

que se refere às receitas unificadas. Com base nessa legislação, a receita da previdência social passa a ser independente, levando somente em consideração as contribuições sobre a folha de pagamento. Essa separação perversa e inconstitucional traz para o sistema a falsa ideia de défice, uma vez que ignora outras fontes de financiamento do sistema da seguridade social, como é o caso da Contribuição ao Programa de Integração Social e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), entre outras. Não se levaram em consideração essas fontes de receita nem se individualizou a fonte de custeio da previdência social, mas criou-se a falsa ideia de que, para cobrir necessidades financeiras do fundo do regime geral de previdência (RGPS), haveria necessidade de “transferência da União”, o que sugere que o orçamento fiscal estaria a socorrer a previdência; porém, na verdade, esse dinheiro transferido já faria parte do orçamento da previdência por conta do sistema da seguridade social (GENTIL, 2007).

Embora haja a obrigatoriedade de seguir os preceitos constitucionais para embasar a legislação infraconstitucional e ainda que o orçamento da seguridade nunca tenha sido separado no texto constitucional, ocorreu que legislações posteriores regulamentadoras da matéria misturaram o orçamento da seguridade com o orçamento fiscal. Isso fez com que verbas que deveriam ser destinadas exclusivamente à seguridade fossem usadas para programas estranhos ao sistema (VAZ; MARTINS, 2007).

Logo após o Plano Real, os custos com pagamento dos juros da dívida pública ficaram astronômicos e o orçamento fiscal não conseguiu bancá-los, o que implicou a apropriação de recursos da seguridade social para o pagamento desses juros, com o discurso de viabilizar a estabilização monetária. Após a estabilização da moeda, a discussão sobre o défice da previdência ganhou outros contornos. Enquanto não havia estabilização e a inflação era elevada, o valor real dos benefícios acabava sendo reduzido em decorrência da perda diária do poder de compra da moeda. Já o valor arrecadado com as contribuições era aplicado no sistema financeiro, com rentabilidade diária e se tornava fonte de caixa e renda para o caixa público (SAMPAIO, 2007).

Alguns autores como Andrade (2007) sustentam que, para combater o alegado défice da previdência, não só basta olhar para a tributação excessiva do estado, que só aumentaria a sonegação e a informalidade, mas também deve ser observado o envelhecimento da base dos trabalhadores e da população, além da falta de garantia de receitas futuras para o pagamento dos benefícios atuais. Segundo o autor, a solução para resolver de forma definitiva o problema seria o regime de capitalização, visto que o segurado de hoje pagaria o próprio benefício no futuro. Esse posicionamento é o defendido pelo Banco Mundial desde a década de 1970. Nesse sentido, Eli Andrade escreve:

> Na abordagem do Banco Mundial, a substituição dos sistemas de repartição na previdência pública por regimes de capitalização plena (e individual), emerge como uma solução automática para os grandes problemas que rondam a maioria das economias do mundo – escassez de poupança, investimento, crescimento, desemprego, dependência do mercado financeiro –, e, de modo subjacente, comparece como mecanismo de imunização dos sistemas, em relação aos impactos dos distintos processos de transição demográfica (ANDRADE, 2007, p. 196).

Não obstante ter discutido a forma como é feito o lastro para o pagamento dos benefícios por regime ou de capitalização, ou de repartição simples, a Constituição adotou este último sistema e ainda passou a estabelecer garantias mínimas, com a previsão de que o orçamento fiscal e o da seguridade sejam distintos, para evitar a prática que acontecia antes de sua promulgação, com desvios de verbas previdenciárias para fins outros. Ao invés de a política econômica financiar a política social, dava-se o inverso (FAGNANI, 2007).

3.3 DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU)

Um dos instrumentos mais importantes para elucidar os atuais ataques ao sistema da seguridade social, especialmente ao subsistema da previdência, foi, no Brasil, a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV), destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos. Ademais, um dos pontos analisados pela CPI foi a Desvinculação de

Receitas da União (DRU), que demonstra a clara intenção de tirar direitos sociais, principalmente das classes mais desfavorecidas.

Ainda segundo a CPIPREV, a DRU é um mecanismo de iniciativa do governo federal, que, apeser de ser regulamentada por intermédio de emendas constitucionais, é considerada como uma afronta aos fundamentos principiológicos da Constituição de 1988, por criar um instrumento que possibilita o uso de verbas que deveriam ser utilizadas exclusivamente para a seguridade social, entre outras despesas.

Mesmo de forma não aprofundada, é possível verificar a contradição que a DRU traz dentro da própria Constituição Federal, ao contrariar os preceitos trazidos no seu art. 167, que veda a utilização das contribuições sociais para outros fins, a saber:

> Art. 167. São vedados:
> (...)
> XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de quetrata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 (BRASIL, 1998).

Mesmo com tantas contradições, a DRU teve sua origem logo após o Plano Real. Mediante o discurso da necessidade de equilibrar a economia, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), que, em 2000, passou a ser chamado de Desvinculação de Receitas da União (DRU). O relatório da CPI demonstra que já foram aprovadas, desde 1994, oito emendas constitucionais que tratam da DRU, seguindo as necessidades do Executivo. Certo é que, em todas as emendas constitucionais, a DRU atingiu as contribuições sociais, o que provocou repercussão sobre o orçamento de seguridade social.

Mesmo que, na sua origem, o discurso era que a DRU seria provisória, ela se tornou perene, uma vez que, na sua origem em 1994, já previa uma vigência até 2023. O relator da CPIPREV destaca que uma nova alteração foi aprovada, mantendo a prorrogação da DRU até 2023, por intermédio da EC n.º 93/2016, mas agora com uma majoração de 20% para 30% do percentual a ser desvinculado, passando a ser tanto das contribuições sociais quanto dos fundos constitucionais e compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos para a geração de energia elétrica e

de outros recursos minerais. Por outro lado, impostos federais, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR), não poderão mais ser desvinculados.

Ainda segundo o relatório da CPI, o Poder Executivo encaminhou ao relator um demonstrativo do montante que foi desvinculado por intermédio da DRU, no exercício de 2017, seguindo o novo regramento da EC n.º 93/2016. Constata-se que as contribuições sociais, que são direcionadas para a seguridade, correspondem a 94% do total de desvinculações e o restante é composto de contribuições econômicas, e as taxas representam 6% do montante desvinculado. No quadro 1 descreve os valores das contribuições sociais, econômicas e taxas, segue:

Tributo	Desvinculação em 2017
Contribuições sociais (a)	111.810,8
Contribuições econômicas (b)	4.868,7
Taxas (c)	2.353,3
Montante (d)=(a)+(b)+(c)	119.032,8

Quadro 1 – Relação estimativa da DRU EM R$ milhões de reais - 2017
Fonte: BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017

Ainda segundo o relator, dentre as contribuições sociais desvinculadas em 2017, os maiores montantes estimados correspondem às seguintes naturezas de receita, vinculadas a despesas da esfera da Seguridade Social, segue quadro abaixo

Tributo	Desvinculação em 2017
1. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) – Principal	65.716,8
2. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – Principal	23.046,1
3. Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PIS e PASEP) – Principal	17.530,4

Quadro 2 – Desvinculação das contribuições para a seguridade social em milhões de reais - 2017
Fonte: BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017

Ainda durante a CPI, foi ouvida a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), que, por intermédio do Trabalho Técnico de Análise da Seguridade Social 2015, se posicionou no seguinte sentido:

> Em 2015, a DRU subtraiu R$ 63 bilhões da conta da Seguridade Social. A utilização desse expediente para construir uma conta de déficit da Seguridade Social demonstra que o interesse real na desvinculação nunca foi resolver problemas de gestão financeira de recursos, mas potencializar os discursos em prol das reformas para supressão de direitos financiados pela Seguridade Social (FUNDAÇÃO ANFIP, 2016, p 36).

3.3.1 Considerações do governo sobre a Desvinculação das Receitas da União (DRU)

A CPI também ouviu o governo sobre a DRU, e o questionamento proposto consistiu em esclarecer qual foi efetivamente o ônus para as políticas públicas da seguridade por força da desvinculação de receitas decorrente da DRU, visto que a EC n.º 20/1998 vedas a incidência da DRU sobre as contribuições previdenciárias do RGPS.

O governo se posicionou, entre outros documentos e relatos, com a Nota Técnica n.º 07/2017/CCONT/SUCON/STN/MF-DF, que abordou os dados apresentados a respeito do volume de arrecadação de diversas receitas e, por consequência, da DRU. Segundo o documento:

> Nesse ponto, ressaltamos que a desvinculação de receitas não tem geradoretirada líquida de recursos da Seguridade Social. De fato, nos últimos exercícios, a Seguridade Social tem recebido recursos da Esfera Orçamentária Fiscal para fazer frente ao déficit verificado em suas contas. Isso se deve ao fato de o volume das despesas da Seguridade, a partir de 2008, ultrapassar o volume de suas receitas em montantes superiores aos recursos desvinculados por meio da DRU (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2017, p 153).

Segundo o governo, nos últimos exercícios financeiros, a seguridade não tem sido prejudicada pela DRU, por receber recursos de outras fontes superiores aos valores desvinculados.

A CPI concluiu, com os documentos apresentados pelo governo, que o valor desvinculado da seguridade supera a necessidade de financiamento, calculada

segundo os critérios oficiais, de 2005 a 2007, e que, a partir daí, a necessidade de financiamento se torna superior ao montante da DRU, o que respaldaria o discurso do governo de que os recursos voltam para a seguridade, ou seja, de que a desvinculação seria inócua para a seguridade social.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também contribuiu para o relatório da CPI no tocante ao tema do impacto fiscal da DRU sobre a seguridade social, por intermédio do Acórdão n.º 1295/2017 – Plenário, no qual se posicionou no sentido de que os critérios utilizados para identificar quais são as receitas e as despesas da esfera da seguridade são muito importantes para alcançar um entendimento singular. Desse modo, o TCU utiliza-se de um terceiro conjunto de critérios, distinto do aplicado pelo governo e também pela ANFIP.

Segundo o TCU, apenas em 2007, 2008 e 2011, a DRU superou a necessidade de financiamento do orçamento da seguridade social, lembrando que, para o período analisado pelo Tribunal, os números do governo indicavam a DRU superior à necessidade de financiamento apenas em 2007. Portanto, o TCU diverge do governo, ao assinalar que, também nos exercícios de 2008 e 2011, teria havido prejuízos para a seguridade social em decorrência da DRU. Para o TCU, em relação a 2007, 2008 e 2011, se não houvesse desvinculação nos referidos anos, as receitas da seguridade superariam suas despesas, dispensando aportes do Tesouro. Em todos os demais, ainda que não houvesse a DRU, aportes adicionais seriam necessários.

3.3.2 A Desvinculação das Receitas da União - DRU e a Transferência de Recursos de Áreas Sociais para o Sistema da Dívida

Ainda segundo o relatório da CPI, em 2015 foram destinados R$ 962 bilhões (novecentos e sessenta e dois bilhões) para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, conforme gráfico a seguir:

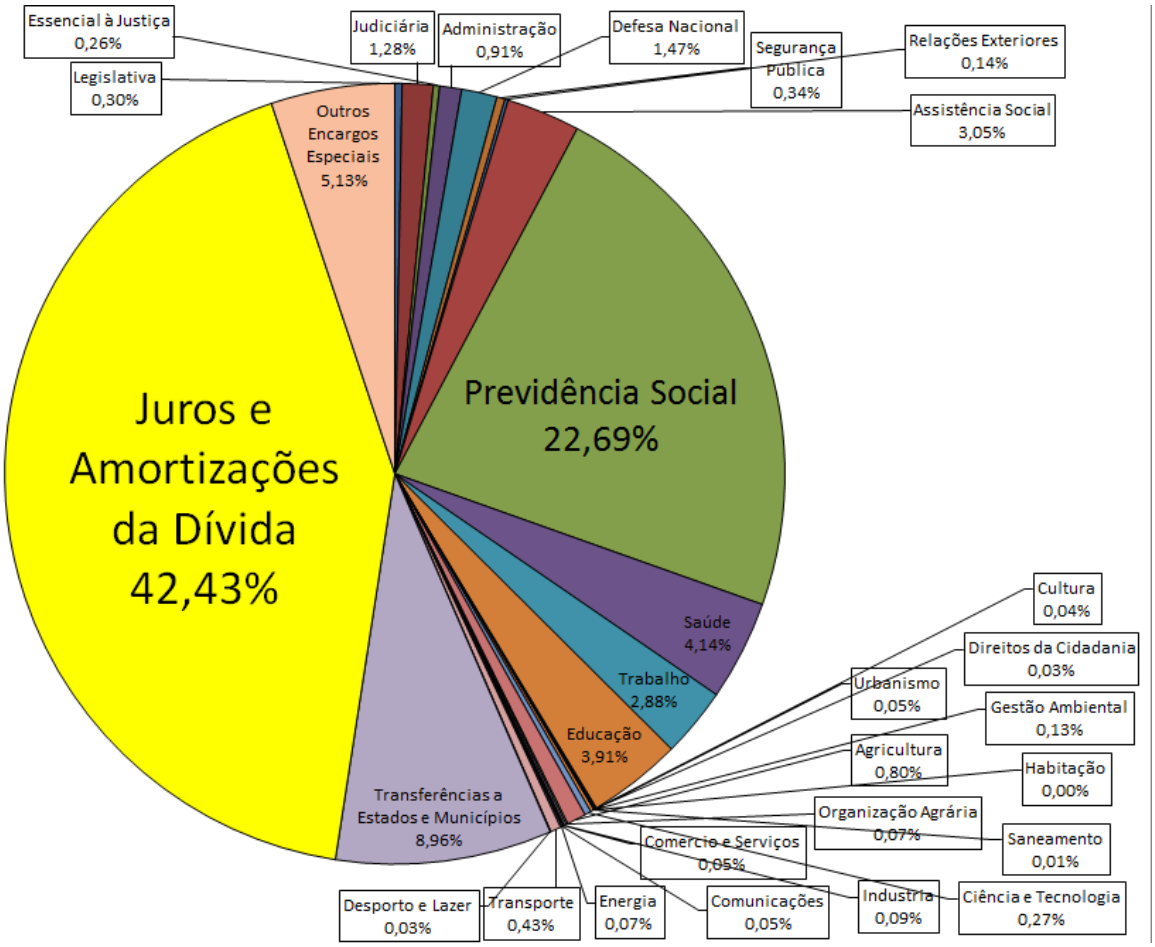


Gráfico 1 – Pagamentos de juros e amortização da dívida pública - 2015
Fonte: BRASIL, SENADO FEDERAL, 2017, p. 160

Constata-se, segundo o gráfico acima, uma escassez de recursos para todas as rubricas orçamentárias: a saúde executou apenas 4,14%; a assistência social, apenas 3,05%; a educação, 3,91%; ciência e tecnologia, somente 0,27%; saneamento, 0,01%. Todavia, é notória a opção do Executivo por priorizar a destinação de recursos públicos para a dívida pública, que ficou com 42,43% do orçamento geral da União em 2015. Essa opção política por contínua e crescente destinação de recursos para o pagamento de juros e amortizações da dívida vem desde de 1995, conforme dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI):

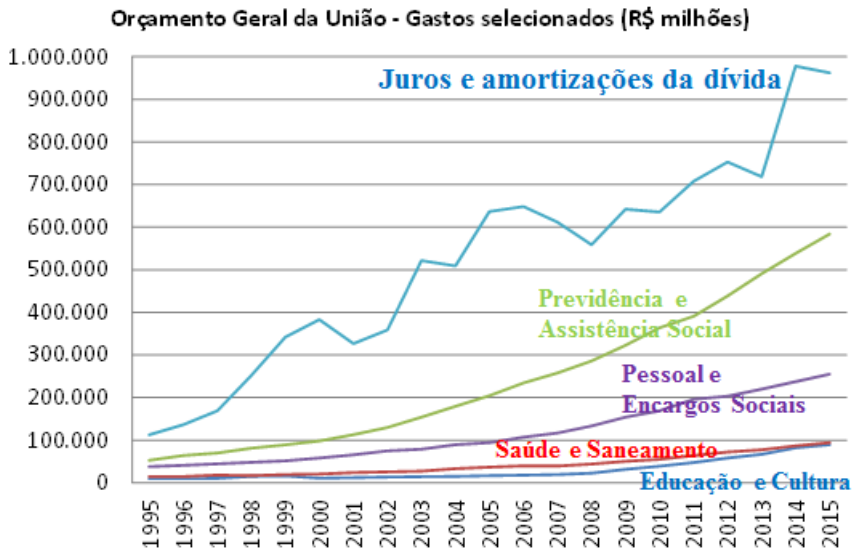


Gráfico 2 – Orçamento Geral da União – Gastos selecionados (R$ milhões)
Fonte: BRASIL, SENADO FEDERAL, 2017, p. 160

A CPI chegou à conclusão de que a DRU tem cumprido papel nocivo para a sociedade brasileira, já que faz cortes de direitos sociais para alimentar o "Sistema da Dívida"[3]. Esse sistema utiliza o instrumento de endividamento público às avessas, isto é, em vez de fazer aporte de recursos para complementar os orçamentos públicos, funciona como um esquema de transferência de recursos principalmente ao setor financeiro nacional e internacional.

Alvim (2008) destaca a enorme incongruência da DRU, uma vez que as contribuições concebidas pela Constituição de 1988 são garantias materiais dos direitos sociais e que qualquer desvio ou alteração da sua finalidade implicariam a restrição ou exclusão de direitos sociais, pois estes dependem dessas contribuições para serem prestados pelo Estado.

Por fim, segundo a ANFIP (2017), a DRU é fundamental para as políticas de supressão de direitos, uma vez que: 1- permite alardear um défice inexistente para a seguridade social e assim justificar aumentos de carências e diminuição do valor dos benefícios; 2- possibilita a diminuição da quantidade de recursos disponíveis para a seguridade social, na elaboração e na execução das leis orçamentárias, impedindo a

[3] Expressão criada pela Auditoria Cidadã da Dívida, associação sem fins lucrativos, que, desde 2000, vem se dedicando a investigar o endividamento público no Brasil (em âmbito federal, estadual e municipal) e em outros países latino-americanos e europeus (www.auditoriacidada.org.br)

satisfação de demandas da sociedade pela ampliação de recursos para os diversos programas de saúde e de assistência social; e 3- impede a formação de um fundo financeiro ou contábil, composto de saldos positivos que pudessem ser utilizados em momentos de recessão ou de maior necessidade.

3.4 CRISE OU DESMONSTE DA SEGURIDADE SOCIAL?

Nas últimas décadas, foram adotadas diversas medidas legais sob as justificativas de sustentabilidade da dívida e crescimento econômico. Essas medidas têm demonstrado dramática deterioração dos índices sociais com o insustentável crescimento exponencial do endividamento público, simultaneamente à queda do crescimento econômico do Brasil.

Esse discurso empobrecido busca influenciar a opinião da sociedade em geral, em especial dos trabalhadores que precisam de seus empregos para a sobrevivência. Essa linguagem economicista tenta passar a crença de que o comportamento humano em sociedade é explicado unicamente por estímulos econômicos. Infelizmente, o senso comum da sociedade já está adotando e levando a sério o economicismo, que é superficial, frágil e pobre como visão científica da sociedade, que passa a ser uma espécie de visão oficial do mundo. As “ciências da ordem” se utilizam dos pressupostos do senso comum para construir suas categorias e hipóteses e justificar o fim dos direitos sociais ou a aplicação do conceito do mínimo necessário à manutenção da vida (SOUZA, 2015).

Dentro desse contexto, a Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV), destinada a investigar a contabilidade da previdência social, orientou, em seu relatório, entre outras medidas, que fossem vedadas novas legislações com a ideologia política voltada à reserva do possível, que serve como argumento para o governo balizar a seguridade social, no intuito de economizar e desvincular suas receitas para o pagamento dos juros da dívida púbica, que é custeada pelo *superavit* desse sistema social. Sustentou, ainda, que a seguridade social é o todo, e não o mínimo necessário à manutenção da vida. Afinal, o legislador constitucional buscou

o bem-estar social e a dignidade da pessoa humana, que não se restringem apenas à manutenção da vida (BRASIL, 2017).

Ainda segundo o relatório, para efetivar o desmonte da seguridade social, ao longo das décadas foram aperfeiçoadas formas de desvio de seus recursos, tais como: a Lei n.º 8.018/1990, que permitia a apropriação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) pelo Tesouro Nacional; o Fundo Social de Emergência (Emenda Constitucional n.º 1/1994); o Fundo de Estabilização Fiscal (Emenda Constitucional n.º 10/1996); e a já citada Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Para Sampaio (2007), as diversas formas utilizadas por intermédio de legislações, que buscam o desvio de finalidade das receitas da seguridade social, são, em sua essência, inconstitucionais. Essas legislações afrontam a diretriz trazida pela constituição, cuja finalidade originária é a viabilização dos direitos sociais que trariam a efetivação do Estado social.

Essa manobra de desvinculação dos recursos da seguridade facilita a ocultação na peça orçamentária, sendo eles lançados como receitas no orçamento fiscal, e não como despesa do orçamento da seguridade social em favor da União. Desse modo, se houver transferência de recursos do Tesouro para a seguridade, estes serão contabilizados como “défice”. De forma equivocada, aparecerão como recursos do orçamento geral da União, sendo transferidos para cobrir despesas da seguridade, viabilizando, assim, o discurso da crise na previdência e justificando reformas para que sobrem mais verbas públicas para o pagamento da dívida pública (VAZ, MARTINS, 2007).

Mediante esse efetivo desmembramento, o discurso governamental se direciona, de forma estanque, para cada uma das três áreas. Assim, a retórica do défice da previdência, para ficarmos na área de maior interesse por parte do governo, para obter reformas visando à perda de direitos sociais, passa a ganhar importância no debate orçamentário e fiscal.

3.5 COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SENADO FEDERAL (CPIPREV)

As conclusões finais da CPIPREV são de suma importância para entender os meandros do discurso do défice previdenciário e as causas para o constante ataque aos direitos sociais trazidos pela Carta Constitucional de 1988. A CPIPREV, após seis meses de intenso trabalho, com diversas oitivas, análise de documentos oficiais, pesquisas e leituras de trabalhos técnicos, chegou a questões extremamente relevantes para o entendimento e contextualização do atual quadro que têm sido mitigadas pelo debate meramente atuarial da previdência. De forma tópica, essas questões serão apresentadas a seguir.

O relator destaca que, com base no discurso do défice previdenciário, foram aprovadas as reformas previdenciárias, entre as quais a EC n.º 20/1998, a EC n.º 41/2003 e a EC n.º 47/2005. Recentemente, ainda com base no argumento da existência de um défice importante e crescente, o governo editou uma nova Proposta de Emenda Constitutucional (PEC), a 287, cujos efeitos sobre o sistema previdenciário são extremamente danosos.

O relatório final do Senado Federal (2017), depois de ter ouvido gestores, estudiosos da temática da previdência da proteção social, militantes classistas e sindicais, políticos e usuários da previdência, chegou a conclusões importantes para o enfrentamento do alegado défice estrutural do sistema, uma vez que estão ocorrendo desvirtuamentos de aspectos importantes que devem ser considerados na discussão sobre o tema. Nesse contexto, o relatório elencou questões importantes, mas que permanecem submersas, invisíveis, dissociadas do debate em curso:

I. Período de 1940 a 1980 - A utilização indevida e não restituível dos recursos previdenciários pelo governo federal

Ao longo da história da previdência no Brasil, seus recursos foram apropriados pela União, principalmente quando possuía maior liquidez em virtude da alta relação entre vinculados ativos e aposentados e pensionistas. Como ocorre em qualquer regime previdenciário de repartição simples, as primeiras décadas de funcionamento devem acumular recursos que serão necessários por ocasião da

aposentadoria de grandes levas de trabalhadores. No caso brasileiro, os *superavits* previdenciários foram, em grande medida, apropriados pelo governo federal e utilizados em grandes projetos: a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Álcalis, a Companhia Vale do Rio Doce, a construção de Brasília, da Ponte Rio-Niterói, da Rodovia Transamazônica, entre outros. Cálculos de especialistas auferem um prejuízo dos cofres previdenciários da ordem de 5 a 7 trilhões, algo irrecuperável em médio ou longo prazo.

II. Anos 1990 em diante – A institucionalização da retirada de recursos da previdência

A instituição da Desvinculação de Receitas da União – DRU, recursos importantes destinados ao financiamento da seguridade, foi redirecionada. Segundo cálculos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP, entre 2005 e 2014, um montante da ordem de R$ 500 bilhões foi retirado da previdência via DRU. A partir de 2016, com os novos parâmetros da DRU, foi elevado o percentual de desvinculação de 20% para 30%, aumentando os desvios de recursos previdenciário.

III. A participação deletéria da União

Desde os primórdios da previdência, o Estado Brasileiro não contribuiu corretamente para o sistema previdenciário. Ainda que a atual Constituição Federal preveja a dotação de recursos do Tesouro como uma das fontes ordinárias de financiamento da previdência, isso nunca foi devidamente efetivado. Na verdade, o governo, contrariando a própria percepção do legislador constituinte originário, identifica os recursos do Tesouro não como a parcela de contribuição do ente governamental ao sistema, mas como mera e eventual prática de cobertura de défice, como algo extemporâneo e casuístico. Desse modo, ao contrário do que ocorre em outros países, onde a participação dos recursos fiscais é tida como parte integrante do financiamento da previdência, no Brasil é considerada um gasto adicional e fortuito para cobrir resultados negativos. Para piorar, o governo recorre a uma prática quotidiana de criação de mecanismos de isenção fiscal e parafiscal para empresas e entidades diversas, o que tem contribuído negativamente para as contas da previdência. Ressalta-se

também que muitas empresas públicas, como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, acumulam enormes débitos para com a previdência.

3.5.1 Estimativas tecnicamente imperfeitas

As estimativas trazidas para fundamentar a recente proposta de reforma previdenciária, ora em tramitação no Congresso Nacional, estão eivadas de erros e imprecisões técnicas. Pode-se citar o fato de ter tomado como base um ano de recessão econômica para a análise dos parâmetros utilizados para a feitura das projeções, tornando-as irrealistas e delineando um futuro exacerbadamente caótico. Os problemas com as estimativas e os cálculos governamentais forjam uma situação artificialmente grave, no intuito de acabar com a previdência pública e criar um campo para a atuação das empresas privadas (BRASIL, 2017).

Ainda segundo os cálculos trazidos para a CPIPREV pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ), demonstra-se que a dívida previdenciária, levando em conta as três esferas de governo, tem um acúmulo anual da ordem de R$ 500 bilhões/ano. Do ponto de vista governamental, a dívida da previdência em âmbito federal reconhecida chega a mais de R$ 450 bilhões. Parte dessa dívida se refere a passivos de empresas já extintas, caso da Vasp, Varig e Transbrasil. No entanto, empresas importantes como a JBS têm uma dívida de R$ 2,4 bilhões; a Associação Nacional Luterana do Brasil, R$1,8 bilhão; a *Marfrig Global Foods*, R$ 1,1 bilhão; o Instituto Candango de Solidariedade, R$ 850 milhões; e instituições financeiras, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Bradesco, entre outros, compõem um extenso rol de devedores. Essas dívidas tendem a aumentar devido às constantes legislações que abrem espaço para beneficiar os devedores.

A CPIPREV ainda destacou que está ocorrendo descumprimento da Constituição Federal no § 3.º do art. 195, que prevê: “§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (BRASIL, 1988).

Essa previsão constitucional não está sendo cumprida, uma vez que empresas, como a JBS, a Marfrig, entre outras, obtiveram financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Outras empresas também devedoras têm participado de licitações públicas e obtido benefícios fiscais.

Foi destacado, no relatório da CPIPREV, que, do ponto de vista financeiro, a atuação do Estado no âmbito da previdência passa por seis tipos de postura equivocadas:
I - uma reduzida e equivocada participação contributiva nos termos do pacto tripartite (trabalhadores, empresas e Estado);
II - a utilização dos recursos do fundo previdenciário para políticas de construção de grandes obras sem o devido retorno financeiro;
III - a destinação de recursos previdenciários para outros gastos de interesse do governo mediante a aplicação de mecanismos como a DRU;
IV - a leniência para com as empresas devedoras;
V - o acúmulo de débitos previdenciários por parte das próprias empresas públicas; e, finalmente,
VI - descumprimento do preceito constitucional em relação a muitas empresas que são devedoras da previdência, mesmo na condição de inadimplentes, e beneficiadas com acesso a programas governamentais de crédito, benefícios fiscais, isenções, entre outros (art. 195, § 3.º).

Por fim, uma das conclusões mais importantes da CPIPREV propôs-se orientar que qualquer discussão e deliberação sobre a previdência social deve ser embasado e respeitado o Princípio do não Retrocesso Social. SARLET (2007) destaca que o princípio constitucional do não retrocesso está implícito na Constituição Federal de 1988 e decorre do princípio do Estado democrático e social de direito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, da segurança jurídica, da proteção da confiança, entre outros. Com isso, denota-se que é dever do legislador ampliar progressivamente o grau de concretização dos direitos fundamentais sociais.

Nessa perspectiva, a CPIPREV do Senado Federal (2017) conclui que qualquer reforma constitucional que busque o desmonte da seguridade social e não concilie o Princípio do não Retrocesso Social, entre outros, estará maculada pela inequívoca ofensa à ordem constitucional e, como consequência, será considerada inconstitucional.

O discurso da crise na previdência do Regime Geral de Previdência (RGPS) também contaminou os Regimes Próprios de Previdência (RPPS). Este trabalho busca analisar, em especial, o RPPS do estado do Espírito Santo, que possui características de ser um regime superavitário e passou por uma análise recente do Tribunal de Contas desse Estado.

4 O *SUPERAVIT* DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Regime Próprio do estado do Espírito Santo passou recentemente por análise técnica do Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCE-ES) por intermédio da Secretaria de Controle Externo de Macroavaliação Governamental, que emitiu o Relatório Técnico n.º 00449/2017-2, referente à Prestação de Contas Anual do Governador do Estado no exercício de 2016. A análise da situação econômica e atuarial será analisada como base no referido relatório técnico do TCE-ES (ESPÍRITO SANTO, 2017).

O relatório técnico apurou os resultados da gestão previdenciária do período de 6 de março de 2017 a 20 de abril de 2017, sob a supervisão da Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal, objetivando analisar as informações previdenciárias do estado do Espírito Santo e a gestão do equilíbrio financeiro e atuarial do governo do Estado no exercício de 2016, segundo o art. 40 da CF/88, art. 1.º, I, da Lei n.º 9.717/1998, e art. 69 da LC 101/ da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O relatório cita que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores do estado do Espírito Santo foi legalmente designado por meio da Lei Complementar Estadual n.º 282, de 22 de abril de 2004, pela sigla ES-Previdência, e estabeleceu, como seu gestor único, o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM). Este passou a ser o responsável pela administração dos recursos arrecadados, dos investimentos, das contribuições previdenciárias e pela competência para a concessão e manutenção dos benefícios previdenciários.

A referida lei complementar também optou pela segregação de massa para o equacionamento do défice atuarial por meio da criação de dois fundos contábeis, separando os servidores admitidos até o dia 26/4/2004, data da publicação da LC n.º 282/2004, no Fundo Financeiro, e os admitidos após essa data, no Fundo Previdenciário.

Dessa maneira, o Fundo Financeiro foi constituído sob regime de repartição simples e se destina a arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados que tenham ingressado no serviço público estadual e aos que já recebiam benefícios previdenciários do Estado até 26 de abril de 2004, bem como os respectivos dependentes. Já o Fundo Previdenciário, instituído sob regime de capitalização, é destinado a custear o pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores titulares de cargo efetivo que ingressaram no serviço público estadual desde 26 de abril de 2004, além dos respectivos dependentes.

Os segurados obrigatórios do IPAJM estão elencados no art. 4.º da LC Estadual n.º 282/2004:

> Artigo 4º Estão obrigatoriamente vinculados ao Regime Próprio de Previdência do Estado, na condição de segurados:
> I - os servidores públicos civis titulares de cargo efetivo ativos, os emdisponibilidade, os estáveis no serviço público e os inativos, do Poder:
> a) Executivo, nesse incluídas suas autarquias e fundações, e os membros do Ministério Público;
> b) Judiciário, nesse incluídos os magistrados;
> c) Legislativo, nesse incluídos os membros do Tribunal de Contas;
> II - os militares ativos, os reformados e os da reserva remunerada (ESPÍRITO SANTO, 2004).

As fontes de custeio para o sistema de previdência dos servidores públicos estão previstas no art. 40 do mesmo diploma legal:

> Art. 40. O Regime Próprio de Previdência de que trata esta Lei Complementar, será custeado mediante os seguintes recursos:
> I - contribuição mensal compulsória do segurado ativo, no percentual de 11% (onze por cento), deduzida em folha de pagamento, incidente sobre a totalidade da base de contribuição; (Nova redação dada pela Lei Complementar n° 539/2009)
> II - contribuição mensal compulsória dos aposentados e pensionistas, no percentual de 11% (onze por cento), deduzida em folha de pagamento de benefícios, incidente sobre o valor da parcela dos proventos ou da pensão que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social; (Nova redação dada pela Lei Complementar n° 539/2009)
> III - contribuição mensal compulsória do Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e demais órgãos mencionados no artigo 4º, no percentual de 22% (vinte e dois por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição do respectivo segurado ativo, de que trata o inciso I deste artigo. (Nova redação dada pela Lei Complementar n° 539/2009)
> IV - dotações orçamentárias que forem consignadas;
> V - saldos de contas bancárias;
> VI - rendimentos das aplicações financeiras e dividendos de ações;
> VII - rendimentos mobiliário e imobiliário de qualquer natureza;

> VIII - receitas decorrentes de compensação financeira com outros regimes de previdência;
> IX - doações, subvenções, legados e bens ou direito de qualquer natureza;
> X - outros ativos financeiros de qualquer natureza (ESPÍRITO SANTO, 2004).

O relatório destaca que, além dessa gestão previdenciária promovida pelo IPAJM, o estado do Espírito Santo instituiu a previdência complementar, normatizada pela Lei Complementar Estadual n.º 711/2013, denominando-a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo - Preves. O regime de previdência complementar de que trata a referida lei é aplicável aos servidores civis e militares que ingressaram no serviço público estadual desde 5/2/2014. Segundo incisos do § 2.º do art. 1.º, os titulares de cargos efetivos:

> § 2º - São abrangidos pelo regime de previdência complementar os servidores titulares de cargo efetivo: (Redação dada pela LC nº 738/2013).
> I - do Poder Executivo, incluídos os servidores das autarquias, fundações públicas, polícia militar e corpo de bombeiros;
> II - do Poder Legislativo;
> III - do Poder Judiciário, inclusive os magistrados, de carreira ou investidos no cargo na forma do artigo 94 da CRFB/88;
> IV - do Ministério Público, inclusive os membros do Ministério Público;
> V - do Tribunal de Contas, inclusive os Conselheiros, Auditores e Procuradores do Tribunal de Contas do Estado;
> VI - da Defensoria Pública, inclusive os membros da Defensoria Pública (ESPÍRITO SANTO, 2013).

No tocante à forma de patrocínio do regime complementar, os arts. 25 e 26 do mesmo diploma legal estabelecem:

> Art. 25 - As contribuições do patrocinador e do participante incidirão sobre a parcela da remuneração que exceder o limite máximo de benefícios do Regime Geral da Previdência Social, observado o disposto no inciso XI do artigo 37 da CRFB/88, como limite para a base de contribuição.
> Art. 26 - Para os planos em que seja patrocinador o Estado do Espírito Santo, dos servidores referidos no § 2º do artigo 1º, o valor da contribuição do patrocinador não poderá exceder a do participante, estando, ainda, limitada a 8,5% (oito e meio por cento) sobre a parcela da sua remuneração que exceder o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, como definida no § 3º do artigo 25 desta Lei Complementar. (Redação dada pela LC nº 789/2014).

Destaca-se que os servidores comissionados e os ocupantes de cargos temporários ou emprego público não são vinculados ao RPPS, e sim ao RGPS, conforme art. 40, § 13, da Constituição Federal, conforme as alíquotas descritas a seguir:

Tabela 1 – Alíquotas de contribuição para o INSS conforme remuneração recebida para empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso – 2018

Salário de Contribuição (R$)	Alíquota
Até R$ 1.693,72	8%
De R$ 1.693,73 a R$ 2.822,90	9%
De R$ 2.822,91 até R$ 5.645,80	11%

Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017

Tabela 2 – Salário de contribuição, alíquota e valor a ser pago para contribuinte individual e facultativo em 2018

Salário de Contribuição (R$)	Alíquota	Valor
R$ 954,00	5% (não dá direito à Aposentadoria por Tempo de Contribuição e Certidão de Tempo de Contribuição)*	R$ 47,70
R$ 954,00	11% (não dá direito à Aposentadoria por Tempo de Contribuição e Certidão de Tempo de Contribuição)**	R$ 104,94
R$ 954,00 até R$ 5.645,80	20%	Entre R$ 190,80 (salário mínimo) e R$ 1.129,16 (teto)

Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017

Ou seja, segurados do RGPS contribuem com no máximo 11% sobre o teto do INSS (R$ 5.645,80). Já o servidor público, vinculado ao Regime Próprio de Pevidência Social - RPPS e admitido antes do funcionamento da Preves (previdência complementar), contribui com 11% sobre a totalidade da sua base de contribuição.

4.1 EQUILÍBRIO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)

As legislações que regulam os Regimes Próprios de Previdência (RPPS), o art. 40 da CF/1988, o art. 1.º da Lei 9.717/1998, o art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal e as Portarias n.º 402 e 403/2008 do Ministério da Previdência Social estabelecem que deve ser observada a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes. Essas legislações impõem ao gestor que faça uma administração fiscal da previdência de forma responsável, exigindo critérios com foco no resultado financeiro e atuarial (*deficit* ou *superavit*) em curto e longo prazo.

Como instrumento de gestão para o acompanhamento da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência, a Lei n.º 9.717/1998 determinou a realização de avaliação atuarial anual em cada balanço, para a revisão do plano de custeio e benefício do regime. Graça esclarece:

> Ao se fazer uma avaliação atuarial nos RPPS, são dois os objetivos principais: calcular o passivo atuarial – que é o valor das Reservas Matemáticas, quer dizer, das provisões para pagar benefícios já concedidos e benefícios a conceder – e estabelecer o plano de custeio (GRAÇA, 2008: p. 15-18).

Lugoch e Silva (2014) ressaltam que o estudo atuarial é um instrumento estratégico e fundamental para o controle efetivo da operação dos regimes próprios de previdência e necessário para a tomada de decisões que permitam estabelecer as medidas adequadas com vistas ao atendimento do seu objetivo institucional. O estudo deve ser realizado anualmente para que possa ser dinâmico e atualizado, para amparar a tomada de decisões adequadas ao atendimento do objetivo institucional de um RPPS. Assim sendo, é fundamental entender o estudo atuarial como um instrumento estratégico e fundamental para o controle efetivo da operação e gestão dos regimes previdenciários.

O Ministério da Previdência Social, por intermédio da Portaria MPS n.º 403/2008, regulamentou o art. 9.º, inciso II, da Lei n.º 9.717/1998, que passou a estabelecer as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS - da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de definir parâmetros para a segregação da massa. O inciso VI do art. 2.º da portaria assim prevê:

> VI - Avaliação Atuarial é o estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano (BRASIL, 2008).

Ou seja, a avaliação atuarial é um instrumento utilizado para mensurar quais são as necessidades de recursos para o plano, a fim de garantir os benefícios previdenciários futuros.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCES) analisou a situação atuarial do RPPS do Estado e chegou à conclusão de que há um défice quando somados os Fundos Financeiro e Previdenciário, devido às características próprias do Fundo Financeiro, que não está recebendo contribuições dos servidores ativos desde 2004, quando foi criado o Fundo Previdenciário (ESPÍRITO SANTO, 2017).

O relatório técnico do TCES demonstra, por intermédio da tabela 4.26, a evolução do resultado atuarial dos Fundos Financeiro e Previdenciário. Quando analisados em conjunto, o resultado consolidado do ES-Previdência foi um défice de R$ 65,5 bilhões em 2016.

Tabela 3 – Evolulção do Déficit atuarial do ES – Previdência entre 2011 e 2016 em milhões de reais (atualizados pelo IPCA até dez/2016)

Resultado Atuarial	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variação 2016/ 2015	Variação 2016/ 2011
Fundo Financeiro (Déficit)	- 46.551	- 42.751	- 31.806	- 45.944	- 64.670	- 66.772	3,25%	43,44%
Fundo Financeiro (Superavit)	320	534	337	912	912	1.240	35,96%	287,86%
Consolidado (Deficit)	- 46.231	- 42.217	- 31.470	- 45.419	- 63.758	- 65.532	278%	41,75%

Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA, 2015
Nota: Demonstrativo da Avaliação Atuarial – DRAA de 2012 a 2014, e avaliações atuarias de 2015 a 2017 fornecidos pelo IPAJM-ES. Dados apresentados por data-base.

Ainda segundo a análise do TCES, quando o Fundo Financeiro é analisado de forma isolada, fica evidente a sua situação atuarial. Nesse ponto, o relatório do TCES analisa os dados do resultado atuarial do Fundo Financeiro, exibidos na tabela 4.27, em que se pode constatar que o défice atuarial saltou de R$ 1.585.366.653 para R$ 66.771.898.121, entre 2005 e 2016, em valores atualizados até dezembro de 2016 pelo IPCA, elevando-se em mais de 4.112% em termos reais no período de 11 anos.

Tabela 4 – Evolução do défice atuarial do Fundo Financeiro (atualizado pelo IPCA até dez/2016)

2006	1.585.366.653,20	-
2007	1.966.015.166,51	24,01%
2008	2.066.942.790,59	5,13%
2009	20.558.988.896,90	894,66%
2010	21.205.189.481,48	3,14%
2011	23.845.114.650,46	12,45%
2012	46.550.936.585,27	95,22%
2013	42.751.074.203,68	-8,16%
2014	31.806.138.186,64	-25,60%
2015	45.944.127.397,81	44,45%
2016	64.669.923.555,34	40,76%
2017	66.771.898.121,25	3,25%

Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA, 2015

Consta ainda no relatório do TCES, que o Fundo Previdenciário apresenta situação totalmente oposta à do Fundo Financeiro. No mesmo período analisado acima, “teve um incremento em seu superávit, saltando de R$ 13.560.213 em 2005 para R$ 1.240.243.802 no exercício de 2016, em valores atualizados até dezembro de 2016 pelo IPCA”. Esse *superavit* representa “um aumento de 9046% em um período de 11 anos em termos reais” (ESPÍRITO SANTO, 2017, p. 359).

Para melhor elucidar a situação atuarial com os passivos e ativos, o relatório trouxe o gráfico 4.28 apresentado como gráfico 3 neste estudo:

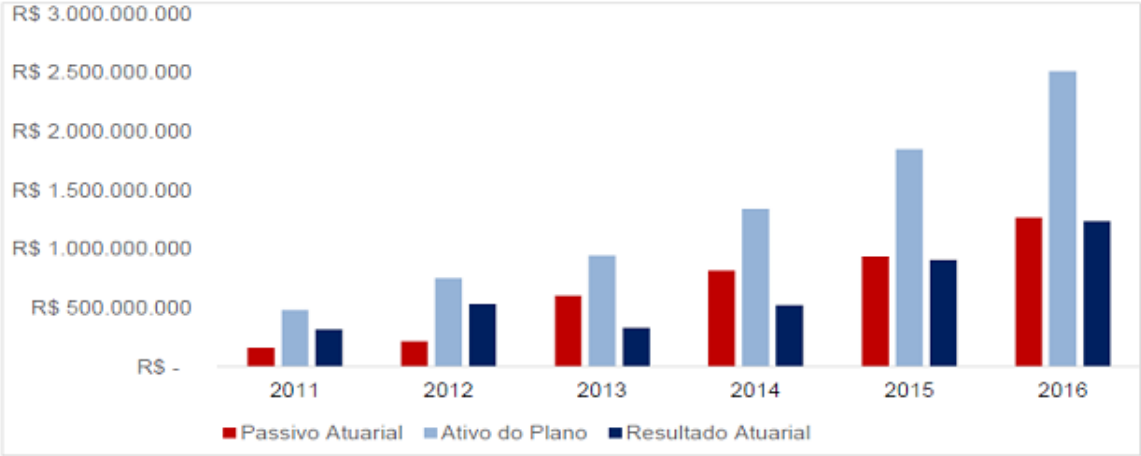
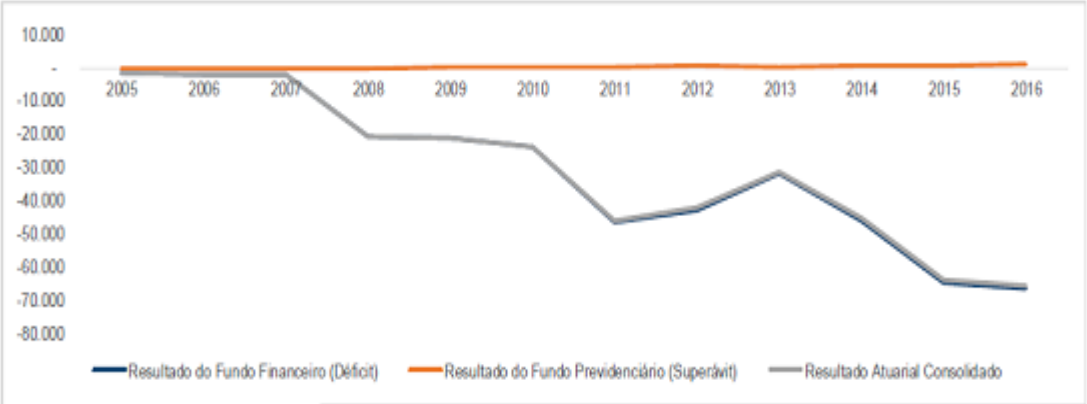


Gráfico 3 – Resultado Ativo e Passivo Atuariais do Fundo Previdenciário
Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA, 2015
Nota: Demonstrativo da Avaliação Atuarial – DRAA de 2012 a 2014, e avaliações atuarias de 2015 a 2017 fornecidos pelo IPAJM-ES. Dados apresentados por exercício.

As informações atuariais são um instrumento quando bem utilizadas e não manipuladas para chegar a resultados de interesse político, viabilizam o gerenciamento e a saúde financeiro em longo prazo do RPPS. Ainda segundo o relatório técnico do TCES, é possível verificar, no próximo gráfico, que os valores dos "resultados atuariais consolidados e do Fundo Financeiro praticamente se sobrepõem ao longo dos anos, o que significa que o resultado do Fundo Financeiro exerce a maior pressão sobre o resultado total do Estado" (ESPÍRITO SANTO, 2017, p. 361).

Assim sendo, o resultado atuarial do plano previdenciário é positivo e crescente no tempo, mas "ainda não exerce influência significativa sobre o resultado atuarial total". Ademais, esse quadro tende a mudar ao longo dos anos paulatinamente, na medida em que o Fundo Previdenciário, por ser superavitário, exerça maior impacto no resultado total. Ressalta-se, ainda, que "o resultado do Fundo Financeiro tenha seu pico e depois comece a decrescer, por se tratar de um grupo fechado e em extinção" (ESPÍRITO SANTO, 2017, p. 361).



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Resultado do Fundo Financeiro (Déficit)	- 1.585	- 1.966	- 2.067	-20.559	-21.205	-23.845	- 46.551	-42.751	-31.806	-45.944	- 64.670	- 66.772
Resultado do Fundo Previdenciário (Superávit)	7	27	22	5	138	172	320	534	337	525	912	1.240
Resultado Atuarial Consolidado	- 1.578	- 1.939	- 2.045	-20.554	-21.067	-23.673	- 46.231	-42.217	-31.470	-45.419	- 63.758	- 65.532

Gráfico 4 – Resultado Atuarial do ES-Previdência (atualizados pelo IPCA até dez/2016) em R$ milhões

Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA, 2015

Nota: Demonstrativo da Avaliação Atuarial – DRAA de 2006 a 2014, e avaliações atuarias de 2015 a 2017 fornecidos pelo IPAJM-ES. Dados apresentados por data-base.

Na transição do Fundo Financeiro para o Previdenciário, “a projeção do déficit do Fundo Financeiro exercerá forte impacto no resultado consolidado até o início da década de 30, quando atinge seu pico máximo de necessidade de aporte” pelo Tesouro estadual. Segundo dados do gráfico 3, é possível identificar que, a partir de 2030, a necessidade de “aporte começa a decrescer e o resultado do Fundo Previdenciário começa a exercer maior impacto sobre o resultado consolidado”. Ressalta-se que, “por volta de 2055, o resultado total não é mais deficitário e, ano após ano, influenciado pelo aumento do superávit do Fundo Previdenciário, passa a ser positivo e crescente”. Devido ao aumento do *superavit* do Fundo Previdenciário, não ocorrerá mais défice do sistema previdenciário no RPPS do estado do Espírito Santo; pelo contrário, passará a ser positivo e crescente (ESPÍRITO SANTO, 2017, p 362).

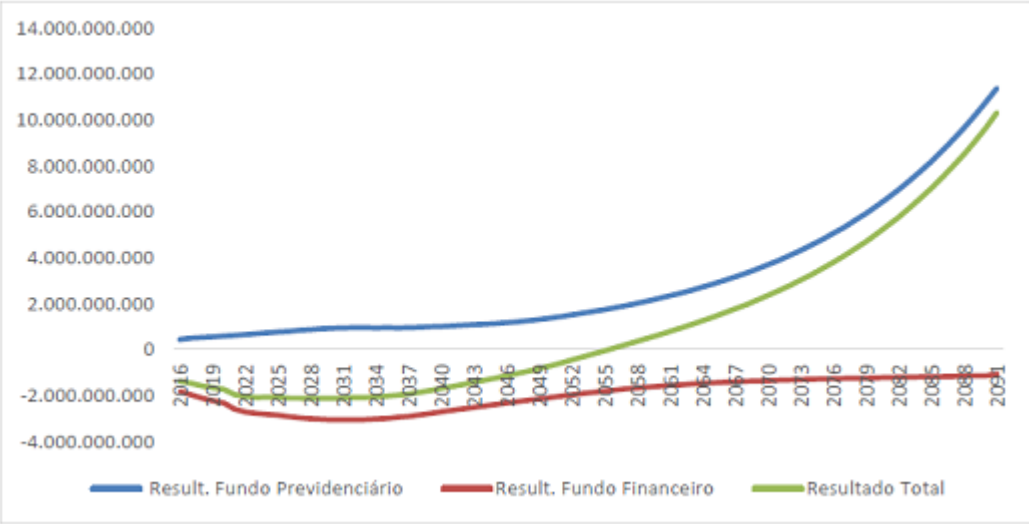


Gráfico 5 – Comparação das projeções dos resultados previdenciário, financeiro e consolidado
Fonte: ESPÍRITO SANTO, 2017
Nota: Comparação das projeções dos resultados previdenciário, financeiro e consolidado dos Anexos III-a e III-b da Avaliação Atuarial de 2017 (exercício 2016)

O relatório ainda destaca que, após esse período de transição, a previdência passa a ser equilibrada e capitalizada, não necessitando mais de aporte de recursos por parte do Estado. Ressalta-se que esse período é o custo de transição de um regime sem contribuição (até 1998) para um regime de capitalização fundamentado no equilíbrio financeiro e atuarial, conforme prevê o art. 40 da Constituição Federal.

4.2 CONFIRMAÇÃO POR PARTE DO GOVERNO DO *SUPERAVIT* DA PREVIDÊNCIA ESTADUAL

O governo do estado do Espírito Santo, de forma uníssona com o governo federal, explica à sociedade que há um rombo na previdência e, para conter esse rombo, são imprescindíveis novas reformas tanto do Regime Geral (RGPS) quanto dos Regimes Próprios de Previdência (RPPS), de forma indiscriminada, para evitar a quebra do sistema e garantir o pagamento dos futuros aposentados. Todavia, a situação financeira e atuarial do RPPS do Espírito Santo, demonstrada pelo relatório do TCES, é saudável, e essa conclusão foi corroborada pelo próprio governo do Estado, que propôs a LC n.º 836/2016, que autoriza a utilização do *superavit* do Fundo Previdenciário, que deveria ser destinado exclusivamente ao pagamento de futuros benefícios de servidores vinculados a esse fundo, para pagar benefícios

anteriores a EC n.º 20/1998, que não têm natureza previdenciária e contribuíram para o sistema (ESPÍRITO SANTO, 2017).

A LC n.º 836/2016 autorizou a transferência de parte de provisão matemática das aposentadorias e respectivas pensões vinculadas ao Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, condicionando-se a preservação da margem de segurança, ou Reservas Matemáticas, de 25% de *superavit* técnico, com o objetivo de resguardar o seu equilíbrio financeiro e atuarial. Ou seja, os recursos arrecadados, além de pagar os futuros benefícios, teriam uma reserva técnica financeira de 25% em caixa, para pagamento de benefícios já concedidos e a conceder. Essa medida confirma o *superavit* do sistema previdenciário do Estado, e a LC n.º 836/2016 autoriza o governo a usar verbas que deveriam ser capitalizadas para os servidores vinculados ao Fundo Previdenciário para outros fins, como o pagamento de benefícios anteriores à EC n.º 20/1998, que não tem caráter previdenciário. Por isso, deveriam ser pagos pelo Tesouro do Estado.

Esse entendimento de que os benefícios anteriores à EC n.º 20/1988 devem ser pagos com verbas do Tesouro, e não por intermédio dos fundos previdenciários, também foi analisado pelo relatório técnico do TCES, que destacou e recomendou ao governo do Estado que o registro orçamentário das aposentadorias concedidas até 16/12/1998 e das pensões decorrentes dessas aposentadorias não seja realizado na fonte de recursos vinculada ao Fundo Financeiro, mas na fonte do Tesouro, em atendimento ao art. 40 da Constituição Federal e ao parágrafo único do art. 8.º da LRF (ESPÍRITO SANTO, 2016).

Ainda segundo o relatório do TCES, até a EC n.º 20/1998 não havia contribuição dos servidores públicos estaduais para o financiamento de suas aposentadorias, pois não existia um “sistema de previdência” com caráter contributivo e solidário, e sim um conjunto de benefícios que foram concedidos aos servidores por meio de políticas públicas de pessoal, sendo uma opção política confirmada pelo legislativo. Somente após a EC n.º 20/1998, foi introduzida na Constituição Federal a expressão “regime de previdência” para os servidores públicos. Esses regimes dos servidores foram criados a partir desse momento e só abarcavam os que estivessem em atividade e fossem titulares de cargos efetivos. Os já aposentados em 16 de

dezembro de 1998 não preenchiam o requisito de possuidores de cargos efetivos, por isso não poderiam ser incluídos nesse recém-criado regime de previdência. Nesse sentido, foi feita a recomendação do TCES para que as aposentadorias concedidas até a EC n.º 20/1998, já eram integralmente custeadas com recursos do Tesouro, permanecessem custeadas pelo Tesouro, e não pelos fundos previdenciários, que são alimentados com contribuições dos servidores ativos após a EC n.º 20/1998.

Essa recomendação tem muita importância, uma vez que o governo do Estado se vale desses benefícios de aposentadoria anteriores a 1998, para justificar o alegado rombo na previdência. Ademais, está, de forma errônea, buscando desviar as verbas do Fundo Previdenciário, que é capitalizado e possui saúde financeira, para o pagamento de aposentadorias que nunca contribuíram para o sistema e deveriam ser pagas pelo Tesouro do Estado.

A análise técnica destaca, ainda, que foi solicitada autorização pelo governo do Estado ao Ministério da Previdência, em cumprimento ao art. 25 da Portaria MPS n.º 403/2008, para fazer a “Revisão e Alteração de Segregação de Massa”, no intuito de utilizar os recursos que estão alocados no Fundo Previdenciário para o pagamento de aposentadorias anteriores a sua criação. Esse pedido foi deferido, mas com as seguintes exigências: ser aprovado previamente pela Secretaria de Previdência Social (SPPS) e atender cumulativamente aos cinco parâmetros descritos nos incisos I a V do mesmo artigo. Ou seja, mesmo com a aprovação da SPPS, o governo do Estado deveria cumprir os cinco critérios exigidos por lei que deveriam ser fiscalizados pelo TCES (ESPÍRITO SANTO, 2016).

Nesse sentido, o TCES elaborou um quadro para verificar cada item exigido por lei e seu cumprimento, segundo preceitua o art. 25 da Portaria n.º 403/2008 do MPS:

PARÂMETRO DA PORTARIA MPS n.º 403/2008	CUMPRIDO PELO ESTADO?
1. Índice de cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários.	Sim
2. A avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados.	Não
3. Os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios.	Sim
4. O histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios.	Não
5. A taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo.	Não

Quadro 3 - Comparativo entre parâmetros estabelecidos no art. 25 da Portaria MPS n.º 403/2008 e respectivo cumprimento pelo governo do Estado
Fonte: ESPÍRITO SANTO, 2016

Portanto denota-se que a LC n.º 836/2016 autorizou a transferência de segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário. Contudo, para que seja implementada essa transferência, é necessário o cumprimento dos parâmetros exigidos pela Portaria MPS n.º 403/2008. O TCES entendeu que não foram cumpridos os requisitos de forma integral e cumulativamente, não possibilitando a transferência de segurados do Fundo Financeiro para o Previdenciário em 2016.

Embora o entendimento do TCES seja no sentido da impossibilidade da implantação da transferência de segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, o IPAJM efetivou a compra de vidas. Segundo as notas explicativas do IPAJM, referentes às demonstrações contábeis consolidadas do exercício de 2017, ocorreu um aumento de despesa de pessoal no Fundo Previdenciário, em relação ao exercício de 2016, “provocado pelo gasto com a compra de vidas, representando

86,8132% do total da despesa liquidado e pago pelo Fundo Previdenciário (R$ 81.943.271,90)" (ESPÍRITO SANTO, 2017, p.8).

Ainda segundo as notas explicativas do IPAJM, foram demonstrados, num quadro explicativo, os valores pagos por mês do pessoal aposentado que são vinculados ao fundo financeiro e foram transferidos para o fundo previdenciário, com a compra de vidas, com os seguintes quantitativos:

Tabela 5 – Compra de Vidas Servidores Inativos e Pensionistas, exercício 2017

Compra de Vidas - Servidores Inativos - Exercício de 2017													
	Janeiro	*Fevereiro*	*Março*	*Abril*	*Maio*	*Junho*	*Julho*	*Agosto*	*Setembro*	*Outubro*	*Novembro*	*Dezembro*	*Total*
Total das Vantagens	**5.871.422,97**	**5.808.241,48**	**5.766.455,36**	**5.826.959,78**	**5.759.338,88**	**5.748.709,22**	**5.809.483,57**	**5.792.897,98**	**5.770.860,38**	**5.599.872,13**	**5.469.555,37**	**5.506.523,32**	**68.730.320,44**
Vencimentos Mensais	5.470.009,76	5.438.304,96	5.380.564,18	5.357.396,49	5.332.243,50	5.271.106,75	5.347.276,64	5.287.569,13	5.212.680,60	5.136.684,94	5.087.676,35	5.067.070,39	63.388.583,69
13° Salário	401.413,21	369.936,52	385.891,18	469.563,29	427.095,38	477.602,47	462.206,93	505.328,85	558.179,78	463.187,19	381.879,02	439.452,93	5.341.736,75
Total das Anulações	**120.220,72**	**123.162,50**	**104.472,74**	**118.384,03**	**112.024,45**	**109.695,91**	**141.729,84**	**155.194,22**	**113.441,28**	**121.545,56**	**137.986,48**	**101.940,87**	**1.459.798,60**
Despesa Líquida - Liquidado	**5.751.202,25**	**5.685.078,98**	**5.661.982,62**	**5.708.575,75**	**5.647.314,43**	**5.639.013,31**	**5.667.753,73**	**5.637.703,76**	**5.657.419,10**	**5.478.326,57**	**5.331.568,89**	**5.404.582,45**	**67.270.521,84**
Quantitativo	1288	1279	1268	1260	1249	1237	1229	1216	1207	1189	1172	1169	
Compra de Vidas - Pensionistas - Exercício de 2017													
	Janeiro	*Fevereiro*	*Março*	*Abril*	*Maio*	*Junho*	*Julho*	*Agosto*	*Setembro*	*Outubro*	*Novembro*	*Dezembro*	*Total*
Total das Vantagens	**290.468,53**	**363.592,41**	**291.205,24**	**292.665,03**	**315.052,10**	**371.396,35**	**351.363,51**	**381.564,94**	**312.083,40**	**326.743,29**	**389.881,33**	**416.753,04**	**4.102.769,17**
Vencimentos Mensais	281.169,66	336.111,58	291.205,24	289.557,85	303.275,87	353.593,29	309.958,32	309.958,15	308.391,27	326.743,29	373.576,96	310.269,59	3.793.811,07
13° Salário	9.298,87	27.480,83		3.107,18	11.776,23	17.803,06	41.405,19	71.606,79	3.692,13		16.304,37	106.483,45	308.958,10
Total das Anulações	**18.374,28**	**20.821,06**	**12.346,26**	**14.710,23**	**16.765,23**	**31.271,78**	**21.340,47**	**17.480,24**	**17.318,35**	**23.040,63**	**19.127,30**	**23.147,97**	**235.743,80**
Despesa Líquida - Liquidado	**272.094,25**	**342.771,35**	**278.858,98**	**277.954,80**	**298.286,87**	**340.124,57**	**330.023,04**	**364.084,70**	**294.765,05**	**303.702,66**	**370.754,03**	**393.605,07**	**3.867.025,37**
Quantitativo	36	40	42	42	44	47	47	47	46	46	45	45	
TOTAL da Despesa Líquidada	**6.023.296,50**	**6.027.850,33**	**5.940.841,60**	**5.986.530,55**	**5.945.601,30**	**5.979.137,88**	**5.997.776,77**	**6.001.788,46**	**5.952.184,15**	**5.782.029,23**	**5.702.322,92**	**5.798.187,52**	**71.137.547,21**
Quantitativo total	**1324**	**1319**	**1310**	**1302**	**1293**	**1284**	**1276**	**1263**	**1253**	**1235**	**1217**	**1214**	

Fonte: ESPÍRITO SANTO, 2017

O IPAJM alega que, em 2016, fez uma consulta formal à Secretaria de Políticas de Previdência Social, solicitando a revisão da segregação da massa dos segurados e, em resposta, concluiu pela aprovação da revisão da segregação de massa (Processo n.º 76193624), desde que:

> 15.1 – Sejam Transferidos do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário até 1.438 segurados que representam R$ 592.882.292,81 de obrigações previdenciárias e solvência expressa pelo índice de cobertura de 1,25.
> 15.2 – O texto legal a ser aprovado reflita as considerações que viabilizam a alteração da segregação da massa, nos termos tratados no item 14 deste Parecer (ESPÍRITO SANTO, 2017, p.7).

Segundo o IPAJM, foram feitas adequações na LC n.º 282/2004, especificamente no art. 50, que passou a vigorar com o seguinte texto:

> Art. 50. Fica facultada a transferência de parte de provisão matemática das aposentadorias e respectivas pensões vinculadas ao Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, por meio da utilização de seu superávit, condicionando-se:
> I - a preservação da margem de segurança de 25% (vinte e cinco por cento) de superávit técnico com o fito de resguardar o seu equilíbrio financeiro e atuarial;
> II - o valor a ser utilizado para transferência fica limitado ao aprovado pela Secretaria de Políticas de Previdência Social, do Ministério da Fazenda, apurado em estudo atuarial elaborado para esta finalidade (ESPÍRITO SANTO, 2004).

Ainda conforme entendimento do IPAJM, em janeiro de 2017 o número de beneficiários efetivamente transferidos para o Fundo Previdenciário foi inferior aos 1.438 definidos como limite pela Secretaria de Previdência. No tocante à exigência de se manter o percentual de 25% do *superavit* técnico como solvência, "a empresa de atuaria (ETAA) elaborou novos estudos para o DRAA – base dez/2017, já considerando a compra de vidas, onde apurou superávit atuarial no montante de R$ 920.293.825,39" (ESPÍRITO SANTO, 2017, p.8).

Para demonstrar a situação atuarial, no tocante às margens exigidas, foi explanado o seguinte cálculo:

Total de Disponibilidade e Imóveis	R$	3.102.687.690,60
Margem de Segurança / Solvência (R$ 3.102.687.690,60/-1,25)+R$ 3.102.687.690,60	R$	620.537.538,12
Total Disponível para Comprometimento	R$	2.482.150.152,48
Total da Provisão Matemática para o FP apurado com base em DEZ/2017	R$	2.182.393.865,21
Sobra (acima dos 25%) ou Margem de Segurança / Solvência Comprometida	**R$**	**299.756.287,27**
FONTE: Avaliação Atuarial de 2018.		

Quadro 4 – Cálculo da Situação Atuarial tocante às margens exigidas
Fonte: ESPÍRITO SANTO, 2017

Diante do exposto, denota-se que o IPAJM, mesmo com entendimento contrário por parte do TCES, implementou a compra de vidas, fazendo com que segurados do

Fundo Financeiro passassem para o Fundo Previdenciário, tendo em vista o *superavit* apurado.

Dessa forma, ficou comprovado pelo TCES e confirmado pelo governo do Estado do Espírito Santo que há um *superavit* no sistema previdenciário de no mínimo 25%, em especial no Fundo Previdenciário, não havendo justificativa para novas reformas ou aumento de alíquotas previdenciárias para os servidores púbicos.

O discurso da crise do sistema e dos défices previdenciários, para justificar o desmonte da seguridade social, não se confirmam no Regime Geral, tampouco no Regime Próprio de Previdência; pelo contrário, os sistemas serão saudáveis e sustentáveis em longo prazo se não ocorrerem interferências externas.

5 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto neste trabalho, conclui-se que, no Brasil, está ocorrendo o desmonte da seguridade social e esse processo segue uma lógica liberal internacional que começou com o colapso da União Soviética, que fez com que não houvesse mais interesse em manter o estado do bem-estar social, que era tido como o triunfo do modelo capitalista das sociedades democráticas. Desde então, a ideologia liberal passa a defender que a forma mais eficaz de combater a crise mundial é por intermédio do fim do estado do bem-estar social, reduzindo direitos sociais, rebaixando os custos da mão de obra com a flexibilização das relações de trabalho, desonerando o capital para viabilizar a retomada do crescimento e reduzindo o Estado com reformas estruturais, na busca de evitar as crises no processo de acumulação e das relações de produção do modelo capitalista.

Na ótica desse modelo econômico, Mandel (1985, p.340) expõe que o papel do Estado é intervir tanto no processo de acumulação como no processo de legitimação da ordem capitalista. Para o autor, o Estado programa a economia na busca de evitar as crises do processo de acumulação e as das relações de produção. O aumento da intervenção e da autonomia do Estado demonstra as dificuldades do capital de realizar a mais-valia de maneira regular, ampliando e consolidando sua dominação por meio de processos econômicos automáticos.

Ainda segundo Mandel (1985), mesmo sendo o Estado quem programa a economia, fica limitado a sugerir e estimar os objetivos para aqueles que efetivamente detêm a propriedade dos meios de produção e do controle do mercado financeiro, ficando o Estado limitado a realizar mudanças relativas à moeda, ao crédito, aos impostos, ao comércio exterior ou à atividade pública de investimentos e de endividamento.

Essa intervenção do Estado na economia é importante para o modelo capitalista, todavia há outra forma decisiva de o capital ter sucesso no planejamento de médio e longo prazo, que é o controle dos custos salariais e assistenciais. Esse controle dos salários e benefícios assistenciais, dentro de patamares favoráveis ao capital, é possível graças à manipulação de políticas governamentais de rendimentos. Mandel ainda destaca: “a busca de lucro e a valorização do capital continuam sendo o motor

de todo o processo econômico, com todas as contradições não resolvidas que elas geram de modo inexorável” MANDEL (1985, p.353).

Esse modelo neoliberal, que avança por intermédio de políticas governamentais, busca diminuir ou mesmo inviabilizar as políticas de bem-estar social de forma impositiva. As democracias capitalistas e seus defensores sustentam que as prestações promovidas pelo estado do bem-estar social deveriam ser produzidas pelo mercado e pelo terceiro setor se desvinculando do Estado.

O desmonte da seguridade vai inviabilizar o fortalecimento da nação com a irradicação ou diminuição da miséria e das desigualdades que inviabilizam o bem-estar e a justiça social necessários à proteção e harmonia de uma nação. Esses ataques em nível global ao Estado social estão sendo coordenados pelos países que controlam o capitalismo mundial e as agências internacionais econômicas.

Para Behring (2003), o contexto do Brasil dos anos 1980 demonstrou o recrudescimento do endividamento externo e suas consequências, como o aprofundamento das dificuldades para a formulação de políticas econômicas de investimentos e a redistribuição de renda. A história demonstra que os regimes militares foram financiados e estimulados pelos Estados Unidos da América - EUA na América Latina, permitindo uma conjuntura institucional para acordos que favoreciam a aliança entre as oligarquias exportadoras e o capital financeiro internacional. Entretanto, naquela ocasião, o movimento operário e popular era forte e decisivo e, graças a ele, as elites perderam o controle, tornando possível uma intervenção na agenda política ao longo dos anos 1980 e consolidando a possibilidade de pautar eixos na constituinte no que concerne aos direitos sociais, humanos e políticos, características que possibilitaram a criação de uma Constituição cidadã (BEHRING, 2003).

A conquista da seguridade social inserida na Constituição de 1988 passou por forte oposição do Poder Executivo, das elites econômicas e dos organismos internacionais, como FMI e Banco Mundial, mas, mesmo assim, foi aprovado e incluído no texto constitucional o mais expressivo conjunto de direitos sociais, já adotado para os trabalhadores brasileiros, que tem por premissa que cada um

recebe não de acordo com o que contribui, mas conforme suas necessidades. Nesse modelo, o contrato social é o mais importante, garantindo os benefícios como um direito da cidadania.

Todavia, em 1989, com a eleição de Fernando Collor de Mello, foi implementada a estratégia neoliberal por meio das chamadas reformas estruturais; na verdade, o início da Contrarreforma neoliberal no país (BEHRING, 2003).

Essas reformas estruturais passaram a ser implementadas logo após a promulgação da Constituição de 1988. As contrarreformas tiveram como foco várias investidas, visando à promoção do desmonte das políticas sociais. Muitos dos ataques se confirmaram por intermédio de emendas constitucionais e leis infraconstitucionais que surgiram devido a pressões dos organismos externos, dando espaço à fragmentação da concepção de seguridade social, separando as três áreas e retirando ou diminuindo direitos da sociedade brasileira.

Ficou comprovado, por intermédio de diversas fontes, que tanto o RGPS como o RPPS, no caso analisado o do estado do Espírito Santo, são superavitários. Na análise do RGPS, várias entidades se pronunciaram com estudos técnicos, entre as quais a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e a CIPIPREV do Senado Federal, entre outros estudiosos. Na análise do RPPS do estado do Espírito Santo, o Tribunal de Contas do Estado confirmou que o sistema é superavitário e viável em longo prazo.

A ANFIP afirma categoricamente que não há défice nem crise na previdência do Brasil, o que ocorre é um esforço enorme por parte do executivo em mascarar os números, para justificar uma reforma que vai retirar direitos dos mais carentes, para sobrarem mais verbas públicas para o pagamento de uma dívida pública que nunca foi auditada e que o governo federal se nega a fazer, com receio de mostrar as suas incoerências e aberrações contra a nação brasileira.

Já a CIPREV, entre outras conclusões, destacou que o futuro do sistema previdenciário brasileiro é um tema estratégico para o país. A previdência social do Brasil responde hoje pela proteção de milhões de trabalhadores e seus familiares e

não pode ser reformada em sua essência com base em projeções e cálculos, no mínimo, vistos como inconsistentes e viciados. Para que fossem implementadas novas reformas, estas deveriam passar por um intenso debate nacional, com a participação dos segmentos interessados, caso dos trabalhadores, empregadores, governo e especialistas. Conclui-se dos trabalhos da CPIPREV que a análise atuarial dos regimes de previdência é uma peça de ficção, voltada a justificar uma necessidade, falaciosa, de novas reformas.

No tocante à análise do RPPS do estado do Espírito Santo, chega-se à conclusão, por intermédio do Relatório Técnico das Contas do governador de 2016 (TCES) e confirmado pelo governo do estado do Espírito Santo, que há um *superavit* no sistema previdenciário de no mínimo 25%, em especial no fundo previdenciário.

O discurso da crise no sistema e dos défices previdenciários para justificar o desmonte da seguridade social, em especial no que diz respeito à previdência, não se confirma no regime geral, tampouco no regime próprio de previdência. Pelo contrário, o sistema será saudável e sustentável em longo prazo se não ocorrerem interferências externas.

Portanto, não há uma crise na previdência ou mesmo no sistema da seguridade social que esteja inviabilizando a economia do Brasil. Na verdade, existe uma crise da previdência produzida pela lógica neoliberal, para justificar a realocação de verbas da seguridade que amparam milhões de brasileiros, para serem utilizadas para outros fins: pagar a dívida pública ou beneficiar o mercado financeiro nacional e internacional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Helena Tenório de**. O Elo Perdido entre o Trabalho e a Seguridade**. In: BEHRING, Elaine Rossetti e ALMEIRA, Maria Helena Tenório de (Orgs.). **Trabalho e Seguridade Social***.* Percursos e Dilemas. São Paulo: Cortez, 2008, p. 24.

ALVIM, Tatiana Araújo. **Contribuições sociais**: desvio de finalidade e seus reflexos no direito financeiro e no direito tributário. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

AMADO, Frederico. **Direito e processo previdenciário: sistematizado**. 3. ed., Salvador: Juspodivm, 2012.

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. Pontos críticos na nova reforma da previdência. In: MORHY, Lauro (Org.) **Reforma da previdência em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

____. Componentes econômico, demográfico e institucional da previdência social. **Carta social e do trabalho**, n. 7, set./dez. 2007. Campinas: Unicamp/Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. Disponível em: <http://cesit.net.br/wp/wp-content/uploads/2014/11/Carta-Social-e-do-Trabalho-7.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Análise da Seguridade Social 2014 – Tabelas. Brasília: ANFIP, 2016. Disponível em:<https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Anlise-Seguridade-2015.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

____.Análise da Seguridade Social, 2016. Brasília: ANFIP. Brasilia: ANFIP, 2017.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learming, 2012.

ARAÚJO, Odília Sousa. **A reforma da previdência social brasileira no contexto das reformas do Estado**: 1988 a 1998. Natal: UFRN, 2004.

BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. São Paulo: LTr, 2009.

____. **Noções preliminares de direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

____. **Comentários à declaração universal dos direitos humanos**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

BARBOSA, Alaor. **Meu diário da Constituinte**. Brasília: Edição do Autor, 1990.

BARR, Nicholas. **The economics of the welfare state**. Palo Alto: Stanford University Press,1998.

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

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O outro leviatã e a corrida ao fundo do poço**. São Paulo: Almedina, 2015.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. Globalização. **As consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

____. **Ética pós-moderna**. São Paulo: Paulus, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo. Cortez, 2003.

BERBEL, Fábio Lopes Vilela. **Teoria geral da previdência social**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Psicologia & Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jun. 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2682/2007.** Acrescenta os §§ 1.º e 2.º ao art. 54 da Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991 (Regula o direito de renúncia à aposentadoria por tempo de contribuição e especial, sem prejuízo para a contagem do tempo de contribuição). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=381947>. Acesso em: 29 abr. 2015.

____. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo n.º 269/2008, publicado no DOU de 18/09/2008.** Aprova o texto da Convenção n.º 102 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, relativa à fixação de normas mínimas de seguridade social, adotada em Genebra, em 28 de junho de 1952. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-269-18-setembro-2008-580870-norma-pl.html>. Acesso em: 22 abr. 2018.

____. Constiutição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 19 set. 2017.

____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 28 maio 2017.

____. **Decreto 3.048/98, de 06 de maio de 1999**. Aprova o regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 26 abr. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 26 maio 2017.

____. **Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 26 maio 2017.

____. **Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8742.htm>. Acesso em: 26 maio 2018.

____. **Lei n.º 9.796, de 5 de maio de 1999**. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9796.htm>. Acesso em: 26 abr. 2015.

____. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 26 abr. 2015.

____. Ministério do Desenvolvimento Social. Instituto Nacional do Seguro Social. **Tabela de contribuição mensal, 2017**. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/calculo-da-guia-da-previdencia-social-gps/tabela-de-contribuicao-mensal/>. Acesso em: 11 mar. 2018.

____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Emendas Constitucionais**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/legislacao-dos-rpps/emenda-constitucional-rpps/>. Acesso em: 19 maio 2017.

____. **Emenda Constitucional nº 47 de 5 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/EMENDACONSTIN47de05jul2005.pdf/>. Acesso em: 19 maio 2017.

____. **Tabela de contribuição mensal**. 2017. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/calculo-da-guia-da-previdencia-social-gps/tabela-de-contribuicao-mensal>. Acesso em: 18 maio 2017.

____. Ministério da Previdência Social. **Portaria MPS n.º 403, republicada no DOU de 12/12/2008 – Republicação**. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e

reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2008/403_1.htm>. Acesso em 17 jan. 2018.

____. Senado Federal. **Projeto de Lei 91/2010**. Acrescenta § 9.º e § 10.º ao art. 57, da Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991 (permite a renúncia do benefício da aposentadoria; prevê a possibilidade de solicitação de aposentadoria com fundamento em nova contagem de tempo de contribuição). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=96319>. Acesso em: 29 abr. 2015.

____. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV). **Relatório Final, 2017**. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/464c1458-f524-4d51-8bbd-eb8bb29d10cc>. Acesso em: 17 out. 2017.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**: para uso dos estudantes universitários. São Paulo: McGraw – Hill do Brasil, 1983.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **The Globalization of poverty and the new world order**. Montréal: Global Research Publishers, 2003.

COIMBRA, Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1999.

CORREIA, Marcus Orion Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência**: os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal. Curitiba: Juruá, 2010.

DARROW, Mac. **Between light and shadow**: the World Bank, the international monetary fund and the international human rights law. Oxford: Hart Publishing, 2006.

DELGADO, Ignacio Coutinho. **Previdência social e mercado no Brasil**. São Paulo: LTR, 2001.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Complementar Estadual n.º 282, de 22 de abril de 2004**. Unifica e reorganiza, na forma da Constituição Federal e da legislação federal aplicável, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislacaocompilada.com.br/mpes/Arquivo/Documents/legislacao/html/LECEST2822004.html>. Acesso em: 26 jan.2017.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Complementar Estadual n.º 711, de 02 de setembro de 2013**. Institui o regime de previdência complementar no âmbito do Estado do Espírito Santo, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/LC%20n%C2%BA%20711.html>. Acesso em: 26 jan. 2017.

____. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Secretaria de Controle Externo de Macroavaliação Governamental. **Prestação de Contas Anual de Governador – 2016**: Relatório Técnico das Contas do Governador 2016. Disponível em: <http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/TC-3139-2017-PCA-2016-governador-Relat%C3%B3rio-T%C3%A9cnico.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2017.

____. Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo Santo (IPAJM). Notas explicativas às demontrações contábeis consolidadas - exercício de 2017. Disponível em: <http://www.sindipublicos.com.br/wp-content/uploads/2018/05/Notas-Explicativas-2017.pdf>. Acesso em:

FAGNANI, Eduardo. Salário mínimo e seguridade social: a vinculação necessária.. **Carta social e do trabalho**, n. 1, maio/ago. 2005. Campinas: Unicamp/Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. Disponível em: : <http://cesit.net.br/wp/wp-content/uploads/2014/11/Carta01.pdf>. Acesso em 15 jan. 2018.

____. Seguridade social no Brasil (1988/2006): longo calvário e novos desafios. **Carta Social e do Trabalho**, n. 7, set./dez. 2007. Campinas: Unicamp/ Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. Disponível em: <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/>. Acesso em: 15 mar. 2018.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. São Paulo, Cortez Editora, 2000.

FERRARO, Suzani Andrade. **O equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. **Seguridade social e direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2007.

FONSECA, Bruno Gomes Borges da. Direitos humanos e fundamentais: pontos e contrapontos. In. MIESSA, Élisson; CORREIA, Henrique (Org.). **Estudos aprofundados do Ministério Público do Trabalho**. Salvador: JusPodium, 2013.

FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leandro. **Direito da seguridade social**: prestações e custeio da previdência, assistência e saúde. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

FRIEDEN, Jeffry. **Capitalismo global:** história econômica e política do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar , 2008.

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL. **Análise da seguridade social em 2005**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://fundacaoanfip.org.br/site/2006/04/analise-da-seguridade-social-2005/>. Acesso em: 14 mar. 2017.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social Brasileira: análise financeira do período 1990-2005**, 2006. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006. Disponível:<http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguraridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

____. Política econômica e seguridade social no período pós-1994. **Carta Social e do Trabalho**, n. 7, set./dez. 2007. Campinas: Unicamp/ Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. Disponível em: <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/>. Acesso em 15 maio 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Arilda Schmidt. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 3, n. 2, p. 81-89, maio/ago. 2005.

GONÇALVES, Nair Lemos. Reforma da previdência social. In: DELGADO, Maurício Godinho e DELGADO, Gabriela Neves (Orgs.). **Direito do trabalho e direito da seguridade social**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. (Doutrinas essenciais, v.5).

GRAÇA, Antônio. Ilusões numéricas. **Revista Previdência Nacional**, São Paulo, v. 1, n. 4, p.15-18, out../nov. 2008.

HOBSBAWM, Eric John Ernest. **A era dos extremos**: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 13. ed. Niterói: Impetus, 2008.

____. **Curso de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise - vinte Anos da Constituição Federal, Brasília: IPEA, 2009. v. 1. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5609&catid=305>. Acesso em: 14 maio 2017.

KHAIR, Amir. A previdência e a evolução demográfica. **Carta social e do trabalho**. n. 7, set./dez. 2007. Campinas: Unicamp/ Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. Disponível em: <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/>. Acesso em: 28 maio 2017.

____. Projeções de Longo Prazo do RGPS e da Seguridade. **Carta social e do trabalho.** n. 7, set./dez. 2007. Campinas: Unicamp/ Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. Disponível em: <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/>. Acesso em: 28 maio 2017.

LAKATOS, Eva e Marconi, Marina. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1992.

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

LEITÃO, André Studart. **Teoria geral da filiação previdenciária**: controvérsias sobre a filiação obrigatória e a filiação facultativa. São Paulo: Conceito Editorial, 2012

LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Saraiva, 2015.

LUGOCH, Débora; SILVA, Edevaldo Fernandes da. Melhores práticas de gestão e governança nos regimes próprios de previdência social – estudo de caso: aderência e adequação das hipóteses e premissas atuariais do RPPS do Distrito Federal. In: **Regimes Próprios Aspectos Relevantes**, v. 8, 2014.

MAGNOLI, Demétrio. **O mundo contemporâneo**. São Paulo: Atual, 2004.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. São Paulo: Atlas, 2015.

MELGAR, Alfredo Montoya et al. **Curso de seguridad social**. Navarra: Thomson Civitas, 2005.

MELLO, Celso de Albuquerque. A Soberania através da história. In: ____ (Coord.) **Anuário direito e globalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. v.1.

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

NEVES, Ilídio das. **Direito da segurança social**: princípios fundamentais numa análise prospectiva. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

OLEA, Manuel Alonso; PLAZA, José Luis Tortuero. **Instituciones de seguridad social**. Madrid: Civitas, 2002.
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos humanos**.1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso: 16 jan. 2018.

PASTOR, José Manuel Almansa. **Derecho de la seguridad social**. Madrid: Tecnos, 1991.

PINHEIRO, Milton. Os comunistas e a ditadura burgo-militar: os impasses da transição. In: PINHEIRO, Milton (Org.). **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo, 2014.

PINHEIRO, Vinícius de Carvalho. Reforma da previdência: uma perspectiva comparada. In: GIAMBIAGI, Fábio; REIS, José Guilherme; URANI, André. (Org.) **Reformas no Brasil**: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Direito da saúde**: direito sanitário na perspectiva dos interesses difusos e coletivos. São Paulo: Atlas, 2011.

RODRIGUES, Luciene; BALSA, Casimiro Marques. Modos de apropriação pelas famílias de programas de redistribuição de renda nos mercados de trabalho e reconfiguração dos sistemas de estratificação social: uma perspectiva de comparação internacional. In: ESTANQUE, Elísio; SILVA, Leonardo Mello e (Org.). **Facetas do trabalho na contemporaneidade**: diálogos luso-brasileiros. Curitiba: Appris, 2012.

ROTHSTEIN, Bo. The universal welfare state as a social dilemma. In: ROTHSTEIN, Bo; STEINMO, Sven (Ed.). **Restructuring the welfare state**: political institutions and policy change. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. **O financiamento da seguridade social**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. O mundo resiste. **Revista Caros Amigos**, n. 78, set., 2003.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **A previdência social no Brasil 1923-2009:** uma visão econômica. Porto Alegre: AGE, 2009.

SANTOS, Wanderley Guilherme. A práxis liberal e a vidadania regulada, In: **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. O estado social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, mar./abr./maio, 2007.

Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/rere/asp>. Acesso em: 11 dez. 2017.

SAVARIS, José Antonio. Traços elementares do sistema constitucional de seguridade social. In: ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio (Coord.). **Curso de especialização em direito previdenciário**. Direito Previdenciário Constitucional. Curitiba: Juruá, 2008. v.1.

SILVA, Ademir Alves da, **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2007.

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

SOARES, Laura Tavares. Retomando o debate da reforma da previdência social. In: MORHY, Lauro (Org.) **Reforma da previdência em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis, Vozes, 2001.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. Constituição e seguridade social no Brasil: recomeço e um passo além. In: SERAU JR., Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (Org.). **Previdência social**: em busca da justiça social. São Paulo: LTr, 2015.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Previdência social brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.

____. Direito internacional do trabalho. São Paulo: LTr, 2000.

SWANK, Duane. Globalization, the welfare state and Inequality. In: PIERSON, Christopher, CASTLES, Francis G.; NAUMANN, Ingela K. (Ed.). **The welfare state reader.** Malden: Polity Press, 2014.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2003.

TAVARES, Marcelo Leonardo; IBRAHIM, Fábio Z.; VIEIRA, Marco André. **Comentários à reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

TAVARES, José Fernando Cosentino; MOURA, Márcia Rodriguez. **Desvinculação de recursos da União – DRU**: impacto da prorrogação. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Câmara dos Deputados, Nota Técnica 17/2011.

TEIXEIRA, Aloísio. Prefácio. In: ARAÚJO, Odília Sousa de. **A reforma da previdência social brasileira no contexto das reformas do Estado**: 1988 a 1998. Natal: UFRN, 2004.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social**: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva**. Introdução à pesquisa em ciências sociais: pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2008.

VAZ, Flávio Tonelli:; MARTINS, Floriano José. Práticas orçamentárias a esvaziar a seguridade social. **Carta Social e do Trabalho**, n. 7, set./dez. 2007. Campinas: Unicamp/ Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. Disponível em: <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/>. Acesso em: 11/11/2018.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma da Previdência. In: **Seminário de Pesquisa, Instituto de Economia,** Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003a.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma da previdência: missão ou oportunidade perdida? In: MORHY, Lauro (Org.) **Reforma da previdência em questão**.Brasília: Universidade de Brasília/Laboratório de Estudos do Futuro, 2003b.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração**: teoria e prática. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A primeira guerra mundial e o declínio da Europa**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2014.

____. **O caótico século XXI**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

WORLD BANK. **Averting the old age crisis**: policies to protect the old and promote growth. New York: Oxford university Press, 1994.