

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

José Ricardo Caetano Costa

**PREVIDÊNCIA E RESISTÊNCIA:
OS DIREITOS SOCIAIS PREVIDENCIÁRIOS NO
CENÁRIO NEOLIBERAL**

**Porto Alegre
Março/2009**

José Ricardo Caetano Costa

**PREVIDÊNCIA E RESISTÊNCIA:
OS DIREITOS SOCIAIS PREVIDENCIÁRIOS NO
CENÁRIO NEOLIBERAL**

**Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Serviço Social da
Faculdade de Serviço Social da
Pontifícia Universidade Católica do
Rio Grande do Sul para a obtenção
do grau de Doutor em Serviço Social.**

Orientadora: Profa. Dra. Berenice Rojas Couto

**Porto Alegre
Março/2009**

Porto Alegre, ____ de _____ de 200__.

**PREVIDÊNCIA E RESISTÊNCIA:
OS DIREITOS SOCIAIS PREVIDENCIÁRIOS NO
CENÁRIO NEOLIBERAL**

José Ricardo Caetano Costa

Esta tese foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para a obtenção do título de

Doutor em Serviço Social

E aprovada na sua versão final, em _____, atendendo às normas da legislação vigente da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

Profª. Dra. Jussara Maria Rosa Mendes
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld

Profª. Dra. Beatriz Gershenson Aguiński

Profª. Dra. Jane Prates

Profª. Dra. Berenice Rojas Couto

AGRADECIMENTOS

Torna-se imperativo, neste momento, agradecer a algumas pessoas que tornaram possível o trabalho de pesquisa resultante na Tese ora sustentada. Embora sabendo que alguém importante possa não constar neste rol, quero agradecer profunda e gratamente, às pessoas que seguem:

Aos meus pais, Osmarino Costa e Maria José, por terem me educado e propiciado meus primeiros estudos, sem os quais não estaria hoje na fase de doutoramento, minha eterna gratidão.

À Ana Maria, companheira incondicional, amante de sempre e mulher verdadeira, por ter acreditado em mim e no meu trabalho. Aos meus filhos, Rodrigo e Guilherme, pois somente eles sabem das longas horas furtadas de convívio em prol da pesquisa e do estudo. Que o resultado da pesquisa sirva de exemplo para eles.

À minha orientadora, Profa. Dra. Berenice Rojas Couto, pelo acolhimento, pela amizade, pelos ensinamentos, que de nada valeriam se não fossem advindos da pessoa íntegra e ímpar que representa. Esta Tese só foi possível por sua cumplicidade.

Aos meus colegas de Escritório, pois cada um contribuiu, a seu modo, para a efetivação desta Tese: Leonardo Isquierdo, Ricardo Petrucci, Ana Helena, Helen Isquierdo, Antonio Vilson, Silvio Ricardo, Verônica Jorge e Elizete Machado.

À Maria Regina Caetano Costa, irmã de sangue e de caminhada.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, primeiramente, por me aceitarem no Programa, tendo em vista minha formação em outra área, segundo, pelos ensinamentos e exemplos de seriedade que me passaram. Aos colegas do NEPES, que sempre me animaram neste processo de “des”coberta. Isso fez e faz a diferença.

A sociedade impõe à imensa maioria dos velhos um nível tão miserável que a expressão 'velho e pobre' constitui quase um pleonasma... O lazer não abre ao aposentado possibilidades novas; no momento em que é, enfim, libertado das pressões, o indivíduo vê-se privado de utilizar sua liberdade.

(Simone de Beauvoir – A Velhice)

RESUMO

As políticas previdenciárias, como um todo, e a Previdência Social, em particular, foram extremamente afetadas pelas políticas neoliberais. Exemplo disso são os processos que pretendem “reformular” o sistema previdenciário, como estudadas na presente Tese. As conquistas e os direitos alcançados na Constituição Federal de 1988, por seu turno, passaram a sofrer uma ameaça concreta diante da perspectiva neoliberal, mormente quando o Estado detém um papel importante na nova ordem constitucional, pois depende dele a implementação de normas programáticas emanadas da Constituição. Neste contexto o Judiciário, por meio de sua ação criativa, desempenha uma atribuição fundamental na garantia dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988 e em processo de desconstitucionalização (face às Emendas Constitucionais que se sucederam à Constituição) ou de desregulamentação (por meio de Medidas Provisórias e outros expedientes legais). Por outro lado, somente a intervenção do Judiciário não é suficiente para a garantia/justiciabilidade destes direitos, sendo primordial a participação de todos os atores em um processo de gestão e de resistência ao neoliberalismo enquanto movimento hegemônico em curso. Com efeito, a partir de um estudo bibliográfico e da análise de dados empíricos coletados relativos a Companhia Telefônica Melhoramento e Resistência (CTMR) e os julgados emanados do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, de suas 5ª, 6ª Turmas e Turma Suplementar, busca-se demonstrar o espaço contraditório que se constitui o campo previdenciário brasileiro, alertando para a insuficiência da juridificação dos direitos como patamar de garantias civilizatórias.

Palavras-chave: Previdência Social. Seguridade Social. Neoliberalismo. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The Social Security policies, as a whole, and the Social Security, in particular, were extremely affected by the neoliberal policies. Example of this are the processes that intend “to remodel” the social security system, as studied in the present Thesis. The conquests and the rights reached in the Federal Constitution of 1988, for its turn, had started to suffer a concrete threat from the neoliberal perspective, mainly when the State withholds an important paper in the new constitutional order, because the implementation of emanated programmatical norms of the Constitution depends on it. In this context, the Judiciary one, by means of its creative action, plays a basic attribution in the guarantee of the social rights consecrated in the Federal Constitution of 1988 and process of desconstitucionalization (face to the Constitutional Emendations that had occurred after the Constitution) or of deregulation (by means of Provisional Remedies and other legal expedients). On the other hand, the intervention of the Judiciary one by itself is not enough for the guarantee/justiciability of these rights, being primordial the participation of all the actors in a process of management and resistance to the neoliberalism while hegemonic movement in course. With effect, from a bibliographical study and a study of case, one searches to demonstrate the contradictory space that is the Brazilian Social Security field, alerting for the insufficiency of the juridification of the rights as platform of civilizatorial guarantees.

Keywords: Social Welfare. Social Security. Neoliberalism. Public Policies.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	Principais direitos previdenciários inscritos no RGPS – de 1960 até os dias atuais.....	76
Quadro 2	Principais auxílios, pecúlios e abonos de 1960 até os dias atuais.....	77
Tabela 1	Demonstração do tempo de trabalho, idade e salário dos trabalhadores despedidos na CTRM em 2000.....	106
Tabela 2	Espécie de benefícios concedidos.....	114
Tabela 3	Lapso de tempo da ação e provimento tutelar/2007.....	116

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB	Associação dos Magistrados do Brasil
ANASP	Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social
AS	Assistente Social
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP's	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEPS	Conselho Estadual de Previdência Social
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLPS	Consolidação das Leis da Previdência Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMPS	Conselho Municipal de Previdência Social
CND	Certidão de Negativa de Débito
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
CRPS	Conselho Regional de Previdência Social
CTMR	Companhia Telefônica Melhoramento e Resistência
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
ENPESS	Encontro Nacional dos Pesquisadores em Serviço Social
ETR	Estatuto do Trabalhador Rural
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FP	Fator Previdenciário
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FNPS	Fórum Nacional de Previdência Social
GFIP	Guia Fiscal de Informações Previdenciárias
GPS	Guia de Previdência Social
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IAPB	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
JEF	Juizado Especial Federal
LBPS	Lei de Benefícios da Previdência Social
LC	Lei Complementar
LCPS	Lei de Custeio da Previdência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MCS	Meios de Comunicação Social
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG's	Organizações Não-Governamentais
OS	Ordem de Serviço
PBC	Período Básico de Cálculo
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PREVPEL	Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Pelotas
RBPS	Regulamento dos Benefícios da Previdência Social
RCPS	Regulamento do Custeio da Previdência Social
RE	Recurso Extraordinário
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPS	Revista de Previdência Social
RMI	Renda Mensal Inicial
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SB	Salário-de-benefício

STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SS	Serviço Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TFR	Tribunal Federal de Recursos
TRF	Tribunal Regional Federal
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

<i>INTRODUÇÃO</i>	13
<i>1 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</i>	17
1.1 NO LIBERALISMO, NO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E NO NEOLIBERALISMO	17
1.2 NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	31
<i>2 Os DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS NO CENÁRIO NEOLIBERAL</i>	51
2.1 AS REFORMAS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO	51
2.2 VIDA E MORTE DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS	72
2.3 REFLEXOS DO NEOLIBERALISMO NOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS: O CASO DA PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA TELEFÔNICA MELHORAMENTO E RESISTÊNCIA (CTRM).....	102
<i>3 PERSPECTIVAS NA GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</i>	118
3.1 GESTÃO PARTICIPATIVA E POLÍTICAS PREVIDENCIÁRIAS	118
3.2 A CONTRIBUIÇÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS.....	129
3.3 O LUGAR DOS DIREITOS SOCIAIS PREVIDENCIÁRIOS: EXISTÊNCIA E RESISTÊNCIA NO CENÁRIO NEOLIBERAL.....	141
<i>CONCLUSÕES</i>	147
<i>REFERÊNCIAS</i>	151

INTRODUÇÃO

O neoliberalismo, enquanto movimento hegemônico que no caso brasileiro, iniciou-se com o Governo Collor de Melo, em 1990, e ainda está em curso, faz parte de um projeto bem mais amplo, de revisão das próprias funções e atribuições do Estado e, conseqüentemente, dos serviços públicos.

Com efeito, se a Constituição Federal de 1988 (CF/88), gestada após duas décadas de ditadura militar, com mobilização de parcela significativa da sociedade civil e dos movimentos sociais organizados, acenou para um tipo de sociedade democrática e de Estado de Direito sedimentado na democracia, os golpes do neoliberalismo não tardaram a fazer-se sentir.

Desse modo, se Norberto Bobbio tinha razão quando afirmava que o grande desafio, em se tratando dos direitos humanos (e sociais) não é fundamentá-los, mas sim protegê-los (BOBBIO, 1992, p. 63), esse desafio agudiza-se quando, na concepção neoliberal, as atribuições do Estado passam a um mínimo indispensável.

Frise-se que, seguindo a clássica tipologia de Bobbio, se nos direitos chamados de primeira geração (negativos) o Estado é convocado a não intervir, nos de segunda geração (ou positivos) depende, ao contrário, do Estado à efetivação dos Direitos Sociais que garantirão um mínimo de dignidade aos cidadãos. Por conseguinte, os efeitos ou impactos do neoliberalismo, especialmente nos países pobres, como o nosso, que sequer conheceram os benefícios do Welfare State, são ainda mais estarrecedores.

Neste passo, buscar-se-á verificar os impactos nos direitos sociais previdenciários no Brasil a partir desse contexto neoliberal, verificando qual é a contribuição do Judiciário, especialmente o Federal, na justiciabilidade destes direitos.

O que vale perguntar, em outras palavras, em que sentido o neoliberalismo reflete nos direitos previdenciários no Brasil, notadamente no que respeita na efetivação (ou não) destes direitos a partir da Constituição Federal de 1988? O que nos remete a duas questões igualmente importantes: a uma, qual tem sido a importância do Judiciário na efetivação destes

direitos previdenciários e, a duas, qual é a contribuição da Previdência Social no contexto da proteção social brasileira?

Utiliza-se, nesta pesquisa, o método histórico-dialético marxista por contemplar as categorias da totalidade, da contradição e da historicidade, pois acredita-se que somente este método nos permite conhecer a “coisa em si”, na exata expressão de K. Kosik (1976).

O movimento realizado na sociedade brasileira, tanto na conformação de um sistema previdenciário garantidor de direitos sociais vinculada ao trabalho formal ou informal, como o desmonte do sistema, só pode ser apreendido no seu movimento dialético. Em 1960 a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) significou a materialização das lutas dos trabalhadores brasileiros contra a exploração do capital. Em 1988, a Seguridade Social foi reflexo do movimento geral da sociedade, no bojo do processo de redemocratização após vinte anos de ditadura militar, pela garantia da proteção social universal. Em 1990 o Brasil atendeu as orientações dos organismos multilaterais e iniciou um caminho rumo à desregulamentação dos direitos sociais, atendendo as perspectivas teóricas do neoliberalismo.

Como reação à destituição dos direitos sociais o Judiciário começou a ser acionado para a garantia destes direitos, retomando-se assim uma tendência a lógica do individualismo em detrimento do direito universal.

Assim, para além de compreender o sistema protetivo brasileiro, criado na ótica capitalista periférica, essa tese busca desvendar como tem sido acionado o sistema judiciário e apontar conseqüências disso para o sistema protetivo brasileiro, em especial para a Previdência Social.

Para cumprir com esse mister é que se pretende, no primeiro capítulo da Tese, analisar as funções do Estado e as Políticas de Previdência Social no Brasil, sob a ótica do Liberalismo, no Estado do Bem-Estar Social e no Neoliberalismo, bem como no Estado Democrático de Direito.

Ao analisarmos os tipos de conformação de Estado, busca-se identificar o movimento da sociedade brasileira no sentido de consolidar um projeto democrático de Estado Social que tem como documento paradigmático a Constituição Federal de 1988.

Constituiu-se, também, esse primeiro capítulo pelo debate das inflexões do neoliberalismo no mundo e especialmente no Brasil, o que vai gerar uma forte pressão sobre os direitos sociais consagrados na CF/88, particularmente no que se refere aos direitos previdenciários.

No segundo capítulo, analisa-se os denominados processos de reformas previdenciárias, especialmente as Emendas Constitucionais nº 20/98 e 41/03. Pretende-se demonstrar que estas reformas são na verdade ajustes fiscais pontuais, na ótica das políticas e expressões neoliberais.

Ainda no capítulo segundo busca-se demonstrar a vida e a morte de vários direitos sociais previdenciários, tendo-se como marco referencial a LOPS de 1960, a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) de 1984 e as alterações legislativas ocorridas de 1990 até os dias atuais. Segue-se, neste capítulo, um estudo de caso em que analisa-se os reflexos do neoliberalismo em virtude da privatização da empresa estatal Companhia Telefônica Melhoramento e Resistência (CTMR), situada em Pelotas, RS, bem como dos julgados emanados do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região, de suas 5ª, 6ª Turmas e Turma Suplementar, referente ao ano de 2007. Pretende-se demonstrar que o Judiciário pode estar contribuindo na justiciabilidade dos direitos sociais previdenciários.

No terceiro capítulo investiga-se a questão do controle social, diante da desarticulação dos Conselhos Paritários, cuja discussão sequer aparece nos processos de revisão/reforma da Previdência Social.

Essa perspectiva se impõe como fundamental uma vez que a pesquisa ora realizada aponta que a forma efetiva de garantir os direitos previdenciários deve emanar da participação da sociedade nas diretrizes e no debate que deve ser adensado.

É sob a ótica do neoliberalismo, com o enfraquecimento do Estado e dos espaços de participação, que surge a necessidade permanente do Judiciário ser acionado como canal primordial de acesso ao que deveria já estar garantido.

Assim, reafirma-se a importância da Previdência Social como um campo fundamental na garantia desses direitos e também a necessidade de os trabalhadores assumirem-se como protagonistas no tensionamento da sociedade capitalista.

1.1 NO LIBERALISMO, NO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E NO NEOLIBERALISMO

As políticas públicas de seguridade social não foram isoladas do contexto histórico e social. Muito pelo contrário, elas sempre expressaram historicamente, o modo de produção de uma determinada época. Por isso afirma-se que “[...] as intervenções do Estado, mesmo onde tenham sido obtidas contra interesses ‘dominantes’, estão no interesse da manutenção de um equilíbrio do sistema que não possa mais ser assegurado através do mercado-livre” (HABERMAS, 1984, p. 174), muito embora o pensamento único neoliberal venha, justamente, rever a posição do Estado, como se verá adiante.

De outro lado, constata-se claramente que o nascimento da Previdência Social esteja vinculado à sociedade do trabalho, tendo “[...] uma relação privilegiada com a industrialização e com o processo de assalariamento dela decorrente” (BOSCHETTI, 2006, p. 77). Torna-se explicável, por isso, que o modelo bismarkiano seja o da repartição simples: os trabalhadores em atividade sustentam aqueles que passam a utilizar o sistema.

Essa relação, porém, passa a enfrentar problemas quando a própria sociedade do trabalho, para utilizar a expressão de Robert Castel (1998), altera-se profundamente em decorrência da mundialização do capital.

Neste passo, é importante analisar, também, embora rapidamente, os efeitos do processo de globalização ou mundialização¹ do capital que afetam diretamente as políticas públicas patrocinadas pelo Estado.

Julga-se necessário, neste primeiro momento da Tese, situar as políticas públicas, particularmente no tocante à Previdência Social, que se faz indispensável, dentro da ótica do liberalismo clássico, do Estado de Bem-Estar Social e das políticas neoliberalizantes que se

¹ Parece ser plausível explicitar, primeiramente, a distinção teórica e conceitual que envolvem as duas expressões. O termo globalização (*globalization*) tem sua origem no pensamento anglo-saxão, representando uma invasão financeira e cultural quase que inevitável, sob o ponto de vista global. A expressão *mondialisation*, por seu turno, foi construída pela doutrina francesa, indicando uma outra possibilidade de “[...] désigner un processus d’interdépendence de plus en plus prononcée des économies nationales découlant de la création d’un marché planétaire pour les marchandises, les services, les capitaux mais aussi l’information, les idées, les produits culturels et médiatiques”. (BÉNICHI, 2003, p. 7). Utiliza-se, nesta Tese, o conceito cunhado pela doutrina francesa por parecer mais correto aos propósitos determinados.

seguiram. A partir desses referenciais, tendo sempre que estas políticas são conectadas com os “tipos” de Estado acima, procede-se à análise do Estado Democrático propriamente dito, ideal utópico que deverá ser perseguido na esteira do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988.

Esta reflexão ultrapassa a ingenuidade ou o romantismo dos autores que creditam o nascimento da previdência social a uma “[...] preocupação do homem com o bem-estar do seu semelhante” (GONÇALVES, 1993), ou de o Estado visar, como fim último, o bem comum da sociedade (COIMBRA, 1991) ou de ter nascido de uma articulação entre “poupança e caridade.” (RUSSOMANO, 1979).

Ao considerar-se as origens da Previdência Social brasileira, em se tratando do nascimento e desenvolvimento das políticas públicas de previdência social, ver-se-á que as primeiras categorias de trabalhadores que passaram a ter direitos à proteção contra os riscos laborais foram a dos ferroviários e a dos marítimos. Ora, a Lei Eloy Chaves² protegeu justamente as categorias mais organizadas e imprescindíveis, naquele momento histórico do país, para o desenvolvimento econômico à época buscado. Além disso, tal como Bismarck na Alemanha, o Deputado Eloy de Miranda Chaves tinha, especialmente na categoria dos ferroviários, o seu reduto eleitoral.

Não foi por caridade ou algum fim humanístico que os ferroviários foram os primeiros a ter os seus direitos sociais assegurados, mas sim por interesse das forças dominantes e dirigentes expressas através do Estado na segunda década de 1900. Melhor dizendo, foi justamente a correlação de classes, naquele momento histórico, que propiciou o nascimento desta primeira forma de proteção securitária: de um lado os trabalhadores, inicialmente do setor férreo, fortemente organizados buscando os seus direitos e, de outro, a necessidade do crescimento do Estado brasileiro a partir de um incipiente processo de industrialização, em que o transporte (ferroviário e marítimo) passa a ser o principal meio para incrementar esta industrialização.

Com efeito, a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) com a Lei Eloy Chaves, abarcando justamente estas categorias para o processo de industrialização do

² Nome este atribuído em alusão ao relator do projeto de lei que se transformou no Decreto Legislativo nº. 4.682/23, de 24 de janeiro de 1923, Deputado Eloy de Miranda Chaves.

País, bem como, a partir de 1930, da organização por categoria profissional (e não por empresas, como no primeiro caso), por intermédio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), deixam incontroversa esta relação.

Nesse caso, o País necessitava de uma forte poupança para dar continuidade a um processo de industrialização, por um lado, e atender a algumas demandas dos trabalhadores, tais como a casa própria, por outro lado. Não foi por acaso que o IAPI seria um dos principais Institutos a financiar aos trabalhadores a casa própria tão reclamada pela coletividade.

Nesta mesma lógica, foram os marítimos, categoria organizada e fundamental para o transporte de produtos primários, que fundaram o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) em 29/06/1933, seguindo-se de outras categorias de trabalhadores igualmente importantes nesse período histórico, como a dos comerciários, que fundaram o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC) em 22/05/1934; dos bancários (IAPB) fundado em 9 de julho do mesmo ano; dos industriários (IAPI) criado em 31/12/1936 e dos trabalhadores em transporte de carga (IAPETC), de 26/08/1938.

Muito embora esses diversos institutos começassem a apresentar diferenças entre si, até mesmo devido à sua organização, eis que cada qual tinha sua independência e autonomia de decisão, o que dificultava a transferência de aportes quando da migração dos segurados entre os mesmos. O motivo fundante da unificação destes institutos no Instituto Nacional de Previdência Social levado a cabo em 1960, foi o controle dos trabalhadores por parte do Estado e a tomada de seus significativos numerários para impulsionar obras que, segundo as prioridades do governo, eram fundamentais para o País se desenvolver: a construção de Brasília, da transamazônica, somente para citar dois exemplos mais conhecidos.

Deste período de centralização e acumulação dos aportes contributivos de todos os trabalhadores, até o final da longa ditadura que perdurou por quase duas décadas (1963-1982), o Estado brasileiro tinha interesse em centralizar o sistema previdenciário pelas razões apontadas – controle dos trabalhadores³ e captação de recursos.

³ Frise-se que esta relação de cooptação e de controle dos trabalhadores está na origem do nascimento da previdência social enquanto política pública. James Malloy (1986) estudou detalhadamente o que denominou de Estado Patrimonial Burocratizado, cujo patrimonialismo e formas de relação servis estão presentes desde o nascimento da Previdência brasileira, bem como a cooptação dos trabalhadores fez-se presente nos governos Vargas. Ver, neste sentido, o trabalho de Amélia Cohn (1980), que estudou minuciosamente a formação das CAP's e dos IAP's na política social brasileira.

A Constituição Federal de 1988 surgida após estes vinte anos de ditadura militar, cujas conseqüências para a democracia são bastante conhecidas, é fruto de um embate entre as forças conservadoras e progressistas, como se verá, apontando, por um lado, no sentido da realização de algumas promessas típicas do Estado do Bem-Estar Social e, por outro lado, no livre mercado e no Estado Mínimo, pontos-chave do neoliberalismo.

Este é, justamente, o desafio maior das políticas públicas de previdência social em um Estado fragilizado pela globalização, cujas receitas estão cada vez menores, cujo poder já não detém como dantes, onde o neoliberalismo vigente apregoa, aos quatro cantos do planeta, a privatização dos sistemas de previdência, da saúde e de outros seguimentos sociais.

Para melhor se compreender este contexto, será analisado o processo de mundialização do capital, visando à demarcação do Estado Democrático de Direito e às políticas públicas de previdência possíveis de serem engendradas neste tipo de Estado.

No entendimento de François Chesnais, a mundialização do capitalismo deu-se simultaneamente com outro movimento, qual seja com o advento do neoliberalismo. Isso porque

[...] após a Grande Depressão de 1929, o capitalismo cedeu espaço às políticas keynesianas, tão detestadas pelos neoliberais. Isto porque os movimentos de esquerda (socialismo/comunismo) e de direita (fascismo/nazismo) eram muito fortes, além do que não havia um contexto adequado à pregação neoliberal, nem mesmo entre os neoliberais. (CHESNAIS, 1996, p. 24).

Aliás, é um equívoco compreender este processo como algo de novo, pois,

La mondialisation est perceptible dès la ‘grande depression’ des années 1973-1986, lorsque la concurrence des blés venus des pays neufs, Argentina, Canada et États-Unis, entraîne une crise de revenus pour les agriculteurs de l’Europe occidentale et aboutit même en Angleterre restée libre-échangiste à un recul de moitié de la production de blé.⁴

⁴ “A mundialização é perceptível desde a grande depressão dos anos 1973-1986, quando da concorrência do trigo, os novos países, Argentina, Canadá e Estados Unidos provocaram uma crise pelos agricultores da Europa Ocidental e mesmo a Inglaterra e o resto do livre mercado a uma produção de café pela metade” (BÉNICHÍ, 2003, p. 17, tradução nossa).

Afigura-se consenso depois dos anos de 1970 a “[...] l’internationalisation au processus de mondialisation, c’est-à-dire à l’émergence d’un vaste marché mondial des biens, des services, des capitaux et de la force de travail [...] et accentuant lês interdépendances entre lês pays”⁵.

Para Octavio IANNI, “[...] desde as grandes navegações iniciadas no Século XV até o presente, em fins do Século XX, o capitalismo provoca constantes e periódicos surtos de expansão, de tal maneira que se revela simultaneamente nacional e internacional” (IANNI, 1999a, p. 54), o que passou a se denominar propriamente de globalização. Neste sentido, “[...] a história do capitalismo pode ser vista como a história da mundialização, da globalização do mundo. Um processo histórico de larga duração, com ciclos de expansão e retração, ruptura e reorientação.” (IANNI, 1999a, p. 55).

Por outro lado, pode-se afirmar que estas idéias neoliberais pretendem retornar às raízes do laissez-faire, de encontro ao que se denominou chamar de globalização ou, dá-se primazia denominar, mundialização do capital⁶. Isso porque far-se-á necessário, daqui para a frente, que o Estado passe a assumir novas funções, inclusive a de destruir a si próprio, se isso for necessário. A par disso, as funções elementares até então exercidas pelo Estado, como as de gestor da educação, da energia, das telecomunicações e outros serviços básicos cederam lugar à iniciativa privada, sob o manto do sacrossanto mercado que irá assumir estas lacunas deixadas pelo Estado⁷.

A ‘liberalização da economia’, o desregulamento do setor financeiro, a privatização e desnacionalização de riquezas naturais, de empresas bancárias, industriais, agropecuárias e de antigos serviços públicos como estradas de ferro, eletricidade, telefonia, correios, água potável, escolas, hospitais [...] todas essas medidas de privatização, desnacionalização, integração e globalização coincidiram com uma nova política de cortes do gasto público para equilibrar o orçamento e para dedicar

⁵ “Da internacionalização a um processo de mundialização, quer dizer, a emergência de um vasto mercado mundial de bens, de serviços, de capital e de força de trabalho [...] acentuando a interdependência entre os países” (D’AGOSTINO, 2003, p. 17, tradução nossa).

⁶ Este fenômeno de expansão do capital, não deve ser tratado como novidade. Alguns autores, já no começo do século passado, deram-se conta que o capital não possui pátria nem limites territoriais. Para elucidar esta tese, os estudos de Rosa Luxemburgo, para qual “[...] desde sua origem, o capital impulsionou todos os recursos produtivos do globo. [...] Em seu impulso para a apropriação das forças produtivas para fins de exploração, o capital recorre ao mundo inteiro” (LUXEMBURGO, 1976, p. 307). Percebe Arnaud que “[...] a globalização é um fenômeno grave na medida em que questiona a racionalidade sobre a qual está fundado nosso direito – nossa maneira de nos regulamentar como sociedade, nosso modo de governar. Com certeza, esta é uma crise grave, porque se trata de uma crise de racionalidade. Frise-se, por oportuno, que este processo de globalização não pode ser reduzido ao neoliberalismo, como observa Ianni, uma vez que “[...] tanto compreende o neoliberalismo como o socialismo. Pode e tem sido o cenário de outras tendências ideológicas, tais como o social-democratismo e o nazismo” (IANNI, 1999b, p. 190).

⁷ Seguindo o alerta de Amartya Sen, a grande questão hoje posta é verificar se, em alguns casos, “[...] as motivações do lucro privado podem realmente ser contrárias aos interesses sociais” (SEN, 2000, p. 150), sendo esta questão que permanece, na atualidade, como relevante.

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Fonte: 9 pt

Formatado: Fonte: 9 pt

Formatado: Fonte: 9 pt, Não Realce

Formatado: Fonte: 9 pt

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Recuo: À esquerda: 0 cm, Deslocamento: 0,18 cm

Formatado: Fonte: 9 pt

Formatado: Fonte: 9 pt

Formatado: Fonte: 9 pt

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Fonte: 9 pt

Formatado: Fonte: 9 pt

Formatado: Fonte: 9 pt

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Fonte: 9 pt

Formatado: Fonte: 9 pt

Formatado: Fonte: 10 pt

ao pagamento do serviço da dívida o que antes se destinava à saúde, educação e desenvolvimento, com o que se reduziu a renda direta de boa parte da população, especialmente dos assalariados. A redução dos salários aumentou com uma política de dessindicalização dos trabalhadores, de descentralização dos grandes sindicatos e de eliminação de jure ou de facto dos direitos que haviam conquistado em lutas centenárias; a política de contenção salarial foi combinada com a de inflação e hiperinflação incontíveis, que se acentuam com as desvalorizações e com um crescente desemprego devido às falências e suspensões em massa. (CASANOVA apud GENTILI, 1999, p. 54-55).

Pablo Casanova, ao descrever a realidade mexicana, reproduz, quase que literalmente, o que vem ocorrendo nos demais países da América Central e Latina com a sistemática privatização das riquezas naturais, das telecomunicações, da saúde, das estradas (mediante o sistema de pedágios).

É certo que esta nova realidade vivida pelos países em desenvolvimento ou pobres, é orientada pelos Estados Unidos, ficando excluídos da nova ordem aqueles que não seguem a cartilha do Fundo Monetário Internacional (FMI)⁸.

O Estado Liberal mediante as políticas keynesianas cedeu lugar ao Estado Providência, vindo a amenizar os conflitos trazidos pelo capitalismo, sendo “[...] um Estado activamente envolvido na gestão dos conflitos e concertações entre classes e grupos sociais e apontando na minimização possível das desigualdades sociais no âmbito do modo de produção capitalista dominante nas relações econômicas” (SANTOS, 1999, p. 165); este Estado Social, bem administrou o “acesso à justiça”, uma vez que investia economicamente no Poder Judiciário, de modo que este pudesse resguardar os direitos daqueles que procurassem a Justiça.⁹

⁸ Neste sentido, digno de nota a ligação entre FMI e neoliberalismo, pinçada por Stiglitz, quando afirma que “O FMI acredita estar realizando as tarefas a ele atribuídas – promover a estabilidade global, ajudar os países em desenvolvimento que estão em transição a alcançar não só a estabilidade, mas também o crescimento. [...] Acredita-se, porém, que o FMI tenha fracassado em sua missão, e que os fracassos não são apenas acidentais, mas conseqüências de como ele compreendeu tal missão” (STIGLITZ, 2002, p. 241).

⁹ A leitura de Boaventura de Sousa Santos leva a crer que a tão propalada e fática crise do Judiciário encontra-se inserida dentro da crise das políticas públicas como um todo. Isto porque, com a mudança do Estado do Bem-Estar e o avanço do Estado Não-Interventor, baseado no ideário neoliberal, o Estado não mais dispense recursos para o Judiciário, faltando, inclusive, as mínimas condições de trabalho aos servidores. Veja-se, v.g., a nossa realidade brasileira específica, em que os servidores da justiça encontram-se com seus vencimentos congelados há mais de dez anos, agravado pela falta constante de material de expediente, tais como folhas e tintas para as impressoras. A Justiça passa a ser quase que uma questão privada, tendo em vista a morosidade dos processos e a ineficácia do Judiciário na apreciação dos casos que se lhe apresentam. Em outras palavras, a crise do Judiciário é estrutural, podendo ser resolvida somente com um redimensionamento das funções do Estado Contemporâneo.

As políticas de previdência social, a cargo do Estado, foram sempre destacadas e levadas a sério nesta concepção de Estado do Bem-Estar Social. Sabe-se, contudo, que não se tratou de uma política de outorga de direitos, simplesmente, mas resultado de uma fase do capitalismo em que ele se auto-destruía, pelas contradições que apresentara ou, como ocorreu, ele estenderia alguns dos direitos às classes subalternas, a exemplo do pleno emprego e da previdência e da assistência social, de modo a retroalimentar-se e, assim, continuar sua trajetória.

É neste sentido que se pode afirmar que este Estado

[...] provocou alterações na estrutura de classes que minaram a base de apoio da sua manutenção. Por exemplo, deterioraram a aliança entre as classes médias e as classes trabalhadoras em que o Estado-Providência assentava, o que levou o afastamento de importantes sectores da população do sistema estatal de previdência social. (SANTOS, 2000, p. 157).

Este modelo de Estado de Bem-Estar Social, que, por sua vez, foi extremamente eficiente, especialmente como resposta às políticas sociais emanadas dos países denominados comunistas, ingressou em uma crise não somente fiscal, mas também de identidade social.

Os efeitos diretos desta nova postura político-ideológica são extremamente perniciosos entre nós, uma vez que agravam os problemas sociais dos países latino-americanos, tendo em vista a necessidade das políticas sociais como uma forma de amenizar as desigualdades sociais existentes. Percebe-se que

[...] a queda vertiginosa dos salários e o crescente aumento do sub e do desemprego na América Latina da última década leva ao reconhecimento unânime de que houve nesses anos um retrocesso social dramático; o problema revela-se no empobrecimento generalizado da população trabalhadora e na incorporação de novos grupos sociais à condição de pobreza ou extrema pobreza. Observa-se simultaneamente uma redução dos serviços sociais públicos e dos subsídios ao consumo popular, contribuindo para deteriorar as condições de vida da maioria absoluta da população, incluindo amplos setores das camadas médias. (LAURELL, 1997, p. 151).

Se, por um lado, a mundialização do capital somente foi possível graças à queda do socialismo real na própria União Soviética e nos países do leste europeu, aliada à utilização

dos mecanismos da informática, foram as idéias neoliberais que deram um aporte teórico/prático a esta nova forma de organização do Estado Contemporâneo.¹⁰

Fazendo uma breve incursão pelo neoliberalismo, especialmente na figura de seus três maiores precursores: Ludwig Von Mises, Milton Friedman e Friedrich August Von Hayek¹¹, ver-se-á o quanto eles abominam a idéia de o Estado intervir nas políticas sociais de seguridade e assistência, eis que o mercado¹², em uma economia totalmente livre, regularia todas as questões pendentes.¹³

Alfred Marchall (1997), fundador da Escola de Economia de Cambridge e outro importante liberal fazem uma crítica contundente à concepção de Aristóteles sobre a escravidão, na qual argumenta:

La esclavitud fue considerada por Aristóteles como una imposición de la Naturaleza, y probablemente pensasen igual los mismos esclavos de la antigüedad. La dignidad del hombre fue proclamada por la religión cristiana; ha sido mantenida con vehemencia creciente durante los últimos cien años; pero sólo con la mayor difusión de la educación en los últimos tiempos empezamos a comprender, en el fin, el verdadero sentido de dicha frase, investigando a fondo sobre si es necesaria, en realidad, la existencia de las llamadas clases bajas; es decir, si es necesario que haya grandes masas de gentes condenadas desde el nacimiento hasta la muerte a un duro trabajo, para proporcionar, con su esfuerzo, a otras los requisitos de una vida culta y refinada, mientras que ellas se ven imposibilitadas por su pobreza y rudo trabajo para disfrutar de una parte de esa misma vida. (MARCHALL, 1957, p. 5)¹⁴

¹⁰ Estado este que toma uma nova forma, inclusive jurídica, muito distante da conhecida noção de Estado trabalhada classicamente pela Teoria Política. Este, ao contrário do anterior, se desterritorializa, perde sua identidade e seu poder enquanto um ente soberano, ficando refém de órgãos ou entidades supranacionais como o Grupo dos 7, o Banco Mundial e o FMI.

¹¹ Convém lembrar que Von Mises foi o principal expoente da Escola Austríaca de Economia, enquanto Friedman e Hayek foram agraciados com o Prêmio Nobel de Economia.

¹² Conferir, neste sentido, a obra de Karl Polanyi (2000), em que este autor busca as raízes históricas da economia de mercado e sua articulação com o liberalismo.

¹³ O mercado passa a ser o novo “deus”, para quem devem ser direcionadas as preces. E não se pode confundir-lo com a mão-invisível de Smith, eis que este economista aceitava a intervenção do Estado para corrigir abusos ou para a manutenção das “[...] instituições públicas e dos serviços públicos necessários para a defesa da sociedade e para a administração da justiça” (SMITH, 1989, p. 333).

¹⁴ Em outra passagem, bem ao contrário do preconizado pelos neoliberais atuais, Marchall entende ser necessário o dispêndio de recursos públicos às pessoas em idade avançada, auxiliando seus filhos de modo que eles não tenham o mesmo destino que seus pais tiveram. Vale citar o referido trecho que delimita bem o liberalismo do movimento neoconservador atual: “Podría ayudarse a las personas de edad avanzada teniendo en cuenta sus inclinaciones personales. Pero el caso de los que tienen niños a su cargo exigiría un gasto mayor de fondos públicos y una subordinación más estricta de la libertad personal a la necesidad pública. El paso más urgente para acabar con el residuo es insistir en que los niños vayan a la escuela, con regularidad, vestidos decentemente y que vayan limpios y bien alimentados. [...] El gasto sería grande, pero no existe necesidad más urgente. Haría desaparecer esse cáncer que corroe todo el cuerpo de la nación, y cuando el trabajo estuviese hecho, los recursos absorbidos por el mismo quedarían libres para destinarlos a alguna otra necesidad social, que sería quizá más agradable que esta, pero indudablemente menos urgente” (MARCHALL, 1957, p. 586).

A concepção de mundo trazida pelos neoliberais, por sua vez, é bem distinta daquela defendida pelos liberais. Segundo seu entendimento, o colapso do Estado do Bem-Estar Social deveu-se ao excesso de intervenção do Estado, bancando políticas públicas com dispêndio significativo do erário público¹⁵. Profetizam que o capitalismo não está em crise, sendo esta a falta de capitalismo e não seu excesso.

O principal articulador desse movimento, hoje não só hegemônico como autoritariamente imposto, enquanto pensamento único, foi Ludwig Von Mises (1881-1973)¹⁶ que se opusera ferrenhamente ao Estado do Bem-Estar Social, como denominou, culpando-o da Crise de 1929, devido ao fato deste Estado intervir na economia e atender as demandas sociais. Segundo ele, os Sindicatos são os responsáveis pelo desemprego e pela alta dos salários, devendo haver liberdade para os empresários e capitalistas contratarem, sendo que o mercado, mais uma vez, regulará a economia de forma quase que natural.

Ao contrário de Marchall, este autor acredita que as desigualdades não só são naturais como também devem ser incentivadas, sendo a pobreza uma opção e não uma condição social. Ou seja, “[...] quem puder e quiser trabalhar não será um miserável.” (MISES, 1995, p. 841) Mas como ficaria o problema dos inválidos e dos não-adaptados, para utilizar uma expressão em voga. Von Mises tem a resposta: tempo. A própria existência de um número relativamente maior de inválidos é, por mais paradoxal que pareça, um traço característico da civilização e do bem-estar material. (MISES, 1995, p. 841).

Por mais estereotipada que seja esta análise de Von Mises merece detida reflexão. Ela engendra algumas das idéias hoje apregoadas pelos defensores do livre mercado e do Estado

¹⁵ Neste sentido é que Hirschman afirma que a principal tese esposada pelos neoliberais consiste na máxima que “[...] o *Welfare State* põe as liberdades individuais e o governo democrático em perigo” (HIRSCHAMN, 1992, p. 94), de modo que, para Hayek, por exemplo, a interferência do Estado no “mercado” seria fulminante para a destruição da democracia. Segundo aponta Noam Chomsky, “[...] o termo neoliberalismo sugere um sistema de princípios que, ao mesmo tempo que é novo, baseia-se em idéias liberais clássicas: Adam Smith é o seu reverenciado santo padroeiro. Esse sistema doutrinário é também conhecido como Consenso de Washington, expressão que sugere algo a respeito da ordem global. [...] Essas doutrinas não são novas, e seus pressupostos básicos estão muito distantes daqueles que animaram a tradição liberal desde o Iluminismo.” (CHOMSKY, 2002, p. 21). Como percebe o prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen, dificilmente os países que adotam a postura neoliberal questionam “[...] o uso de recursos públicos para finalidades nas quais os benefícios sociais não são nada claros, como, por exemplo, os vultosos gastos com o poderio bélico em inúmeros países pobres nos dias de hoje” (SEN, 2000, p. 172).

¹⁶ Este autor, que costumeiramente passa despercebido, é um dos principais expoentes do neoliberalismo, merecendo ser melhor estudado. Suas principais obras foram: *Ação Humana: um tratado de economia*; *A Mentalidade Anticapitalista*, *Uma Crítica ao Intervencionismo* e *As Seis Lições*. Von Mises influenciou, sobremaneira, o pensamento de Friedman e Hayek.

Mínimo¹⁷, particularmente no que respeita à questão da livre concorrência e adaptabilidade, ou seja, somente os mais aptos sobrevivem¹⁸, cabendo aos demais, inelutavelmente, o mesmo destino: o fracasso, a derrota, o desânimo de não ter vencido.¹⁹ Para ele, o Estado não deve, em hipótese alguma, patrocinar qualquer espécie de política social, eis que a caridade torna os pobres dependentes e sem nenhuma vontade de trabalharem. Segundo o economista austríaco

[...] quanto mais o capitalismo progride e a riqueza aumenta, mais suficientes se tornam os recursos empregados na caridade. Por um lado, as pessoas estão mais dispostas a fazer doações, à medida que seu próprio bem-estar aumenta. Por outro lado, o número de necessitados diminui concomitantemente. (MISES, 1995, p. 842/843).

Constata-se que a tese de Von Mises não foi verificada na trajetória histórica do capitalismo, tendo em vista que este não conseguiu resolver suas contradições internas a exemplo da miserabilidade, da pobreza e da exploração de parcela significativa de seus cidadãos.

¹⁷ Embora, contraditória e paradoxalmente, este Estado Mínimo tenha que se maximizar, eis que somente um Estado forte poderá implantar estas políticas. Prova disso é a visível e assumida postura “socorrista” vigente, em decorrência da crise nos sistema financeiro mundial desencadeada a partir da explosão dos títulos imobiliários norte-americanos, em que os Estados liberam vultuosas quantias a bancos privados falidos, ao investimento imobiliário e à construção civil, somente para citar os exemplos mais corriqueiros. A contradição entre o modelo neoliberal e o auxílio ora vindicado por estes é evidente, conforme observa Carvalho da Silva, membro do Partido Comunista Português. Segundo Carvalho da Silva, a crise atual é expressão do descalabro do neoliberalismo e de contradições do próprio capitalismo, algumas insanáveis no próprio sistema (SILVA, 2008, p. 8).

¹⁸ Como percebe Alceu Ferraro (1999), esta teoria da sobrevivência dos mais aptos, em se aplicando esta análise aos fatos sociais, não é de Darwin, mas sim de Herbert Spencer. “Como o que vingou”, explica o autor, “[...] foi o termo darwinismo social e não spenciarismo social, parece haver uma tendência a inverter a relação entre Darwin e Spencer neste particular” (FERRARO, 1999, p. 23).

¹⁹ Percebe-se, atualmente, quando o desemprego estrutural deixa milhares de trabalhadores sem a mínima possibilidade de recolocarem-se no mercado de trabalho, este sentimento de culpa alojar-se enquanto explicativo de uma dada realidade conjuntural. Em outras palavras, o capitalismo, em seu estágio neocolonialista, retira de si qualquer responsabilidade pela falta de postos de trabalhos – inclusive pela extinção de inúmeros deles, face à mecanização e à informatização do processo produtivo – incrustando este sentimento de culpa nos “fracassados”. Estes, por sua vez, passam a reciclarem-se cada vez mais, sendo criados, para tanto, inúmeros programas de qualidade total e programas similares. Se não conseguirem emprego, é por sua única responsabilidade. O que não dizem, como observa Robert Castel (1998), é que o desemprego passa a atingir, de forma avassaladora, aqueles trabalhadores até então bem remunerados, que exerciam postos intermediários de trabalho, tendo em vista o processo de informatização que suprime suas atividades.

Milton Friedman²⁰, por seu turno, apregoou o chamado “capitalismo competitivo”, em que se teria a “[...] organização da maior parte da atividade econômica por meio da empresa privada, operando num mercado livre.”(FRIEDMAN, 1998, p. 13). Condenou, com veemência, o sistema público de seguros sociais, caracterizando esses como assistencialistas e responsáveis pelo aumento do déficit público. Segundo Friedman, “[...] cada pessoa deveria ser solicitada a pagar sua própria anuidade; deveria ser permitido aos indivíduos comprar uma anuidade de firmas privadas” (FRIEDMAN, 1998, p. 164). Isto porque o imprevidente, segundo o monetarista da Escola de Chicago, não é somente um problema social para si, mas também para a sociedade que paga, em última análise, essas quotas do seguro. Logo, “[...] obrigá-lo a comprar uma anuidade fica justificado não pelo seu próprio bem, mas pelo bem de todos nós” (FRIEDMAN, 1998, p. 168).

A mensagem de Friedman não causa estranheza, sendo este o argumento utilizado pelo governo brasileiro quando da Reforma da Previdência, chegando, inclusive, a forçar Emenda Constitucional neste sentido²¹, privatizando, de forma indireta, o sistema previdenciário oficial.²² A concepção defendida por Friedman é forçosamente individualista, não existindo nenhum elo de solidariedade entre os cidadãos. Pode-se constatar esta assertiva quando este economista analisa a questão previdenciária dos Estados Unidos da América²³, cujas passagens são citadas a seguir:

A desativação progressiva da Previdência Social eliminaria seu atual efeito de desencorajar a criação de empregos e, assim, significaria maior renda nacional corrente. Elevaria a poupança pessoal e conduziria a taxa mais alta de formação de capital e a um crescimento mais rápido da renda. Estimularia o desenvolvimento e expansão de planos de pensões privados e reforçaria a segurança de numerosos trabalhadores. [...] O que nove em dez trabalhadores estão fazendo é pagar

²⁰ Deste autor, destacaram-se duas importantes obras: *Capitalismo e Liberdade* e *Liberdade de Escolher: o novo liberalismo econômico*, sendo esta última escrita juntamente com sua esposa, Rose Friedman. Sabe-se que Milton Friedman assessorou de perto o ditador Augusto Pinochet, implantando no Chile, na década de 1980 a primeira experiência neoliberal de que se tem notícia. O Chile, diga-se de passagem, seguiu à risca os ensinamentos de Friedman, vindo o Estado a desfazer-se de suas empresas estatais, privatizando seu sistema previdenciário, entre outros.

²¹ Emenda Constitucional nº 13, de 21 de agosto de 1996. Segundo esta EC, que alterou o artigo 192 da Constituição Federal de 1988, ficou autorizado o funcionamento de estabelecimentos de seguro, resseguro, bem como de previdência e capitalização, podendo estes atuarem em nosso mercado financeiro, capitalizando as contribuições dos segurados.

²² Assim o fez porque deixou de efetivar, na prática, a Previdência Social Complementar Oficial, obrigando quem desejar aposentar-se acima do teto dos dez salários-de-referência, pouco menos que dez salários mínimos, a pagar o complemento via seguradora privada. Ao que tudo indica, os neoliberais brasileiros aprenderam bem a lição de Milton Friedman.

²³ O plano privatista esboçado por Friedman preconiza que a “máquina administrativa da Previdência Social fosse imediatamente desmontada”, para utilizar suas próprias palavras, parece estar sendo seguido à risca pelos neófitos do livre-mercado no Brasil.

contribuições para financiar pagamentos a pessoas que não trabalham. O trabalhador individual não está ‘obtendo’ proteção para si mesmo e sua família no sentido em que uma pessoa que contribui para um sistema de seguro privado. (FRIEDMAN, 1980, p. 130).

Percebe-se, pela leitura dessas citações, que Friedman instiga o descontentamento dos cidadãos/segurados com o sistema público, ressaltando seus pontos negativos, instigando o conjunto da sociedade a uma concepção extremamente ideológica: a de que o sistema de seguro público não funciona, ao contrário do sistema privado, eficaz e seguro.²⁴

Nota-se, ainda, que este economista faz uma confusão intencional entre seguro e seguridade social. Isto porque a seguridade abrange o seguro propriamente dito, ou seja, os benefícios, fruto das contribuições dos segurados, a saúde e a assistência social. Essa última que prescinde do elemento “contribuição”, não pode ser abarcada dentro da primeira, muito embora as três expressões da proteção social formem o que se denomina de seguridade social. Por isso, quando Friedman aduz que alguns trabalhadores contribuem, enquanto outros não trabalham e gozam dos mesmos benefícios, induz o leitor menos apercebido a um crasso erro, quiçá, intencional e ideológico.²⁵

Para completar a tríade dos pensadores neoliberais que fornecem um arcabouço teórico das principais idéias defendidas por este movimento, será enfocado, sucintamente, o pensamento de Friedrich Augusto Von Hayek. Este economista, também recebedor do Prêmio Nobel de Economia, escreveu um “panfleto político de ocasião”, como ele próprio o denominou, cujo nome é altamente sugestivo: *O Caminho da Servidão*.

Neste panfleto, Hayek preconiza o retorno ao liberalismo clássico uma vez que o socialismo, o coletivismo e o Welfare State são considerados como experiências utópicas. Por isso o título do seu panfleto político, eis que a humanidade, com estas experiências de sociedade, estava trilhando o caminho da servidão, devendo, a partir de então, buscar outros caminhos, representados pelo livre mercado (auto-regulador), Estado não-intervencionista.

²⁴ A recente falência das Cajas no Chile e Paraguai, somente para citar dois países latino-americanos que adotaram o modelo previdenciário privatista, à base da capitalização individual, dão conta da insegurança que os trabalhadores-poupadores possuem. No caso específico do Chile, o governo assegura, em caso de falência ou insolvência das administradoras destes fundos, um salário mínimo legal para cada participante, frustrando a expectativa daqueles que contribuíram, arduamente, sobre uma faixa salarial maior.

²⁵ Prova desta mensagem ideológica é notória quando Friedman prega a privatização do sistema previdenciário como forma de aumentar a poupança individual, resolvendo o problema do desemprego, eis que esta poupança privada estimularia a economia e a expansão dos planos de pensões privados (FRIEDMAN, 1980, p. 130).

Estas idéias não são novas como se apresentam, somente não tinham tido um momento de glória como têm na atualidade, servem para descortinar o horizonte em que se situa o Estado Contemporâneo, extremamente fragmentado em suas funções.²⁶ Justifica-se como objeto deste estudo a análise do constitucionalismo, cujo nascedouro coincide com o nascimento do Estado Moderno (este que, por sua vez, já não é mais o mesmo, buscando a sua forma, cuja imagem no espelho ainda não podemos precisar) e, conseqüentemente, com o direito enquanto fenômeno sociocultural e expressão desse determinado momento.

É dentro deste contexto, de império autoritário do neoliberalismo que será analisado, adiante, o processo constituinte, que culminou na elaboração da Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988, avaliando não somente o processo em si, mas o seu resultado sob o ponto de vista das conquistas e dos direitos sociais dos trabalhadores.

Por outro lado, investiga-se, também, as condições de possibilidade deste Estado Democrático de Direito, notadamente quando, no caso brasileiro, não houve um Estado de Direito propriamente dito, uma vez que

A experiência histórica da sociedade brasileira é marcada pela realidade brutal da violência, do autoritarismo, da dominação, da injustiça, da discriminação, da exclusão, enfim, da falta do direito. É assim que o nosso não tem sido um Estado de direito. Ele sempre foi, sob as mais variadas formas, um Estado de fato, onde as decisões são tomadas e implementadas sob o império da força e da dominação. Não é um agenciador dos interesses coletivos e muito menos dos interesses dos segmentos mais fracos da população que constitui sua sociedade civil. Na verdade, as relações de poder no interior da sociedade brasileira continuam moldadas naquelas de tipo escravocrático que a fundaram, aquelas do tipo ‘casa grande e senzala’, metáfora que é, na verdade, descrição científica. (SEVERINO in BRZEZINSKI, 2000, p. 59).

²⁶ Esta questão do Estado e suas novas funções mereceria um tópico a parte para ser melhor estudada. Este, entretanto, não é o objeto de investigação. É forçoso reconhecer, porém, que este novo arquétipo de Estado, ainda não desenhado, influenciará sobremaneira no Direito, em geral e nos Direitos Sociais, em particular. Como captou Immanuel Wallerstein, a ideologia liberal prometia às “classes perigosas” (aqui sinônimo de classes populares, mais empobrecidas), quase que um paraíso na terra: bons salários, direitos sociais e garantias individuais, pleno emprego, aposentadoria etc. Estas classes, observa Wallerstein, “[...] desistem da sua fé nos estados, não somente no Estado em mãos dos ‘outros’, mas em todo Estado. Tornam-se muito cínicas no que diz respeito aos políticos, aos burocratas e também aos líderes ditos revolucionários. Começam a abraçar um antiestatismo radical. É quase como querer fazer sumir os estados que não inspiram confiança alguma. Pode-se ver essa atitude em toda parte, no Terceiro Mundo, no mundo ex-socialista, bem como nos países centrais. Nos Estados Unidos, tanto quanto no México” (WALLERSTEIN in GENTILI, 1999, p. 242-243).

Além disso, o Estado de Bem-Estar Social, como ocorreu na maioria dos países europeus, não se instalou em nosso meio. Indício disso é o fato de a Constituição Federal de 1988 ter acenado para algumas facetas deste tipo de Estado, tendo sido logo rechaçada após a sua promulgação em 05/10/88, sob o argumento da inviabilidade de seu cumprimento, sob pena de tornar o Brasil ingovernável. Não é a esmo que, passados menos de vinte anos de sua promulgação, têm-se mais de cinquenta emendas constitucionais até o presente momento, retalhando e perpassando o Texto Maior²⁷.

Este fato, por mais que passe despercebido é de grande relevância para a nossa análise. Isto porque, se na Europa o Estado de Bem-Estar Social passou a ser fragmentado²⁸, a partir dos anos 1970, aqui, sequer chega-se a vivenciá-lo, de modo que a retirada de direitos, assim como os demais processos de desintegração e desregulamentação do mercado de trabalho, é brutal (como se pretende demonstrar no decorrer desta Tese).

Neste sentido, a preocupação em analisar a viabilidade do Estado Democrático de Direito, o que torna, ainda, mais difícil a sua faticidade entre nós, pelas razões acima apontadas, o que se agrava no trato dos direitos sociais previdenciários (como se verá adiante).

²⁷ Deixa-se de perceber que “[...]é preciso uma Constituição forte para avançar na democracia, sendo esta um limite para a globalização selvagem” (LOBATO, 2004).

²⁸ É neste sentido que se compreende a chamada “sociedade do risco”, tão bem posta por François Ost: “[...] a sociedade assistencial desagrega-se, a ciência e a lei são atingidas pela dúvida, o mercado e a privatização triunfam, ao mesmo tempo que o medo regressa. A ‘sociedade do risco’ toma então o lugar do Estado-providência [...]” (OST, 1999, p. 337).

1.2 NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Se o Estado de Direito²⁹, antecessor do Estado Democrático de Direito, representou um inegável avanço nas relações sociais entre os cidadãos e Estado³⁰, notadamente, porque colocou um freio na vontade do soberano, não se duvide que se trata de “um ideal político de toda a Humanidade” (DALLARI, 2001). Este modelo de Estado, porém, deve avançar na superação da democracia formal, de modo que a participação da sociedade seja determinante das regras e da própria razão de sua existência. É neste sentido o magistério de Dalmo Dallari quando afirma que “[...] o Estado Democrático é um ideal possível a ser atingido, desde que seus valores e sua organização sejam concebidos adequadamente” (DALLARI, 2001, p. 304).

Pode-se afirmar, destarte, “[...] que a idéia de Estado Democrático de Direito, como o próprio tema da Democracia, passa pela avaliação da eficácia e legitimidade dos procedimentos utilizados no exercício de gestão dos interesses públicos e sua própria demarcação [...]” (LEAL, 2001, p. 212).

Não se pode olvidar que o “[...] pressuposto do estado democrático de Direito brasileiro funda-se no princípio da dignidade da pessoa humana” (BRAUNER in BATISTA, 2003, p. 123), o que vale dizer que todas as políticas públicas planejadas a partir da Carta Constitucional de 1988 devem considerar a pessoa humana como centro.

Por outro lado, não se desconhece a importância dos direitos sociais, especialmente aqueles articulados com a Previdência Social brasileira, a importância dos trabalhos pré-constituente que originou a Carta Magna de 1988.

Muito embora grande parte da crítica tenha nomeado a designação do Estado Democrático de Direito como um princípio constitucional a ser perseguido como uma mera utopia, no sentido negativo que esta expressão comporta, trata-se mesmo de um ideal utópico,

²⁹ Muito embora já se tenha alertado, na esteira do pensamento de Joaquim Severino (1997) a possibilidade de, no caso do Brasil, não se ter sequer conhecido o Estado de Direito, tendo em vista a não observância dos mezinhos princípios deste tipo de Estado entre nós: a obediência aos regramentos jurídicos, o respeito as normas instituídas, especialmente aos direitos humanos e à cidadania.

³⁰ Acredita-se tal como Rogério Leal, que “[...] apesar de todas estas características que podemos evidenciar no Estado de Direito, ele vai trazer alguns traços importantes de Estado Constitucional de Direito que podem ser apresentados de acordo com Ollero: (a) legalidade da Administração Pública, estabelecendo-se os recursos e mecanismos de controle correspondentes; (b) reconhecimento e garantia dos Direitos Humanos que passam a figurar como Direitos Fundamentais uma vez que se incorporam em muitos textos constitucionais; (c) controle de constitucionalidade das leis como garantia frente ao despotismo do Legislativo”. (LEAL, 2001, p. 67).

em seu sentido construtivista e criador. É, sem dúvidas, algo a ser buscado, construído, planejado.

De outro lado, cabe lembrar que existe uma tensão e contradição permanente entre o Estado Liberal e o Estado de Direito que ora se trata como Democrático. Isso porque “O Estado liberal legaliza direitos, sem, no entanto conseguir assegurar a sua materialidade”, de modo que “[...] a separação entre a sociedade civil, como espaço da reprodução material-econômica, e o Estado de direito, definidor de procedimentos formais, traz consigo simultaneamente a libertação do indivíduo e a desigualdade social.” (SOBOTTKA in FLICKINGER, 2000, p. 91).

De qualquer modo, insta trazer um pouco do debate ocorrido no final da década de 80. No século passado, quando houve dois grupos – e seus respectivos pensamentos bem distintos – de um lado os liberais, que defendiam a livre iniciativa e endeusavam o “mercado”, sem nenhuma preocupação com os direitos sociais e, de outro, um grupo minoritário em quantidade, porém melhor articulado, que buscava agregar à Constituição valores aquém do individualismo liberal.

É preciso investigar, portanto, como este ideal de Estado Democrático de Direito restou inscrito na Carta Constitucional de 1988, como um ideal utópico da sociedade brasileira, após duas décadas de ditadura militar. E mais: ver-se-á que, tão logo fora promulgada a CF/88, deslanchou um processo de desmonte dos direitos nela inscritos, de modo a fragmentar e desregulamentar o Texto Constitucional, ao invés de haver um processo de concretização dos direitos consagrados na CF/88.

Com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte (1986), houve o embate de duas posições política-ideológica-jurídica bem distintas, de um lado representadas pelos “comunitários” e, de outro, pelos “conservadores.”³¹

³¹ Vale conferir a obra de Gisele Cittadino (2000), em que a autora faz uma análise minuciosa do embate travado por estes dois grupos, genericamente agrupados, apontando as razões pelas quais a nossa Constituição Federal resultou em uma constituição procedimental, principiológica e comunitária.

A Constituição, nascida deste processo conflituoso que data desde o ano de 1982, quando da campanha das “diretas-já” e por uma Assembléia Nacional Constituinte exclusiva, somente para estes fins, como defendia o consagrado jurista Raimundo Faoro, é fruto de várias décadas de lutas travadas no ínsito da sociedade brasileira. Como aponta Cittadino:

A emergência, nos anos 70, dos movimentos de defesa dos direitos humanos, especialmente dos direitos relativos à vida e à integridade física daqueles que lutavam contra o regime autoritário que se abateu sobre o País; a luta, na primeira metade dos anos 80, pela reconquista dos direitos de participação política; a efetiva participação, na segunda metade dos anos 80, de diversos setores organizados da sociedade civil no processo constituinte do qual decorreu a Constituição de 1988; as freqüentes denúncias, a partir dos anos 90, das violações dos direitos fundamentais das camadas populares [...] tudo isso faz com que a linguagem dos direitos seja definitivamente incorporada ao debate político e ao ordenamento jurídico brasileiros. (CITTADINO, 2000, p. 11).

A vitória do grupo considerado “progressista”, em que se agrupavam os juristas denominado por Gisele Cittadino de “comunitários”³², propiciou o nascimento de uma Constituição garantista, dirigente, programática.³³

Aliás, o caráter jurídico das normas programáticas, ou seja, aquelas que dependem da vontade essencialmente do Executivo para serem concretizadas, parece ser a grande questão do constitucionalismo contemporâneo, até mesmo para que se possa responder à curial colocação que estas normas são inexequíveis. Supõe-se que Bonavides responde com clareza a esta questão, quando alega que:

Reconstituir o conceito de Constituição, inculcar a compreensão da Constituição como lei ou conjunto de leis, de sorte que tudo no texto constitucional tenha valor normativo, é a difícil tarefa que se depara à boa doutrina constitucional de nosso tempo. Sem embargo do debate doutrinário que ainda se possa ferir, a corrente de idéias mais idôneas no Direito Constitucional contemporâneo parece ser indubitavelmente aquela que, em matéria de Constituição rígida, perfilha ou reconhece a eficácia vinculante das normas programáticas. [...] Atribuindo-se eficácia vinculante à norma programática, pouco importa que a Constituição esteja ou não repleta de proposições desse teor, ou seja, de regras relativas a futuros comportamentos estatais. O cumprimento dos cânones constitucionais pela ordem jurídica terá dado um largo passo à frente. Já não será fácil com respeito à

³² Tendo como principais expoentes os seguintes nomes: Paulo Bonavides, José Afonso da Silva, Carlos Roberto Castro, Dalmo Dallari e Fábio Konder Comparato.

³³ Todos estes atributos, que podem ser aliados a outros como Constituição-quadro, Constituição-aberta, principiológica, bem como os direitos sociais, trazem em si uma característica comum, qual seja, a idéia de priorizar os direitos humanos e fundamentais, bem como os sociais, de modo que o círculo de intérpretes da Constituição aumentem sensivelmente (Peter Häberle), ganhando a dimensão da sociedade, tendo o cidadão comum um papel relevante nesta nova hermenêutica. E mais: traz, em si, uma série de direitos a serem implementados programaticamente.

Constituição tergiversar-lhe a aplicabilidade e eficácia das normas como os juristas abraçados à tese antinormativa, os quais, alegando programaticidade de conteúdo, costumam evadir-se ao cumprimento ou observância de regras e princípios constitucionais. (BONAVIDES, 1997, p. 210-211).

Não restam dúvidas de que o texto constitucional foi permeado de normas programáticas, dependendo, no mais das vezes, das ações concretas do Executivo e do Legislativo para serem concretizadas materialmente. Segundo aponta Rogério Gesta Leal, “[...] as garantias e os direitos sociais conquistados e elevados à norma constitucional, não podem ficar relegados em uma região ou conceituação meramente cumpridas pelo legislador infraconstitucional, mas impõe-se uma vinculação direta e orgânica frente aos poderes instituídos.” (LEAL, 2000, p. 72).

De outra maneira, o caminho seguido foi o de enveredar pela reforma da Constituição, sob a alegação de que esta é inaplicável, podendo dar margem a ingovernabilidade. Este tem sido, diga-se de passagem, o argumento mais corriqueiro dos últimos governos e de seus séqüitos.³⁴ Parece que cada governo, uma vez empossado no poder, deverá moldar a Constituição a seu bel prazer. Não se cogita, pelo menos em nosso caso específico, da manutenção dos princípios constitucionais com a adequação dos governos à Constituição vigente.

Perde-se de vista, nessa concepção, o caráter pétreo das normas constitucionais, tornando-se vulnerável aos sabores do poder então dominante, e o que é bem pior, retira-lhe a força imperante da Constituição. Cabe citar, neste sentido, os ensinamentos de Konrad Hesse³⁵:

A Constituição jurídica logra conferir forma e modificação à realidade. Ela logra despertar ‘a força que reside na natureza das coisas’, tornando-a ativa. Ela própria converte-se em força ativa que influi e determina a realidade política e social. Essa força impõe-se de forma tanto mais efetiva quanto mais ampla for a convicção sobre a inviolabilidade da Constituição, quanto mais forte mostrar-se essa convicção entre os principais responsáveis pela vida constitucional. Portanto, a intensidade da força normativa da Constituição apresenta-se, em primeiro plano, como uma questão de vontade de Constituição (Wille zur Verfassung). (HESSE, 1991, p. 24).

³⁴ Por isso, ao invés de implementar políticas públicas para aperfeiçoar a exploração de recursos minerais, por exemplo, o caminho mais fácil e irresponsável, é desfazer-se desse mister, atribuindo esta função para a iniciativa privada. Assim ocorreu com a telefonia, com o fornecimento de luz, água, com as rodovias, etc. E o mesmo ocorre, como se verá, com os Direitos Sociais, numa privatização indireta de nosso sistema previdenciário e dos direitos trabalhistas, a partir de sua desregulamentação.

³⁵ Acredita-se que o principal mérito deste trabalho de Konrad Hesse nesta pequena, porém significativa obra, fruto de sua aula inaugural na Universidade de Freiburg – RFA, no ano de 1959, foi o de destacar a importância da Constituição enquanto força imperativa, ao contrário do apregoado por Lassalle que entendia ser a Constituição nada mais que um “pedaço de papel”.

Retornando ao processo constituinte, resta incontestado a sua legitimidade, apesar de ter sido vencida a proposta da eleição de parlamentares para esse fim, extinguindo-se o mandato logo cumprido o processo, resultando que os mesmos congressistas a erigir o texto constitucional de 1988, continuaram seus mandatos. Esta legitimidade ganhou reforço na considerável participação da sociedade civil, seja através dos sindicatos e das associações de classe, seja através de iniciativas populares, algumas um tanto quanto isoladas, seja por meio dos partidos políticos, notadamente os do campo considerados de esquerda etc.

Foi justamente esta luta travada entre os “progressistas” e os “conservadores”, para tomar emprestada a construção de Cittadino,³⁶ com a vitória do primeiro grupo, que propiciou a inscrição no texto constitucional de princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, tais como a soberania, a cidadania, a elevação da dignidade da pessoa, o pluralismo político e os valores sociais do trabalho (cf. art. 1º da CF/88). E mais: esta República tem como objetivos precípuos a erradicação das desigualdades sociais, a redução das diferenças sociais, o término da marginalização, com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na qual o bem de todos seja promovido, sem quaisquer formas de discriminação (cf. art. 2º e seus incisos).

De outro modo, afigura-se como de maior importância o princípio da aplicabilidade imediata das normas que definem os direitos fundamentais, dentre os quais, indubitavelmente, os direitos sociais, contidos no artigo 5º, parágrafo 1º, da CF/88.

Para os fins colimados nesta Tese, parte-se do pressuposto que “[...] todos os direitos fundamentais constantes do Catálogo (arts. 5º a 17), bem como dos localizados em outras partes do texto constitucional e nos trabalhos internacionais” (SARLET, 2004, p. 225), tem sua aplicação imediata e direta.

Com efeito, os direitos sociais, inclusive os prestacionais, fazem parte dos direitos de defesa, de modo que

³⁶ Esta autora conclui que a vitória dos “progressistas” deveu-se ao fato de que seus componentes foram mais eficazes, com ações bem orientadas, enfim, melhor organizados em suas pretensões. (CITTADINO, 2000, *Op.cit.*, especialmente o Capítulo I).

Costumam ser positivados sob a forma de normas programáticas, normas-objetivo, imposições legiferantes mais ou menos concretas, enfim, de tal forma a exigir – ao menos em princípio – uma interposição do legislador para que venham a adquirir sua plena eficácia e aplicabilidade. (SARLET, 2004, p. 252).

Por conseguinte, não somente no que refere aos princípios e direitos fundamentais, houve um significativo avanço, uma vez que no Capítulo II, sobre os Direitos Sociais, encontra-se uma série de medidas que igualam os trabalhadores rurais aos urbanos, seguindo, certamente, os princípios norteadores da República Federativa. O próprio artigo 6º, da CF/88, elege como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia (direito este acrescido pela Emenda Constitucional nº. 26, de 14/02/2000), o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social aos desamparados. Manteve, outrossim, uma discriminação com os trabalhadores domésticos³⁷, muito embora estes tenham tido vários direitos inusitados na Lei nº 5.859, de 11/12/1972, que regulou esta profissão, tais como: salário mínimo mensal, repouso semanal, irredutibilidade de salários, décimo terceiro salário anual, férias com o acréscimo de 1/3, dentre outros.

No que diz respeito aos trabalhadores rurais, historicamente marginalizados³⁸, o texto constitucional de 1988 levou a sério o propósito de diminuir as diferenças regionais e sociais, estatuidando, no artigo 7º: “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que

³⁷ Na verdade, o trabalho doméstico, mesmo após a extensão de alguns direitos comuns a outros trabalhadores, conforme exposto no parágrafo único do art. 7º, da CF/88, não ganhou o status de trabalho propriamente dito. Tanto é verdade que se discute, em pretórios se o período de férias do empregado doméstico é de vinte ou trinta dias, eis que não restou expresso, na Constituição, o período exato de dias. Esta controvérsia, pensa-se totalmente descabida, tendo em vista o sentido do texto constitucional de acabar com as diferenças, inclusive as relacionadas com o trabalho, demonstra bem a dimensão desta discriminação ao trabalho doméstico, passado mais de uma década da promulgação da CF/88. O principal objetivo da categoria, por sua vez, não foi albergado no texto constitucional, que era a fixação da jornada de trabalho (cf. previsto no art. XIII da CF/88). Por isso, esta gama imensa de trabalhadores, composta basicamente por mulheres – e pobres -, possui, no mais das vezes, jornadas de trabalho similares às dos obreiros nas minas de carvão quando da Revolução Industrial, ou seja, 12h ou mais de labor diário, sendo pouco respeitável, ainda, a folga dominical ou em outro dia da semana. Isso sem adentrar-se na dupla jornada, no caso das mulheres, que trabalham como domésticas e, em seus lares, repetem esta mesma operação, na maioria das vezes sem a contribuição de seus companheiros.

³⁸ A legislação, em termos de Direitos Sociais, sempre discriminou o trabalhador rural, tendo em vista a proteção dos interesses das oligarquias rurais. Foi assim quando da primeira manifestação concreta, em termos legislativos, com a lei do Deputado Eloy Chaves, de 1923, cujos benefícios foram dados somente ao setor ferroviário, garantindo a exportação do café e arrefecendo a luta desta categoria. Foi assim com a reunião das leis esparsas, já existentes, quando da promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho, através do Decreto-lei nº 5.432, de 01/05/1943, com ares de benesses do governo de Vargas. Como aponta Vicente de Paula Faleiros “durante todo seu primeiro governo” –referindo-se ao governo varguista – “[...] não houve nenhuma legislação salarial, e praticamente, nenhum seguro social aos trabalhadores rurais. Apesar disso os discursos dos dirigentes políticos do país estavam cheios de elogios à dedicação e ao trabalho desses trabalhadores. Os interesses da oligarquia foram mantidos, o que confirma a nossa hipótese a propósito da oposição da oligarquia a toda legislação social. É necessário lembrar que os camponeses estavam completamente submetidos à oligarquia, isolados de todo espaço político e de representação” (FALEIROS, 1995, p. 134).

visem à melhoria de sua condição social”. A redação deste artigo é singela, porém objetiva, não restando dúvidas quanto ao direito dos trabalhadores rurais nos trinta e quatro direitos que se seguem. No último artigo, o legislador constituinte iguala os direitos dos trabalhadores com vínculo empregatício aos dos trabalhadores avulsos.

Desta forma, os trabalhadores rurais, cuja profissão foi regulamentada pela Lei nº 5.889, de 08/06/1973, passaram a ter garantido o recebimento do salário mínimo mensal; o direito de serem indenizados em caso de despedida imotivada, inclusive com direito de receber a parcela dos 40% sobre o FGTS; o seguro-desemprego; os depósitos fundiários, a cargo do empregador; férias com 1/3 e as gratificações natalinas anuais, o salário-família etc.

O principal direito, pelo que se pode observar, consistiu na limitação/fixação da jornada de trabalho destes trabalhadores em 44 horas semanais, a exemplo do que vinha ocorrendo com os trabalhadores urbanos³⁹.

Em relação aos direitos sociais relativos à seguridade social, encontra-se na Constituição Federal de 1988, em seu texto primitivo, um avanço considerável rumo à construção de um Estado Democrático de Direito, aspirando às concepções defendidas no Welfare State, pelo menos no plano teórico.⁴⁰

Nos Direitos Sociais concernentes à Previdência Social, por sua vez, vislumbra-se uma posição contrária à corrente majoritária, representada pelos neoliberais, que primava pela privatização,⁴¹ mantendo-se o sistema público, de acesso universal, como obrigatório. Veja-

³⁹ A limitação da jornada laboral de quarenta e quatro horas semanais passou a inibir a sede e ganância dos empregadores rurais, tendo em vista a longa jornada de trabalho a que estes trabalhadores eram submetidos, sem, inclusive, a folga semanal, preferencialmente aos domingos (outro direito consagrado na CF/88, cf. lê-se no artigo em comento, inc. XV). Algumas destas conquistas foram soterradas pelas Emendas Constitucionais que se seguiram.

⁴⁰ No artigo 196 restou o compromisso do Estado com a saúde, ficando consignado que “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”. O que ocorreu, na prática, foi um descompromisso do Estado com as questões atinentes à saúde da população, obrigando a classe média, principalmente, a socorrer-se nos planos de saúde patrocinados pela iniciativa privada. Os elevados numerários arrecadados a título de IPMF e, após, de CPMF, não cumpriram com o intuito pelo qual foram instituídos.

⁴¹ Cf., neste sentido, nosso trabalho denominado *A Previdência Social no Ideário Neoliberal: os caminhos que conduzem à privatização do modelo brasileiro* (Dissertação de Mestrado), Escola de Serviço Social da UCPel, Mestrado em Desenvolvimento Social, 2000), em que se analisa a propensão, defendida por inúmeros intelectuais brasileiros, de privatizar o sistema previdenciário de nosso país.

-se, por oportuno, a redação do artigo 201 da CF/88, e alguns de seus principais incisos e parágrafos⁴².

Art. 201 – A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:[...]

V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202.

[...]

§ 2º. É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§3º. Todos os salários de contribuição considerados no cálculo do benefício serão corrigidos monetariamente.

[...]

§ 5º. Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

[...]

§ 8º. É vedado subvenção ou auxílio do Poder Público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.

A possibilidade de o homem também receber a pensão por morte quando do óbito da segurada, veio confirmar a igualdade entre homens e mulheres exposta amplamente no artigo 5º, da Carta Magna. Até então, apenas a mulher recebia a pensão por morte do segurado, não gerando o referido benefício caso falecesse. A Previdência Social, através do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), somente cumpriu o mandamento constitucional a partir da promulgação da Lei nº 8.213, de 24.7.91, alegando ser carecedor de regulamentação os incisos do artigo 201.⁴³

O maior avanço, em termos de Direitos Sociais dos trabalhadores, especialmente no caso dos rurais, foi a fixação do piso salarial, ficando vedado constitucionalmente o recebimento de salários em valores menores que o salário mínimo legal. Com efeito, em se tratando dos aposentados (as) rurais, o valor recebido em seus benefícios era de 50% (cinquenta por cento) do salário mínimo, em caso de aposentadoria e 30% (trinta por cento)

⁴² Nos artigos citados, manteve-se a redação original do texto constitucional de 1988, sem as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais que se seguiram. No próximo tópico, em que se abordam estas mudanças, far-se-á um contraponto com o texto primeiro e o atual, apontando os retrocessos que se entende ter havido.

⁴³ A construção jurisprudenciaría foi se firmando no sentido da auto-aplicabilidade dos incisos do artigo 201, da CF/88, forçando entendimento neste talvegue, como observa-se no julgado ora transcrito: “BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 5. Turma. PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE DA ESPOSA. ÓBITO OCORRIDO APÓS A CF-88 E ANTES DA LEI 8213/91. AUTO-APLICABILIDADE DO ART. 201, V, DA CF. O óbito da esposa filiada à Previdência Social, ocorrido antes do advento da Lei 8.213/91 e após a CF/88, gera o direito à pensão por morte de seu cônjuge. É auto aplicável o art. 201, V, da CF/88, conforme precedente da 3ª Seção desta Corte. (Apelação Cível nº 510089/RS (200171050004149), 5ª Turma do TRF da 4ª Região, Rel. Juiz Paulo Afonso Brum Vaz. j. 07.05.2003, unânime, DJU 21.05.2003, p. 766).

quando da pensão por morte⁴⁴. Aliás, a Previdência Social, através de seu órgão gestor, o INSS, mais uma vez insurgiu-se contra esta garantia constitucional, vindo a ser vencida nas ações aforadas, com a decisão final do STF, apontando a auto-aplicabilidade dos §§ 5º e 6º, do art. 201, da CF/88⁴⁵.

A Carta Magna de 1988 contemplou outra garantia importante. Trata-se do princípio da correção das últimas trinta e seis contribuições, incidentes para a montagem da Renda Mensal Inicial (RMI) dos benefícios previdenciários. A redação do art. 202, da CF/88, tendo em vista a desconstitucionalização deste princípio, como se verá no tópico seguinte:

O princípio consagrado no art. 202 visou corrigir uma distorção histórica na concessão e manutenção dos benefícios previdenciários, tendo em vista que o sistema adotado até então era de corrigir as vinte e quatro contribuições dentro das trinta e seis e somente somar as últimas doze. Justamente as últimas doze que eram as mais corroídas pelo processo inflacionário.⁴⁶

É neste contexto que a Constituição deve adequar-se aos “novos tempos”, ficando nas entrelinhas quais “tempos” são estes, que sobrevieram as sucessivas reformas ao texto constitucional que se passa a investigar, tendo em vista a perspectivação dos direitos sociais de previdência social ora pesquisado.

⁴⁴ Valores estes constante na Lei Complementar nº 11, de 25.5.71, ficando vedado, inclusive, a percepção de aposentadoria a mais de um componente da unidade familiar (cf. par. Único do art. 4º, da referida LC nº 11/71).

⁴⁵ Cf., neste sentido, o julgado que segue: “BRASIL. Supremo Tribunal Federal. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO: CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 201, § 5º e § 6º: AUTO-APLICABILIDADE. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR. OFENSA REFLEXA. I. As normas inscritas nos §§ 5º e 6º, do art. 201, da Constituição Federal, são de eficácia plena e aplicabilidade imediata. O disposto no § 5º do art. 195 da Lei Maior e nos artigos 58 e 59, ADCT, não lhes retira a auto-aplicabilidade. II. O exame da natureza jurídica do benefício previdenciário auxílio-suplementar não prescinde do exame da Lei 6.367/76, que o instituiu. Ofensa reflexa ao texto constitucional. III. Agravo não provido. (Ag. Reg. no Agravo de Instrumento nº 396695/RJ, 2ª Turma do STF, Rel. Min. Carlos Velloso. j. 02.12.2003, unânime, DJU 06.02.2004).

⁴⁶ O extinto Tribunal Federal Regional, através da Súmula nº 260, abriu o caminho para a postulação, via judicial, da revisão dos benefícios previdenciários. Veja-se o seu teor: “No primeiro reajuste do benefício previdenciário, deve-se aplicar o índice integral do aumento verificado, independentemente do mês da concessão, considerado, nos reajustes subsequentes, o salário mínimo então atualizado”. A Previdência Social, sempre reticente quanto ao cumprimento dos princípios constitucionais, não cumpriu de imediato o disposto no art. 202, alegando, justamente, não ser auto-aplicável, uma vez que consta no artigo a expressão “nos termos da lei”. Chamado a dirimir a controvérsia, o Poder Judiciário foi uníssono no sentido de que a lei, a que se refere o artigo, é a já existente, sendo prescindível a regulamentação do dispositivo. Veja-se, v. g., o julgado que segue: “BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 5ª Turma. AUTO-APLICABILIDADE DOS ARTIGOS 201, § 3º E 202 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Previdenciário. Constitucional. Revisão de Benefício. Auto-aplicabilidade dos artigos 201, § 3º e 202 da CF. Os artigos 201, § 3º e 202, da Constituição Federal, exprimem toda a eficácia jurídica que neles se contém, mostrando-se dispiciendo o auxílio de norma infraconstitucional. AC nº 94.04.52660-6. Relator: Juiz Élcio Pinheiro de Castro).

Sem dúvida é importante, num primeiro momento, focar a questão da “reforma” e da “revisão”, não somente sob o ponto de vista da semântica dos termos, mas do sentido político que cada um ostenta.

No aspecto semântico, reformar significa “dar nova forma”, “refazer”, “mudar”, “alterar”, enquanto revisar significa “rever”, “procurar erros.” (HOLANDA, 2000). Não indicam como visto, a mesma realidade, logo, com a reforma pretende-se uma mudança no núcleo do objeto (tornando-o algo distinto do que era, alterando alguns caracteres que não chegam a desfigurar o ente, mantendo ele as características e os atributos de antes).

Ora, o que fora – e é – pretendido com o texto constitucional é uma vasta reforma em seu âmago, dando à Constituição Federal de 1988 outra forma, outro sentido. Não é por acaso que os três núcleos da reforma (e não revisão) da Constituição, consagrados através das mais de cinquenta Emendas Constitucionais já em vigor, referem-se à ordem econômica, abrindo “mercado” para a internacionalização do capital, à ordem administrativa, reduzindo o “tamanho” e o poder do Estado em relação ao social e, à ordem previdenciária, objetivando a privatização do sistema de seguro social.⁴⁷

Percebe-se que esta confusão teórica, mas com implicações práticas, como demonstrado, não foi disseminada no texto constitucional, tendo em vista que, nele se encontra a expressão “revisão” constitucional (art. 3º, dos ADCT).

A Carta Magna de 1988 instituiu dois momentos para a revisão/reforma do texto constitucional.⁴⁸ O primeiro ciclo foi inaugurado pelo artigo 3º, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, da CF/88; sua transitoriedade revisional perdurou de outubro de 1993 até 31 de maio de 1994⁴⁹, resultou na promulgação de quatro Emendas Constitucionais de Revisão, começando, imediatamente, o processo de revisão do texto constitucional

⁴⁷ A análise proposta neste tópico são estes três núcleos, notadamente o representado pela reforma da previdência, eis que este contém parte dos Direitos Sociais, objeto precípua deste trabalho.

⁴⁸ Para uma melhor exposição didática, utilizou-se a expressão reforma como sinônimo de revisão, embora seja importante guardar-se as distinções existentes entre os sentidos expressos entre ambas, como analisado no preâmbulo do presente tópico.

⁴⁹ Alguns importantes juristas, dentre os quais destacou-se a figura ímpar de Paulo Bonavides, entendiam que a revisão prevista no artigo 3º, da CF/88 somente seria possível com a mudança da forma e do sistema de governo prevista no artigo 2º do texto constitucional. Por óbvio, se alterasse a forma ou o sistema de governo, no plebiscito do dia 7 de setembro de 1993, ter-se-ia de reformar radicalmente a própria Constituição, de modo que albergasse as novas exigências trazidas pelo novo sistema ou governo escolhido. Havendo o plebiscito mantido o sistema republicano, sob a forma de governo presidencial, não há de se falar, segundo estes autores, na revisão prevista no artigo 3º, eis que era condicionada ao que lhe precedia. Esta, porém, não foi a concepção hegemônica, restando aprovadas cinco Emendas Constitucionais, muito embora tenha sido apresentadas 17.246 propostas. (1998, p. 601); Cf., também, Veronese (1999, p. 110), no mesmo sentido.

fundado no artigo 60, da CF/88.⁵⁰ O segundo é fruto do processo via Emenda à Constituição, conforme permitido em seu artigo 60.

Observando o ciclo pós-revisão, constata-se que o objetivo das reformas da Constituição visa, essencialmente, à adequação da legislação à política econômica neoliberal, como exposto no tópico primeiro. Não é a esmo que as Emendas Constitucionais, ditas neste ciclo, alteram justamente no Título VII da Carta Magna, que versa sobre a ordem econômica e financeira.⁵¹

É neste diapasão que a Emenda Constitucional n.º. 5, de 15/08/95, permitiu a exploração do serviço de gás canalizado às empresas estrangeiras, quebrando o monopólio até então existente. No mesmo sentido, a Emenda Constitucional n.º. 6 pôs fim à distinção entre os conceitos de empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, reduzindo “[...] a distinção entre capital nacional e capital estrangeiro, obstando o tratamento diferenciado, o que representou uma nítida vitória das forças ‘liberalizantes’ e ‘internacionalistas’” (VERONESSE, 1999, p. 113).

O processo de “liberalização” da economia não ficou somente com a concessão dos serviços de gás canalizado, eis que a Emenda Constitucional n.º. 7, de 15/08/95, deu nova redação ao artigo 178 da CF/88, admitindo a “contribuição” internacional no transporte de mercadorias de cabotagem e na navegação interior. Mas não ficou por aí, permitindo a exploração do sistema de telecomunicações à iniciativa privada, o que foi feito através da Emenda Constitucional n.º. 8, bem como a privatização indireta da PETROBRÁS, tendo em

⁵⁰ Não é interesse analisar, detidamente, o teor destas Emendas Constitucionais, mas sim de focalizar tão-somente aquelas que alteraram substancialmente os Direitos Sociais. Por isso, far-se-á algumas incursões nas Emendas Constitucionais que alteraram a ordem econômica, apontando para a liberalização e internacionalização de nossa economia, e, mais detalhadamente, na Emenda n.º 19, que tratou da reforma administrativa e na EC n.º. 20/98 que alterou significativamente nosso sistema previdenciário. Pretende-se, com esta análise, demonstrar que não houve um processo de adequação do contido na CF/88 ao contexto atual, o que seria aceitável num processo revisional, mas sim uma brusca ruptura com o texto constitucional primitivo.

⁵¹ Percebe-se, claramente, que a Constituição de 1988 foi elaborada tendo como premissa e fundamento a construção de um Estado do Bem-Estar Social, por isso a sua dimensão protecionista, tão combatida por seus aguerridos adversários. Logo, tendo em vista a mudança de referencial, razão que assiste aos combatentes neoliberais quando alegam ser a Constituição a causa a ingovernabilidade, tendo em vista a concepção de Estado que se impõem para os países que desejam aderirem cegamente aos “apelos” da mundialização do capital e às políticas neoliberais.

vista a possibilidade, a partir da Emenda Constitucional nº. 9, da participação da iniciativa privada desde a pesquisa até o transporte de petróleo.⁵²

Este conjunto de Emendas Constitucionais, como aludidas, de maneira rápida, no presente tópico está em consonância com os reclamos de grande parte da intelectualidade brasileira que, a partir da promulgação da Carta Magna, em 05/10/88, passou a exigir, de imediato, a reforma de seu texto, pelas razões já levantadas neste trabalho.

Criou-se, então, um contexto a partir dos meios de comunicação social (MCS), em que todos os defeitos do Estado assumiram uma grande proporção; os funcionários públicos passaram a ser os grandes vilões, responsáveis pela inflação e por tudo o que não desse certo neste país, sob o ponto de vista das políticas salvacionistas trazidas pelos sucessivos planos econômicos; a máquina administrativa aparece como incompetente, sem concerto, não restando nada mais a não ser transferir a prestação do serviço público para a eficiente iniciativa privada.⁵³

Transcreve-se, por pertinentes, dois posicionamentos de um senador e um abalizado intelectual, cujo conteúdo ideológico de seus discursos nos permite vislumbrar o pano de fundo aludido.

O liberalismo é a tônica. Esperemos que a liberalização do mercado, a privatização e a desregulamentação em marcha acelerada em tantos países, se reflitam em nossa busca das perdidas taxas de crescimento dos decênios anteriores a 1980. (MIRANDA, 1993, p. 7606)

A revisão constitucional oferta a possibilidade de o Brasil readequar o seu projeto nacional até o fim do século à instrumentalização jurídica necessária para que se realize. Na dimensão atual, a Federação é maior do que o PIB e a sociedade não tem forças para sustentar o tamanho do Estado. (MARTINS, 1993, 961-962).

⁵² Diga-se, por oportuno, que o recente desastre ecológico provocado pela submersão da base de petróleo da PETROBRÁS, denominada P-36, com a morte de nove operários, teve como uma de suas principais causas a terceirização dos serviços, anteriormente feitos pelos técnicos da empresa, altamente especializados e competentes. Com este processo, fruto da privatização deste serviço, passaram a atuar em sua consecução trabalhadores despreparados, contratados pelas prestadoras privadas, sem a capacidade técnica dos trabalhadores de outrora, que foram despedidos ou “incentivados” a ingressarem nos programas de despedida (in)voluntária.

⁵³ Resulta desta premissa o respaldo de nossa legislação que cria o espaço suficiente para a realização destes propósitos, alterando o protecionismo até então existente.

Retornando ao processo de reforma, encontra-se as duas maiores alterações da Carta Política de 1988, advindas com a promulgação das Emendas Constitucionais nº 19 e 20, vindo a primeira a introduzir a polemizada reforma administrativa, enquanto a segunda alterou significativamente nosso sistema previdenciário público.

A Emenda Constitucional nº. 19, de 04/06/98, operacionalizou vários dos propósitos apregoados pelos neófitos do neoliberalismo: quebrou a estabilidade dos servidores públicos, abriu o caminho para a substituição do regime público dos servidores pelo regime privado, proibiu a vinculação ou a equiparação de salários entre os servidores, somente para citar as medidas mais importantes.

Com a Emenda Constitucional nº. 20, de 16/12/98, os direitos sociais tiveram um desmantelamento significativo, tendo-se como parâmetro os direitos emanados do texto constitucional.

Pensa-se que houve uma mudança radical no que se refere ao critério norteador dos benefícios de prestação continuada em geral, representado pela mudança paradigmática com a substituição do critério do tempo de serviço pela contribuição pecuniária.⁵⁴

Essa alteração, muito embora tenha passado despercebida na análise dos operadores e juristas que lidam com a questão previdenciária, é de extrema significância na vida prática dos segurados. Isto porque a prova do vínculo empregatício, que albergava o direito aos benefícios previdenciários, cede lugar à prova da efetiva contribuição pecuniária.

Ora, em um País onde a informalidade toma uma amplitude cada vez maior; onde grande parcela dos cidadãos não possui suas carteiras de trabalho assinadas, enfim, onde a exclusão do mercado formal é cada vez maior⁵⁵, encarregar o trabalhador de provar que trabalhou, mediante a correlata contribuição, é elevar o número dos excluídos do seguro social

⁵⁴ Cf., neste sentido, o trabalho denominado A Reforma da Previdência Social e outros estudos, (2000), especialmente o primeiro artigo, denominado “O que mudou com a reforma da Previdência”, no qual é analisada esta mudança de referencial e a dificuldade de os segurados preencherem as condições estabelecidas pela EC nº 20/98.

⁵⁵ Segundo Paul Singer “[...] em 1990, a população Economicamente Ativa somava 62,1 milhões, dos quais 26,2 milhões tinham empregos formais. Os 35,9 milhões (57,8%) restantes foram classificados como empregadores, autônomos, empregados informais e mão-de-obra familiar (da família do proprietário). Do total pertencente a esses grupos, 18,4 milhões (29,64% de todos os ocupados) declararam que queriam um emprego com carteira assinada. Portanto, três em cada dez brasileiros ocupados estão involuntariamente excluídos do emprego formal” (SINGER, 1998, p. 105).

e, conseqüentemente, aumentar a marginalização daqueles trabalhadores que, certamente, não tendo mais como trabalharem, engrossarão as fileiras dos trabalhadores informais.

De que forma incorporar esta gama imensa de trabalhadores que compõem o mercado informal é o grande desafio atual da Previdência Social. Ao que tudo indica, a política feita prima pelo caminho mais fácil, qual seja o da exclusão dos segurados.⁵⁶

Por outro lado, a nova redação dada ao artigo 202, pela EC nº. 20/98, retirou da Constituição Federal a garantia da correção dos últimos trinta e seis salários-de-contribuição, ficando à mercê de lei complementar a regulação da matéria. Nada garante, portanto, que a Previdência Social não irá manipular os dados e os índices, de modo a frustrar a expectativa dos segurados quando da montagem da Renda Mensal Inicial dos Benefícios (CUNHA, 1999, p. 66).

O critério que passa a vigorar, a partir da promulgação da EC nº. 20, leva em consideração os seguintes fatores, visando à montagem da renda inicial dos benefícios: a) idade dos segurados quando do pedido do benefício; b) expectativa de sobrevivência (taxa retirada do IBGE) e c) tempo de contribuição quando do pedido.

Este cálculo, conhecido como do fator previdenciário, possui o mérito, sob o ponto de vista atuarial, de equilibrar os benefícios, tendo em vista que os segurados passarão a solicitar seus benefícios com idade mais avançada, permanecendo por um maior período no sistema, contribuindo, portanto, e utilizando, conseqüentemente, o referido em um menor tempo.

⁵⁶ Não somente os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada terão dificuldades de conquistarem o direito aos benefícios previdenciários, mas todos os segurados que não detêm a prova da contribuição, como é o caso dos trabalhadores rurais. Por outro lado, ninguém duvida que os benefícios pagos pela Previdência Social atenuam a má distribuição de renda de nosso País. Com a reforma previdenciária, teme-se que aumente a marginalidade e a exclusão social, tendo em vista a dificuldade de os segurados preencherem os requisitos trazidos pela EC nº. 20/98. Frise-se, também, o tímido avanço trazido pelo Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS). Segundo esta nova modalidade de inscrição, válida a partir de maio de 2007, os segurados que já vinham contribuindo enquanto segurado facultativo ou individual, bem como aqueles que não tinham inscrição em nenhuma destas modalidades, poderão fazer as suas contribuições mediante o pagamento de 11% sobre o salário mínimo. Esta modalidade de inscrição tem o escopo de atender a parcela significativa de trabalhadores no denominado “mercado informal” que vinham, até então, deixando de contribuir para o sistema em virtude da alíquota dos 20% vigente.

A análise não pode ser somente sob o prisma econômico, sob pena de se perderem outros elementos fundamentais, a exemplo da taxa de sobrevivência das pessoas mais pobres, tendo em vista as agruras que passaram, causando uma redução brusca em suas expectativas de vida⁵⁷.

De outro lado, a Emenda Constitucional nº. 24, de 09/12/99, terminou com a representação classista na Justiça do Trabalho, que passou a ser formada somente pelo Juiz togado, criando a figura da Vara do Trabalho (art. 116). O que parece ter uma explicação razoável sob o prisma econômico, tendo em vista a economia feita pelos cofres públicos sem o pagamento destes juizes, apresenta-se como temerário em tempos de neoliberalismo e mundialização do capital. Isso porque, após a extinção dos classistas, pode muito bem vir a ocorrer a extinção da própria Justiça Especializada, sob a alegação dos discursos, comumente ouvidos, de que o processo é muito dispendioso, como se houvesse uma relação entre Justiça e lucro. Aliás, já tramita no Congresso Nacional projeto de lei visando à quebra do poder normativo da Justiça do Trabalho, além de torná-la um setor especializado dentro da Justiça Federal.⁵⁸

Mantendo a sistemática neoliberal adotada, é publicada, em 19 de dezembro de 2003, a Emenda Constitucional nº. 41, alterando, novamente, o sistema previdenciário pátrio. Notadamente com perdas e entraves no processo de concessão dos benefícios previdenciários aos servidores públicos, introduzindo no sistema a contribuição dos servidores inativos, sejam aposentados ou pensionistas. Segundo esta nova regra, todos passam a contribuir no percentual de 11% sobre os valores que ultrapassam aos 50% do teto aplicado ao RGPS.

O referido imposto compulsório, com roupagem de contribuição, não seria de todo refutável não fosse uma questão pontual: o débito histórico da União e demais Entes Públicos

⁵⁷ A taxa de sobrevivência, da forma como é elaborada, assemelha-se à montagem de nossa renda per capita, ou seja, os cidadãos mais abastados tendem a viver por bem mais tempo do que a população mais pobre, fazendo, com isso, subir a taxa média da expectativa de vida. O mesmo acontece com a renda per capita, em que a média brasileira é extremamente alta, parecendo, num primeiro momento, totalmente contraditório este índice, tendo em vista a miséria de grande parte dos cidadãos. O mais curioso, quiçá merecedor de pesquisas para uma análise mais detida, é que os cidadãos que vivem mais e melhor, diga-se, não dependem do minguado salário pago pelos cofres da Previdência Social.

⁵⁸ A derrocada do poder normativo é o maior objetivo dos empresários e elites dominantes, tendo em vista o empecilho criado pelo Judiciário Trabalhista que fixa os percentuais de reajustamento das mais diversas categorias de trabalhadores. No mundo globalizado, nada pode servir de estorvo para expandir a exploração capitalista. Certamente o sacrossanto “mercado” irá impedir a não-exploração dos trabalhadores. Aliás, o enfraquecimento dos sindicatos também obedece a esta lógica perversa, eis que se apresenta como um obstáculo à exploração total e sem limites (Cf. COSTA, 2000, p. 239 *et seq.*).

para com a Previdência Social, em particular, e com a Seguridade Social, em geral (como se verá). Pelo princípio da solidariedade social, em que todos, independente de sua condição dentro do sistema, devem contribuir para mantê-lo, justifica a instituição de adicionais compartilhados sob pena de inviabilidade do referido. Não é esse o caso brasileiro, tamanha é a dívida pública para com a seguridade social.

Visando amenizar a imposição inegavelmente de mal alvitre da contribuição imposta, foi restabelecido, parcialmente, o benefício do Abono de Permanência em Serviço para os servidores que completarem 25 anos de labor (M) e 30 anos (H) sem utilizar a prerrogativa de aposentar-se, no mesmo percentual da contribuição pecuniária (11%). Na verdade, não se trata de nenhum estímulo ou prêmio, mas tão somente da isenção do pagamento da contribuição dos servidores em atividade para os que não se aposentarem após este tempo de labor. Em outras palavras, não ganham nada, deixando somente de perder.

Com efeito, além dos requisitos exigidos, aos servidores públicos pela EC nº. 20/98, de idade e tempo de contribuição (60 – H, 55 – M e 35 e 30 anos de contribuição para homens e mulheres, respectivamente, com a EC nº. 41 é ampliado o tempo de exercício no serviço público para 20 anos, mais dez anos na carreira e cinco no cargo efetivo. Na modalidade da aposentadoria proporcional, constante na EC nº. 20/98, impõe um redutor (penalidade) para quem quiser aposentar-se antes dos 53 anos (H) e 48 anos (M).

Em menos de dois anos de vigência da EC nº. 41/03, a EC nº. 47, de 5 de julho de 2005, altera novamente os critérios para a concessão da aposentadoria dos servidores públicos. Além das regras já vistas, o tempo de efetivo exercício no serviço público passa para 25 anos, sendo exigido mais 15 anos de carreira e mantidos os cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria.

Afora isso, restou revogado, sutilmente, pela EC nº. 47/05, um dispositivo importante constante na EC nº. 41/03. Trata-se do parágrafo único inc. IV, do 6. da EC nº. 41/03 que assegurava o reajuste das aposentadorias nas mesmas datas e proporções dos reajustamento da remuneração dos servidores em atividade. Com isso, desconstitucionalizou-se o princípio da paridade salarial.

De fato, a manutenção dos Direitos Sociais, notadamente os direitos previdenciários objetos de nosso estudo, somente será possível mediante a um combate sistemático e organizado às idéias neoliberais – autoritariamente impostas; à concepção de Estado Mínimo e, por fim, à mundialização do capitalismo com todas as suas conseqüências.

Não se deve supor que esta macroconjuntura não se relaciona diretamente com o Direito, especialmente com os Direitos Sociais: deve-se ter em mente o tipo de sociedade que se quer, o que, conseqüentemente, remete a um tipo determinado de Direito correlato à sociedade em que este se insere.

É neste sentido que se acredita ser de grande valia a contribuição de Plauto Faraco de Azevedo, quando afirma: “[...] ao reagir ao neoliberalismo, não se pode ter por objetivo a vitória imediata”, devendo-se “denunciar a falácia do discurso redutor da complexidade do mundo, eliminador da diversidade cultural, destrutivo da herança do liberalismo [...], negador das conquistas civilizatórias [...]” (AZEVEDO, 2000, p. 131).

É importante seguir à risca as três lições ensinadas por Perry Anderson (1998), a seguir:

Primeira lição: não ter nenhum medo de estar absolutamente contra a corrente política do nosso tempo. Hayek, Friedman e seus sócios tiveram o mérito – mérito, entendido aos olhos de qualquer burguês inteligente de hoje – de colocar uma crítica radical ao status quo, quando fazê-lo era muito impopular, e de ter paciência em uma postura de oposição marginal durante longo período, quando a sabedoria convencional os tratava como excêntricos ou loucos, até o momento em que as condições históricas mudaram e sua oportunidade política chegou.

Segunda lição: não transigir em idéias, não aceitar nenhuma diluição de princípios. As teorias neoliberais foram extremas e marcadas por falta de moderação, um iconoclastismo chocante para os bem pensantes de seu tempo. Mas não perderam eficácia por isso; ao contrário, foi propriamente o radicalismo, a dureza intelectual do temário neoliberal que lhe assegurou um vida tão vigorosa e uma influência finalmente tão esmagadora [...]

Terceira lição: não aceitar nenhuma instituição estabelecida como imutável. Quando o neoliberalismo era um fenômeno politicamente desprezado e marginal, durante o grande auge do capitalismo dos anos 50 e 60, parecia ao consenso burguês daquele tempo inconcebível criar desemprego de cerca de 40 milhões de pessoas nos países ricos, sem provocar transtornos sociais; parecia impensável redistribuir renda abertamente, em alta voz, dos pobres aos ricos, em nome do valor da igualdade; parecia inimaginável privatizar não somente o petróleo, mas também a água, a receita, hospitais, escolas, até prisões... A paisagem institucional é muito mais maleável do que se crê. (ANDERSON, 1998, p. 197-199).

Se Antonio Negri e Michael Hardt estão corretos, está-se diante da materialização do “Império”, não cabendo mais nem ressuscitar o Estado de Bem-Estar Social, muito menos apostar na força do Estado pré-advento do processo de globalização e mundialização do capital⁵⁹. Segundo estes autores, há de se fazer uma contraposição ao estabelecido mediante a construção de uma globalização democrática, contrapondo uma espécie de cidadania universal à cidadania imperial reinante.

Nesta hipótese, os Direitos Sociais a que se faz referência não serão somente os direitos dos trabalhadores de um determinado país, também os de todos os trabalhadores de todo e qualquer país, o que poderá ser facilitado pela utilização e avanço das comunicações, como é o caso da internet, por exemplo.⁶⁰

Mas, somente, pode-se ingressar neste estágio global se o indivíduo mantiver sua própria identidade, o Estado mantiver a sua soberania e autodeterminação, eis que somente haverá globalização democrática se forem respeitadas as diferenças de cada uma das partes sob pena de tornar esta globalização não muito diferente da que hoje se vive, ou seja, ditatorial.

Na esteira do pensamento de Paulo Bonavides “[...] neoliberais e globalizadores sabem perfeitamente que o Direito Constitucional à luz dos valores emancipatórios da soberania popular e de sua democracia participativa é o maior óbice dos povos à introdução das cartas régias da globalização” (BONAVIDES, 2000, p. 10/11).

Bonavides aduz que os inimigos da democracia, no País, estão armando um golpe institucional, pois buscam descumprir os princípios pétreos e os direitos constantes na Carta Magna de 1988: “[...] com sua doutrina de poder, o neoliberalismo organizou e sistematizou em cada País a traição aos interesses nacionais.” (BONAVIDES, 2000, p. 138). Por isso é que

⁵⁹ Estes dois autores acreditam que uma nova ordem mundial está sendo construída, assentada no poderio militar, no poderio econômico/monetário e da comunicação, bem como na construção, ainda em andamento, de um ordenamento jurídico internacional. Cf., a respeito, a reportagem de Victor Aiello Tsu in *A Nova Soberania, Folha de São Paulo*, Caderno MAIS, n. 450, p. 6-9.

⁶⁰ Vários sinais apontam para uma saída do neoliberalismo mediante o aprofundamento das organizações não governamentais (ONG's), via troca de experiências e cooperação de associações e cooperativas internacionais, etc. Isso poderá resultar, por exemplo, em que a questão dos direitos humanos deixe de ser uma questão local para se tornar, rapidamente, uma questão mundial. Em outras palavras: por que não pensar em universalizar os direitos humanos, os direitos sociais, as experiências ecológicas etc.

A Constituição, como fundamento da legitimidade, volta a ser a do contrato social, sendo, nas circunstâncias contemporâneas de metamorfose e evolução do Estado de Direito e de seu elo com a sociedade e a concretude dos fenômenos políticos e sociais, a pátria da cidadania, o primus da unidade na multiplicidade, o pacto tutelar de todas as divisões sociais, de todos os pluralismos, de todos os conflitos e dissimilaridades de interesses, de todas as situações consensuais e dissensuais, que ora se desfazem, ora se recompõem no fluxo ininterrupto e dinâmico das forças sociais; é, do mesmo passo, a lei que rege a mecânica das contradições e dos influxos positivos e negativos dos ordenamentos satélites e das formações grupais e associativas o interior da Sociedade. (BONAVIDES, 2000, p. 09).

Aliado à defesa da Constituição, é fundamental defender, dada a conjuntura atual, o Estado e suas funções. Defender o Estado é defender um tipo de Estado específico, onde os cidadãos sejam os sujeitos e não apenas os signatários de suas políticas; onde a democracia permeie todos os poros do Estado; onde as políticas públicas tenham por objetivo maior a diminuição das diferenças socioeconômicas existentes entre os cidadãos, enfim, onde se possa exercer a cidadania em sua plenitude.

Neste contexto pode-se afirmar que:

O capitalismo global ameaça revogar teorias, implodir conceitos e anular valores. Quando acomete a soberania, a Constituição, o Estado, o sistema de partidos, os sindicatos, o que ele busca é a dissolução e o dismantelamento de estruturas nascidas das batalhas políticas e sociais de muitos séculos, batalhas que estão na memória do povo e não podem facilmente, de um momento para outro, ter o seu significado extinto por obra de interesses e egoísmos escravizadores, estranhos ao país, à sociedade e à razão humana e constituídos no regaço de um capitalismo selvagem e especulador (BONAVIDES, 2000, p. 170).

Devem-se envidar todos os esforços para que este golpe institucional, de que fala Paulo Bonavides não chegue a consumir-se. Nesse sentido, parece valiosa a contribuição de Konrad Hesse (1991), para quem “[...] quanto mais o conteúdo de uma Constituição lograr corresponder à natureza singular do presente, tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa”. Hesse lembra que, além dos fatores sociais, políticos, econômicos, a Constituição deve incorporar “o estado espiritual (geistige situation) de seu tempo.” (HESSE, 1991).

Neste passo, é valiosa a contribuição dada por Peter Häberle, no sentido de aumentar os intérpretes da Constituição⁶¹, de modo que “[...] o processo de interpretação constitucional deve ser ampliado para além do processo constitucional concreto” (HÄBERLE, 1997, p. 42).

Por outro lado, é imprescindível a organização dos trabalhadores, dos desempregados, dos sindicatos, associações de classe, das ONG’s, de modo a influir no processo de manutenção/aprofundamento dos Direitos Sociais. Junto a isso, o discurso da igualdade formal deve ser deslocado para a igualdade material, sem a qual de nada adianta tê-lo estampado no texto da Constituição e quedar-se no papel o que deveria ser força viva de transformação social.⁶²

Nada assegura que a inscrição de determinados direitos no corpo da Constituição garanta a sua eficácia, podendo, destarte, restar apenas como mais um dispositivo não cumprido. Outrossim, acredita-se ser importante que a Constituição contemple aqueles direitos fundamentais e sociais, imprescindíveis à organização de uma sociedade mais justa e igualitária.

Por óbvio, que se deve ser intransigentes na defesa de idéias, na esteira das três lições legadas por Perry Anderson, como se vê, por mais que o pensamento único dite o que deve ser pensado e proferido.

A resistência e a luta passam pela assunção dessa nova postura político-jurídico-ideológica de forma indissociada, de modo que se possa não somente garantir os direitos fundamentais sociais inscritos na CF/88, freando a tentativa de golpe institucional em curso, mas também criando novos direitos.

É na perspectiva dos Direitos Sociais Previdenciários, dentro do contexto neoliberal dominante, que se pretende avançar no capítulo seguinte.

⁶¹ Deste autor, destaca-se duas obras fundamentais, a saber: *A Sociedade Aberta e seus Inimigos e Hermenêutica Constitucional*.

⁶² O caso do inc. IV, artigo 7º, da CF/88, reproduz bem esta realidade. Segundo este dispositivo, o salário mínimo deveria atender as necessidades essenciais dos cidadãos, de modo a garantir aos mesmos e seus familiares o dispêndio com moradia, alimentação, educação, lazer, saúde, vestuário, bem como os gastos com a previdência social. Na prática, portanto, isso não é considerado quando do reajustamento do salário mínimo, que sequer tem garantido o gasto com a cesta básica, conforme dados disponibilizados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

2 OS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS NO CENÁRIO NEOLIBERAL

2.1 AS REFORMAS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

É profícuo iniciar este tópico, arguindo o porquê da introdução de um conceito avançado de seguridade social, na Constituição Federal de 1988, e, de o Estado brasileiro obrigar-se a reformar os seus diversos sistemas previdenciários, no intuito de adequá-los à Constituição. Ou introduzir esse tópico acenando às reformas paramétricas⁶³ sofridas no sistema previdenciário brasileiro, não pela ótica contábil/fiscal, sopesando arrecadação de um lado e despesa de outro, mas pelas formas criativas organizadas pelo Estado brasileiro a partir de uma ótica social, que vise arrecadar mais contendo somente as fraudes, sonegações, desvios de verbas da seguridade social, ou, mais utopicamente, incorporando esta gama imensa de trabalhadores que se encontram no chamado mercado informal,⁶⁴ de modo que passassem não somente a contribuir para o sistema, como, principalmente, ter uma perspectiva/segurança em suas vidas.

Além do mais, sugerir uma narrativa em que o Estado brasileiro, ao assumir historicamente a sua dívida para com a seguridade social como um todo e com a Previdência Social em particular, fizesse algumas correções devidas:

- a) devolvesse para os cofres da seguridade social o elevado numerário que dela se apropriou para construir a Transamazônica, a cidade de Brasília, a usina de ITAIPU, a ponte Rio-Niteroi etc;
- b) repusesse, para os cofres da seguridade social, o valor de um bilhão de cruzeiros (em moeda da época) para a montagem do Fundo Comum de Previdência (FCP), conforme previsto no parágrafo único do art. 135, da Lei nº. 3807/60;
- c) colocasse à disposição da seguridade social a sua parcela de, no mínimo, 20% sobre os valores recebidos pelos seus servidores, nunca repassados pelo Empregador

⁶³ Conceito tomado de Carmelo Mesa-Lago, para quem “[...] as reformas não-estruturais ou paramétricas melhoram um sistema público a fim de fortalecê-lo financeiramente a longo prazo, por exemplo, incrementando a idade de aposentadoria ou o valor das contribuições, ou ainda tornando mais exata a fórmula de calcular o benefício.” (MESA-LAGO, 2003, p. 229.).

⁶⁴ Sobre os trabalhadores que laboram na economia informal e as reformas do sistema previdenciário brasileiro vale conferir o excelente trabalho de pesquisa da Profª. Juliana Presotto Pereira Netto, em tese de doutoramento na UNESP, trabalho este publicado pela Editora LTr., 2002, sob o título *A Previdência Social em Reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores*.

Maior. Infelizmente, as denominadas reformas previdenciárias⁶⁵, desencadeadas a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, e continuada pelo Governo de Luis Inácio da Silva em 2003, não foram no sentido de efetivar os direitos sociais constantes na Carta Magna de 1988. Pelo contrário, atendem tão-somente uma imposição de ajuste fiscal junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial.

Diante deste cenário neoliberal pode-se afirmar que

[...] o projeto de Estado fundado nesse paradigma sustenta o retorno à ótica da sociedade civil para reconhecimento dos direitos, dando sustentação ao âmbito dos direitos individuais. Já no campo dos direitos sociais, retoma a lógica do mercado e da filantropia para o atendimento das demandas geradas por eles. Se o indivíduo tem dinheiro, deverá comprá-los no mercado, transitando, assim, da ótica do direito para a mercadoria. Se não possui condições de comprá-los, deverá acessá-los através da benevolência da sociedade, que retoma o papel de responsável por atender às demandas sociais. E deverá fazê-lo de forma a atender parcialmente a suas demandas, retomando o conceito de não intervir de maneira a incidir no desejo de progresso, que é imanente da relação com o mercado. A regulação que pode e deve ser feita pelo Estado é, nesse caso, aquela que fornece as condições efetivas de pleno funcionamento do mercado. (COUTO, 2006, p. 72).

Esta orientação que conduzia a privatização dos sistemas previdenciários, especialmente para os países emergentes, encontra-se no documento denominado *Envejecimiento sin Crisis*, assinado pelo Banco Mundial, que propunha três regras básicas:

[...] a primeira seria uma pensão básica para todos os cidadãos em nível de pobreza; a segunda, um modelo de capitalização privado obrigatório com gestão privada do capital financeiro e uma terceira regra com a adoção de um sistema de poupança livre capitalizado também. (TODESCHINI, 2000, p. 86)

⁶⁵ Não que estes processos de reformas do sistema previdenciário sejam característicos dos países pobres, uma vez que, na Europa, desde muito os governos vem se empenhando em alterar as regras vigentes nas aposentadorias. O caso de França é exemplar neste sentido: com um sistema mutualista bastante complexo, comportando em torno de 7000 sociedades mutualistas que abarcam 25 milhões de cidadãos, desde 1995 o governo vêm, sem muito êxito, dada a resistência da sociedade francesa, tentando alterar as regras do jogo. Aliás, segundo aponta Goguel d'Allondans (2000, p. 72), o sistema previdenciário francês começou a apresentar déficit por razões não estranhas, a saber: ingresso na vida ativa cada vez mais tarde, desemprego estrutural que reduz os aportes contributivos e o aumento da expectativa de vida. O que ocorre, neste lado do atlântico, é que não há a mesma realidade social européia, bem longe disso: os nossos cidadãos ingressam cedo, muito cedo, no mercado de trabalho, o índice de informalidade é alarmante (cerca de 40 milhões de nossa População Economicamente Ativa – PEA e a expectativa de vida não é a mesma dos países desenvolvidos). E mais: ao contrário das sociedades européias, notadamente a francesa e a alemã, não vislumbra nenhum movimento de resistência ou de desobediência civil devidamente organizado. Estes movimentos, como demonstra Rogério Gesta Leal (2001) poderiam colocar um freio nos processos ilegítimos em que ocorrem estas pretensas reformas. Conf., igualmente, a obra *Droit de la Sécurité Sociale*, organizada por Dupeyroux (2001).

Os países emergentes – para se utilizar uma designação elegante para os países subdesenvolvidos ou pobres – foram aderindo, paulatinamente, a este receituário. Assim aconteceu com o Paraguai, Argentina, Peru etc.

O Brasil, embora dentro deste mesmo contexto, apresentou uma dificuldade inicial para a implantação, tal como recomendara o FMI e o BM. Isso porque

É evidente que o capital financeiro, cuja ganância visa ao lucro fácil com um mínimo de riscos, não se interessa pelo sistema brasileiro como ele se encontra, ainda mais quando teriam, em caso de privatização imediata, de pagar a conta dos inativos que se encontram jubilados no sistema. Não é a esmo que eles pretendem a privatização do ‘filé’, que são as contribuições de maior monta, enquanto os demais continuariam a ser pagos pelos combalidos cofres do Estado. (COSTA, 1999, p. 93).

A lógica de reformar o sistema, para torná-lo viável, sob o ponto de vista contábil, para depois deslocá-lo para a iniciativa privada, não se apresenta explicitamente nos argumentos trazidos pelos defensores desta proposta, muito embora se consiga ler nas entrelinhas o pano de fundo em que se passa este processo.

Somente para se tomar dois exemplos, cita-se as declarações do Presidente do Partido da Frente Liberal (PFL), Senador Jorge Bornhausen, em entrevista a revista IstoÉ (03/03/99), quando, propugnando por uma reforma mais profunda da previdência, responde ser necessária uma previdência “[...] por capitalização, um instrumento de poupança interna [...]”, uma vez que “[...] ainda temos problemas na previdência oficial e precisamos abrir o setor a uma maior participação da iniciativa privada”. Já o ex-ministro da Previdência Social, Reinhold Stephanes (1998), declarou que a Previdência Social vinha funcionando muito bem, mas que “[...] a tendência, no entanto, é de que este regime venha a transformar-se em capitalização, igualando o que cada um pagou com o que receber”.

A pesquisadora Juliana Presotto Pereira Neto (2002), colacionou uma série de manchetes ocorridas a partir de 1993, justamente quando o Brasil passa a ingressar pelos caminhos do neoliberalismo. Elas conduziam a uma formação conceitual, junto à opinião pública, de que o sistema previdenciário estava realmente falido,⁶⁶ não cabendo outra

⁶⁶ Sobre a questão do *déficit* na Previdência Social, far-se-á uma análise mais detida sobre a mesma em tópico específico, tendo em vista ser o principal argumento levantado pelos governos quando pretendem alterar as regras do jogo.

alternativa a não ser repassá-lo para a iniciativa privada. Esta sim, devido a sua extrema competência, tornaria o mesmo viável, eficiente e de ótima qualidade.⁶⁷

Não foram poucos os intelectuais que apregoavam a necessidade de privatizar o sistema de previdência brasileiro. Neste sentido, encontra-se a figura ímpar do então Senador Roberto Campos, quiçá o arauto mais destacado do neoliberalismo à brasileira, cujo artigo publicado na Revista Veja (18/02/99), enfatizou que a “Previdência atual é antidemocrática, anti-social e antidesenvolvimentista”, sendo que “a única solução para evitar os predadores políticos é o abandono do sistema de repartição em favor do sistema de capitalização previdenciária” (LEITE, 1998, p. 203).

Se bem que esta fosse a tese defendida pela maioria dos intelectuais defensores do neoliberalismo vigente, havia alguns partícipes do *staff* que entendiam totalmente descabida a hipótese desta alteração de paradigma. Cita-se, para elucidar o pensamento deste grupo, a percepção do então Senador José Serra em artigo denominado *Privatização da Previdência: mito e realidade*, publicado nos principais jornais e periódicos do país:

A razão é simples, incrivelmente simples: o INSS, hoje, remunera cerca de 12 milhões de pessoas, entre aposentados e pensionistas. Todas elas já têm direitos adquiridos. De onde vem a receita para pagá-los? Principalmente dos não-aposentados (e suas empresas) que recolhem para o INSS. Pois bem, caso a previdência seja privatizada, como no Chile, os atuais contribuintes do sistema encaminharão sua contribuição para alguma entidade privada, não mais para o INSS. De onde sairá, então, o dinheiro para pagar as aposentadorias e pensões? Evidentemente, do aumento de outros impostos, ou, o que é mais provável, do aumento de endividamento público. Ou seja, a privatização faria crescer o déficit público a curto e médio prazos! Somente dentro de dez, quinze anos, esse efeito começaria a tornar-se menor. (SERRA, 1992, p. 551).

Neste mesmo sentido, é mister citar as conclusões de Lawrence Thompson, um dos maiores especialistas mundiais em sistemas de seguridade social, que alerta para a ingênua tese defendida pelos neoliberais: melhor seria uma transmutação de sistema público (de repartição simples), para o sistema privado (baseado na capitalização individual). Demonstrando as bases insólidas desta premissa. Veja-se:

⁶⁷ Cita-se algumas delas: *Previdência só tem mais 4 anos antes de entrar em colapso total* (Folha de São Paulo, São Paulo, 15 ago. 1993. Caderno I, p. 16); *A velhice sem futuro* (Revista Veja, São Paulo, n. 8, p. 35, 22 fev. 1995); *Previdência caminha depressa para falência* (O Estado de São Paulo, São Paulo, p. A12, 17 ago. 1997); *Iceberg à vista: o déficit da previdência é o maior problema do país, capaz de liquidar a estabilização econômica* (Revista Exame, São Paulo, n. 701, p. 172, 17 nov. 1999). (PEREIRA NETTO, 2002, p. 79).

Programas universais são os que mais efetivamente melhoram os rendimentos dos idosos. [...] Planos de regime de capitalização são de maturação mais lenta, necessitando de mais de meio século para se aproximarem do seu potencial pleno como fonte de rendimentos de aposentadoria. [...]

Atualmente há um generalizado debate sobre os méritos de deixar de dar ênfase à previdência oficial, em regime de repartição e de benefícios definidos, em favor da preferência por esquemas de gestão privada, individuais e de contribuições definidas. Uma transição dessa espécie é muito difícil, porém, porque exige pagamento dos compromissos previdenciários do antigo sistema ou sua conversão a dívida pública expressa, enquanto ao mesmo tempo transferindo para um conjunto de instituições a responsabilidade pela operação do sistema previdenciário” (THOMPSON, 2001, p. 125-126).

No caso brasileiro, em se tratando dos debates que se travaram a partir de 1991, acerca das reformas previdenciárias, o Instituto Liberal apresentara, em maio daquele ano, uma proposta explicitamente privatista, baseada no sistema chileno, ou seja, na substituição do regime de repartição simples, público, por um sistema de capitalização individual, privado.

Segundo esta proposta, “[...] os trabalhadores contribuem com 17% de seus rendimentos, sendo 10% para o custeio da aposentadoria; 2,5% para o seguro invalidez ou morte; e ainda 4% destinados aos serviços de saúde” (CARVALHO FILHO, 1998, p. 554). O Estado assumiria um papel de “fiador” do sistema, de modo a garantir, tal como no Chile, uma renda mínima para os que não conseguirem financiar os seus benefícios, ou em caso de falência das seguradoras⁶⁸.

Não obstante o Instituto Liberal tenha apresentado um custo de apenas 8,4% do PIB brasileiro para bancar o processo de transição, esta proposta foi, nos moldes que se apresentava, rechaçada, eis que:

Estimativas elaboradas por outras instituições, explicitadas mais adiante, embora com divergências consideráveis entre si, corroboram com a afirmativa de que o custo total de transição apresentado pelo Instituto Liberal é absolutamente irreal.

[...] Assim, explicitam-se quatro resultados de estimativas de custo de transição para o caso brasileiro. Estudos da FIPE/USP – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo estima-o em 255% do PIB, considerando o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e os Regimes dos Servidores Públicos nas três esferas de governo; a FGV – Fundação Getúlio Vargas, em 250% do PIB; o IBGE/IPEA, em 218% do PIB; e o Banco Mundial, em 188% do PIB, todos considerando apenas os custos relativos ao RGPS. (CARVALHO FILHO, 1998, p. 556).

⁶⁸ Aliás, sabe-se, atualmente, que a majoritária parcela das seguradoras chilenas encontram-se em fase falimentar, sendo que o mesmo acontece no Paraguai e na Argentina. A Argentina, em novembro de 2008, reestatizou novamente o sistema previdenciário, diante do caos que imperou em torno das administradoras de fundos privadas. Isto sem falar nas oscilações do mercado. Segundo aponta Martins, “[...] o economista chileno Orlando Caputo afirma que no seu país corre-se ‘o risco de que ocorra um desequilíbrio entre os ativos e os passivos desses fundos no futuro, já que tiveram prejuízos de cerca de US\$ 4 bilhões com a queda recente das bolsas” (MARTINS, 1989, p. 1229).

Contraopondo a esta proposta de privatização total do sistema previdenciário brasileiro, foi apresentada em 1994 uma proposta de autoria do Deputado Eduardo Jorge, do Partido dos Trabalhadores (PT), que preconizava “[...] aprimorar o sistema existente, objetivando alcançar princípios doutrinários elementares, sem mudanças estruturais, considerando a dificuldade do consenso político” (CARVALHO FILHO, 1998, p. 555).

Esta proposta do Dep. Eduardo Jorge previa “[...] a adoção de um Regime Básico Universal, compulsório, de repartição, mais previdência complementar, facultativa, de capitalização (à exceção do fato desta ser pública e aberta, e gerida pela união)” (CARVALHO FILHO, 1998, p. 555), criando, ainda, o Ministério da Seguridade Social que seria incumbido da arrecadação e centralização das receitas da seguridade social como um todo.⁶⁹

Pode-se afirmar que a proposta que veio a lume a partir de 16 de dezembro de 1998 por meio da promulgação da Emenda Constitucional nº. 20, contemplou, em parte, as propostas do Instituto Liberal (com a privatização, por exemplo, do seguro relativo aos acidentes do trabalho), mas não alterou substancialmente o sistema de previdência público brasileiro.

Muito embora seja interessante se observar que, bem antes das alterações advindas com a EC nº. 20/98, já se tinha uma série de alterações paulatinamente feitas no sistema previdenciário pátrio⁷⁰, foi esta Emenda Constitucional que demarcou, mais significativamente, uma alteração no que se denomina de paradigma central do sistema

⁶⁹ Insta anotar, por oportuno e pertinente, que não foi esta a proposta de reforma do sistema previdenciário pugnada pelo Partido dos Trabalhadores já a partir do segundo mês do governo Lula (primeiro bimestre de 2003, no primeiro ano de governo), quando ressuscitou o Projeto de Lei Complementar nº 09, mais na linha da proposta apresentada pelo Instituto Liberal do que propriamente na do Deputado Eduardo Jorge. Verificaremos, adiante, a denominada reforma da previdência social ocorrida neste governo.

⁷⁰ Como bem observa Pereira Netto (2002, p. 209 *et seq.*), encontra-se uma vasta legislação prévia à Emenda Constitucional nº 20, que alterou a Previdência Social. Veja-se algumas das principais mudanças: a) inclusão no RGPS do servidor público ocupante de cargo em comissão; b) extinção do abono de permanência em serviço e do pecúlio, ambos pela Lei nº 8.870/94; c) obrigatoriedade de os segurados que retornarem à ativa contribuir novamente; aumento da alíquota de contribuição de 10% para 11% do segurado empregado, inclusive os domésticos e trabalhadores avulsos; vedação do acúmulo de duas pensões, com ressalva à opção da que for mais vantajosa; retirada dos filhos e irmãos emancipados, assim como da chamada pessoa designada do rol de dependentes do segurado; igualação dos percentuais dos benefícios comuns e acidentários; alterações significativas na aposentadoria especial, cabendo ao trabalhador provar o exercício em atividades nocivas à sua saúde, de forma não ocasional e não intermitente – sendo todas estas inovações trazidas pela Lei nº 9.032/95; d) instituição do SIMPLES – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições, pela Lei nº 9.317/96; e) extinção do IPC – Instituto de Previdência dos Congressistas, que passaram a ser segurados obrigatórios do RGPS, desde que não vinculados a regime próprio de previdência, por meio da Lei nº 9.057/97; f) requerimento da pensão em trinta dias a contar do óbito, sob pena de receber a mesma a partir do protocolo e não do evento ocorrido, mediante a Lei nº 9.528/97.

previdenciário, qual seja a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição efetiva.

Já se chamou a atenção em outro trabalho⁷¹ sobre o impacto que teria nos benefícios esta alteração de paradigma. Isso porque na aposentadoria por tempo de serviço, fulminada a partir de 16/12/1998, sendo mantida somente dentro das regras de transição, havia a possibilidade da consideração do tempo trabalhado, independente se houvesse ou não contribuição para a Previdência Social.

Não se tem dúvida de que, sob o ponto de vista técnico, foi um grande avanço esta alteração, uma vez que somente poderá ser considerado como tempo de trabalho os períodos de contribuição efetiva, terminando, portanto, com os chamados tempos fictícios.

A questão analisa pela ótica dos segurados que buscam os seus direitos, desloca-se do aspecto técnico para o social: relações de trabalho extremamente incipientes, precarizadas, não formalizadas, em que a anotação das carteiras de trabalho ainda não é uma realidade concreta; vínculos empregatícios escamoteados sob os mais variados mantos, a exemplo das parcerias falsas, das sociedades irreais, das cooperativas ilegais etc.⁷² O que vale dizer, amiúde, que os segurados terão enorme dificuldade de ter estes tempos computados para os fins previdenciários, caso não haja os aportes respectivos para os cofres do Instituto Nacional do Seguro Social.

A reforma da previdência, como a mídia passou a designar, advinda com a Emenda Constitucional nº. 20, que se encontrava tramitando no Congresso Nacional desde o ano de 1992, conseguiu não mais do que impor um limite de idade para o pedido das aposentadorias,

⁷¹ Trata-se do livro “A Reforma da Previdência Social e outros estudos”, publicado pela Editora da Universidade Católica de Pelotas – EDUCAT, 2000, onde se aborda as alterações trazidas pela EC nº 20/98 e adentra-se na alteração deste paradigma e seus reflexos concretos nos benefícios previdenciários e na vida dos segurados.

⁷² As cooperativas de trabalho, não todas, obviamente, mas grande parte delas, como a realidade dos fatos teima em demonstrar, representam um caso típico de fraude nas relações de trabalho. Esta realidade aprofundou-se com o processo de privatização dos serviços públicos, desencadeado pelo governo Collor diante da possibilidade de as empresas, inclusive os bancos, terceirizarem algumas de suas tarefas, a exemplo dos serviços de limpeza e de segurança. Criaram-se inúmeras cooperativas de trabalho que fogem totalmente aos requisitos legais, uma vez que seus cooperados não possuem nenhum poder de decisão, nada recebem além dos baixos salários contratados, enfim, obedecem ordens, cumprem horários, são empregados do “dono da cooperativa”. Além disso, o que é mais comum, são sonogados os seus direitos previdenciários, eis que a falência da cooperativa é certa, quando esta é acionada para pagar os seus devedores. E mais, passado algum tempo, o mesmo “negócio” continua com outro nome, outros “cooperados”, sem que se tenha uma fiscalização eficiente que coíba estas fraudes.

a saber: a) para os segurados servidores públicos, pertencentes aos regimes próprios, 60 anos (homem) e 55 anos (mulher), desde que contem com 35 e 30 anos, respectivamente, de contribuição, mais a exigência de dez anos de serviço público e cinco anos no cargo em que o(a) segurado(a) pretende aposentar-se; b) para os segurados do RGPS, muito embora tenha havido a discussão do chamado “ponto e vírgula”, restou o requisito da idade de 65 e 60 anos para homens e mulheres, respectivamente, sendo que podem solicitar os seus benefícios da aposentadoria por tempo de contribuição se tiverem 35 e 30 anos, respectivamente, de contribuição. O critério, inicialmente desejado pelo Governo, de colocar um limite de idade, cumulado com o tempo de contribuição dos segurados, o que se valeu, como se viu, somente para os regimes próprios, vingou nas faixas de transição: os segurados deverão ter 53 anos de idade e as seguradas 48 anos de idade para poderem solicitar, na modalidade proporcional, os benefícios da aposentadoria por tempo de contribuição proporcional.

Afora esta mudança no critério das aposentadorias por tempo de contribuição, poucas foram as alterações trazidas pela EC nº. 20/98,⁷³ de modo que torna-se exagerado e inapropriado, sob o ponto de vista científico, denominar esta mudança de “Reforma da Previdência”⁷⁴.

Não é em outro sentido o entendimento de Sérgio Pinto Martins, ao analisar o conteúdo e as modificações trazidas pela Emenda Constitucional em comento, afirmando que:

⁷³ Podendo-se citar, dentre as mais importantes: a) o término da aposentadoria especial para os professores universitários, mantida somente para os professores do ensino fundamental e médio, desde que exerçam suas atividades em sala-de-aula, desaparecendo, igualmente, o direito à aposentadoria especial dos magistrados e membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas; b) vedação de mais de uma aposentadoria como servidor público, ressalvados os casos constitucionalmente acumuláveis; c) o término das aposentadorias específicas, relativas a algumas categorias profissionais, tais como aeronautas, jogadores profissionais, juizes classistas e telefonistas; d) possibilidade de cobertura privada dos acidentes do trabalho; e) a competência da Justiça do Trabalho para executar de ofício as contribuições sociais previstas no art. 195, I, a e II da CF/88, decorrentes das sentenças emanadas desta Justiça Especializada e f) o tratamento diferenciado à previdência privada, sendo abandonada a idéia do Regime Facultativo Complementar Público, conforme preconizado pela CF/88. (PEREIRA NETTO, 2002, p. 209-212).

⁷⁴ Neste mesmo sentido é o posicionamento de Ivanete Boschetti, quando afirma que “[...] a reforma da Previdência Social realizada em 1998 atingiu, não só, mas com maior impacto, os trabalhadores regidos pela CLT, sobretudo os do setor privado. As conseqüências da reforma foram todas no sentido de reduzir a amplitude dos direitos conquistados com a Carta Magna, o que ocorreu por meio de diversos mecanismos [...]” (BOCHETTI, 2003, p. 34). Não sendo em outro sentido a reforma proposta pelo governo Lula, eis que, em ambas, encontra-se o mesmo mote, qual seja o “[...] de um presumível *deficit* contábil da Previdência”, sendo deslocada do debate a questão principal, ou seja, a da “consolidação da seguridade social como núcleo central de um Estado social universal, justo e equânime. Reformar a Previdência pelo ângulo do corte e redução dos direitos é, no mínimo, render-se à lógica securitária atual e restritiva, que subordina o social ao econômico e aos ditames do mercado” (BOSCHETTI, 2003, p. 44).

A reforma, contudo, não trouxe modificações de fundo. Houve uma inquietação muito grande com as mudanças que iriam ocorrer, sem que houvesse uma diretriz fundamental a ser seguida. [...] O projeto estava no Congresso Nacional desde aproximadamente 1992; porém, nada do que era preciso foi feito, ou seja, aumentar a fiscalização para diminuir a sonegação, combatendo-a; fiscalizar a concessão de benefícios fraudulentos, que continua ocorrendo; desvios de verbas que são direcionados até para amparo a bancos insolventes, mas não para onde deveria. (MARTINS, 2006, p. 74).

Compartilhando do mesmo entendimento, Cláudio Alves Malgarin aduz que o objetivo da reforma não foi preservar a Previdência Social, eis que

[...]
 - não ataca a malversação dos recursos da seguridade social;
 - não veda o desvio de recursos (COFINS – CSSL – CPMF);
 - não veda isenções, anistias, parcelamentos;
 - remete os contratos e comissionados para o RGPS;
 - não soluciona a questão dos Encargos Previdenciários da União.
 (MELGARIN, 1998, p. 940).

A maior inovação foi trazida após a promulgação da EC nº. 20/98, quando da instituição do fator previdenciário pela Lei nº. 9.876, de 26/11/99 (DOU 29/11/99). Trata-se de uma fórmula complexa que prevê a consideração dos seguintes elementos: a) expectativa de vida dos segurados, cuja taxa de sobrevivência é dada pelo IBGE; b) tempo de contribuição dos segurados até o momento do requerimento; c) idade dos segurados quando de seu pedido, d) uma alíquota, sem invariável, igual a 0,31.⁷⁵

O Fator Previdenciário alterou significativamente o valor inicial dos benefícios, eis que conjugou, na fórmula exposta na nota seguinte, não somente o tempo de serviço/contribuição dos segurados, mas a idade em que se encontram no momento do pedido de seus benefícios, bem como sua expectativa de vida.

Além disso, o dado mais importante nesta inovação é o aumento significativo do chamado PBC (Período Básico de Cálculo). Isso porque, antes da vigência da Lei nº. 9876/99, tinha-se a consideração somente dos últimos trinta e seis meses de contribuição, dentro de um lastro que abarcava os quarenta e oito últimos meses. Com a referida Lei, passou a se

⁷⁵ Esta fórmula pode assim ser representada: $F = \frac{Tc \times a}{Es} \frac{[1 + (Id + Tc \times a)]}{[100]}$

considerar os salários-de-contribuição a partir de julho de 1994, até o mês do pedido administrativo.⁷⁶

Muito embora a idéia preconizada pela instituição do Fator Previdenciário tenha sido a de que os segurados postulassem tardiamente os seus benefícios, de modo que permanecessem por mais tempo no sistema, insta observar que esta fórmula pode ser perversa se for levado em consideração que a majoritária parcela dos trabalhadores brasileiros começam aos quinze, dezesseis anos, quando não antes, a sua vida laboral. Logo, quando completarem o tempo de contribuição exigido pela legislação previdenciária, não terão idade avançada, tendendo a reduzir o valor de seus benefícios.

Colhe-se, neste sentido, a análise de Simone Barbisan Fortes, detectando que:

[...] aqueles que ingressam mais cedo no mercado de trabalho são prejudicados com a nova regra, pois quando atingirem o tempo mínimo para a aposentação terão idade reduzida, o que diminuirá seu fator previdenciário e, em decorrência, a renda mensal inicial do benefício. Este dado mostra-se preocupante, uma vez que são justamente os cidadãos socialmente mais desfavorecidos, e com mais baixo nível de instrução e renda aqueles que mais cedo têm de ingressar no mercado de trabalho, como imperativo de sobrevivência, enquanto aqueles que começam a laborar na faixa dos 25 anos são justamente aqueles de nível de instrução mais elevado, em geral após terminarem curso superior, de modo que a nova regra, no lugar de favorecer aqueles que mais necessitam, como reflexo da teleologia redistributiva de renda ínsita aos regimes previdenciários públicos, na verdade acaba por exigir deles mais tempo de serviço do que daqueles cidadãos que já têm melhores condições de vida. (FORTES in ROCHA, 2003, p. 191-192).

Por isso entende-se que, embora o objetivo tenha sido o alargamento do período básico de cálculo (PBC), tendo em vista, inclusive, as mazelas que poderia ser feito antes, quando eram tomados somente os últimos trinta e seis meses, a fórmula merece ser aperfeiçoada. De modo que seja recompensado quem ingressou cedo no mercado de trabalho, contendo compensações, ao invés de punições para aqueles que pretendem continuar trabalhando após terem preenchidos todos os requisitos para a obtenção de seus benefícios.

⁷⁶ Segundo o novel critério, tomam-se a média aritmética simples dos 80% dos maiores salários-de-contribuições, dentro do lapso já descrito, multiplicando-se pelo valor encontrado mediante a resolução da fórmula do fator, conforme visto na nota precedente. Esta regra vale para as aposentadorias por tempo de serviço/contribuição, sendo opcional para a aposentadoria por idade. No caso das aposentadorias por invalidez, aposentadoria especial, auxílio-doença e auxílio-acidente, o “quantum” inicial resulta dos 80% da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição encontrados no período, sem a utilização da fórmula do Fator. No caso específico dos segurados especiais (pequeno trabalhador rural), no caso das aposentadorias por idade e por tempo de serviço/contribuição, ao invés de 80%, será de um treze avos da média aritmética simples, multiplicado pelo valor da fórmula do FP e, nos demais benefícios, será de um treze avos da média aritmética simples, sem haver a multiplicação pelo valor do FP.

Esta questão, como tantas outras que se apontam no decorrer desta Tese, não ingressou na ordem das discussões das denominadas reformas previdenciárias.

Quando da discussão desta suposta reforma previdenciária, o então Secretário de Previdência Social do MPAS, Marcelo Viana Estevão de Moraes (1996), lançou uma série de questionamentos que poderiam ter sido incorporados no projeto de reforma previdenciária. Foram selecionados alguns de seus principais posicionamentos

- a) A reforma da Previdência tem sido abordada enfocando uma questão meramente contábil, na busca do equilíbrio entre despesas e receitas, sendo esse enfoque insuficiente, eis que reduz tudo ao econômico e não analisa a questão social;
- b) A reforma da previdência deve engendrar um sistema virtuoso sob o ponto de vista macroeconômico, de modo a conjugar um sistema básico, público, redistributivo, solidário, em regime de repartição simples e outro complementar, que este autor entende deva ser preferencialmente privado, em regime de capitalização;
- c) Esta reforma deveria estar dentro de um contexto maior, de reforma administrativa do próprio Estado brasileiro, de modo que garantisse a ‘democratização da gestão pública, mediante a adoção de mecanismos de controle social, reestruturação organizacional, informatização sistêmica dos procedimentos, profissionalização e capacitação dos recursos humanos em um sistema de mérito, visando, no âmbito previdenciário, tanto à maior eficiência dos gastos administrativos quanto à maior eficácia no combate à sonegação, à evasão e às fraudes’;
- d) A cobrança de contribuição do servidor inativo, objeto de muitas controvérsias, especialmente com a reforma proposta pelo Governo Lula, ainda em curso, não resolveria o problema do propalado déficit da previdência social;
- e) A criação de um “fundo de capitalização da previdência social” com recursos oriundos do próprio Estado, saldando a sua dívida histórica para com a Previdência Social;
- f) Reestruturação do Estado, sob o ponto de vista gerencial, de modo que as políticas de previdência social passem a ser planejadas, orientadas, pensadas, estruturadas, resultando em um maior profissionalismo na prestação destas políticas. (MORAES, 1996, p. 662)

Para Celso Barroso Leite, é questão pontual que a reforma da previdência, como se convencionou chamar este processo, esteja alavancada nas seguintes questões pontuais: “[...] uniformização da cobertura previdenciária [...]; orçamento específico e eliminação de contribuições incidentes sobre os salários a não ser para custeio dos benefícios; racionalização da aposentadoria por tempo de serviço; gestão participativa”. (LEITE, 1994, p. 268).

Sobre a questão gerencial já foi vinculado no presente trabalho, mas sobre a separação das verbas destinadas e despendidas pela seguridade como um todo – apartando o que diz

respeito à assistência do que é previdência, propriamente dita – torna-se imperativo para qualquer proposta de reforma da Previdência Social⁷⁷.

Tanto na denominada primeira Reforma da Previdência Social, cujo marco mais forte ocorreu com a promulgação da EC nº. 20/98, como nesta segunda Reforma levada a efeito a partir do primeiro bimestre do governo Lula, em março de 2003⁷⁸ houve alguns pontos de comunicação entre os dois momentos.

Por isso, pode-se afirmar que em ambas vislumbra-se como pano de fundo uma adequação às intenções do FMI e do BM, ou seja, estão preocupadas em um ajuste fiscal e não na mudança estrutural, na gestão dessas políticas.

Em ambas houve um mote mais ou menos padrão: a necessidade das reformas em virtude do déficit do sistema, de modo que se tornou imperativo terminar com os chamados “privilégios” dos servidores públicos, bem como a necessidade de rever as regras em virtude do aumento da expectativa de vida do povo brasileiro.

Enfrenta-se, inicialmente, a questão do propalado “déficit” do sistema previdenciário.

Antes, porém, é necessário que se faça uma digressão sobre o conceito de seguridade social, enquanto gênero, que comporta as espécies: a previdência, a saúde e a assistência social.

Neste passo, encontra-se, no artigo 194 de nossa Constituição Federal de 1988 um conceito bastante complexo e ambicioso de seguridade social:

⁷⁷ Verifica-se, adiante, como este discurso do *déficit* da Previdência Social, notadamente do RGPS, é por demais falacioso, não existindo, na verdade, nenhum déficit no sistema (MARTINS, 2001, *passim*).

⁷⁸ Por contraditório que possa parecer foram os deputados e políticos do Partido dos Trabalhadores que, no Congresso Nacional, sepultaram as propostas, nitidamente, liberais trazidas pela Lei Complementar nº 9, os quais, no Governo de Luis Inácio Lula da Silva, colocaram o mesmo projeto em discussão, enquanto o lógico seria o resgate do projeto de lei apresentado pelo Dep. Eduardo Jorge (PT), como se viu. A aprovação no Senado Federal da EC nº 41, por sua vez, causou diversas rupturas no Partido dos Trabalhadores, seja na sua base, composta por inúmeros servidores federais, interessados diretos no processo em curso, seja em alguns de seus parlamentares, ocasionando, após a consolidação da votação, a expulsão de três deputados federais e uma Senadora da República.

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

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

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação do 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 seus órgãos colegiados. (Inciso com redação dada pela EC nº. 20/98).

Além de garantir a universalização dos programas previdenciários, terminando com as distinções entre os benefícios rurais e urbanos, esse conceito de seguridade, calcado na participação solidária de todos os envolvidos, garante a irredutibilidade do valor dos benefícios. E mais, restou assegurado, pelos termos do artigo 195 da Carta Magna de 1988, que esta seguridade será financiada por toda a sociedade, seja direta ou indiretamente, mediante os recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devendo ser observadas as contribuições sociais do empregador, da empresa, do trabalhador e demais segurados do sistema e sobre a receita de concurso de prognósticos.⁷⁹

Estes conceitos são fundamentais para que se possa avaliar a existência (ou não) de saldo negativo entre o que a seguridade social arrecada (receitas) e o que gasta (despesas).

Os próprios políticos, intencionalmente ou não, confundem os conceitos desta equação. O Ministro de Estado Ricardo Berzoini, no primeiro bimestre do governo Lula (2003), argumentando da necessidade da reforma previdenciária, acenava para um déficit de 12,8 bilhões de reais nas contas da Previdência Social.

Afora a questão óbvia de que a previdência social brasileira deve ser desmembrada em seus diversos sistemas, ou seja, o Regime Geral de Previdência Social e os diversos regimes próprios existentes (dos militares, do Poder Judiciário, dos Servidores etc.), o Ministro não

⁷⁹ Segundo Sérgio Pinto Martins, “[...] são considerados concursos de prognósticos: todo e qualquer sorteio de números, loterias, apostas, inclusive a realizada em reuniões hípcas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, como loto, sena, loteria federal, esportiva etc.” (MARTINS, 2001, p. 230-231).

considerou, neste cálculo, os gastos oriundos do BPC da LOAS, que, por sua vez, não devem ser computados como de Previdência Social, eis que prescindem de contribuição e encontram-se no rol dos auxílios de valor básico (salário mínimo), atendendo ao princípio do mínimo existencial, nos termos preconizados pelo art. 203 da CF/88, sendo um benefício do âmbito da política da Assistência Social.

Se forem tomados os valores despendidos com benefícios assistenciais no ano de 2002, o montante gasto com benefícios previdenciários é de 75,8 bilhões de reais, não sendo esta a realidade quando se exclui estes auxílios, caindo esta cifra para 59,5 bilhões de reais, contra 63 bilhões de receita da previdência social, resultando em um superávit de 3,5 bilhões de reais⁸⁰. O que vale dizer, em se tomando os valores arrecadados pela Previdência Social e desmembrando o que é seguro do que é assistência social, não existe déficit no sistema previdenciário brasileiro.

O mais grave, porém, é que os governos, inclusive o atual, não introduzem nas receitas da Previdência Social as contribuições sociais acima descritas, desconsiderando um aporte significativo que, geralmente, sequer ingressam nos cofres da Previdência Social, eis que migram para outras rubricas.⁸¹

Neste sentido é a denúncia do Auditor-Fiscal da Previdência Social, Hugo Medeiros de Goes, quando afirma que:

Das seis contribuições citadas acima, somente as que incidem sobre a folha de pagamento (itens 1 e 2) são arrecadadas pelo INSS. As outras são arrecadadas pela Receita Federal. Essas contribuições que são arrecadadas pela Receita Federal, na maioria das vezes, não são aplicadas na Seguridade Social. São desviadas para outras áreas, como por exemplo, os serviços da dívida externa. (GOES, 2003, p. 406-412).

Encontra-se nas análises de outro Auditor Fiscal da Previdência Social, André Fernandes Massaro (2003), detalhamentos dos valores que “se perdem” na receita da Previdência Social. Vejamos:

⁸⁰ Dados colhidos no site da Previdência Social. Disponível em: < www.previdenciasocial.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2007.

⁸¹ Fato este agravado pela união das receitas tributárias e previdenciárias, ocorrida através da Lei nº. 11.457, de 16 de março de 2007. A partir desta Lei, a Receita Federal passou a denominar-se Receita Federal do Brasil, incumbindo, além das tarefas de tributação o recolhimento das contribuições sociais (conf. seu art. 2º). Trata-se de um “caixa único”, de difícil apuração e de fácil manejo.

Em 2002, como RECEITA, a Seguridade obteve (em bilhões):

- 1) COFINS: R\$ 51,03
 - 2) CSLL: R\$ 12,46
 - 3) Arrec. Prev. Líquida: 71,03
 - 4) CPMF: R\$ 20,26
 - 5) Outras receitas: R\$ 0,36
 - 6) Concurso de Prognóstico: R\$ 1,05
 - 7) Receita própria do MS: R\$ 0,89
 - 8) Outras contrib. Sociais: R\$ 0,32
- TOTAL: R\$ 157,40

Já, como DESPESA, em 2002, a Seguridade obteve (em bilhões):

- 1) Benefícios: R\$ 92,11
 - 2) Saúde: R\$ 24,53
 - 3) Assistência Social Geral: R\$ 0,50
 - 4) Custeio Pessoal do INSS: R\$ 2,36
 - 5) Outras ações da Seguridade: R\$ 2,28
 - 6) Ações combate pobreza: R\$ 2,26
- TOTAL: R\$ 124,44.

Logo, mesmo se forem consideradas as despesas e receitas da seguridade social como um todo, o sistema resultou superavitário em R\$ 32,96 no ano de 2002.

A questão agrava-se se for considerado que dos R\$ 51,03 da COFINS, somente R\$ 29,06 foram para os cofres da Previdência Social, sendo que o restante do valor migrou para outras áreas; dos R\$ 12,46 da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, R\$ 3,67 ficou nos cofres da Previdência, enquanto dos R\$ 20,26 da CPMF, somente R\$ 5,17 ficaram retidos no Tesouro, conforme analisa Massaro (2003).

Ao se apurar os dados apurados pela ANFIP (2006), relativas a este ano, o saldo final continua sendo positivo. Considerando todas as receitas, a arrecadação girou em torno dos 303,02 bilhões de reais, enquanto as despesas circundaram na casa dos 255,17 bilhões de reais, com um saldo final de 47,85 bilhões.

É unânime entre todos os que se dedicam ao estudo das políticas públicas previdenciárias que “[...] as contribuições, sejam sociais, de intervenção no domínio econômico ou as destinadas aos sindicatos e conselhos profissionais, não podem ter sua receita empregada em outra atividade que não aquela constitucionalmente estabelecida” (GAIA, 2002, p. 187).

Por outro lado, não restam dúvidas de que os valores arrecadados pela Previdência Social sofreram um sensível declínio nos últimos vinte anos, justamente pelo declínio da “sociedade do trabalho”, podendo-se afirmar que “[...] os problemas da Previdência não

decorrem principalmente da demografia, nem do tipo de benefícios concedidos. Decorrem da economia, ou seja, da combinação de desemprego, informalidade e baixo crescimento [...]” (DALLARI, 2003, p. 12).⁸²

É justamente essa combinação do desemprego com a informalidade que não é atacada frontalmente, o que reflete diretamente nas políticas previdenciárias. Isso porque “[...] entre 1995 e 2003, o desemprego cresceu, segundo a metodologia do IBGE, de 6,25% para 10% [...] Quanto à informalidade, esta se manteve alta em todo o período.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 186).

Aliás, a questão demográfica é outro mote utilizado pelos Governos de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) e de Luis Inácio da Silva (de 2003-2006, em seu primeiro mandato) para tornar viáveis os seus projetos de reforma do sistema previdenciário.

O dado objetivo utilizado é que os avanços da medicina aliados a um maior bem-estar da população retardam cada vez mais a morte dos cidadãos-segurados, de modo que, em se vivendo mais, utilizam os seus benefícios por um período mais delongado.

Tomando como base os dados trazidos pelo IBGE (2000), verifica-se que o Brasil possui uma taxa de crescimento anual da população em torno de 1,64%, tendo um percentual de 5,85% de idosos acima dos 65 anos, não constituindo, assim, nenhum problema a médio e longo prazo para ensejar, abruptamente, mudanças radicais e impensadas no sistema, ainda mais quando estas visam a atingir, nomeadamente, os servidores públicos.⁸³

⁸² Como observa César Benjamin, referindo-se a este processo de reforma desencadeado pelo governo Lula, “[...] o dado novo no noticiário é a constatação, fundada em números fornecidos pelos órgãos da Previdência, de que a arrecadação diminuiu e as despesas aumentaram. Evidentemente, com o aumento do número de trabalhadores desempregados, que já preenchem as condições legais, que ele peça a aposentadoria, pois é quase nula a hipótese de um novo emprego. Isso tudo só reforça a conclusão de que a orientação neoliberal do governo brasileiro e sua submissão ao Fundo Monetário Internacional foram desastrosas para as condições econômicas do povo brasileiro e, por repercussão, para o sistema previdenciário.” (BENJAMIN, 2003, p. 13).

⁸³ Veja-se, neste sentido, o posicionamento de Gustavo Franco (2003), ex-presidente do Banco Central do Brasil, quando afirma que “muitos países têm problemas com a previdência, quase todos em razão do envelhecimento da população. Não é bem caso do Brasil e não o será ainda por um bom tempo. Pouco mais de 8% da população é de idosos, enquanto essa proporção é superior a 20% no mundo desenvolvido. Segundo o IBGE, o País chegará a esse patamar, mantidas as atuais tendências demográficas, apenas em 2050. Portanto, o problema previdenciário não tem propriamente a ver com a demografia, mas com sociologia ou, precisamente, com privilégio”. No mesmo sentido, Pereira Netto afirma que “[...] no caso específico do Brasil, essa não é uma realidade imediata. Como já mencionado, o país está em um processo de transição que ainda demorará cerca de duas ou três décadas para estabelecer um novo padrão demográfico que irá vigorar no século XXI” (PEREIRA NETTO, 2002, p. 89).

Por outro lado, tomando os dados disponíveis pela própria Previdência Social, verifica-se que os segurados se aposentam em média com 49,6 anos, enquanto morrem em média com 60,3 anos (homens) e 56,9 anos (mulheres).

Outro ponto importante, que passa despercebido quando se debate a questão demográfica, é o fato singular, relativo ao nosso sistema e à sociedade em especial, em que os segurados começam a trabalhar muito bem antes do que qualquer cidadão europeu ou estadunidense. O que vale dizer que aos quinze, dezesseis anos, ou bem antes, muito embora em situação geralmente irregular, os segurados passam a atuar no mercado de trabalho.

Logo, este dado deve ser seriamente considerado quando se pensa, por exemplo, em extinguir a aposentadoria por tempo de serviço/contribuição, ou quando se cogita em fixar uma idade mínima de 65 anos para a aposentadoria por idade.

É neste contexto que se compreende o sentido do artigo denominado *A Previdência Prescinde de Reforma* de autoria do Auditor-Fiscal da Previdência Social, Hugo Medeiros de Góes (2003), em virtude da PEC 40 que tramitou no Congresso Nacional e foi aprovada literalmente, com pequenas alterações pelo Senado Federal, originando a EC nº. 41/03. Segundo Goes, a aprovação da PEC 40 reduzirá os direitos dos servidores públicos, deixando para o sistema financeiro e para os grandes capitalistas nacionais e internacionais a fatia mais cobiçada por eles: o universo das contribuições ora vertidas para a Previdência Social.

Por outro lado, nem a pretensa reforma da previdência levada a cabo pelos governos de FHC, muito menos a ora travada pelo governo Lula, atingem as questões estruturais do sistema, tal como nos aponta Dalmo Dallari (in COSTA, 2003): 1) as falhas na organização da direção e da burocracia; 2) a sonegação e a apropriação indébita dos recursos da previdência; 3) a incompetência, a ilegalidade e a desonestidade na gestão dos recursos financeiros disponíveis e 4) o favoritismo e a fraude na concessão de benefícios.

Pode-se afirmar, sem medo de equívocos, que a maioria dos problemas que afetam a Previdência Social poderiam ser enfrentados se houvesse interesse dos governos que vêm se sucedendo, não havendo nenhuma necessidade de alardear-se as ditas reformas do sistema, tal como a mídia vem nominando e a sociedade como um todo incorporando em seu vocabulário cotidiano.

Fato exemplar desta iniciativa reside no descaso total das imunidades tributárias concedidas à grande parcela das denominadas “entidades assistenciais”. Isso porque, no mais das vezes, tratam-se de verdadeiras corporações com fins lucrativos, que escamoteiam a legislação federal para terem o albergue dos benefícios previstos no § 7º, do artigo 195 da Constituição Federal vigente.

Por outro lado, a questão da gerência das políticas públicas é ainda mais embrionária, eis que:

Há ainda o desafio de reforma da administração previdenciária dentro do contexto de reforma do estado brasileiro, conjugando modernização com a democratização da gestão pública, mediante adoção de mecanismos de controle social, reestruturação organizacional, informatização sistêmica dos procedimentos, profissionalização e capacitação dos recursos humanos em um sistema de mérito, permitindo maior eficiência dos gastos administrativos, em um contexto de restrição fiscal, assim como maior eficácia no combate à sonegação, à evasão e às fraudes. (MORAES, 2002, p. 677).

O Projeto de Emenda Constitucional nº. 40, apresentado pelo Governo de Luis Inácio Lula da Silva, trata de modificar os artigos 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal vigente, revogando o inciso IX do § 3º do art. 142 e o § 10 do art. 201, também da CF/88.

Pode-se extrair da PEC 40, que fora aprovada no Congresso Federal em uma sessão bastante tumultuada que perdurou por quatorze horas, tendo 358 votos a favor, 126 votos contrários e nove abstenções, os seguintes pontos:

- a) Instituição de um subteto para os três poderes, não podendo exceder o subteto mensal, em espécie, a dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Aplicando-se como limite, nos Municípios, o subteto do Prefeito e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo. O subsídio dos Deputados Estaduais e distritais no âmbito do Poder legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça limitado a 90,25% do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicados estes limites aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;
- b) Aplicação, nas pensões deixadas pelos servidores públicos, de um redutor de até 50%, para as pensões que ultrapassarem os R\$ 2.400,00;
- c) Instituição de uma alíquota de contribuição dos aposentados e pensionistas que percebam mais que R\$ 1,2 mil;
- d) Retorno do Abono de Permanência em Serviço para os servidores que, completando os requisitos para a concessão da aposentadoria, não o desejem requerê-la no valor de suas respectivas contribuições previdenciárias;

- e) Elevação do teto máximo do RGPS para dez salários mínimos nacionais, ou seja, R\$ 2.400,00;
- f) Incentivo aos fundos de previdência complementar públicos, com contribuição definida, gerenciados por entidades de previdência fechada;
- g) Criação de uma contribuição dos aposentados, para aqueles que receberem benefícios em valores superior a R\$ 1.058,00;^[84]
- h) A intenção de instituir, por lei especial, contribuição dos 40 milhões de trabalhadores que se encontram no mercado informal.^[85]

Diante da aprovação da Emenda Constitucional de nº. 41, de 31 de dezembro de 2003, houve, praticamente, todos os dispositivos da PEC 40 mantidos em sua integralidade.

Com efeito, as duas maiores alterações foram, primeiro, o acréscimo do § 19, do inciso II, artigo 40 da Constituição Federal, onde restou vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, bem como de mais de uma unidade gestora de cada ente estatal e, por segundo, a fixação da contribuição previdenciária para os pensionistas cujos proventos superem a cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e no percentual de sessenta por cento no valor excedente para os servidores inativos e os pensionistas da União⁸⁶.

As inovações não foram tão significativas, a ponto de merecerem a conceituação de “reforma”. Aliás, a PEC 40, que foi transformada na Emenda Constitucional nº. 47, agrava ainda mais as exigências da aposentadoria para o servidor público, aumentando de 20 para 25

⁸⁴ Esta proposta foi a que gerou mais polêmica junto aos movimentos sociais, fomentando uma fissura, inclusive, dentro do próprio Partido dos Trabalhadores, de modo que alguns parlamentares colocaram-se veementemente contra a instituição desta contribuição. Com a lucidez que lhe é peculiar, o Prof. Wagner Balera (2003) afirma, entre outros argumentos, ser impossível a instituição de referida contribuição, eis que os aposentados e pensionistas não são mais trabalhadores, não podendo ter seus proventos e benefícios reduzidos por força do disposto no art. 194, parágrafo único, inc. II da CF/88. Por isso, conclui-se que “[...] é incompatível com o regime constitucional da seguridade social a instituição de contribuição incidente sobre proventos pagos a aposentados ou pensionistas do serviço público” (BALERA, 2003, p. 28). O único argumento a favor da instituição deste imposto seria em função do princípio da solidariedade social, caso o sistema previdenciário estivesse à bancarrota, não tendo nenhuma alternativa para sua subsistência a não ser a da contribuição dos inativos, que, frise-se por oportuno, já deram seu sangue para a manutenção do próprio sistema. Não é esta, porém, a realidade do sistema brasileiro, que possuiu outras inúmeras, porém inexploradas, fontes de custeio. Tal questão restou superada por decisão do STF que julgou constitucional essa contribuição.

⁸⁵ Esta medida foi efetivada pelo Decreto nº 6.042, de 22 de fevereiro de 2007, que instituiu o Plano Simplificado de Previdência Social – PPS. Por meio deste, os segurados poderão contribuir para o sistema previdenciário com uma alíquota de 11% sobre o salário mínimo nacional, não fazendo jus somente ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição.

⁸⁶ Merece destaque, ainda, por não restar mais assegurado a garantia de pensão integral, isto é, nos valores percebidos pelo servidor falecido, se vivo fosse, ficando os reajustamentos a cargo do bom senso dos Estados, da União e dos Municípios.

o tempo de efetivo exercício de atividade, de 10 para 15 anos na carreira e os cinco anos de função, conforme preceituava a EC nº. 41/03.

A sua maior diferenciação adveio com a instituição do abono de permanência em serviço que, diga-se de passagem, vigorou por anos em nosso sistema previdenciário até ser extinto pela Lei nº. 8.870, de 15/04/1994. Este abono consistia no valor de 25% do valor a aposentadoria por tempo de serviço para o segurado que tivesse 35 anos ou mais de serviço, e para a segurada com 30 anos de labor ou mais, desde que fosse respeitado um período de 180 contribuições mensais. Ora, não se pode compreender os motivos que levaram a supressão deste abono do sistema previdenciário, uma vez que, se o objetivo do Governo sempre foi e é fazer com que os segurados não requeiram precocemente os seus benefícios, por isso a tentativa de, na primeira reforma, vincular o requisito da idade com o do tempo de serviço/contribuição, por que não criar incentivos para que os trabalhadores e segurados em geral permaneçam mais tempo no sistema?

Julga-se ser tardia, embora bem vindo, o retorno do abono de permanência em serviço no valor correspondente ao quantum do desconto previdenciário do segurado, uma vez que a aposentadoria não pode ser uma imposição bilateral, algo que os seus percipientes em potencial estejam obrigados a requisitá-las, mas sim um direito, um prêmio e não um castigo a que todos estão condenados. Logo, parece lógico que, se existissem formas compensatórias para premiar aqueles que permanecessem mais tempo no sistema, muito embora tenham completado os requisitos para gozarem de seus benefícios, não haveria a necessidade de impor regras que prejudiquem os segurados, sejam eles trabalhadores, contribuintes individuais ou servidores públicos. A própria fórmula do fator previdenciário poderia ser adaptada para estes propósitos, não somente valorizando a idade e a contribuição dos segurados, bem como a expectativa de vida, como também acrescem os valores a serem recebidos futuramente se fossem postergados os seus requerimentos.

Em síntese, pode-se afirmar que nem a primeira nem a segunda reforma previdenciária, muito menos a PEC Paralela, que se converteu na EC nº. 47/05, alteram de forma substantiva a estrutura do sistema previdenciário, ou seja, não 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.⁸⁷

Estas questões poderiam ter sido analisadas e, de fato, incorporadas em um processo de reforma mais radicalizante e estrutural⁸⁸, se não houvesse uma espécie de vício de origem nestes procedimentos. Isto porque, em nenhum momento das ditas reformas houve um processo de participação popular, ou melhor, sequer de participação dos atores envolvidos com a gestão e efetivação das políticas públicas previdenciárias.

O mesmo procedimento, agora mais pernicioso, pois, revestido de democrático, passou a ocorrer a partir da instalação do Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS) em 07 de março de 2007.

Mantendo a mesma sistemática de pretender “reformular” o sistema previdenciário de cinco em cinco anos, o Presidente Luis Inácio Lula da Silva passa para o FNPS a incumbência de estudar e propor novas soluções para a Previdência Social brasileira.

Este FNPS, que reúne setores do empresariado, representantes dos empregados e dos aposentados e pensionistas, já nasceu deslegitimado em virtude dos propósitos obscuros que esconde, visto que muitas das medidas não tomadas nas “reformas” anteriores, passam para a pauta do governo atual como se fossem medidas amplamente debatidas e acatadas pelos trabalhadores, sindicatos e entidades de representação dos aposentados e pensionistas.

⁸⁷ Estudos elaborados por Paulo César de Souza, Presidente da Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social – ANASPS, entidade que congrega 53 mil servidores do INSS, demonstram o escândalo da evasão e renúncia de verbas da previdência social. Segundo aponta Souza (2003), a Previdência está deixando de cobrar uma dívida ativa de R\$ 150 bilhões, sendo a mesma ascendente; somente no ano de 2003, renunciou a R\$ 12,0 bilhões, quantia esta superior aos gastos com o pagamento dos benefícios dos rurícolas no ano de 2003; sonegação, elisão, evasão e brechas legais em torno de 40% em relação a sua receita; artifícios de redução consentida na sua receita, oriunda da contribuição de produtores rurais, de pequenas empresas e do setor de terceirização da mão-de-obra e, como se não bastasse, a expansão do SIMPLES para os devedores do INSS, através do REFIS. Neste mesmo talvegue, chama a atenção Sérgio Pinto Martins, que “[...] o governo divulga o que gasta no sistema, mas não declara quanto efetivamente arrecada, nem soma as contribuições sobre o lucro e sobre o faturamento que são arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal e por onde entra o numerário, mas muitas vezes não é transferido para o INSS. Sabe-se que se somar a arrecadação do Cofins, do PIS/PASEP, do CPMF e da contribuição sobre o lucro temos, em 1998, aproximadamente R\$ 40 milhões, enquanto que a soma da arrecadação do IPI e do imposto de renda importa em R\$ 60 milhões”. (MARTINS, 2003, p. 148).

⁸⁸ Mormente quando se sabe que “[...] a proliferação do emprego informal e a distribuição de renda extremamente desigual” (ESPING-ANDERSEN in COELHO, 2003, p. 25) encontram-se nas raízes dos problemas apresentados pelos sistemas previdenciários, especialmente nos países da América Latina.

Em entrevista coletiva, concedida em 2 de outubro de 2007, o então Ministro da Previdência Social, o trabalhista e sindicalista Luis Marinho afirma, categoricamente, que as alterações pretendidas (certamente não pelos trabalhadores e aposentados/pensionistas) integrarão o texto final resultante do FNPS mesmo que seus participantes entenderem em sentido contrário (ZERO HORA, 2007, p. 26).

Procede-se, no próximo tópico, a análise da jurisdição constitucional e sua possível contribuição – bem como os seus limites – na concretização dos direitos previdenciários.

2.2 – VIDA E MORTE DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

Nas pesquisas realizadas, em termos de Previdência Social no Brasil, percebe-se que a maioria dos estudiosos utilizam, como marco teórico, a coesão ou solidariedade social como alavanca propulsora do sistema previdenciário.

Vislumbra-se ilustrando essa concepção de harmonia social, que Russomano (1990) credita a origem da Previdência Social a uma ligação entre “a poupança e a caridade”.

Esta concepção, na qual a neutralidade do Estado fica implícita o discurso, aparecendo no cenário político como um agente integrador e assistencial, é defendida por outros estudiosos da Previdência Social. Feijó Coimbra, por exemplo, argumenta que: “Poder-se-ia entrever, já então, vitoriosa a concepção de que o principal fim do Estado é o bem comum da sociedade a que serve” (COIMBRA, 1991, p. 25).

No entendimento de que o sistema previdenciário nascera em virtude da “[...] preocupação do homem com o bem-estar do seu semelhante” (GONÇALVES, 1993, p. 19), resta ocultada, por detrás desse altruísmo formal e abstrato, a realidade conflituosa e difusa em que nascem os direitos sociais.

De outro modo, alguns autores vêm estudando a questão da previdência sob outra ótica bem distinta, inclusive, antagônica à exposta até então. É o caso, para se tomar um exemplo concreto, dos participantes da Fundação de Economia e Estatística, exposto na obra

A Política Social Brasileira - 1930/1964 - Evolução Institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul, editada pela própria Fundação, em 1983.

Nesta obra, os autores enfocam a questão previdenciária dentro do aporte teórico conhecido como categoria da “concessão-conquista”, segundo a qual, numa ótica marxista, as políticas sociais, dentre as quais as de seguridade como um todo, seriam fruto da luta dos trabalhadores (conquista) como cedência do Estado, justamente devido às pressões dos trabalhadores (concessão). Compreendem, portanto, as políticas de seguridade social dentro da categoria da concessão. O Estado, para manter ou aumentar a capacidade de reprodução dos trabalhadores, bem como resguardar minimamente a saúde destes, implementa estas políticas para manter a coesão social.⁸⁹

O desocultamento proposto acima nada mais é do que a utilização da dialética, tal como proposta por Marx, pois a realidade nunca se apresenta em sua essência, de modo que “compreender o fenômeno é atingir a essência.” (KOSIK, 1976, p. 12).

A dialética, ainda segundo Kosik, permite conhecer “a coisa em si”, ultrapassando o mundo fenomênico em que se vê somente a aparência do que se apresenta. É justamente esse mundo da pseudoconcreticidade, um tanto claro-escuro de verdade e engano (KOSIK, 1976, p. 11) que deve ser aclarado.

É justamente neste percurso de desvelamento que a dialética auxilia na análise de nosso objeto de estudo, dentro de uma perspectiva crítica de totalidade em que os direitos sociais previdenciários serão estudados considerando a realidade como um todo estruturado e, portanto, dialético. (KOSIK, 1976).

É justamente na perspectiva marxiana do materialismo histórico-dialético que se pretende investigar as questões ora levantadas. Segundo este referencial, conforme Marx, a realidade é vista como uma totalidade onde tantos fatores visíveis como as representações

⁸⁹ O que fica marcado, nitidamente, em alguns momentos históricos vividos pela Previdência Social brasileira. Neste exemplo podemos citar a contemplação dos ferroviários e, logo após, dos marítimos, justamente as categorias mais organizadas no começo da década de 20. Não foi a esmo que a primeira Caixa e o primeiro Instituto, respectivamente, foram criados para estas duas categorias. Viu-se, também neste sentido de arrefecer a organização das classes trabalhadoras, o governo militar, nos idos de setenta, acolher várias reivindicações dos trabalhadores rurais que passaram a ter alguns direitos previdenciários que os obreiros urbanos já possuíam. Com isso, a farda verde-oliva ganhou mais legitimidade e desarticulou o movimento no campo, fortemente organizado naquela época.

sociais, integram e configuram o modo de vida condicionado pelo modo de produção específico (MINAYO, 1998).

Nesta perspectiva marxiana, a contradição dialética aparece como outra categoria chave nesta reflexão, notadamente quando as políticas sociais são permeadas pela contradição. Como analisa Cury:

A tensão entre o já sido e o ainda-não é que possibilita o surgimento e a implantação do novo, pois penetra no processo, do começo ao fim, o desenvolvimento de todas as coisas [...] ao interpretar o real, capta-o como sendo o resultado de uma inadequação pugnativa entre o que é e o que ainda não é, numa síntese contraditória. Por isso todo o real é um processo que contém, sem encerrar, o possível numa unidade de contrários (CURY, 1986, p. 30-31).

Se, por um lado, a contradição é destruidora, como observa Prates, é também criadora já que obriga a um processo permanente de superação. “Os contrários em luta e movimento buscam a superação da contradição, superando-se a si próprios. Desvendar a contradição é exatamente mostrar os opostos em luta e movimento (PRATES, 2003, p. 91).

Além das categorias da totalidade e da contradição dialética, deve se fazer presente a categoria da historicidade. Segundo esta, deve ser reconhecida a processualidade, o movimento e a transformação dos homens e da realidade (PRATES, 2003, *passim*).

É dentro desta perspectiva dialética que se pretende analisar os Direitos Sociais Previdenciários, especialmente aqueles inscritos no rol dos benefícios, *lato sensu*, do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

De outro lado, pretende-se demonstrar como o Judiciário, pelos julgados pesquisados, está mitigando o exposto na legislação previdenciária no que respeita ao seu aspecto meramente formal-literal.

Os Juízes e os Tribunais (especialmente os de Segundo Grau), ao aplicarem a lei, o fazem, normalmente, conforme os princípios constitucionais e com a compreensão de que os direitos sociais têm caráter positivo, não sendo uma mera carta de intenções, cabendo ao Estado o dever/obrigação de acioná-los e garanti-los (PORTANOVA, 2000, p. 144).

Com efeito, apresenta-se no Quadro 1 uma sinopse dos principais benefícios de prestação continuada inscritos no RGPS, atendendo a três referenciais: primeiro a LOPS de 1960, segundo a CLPS de 1984 e, por fim, as alterações havidas após a década de 1990, justamente porque é no final desta década que o movimento neoliberal se torna hegemônico, com reflexos diretos nos direitos sociais previdenciários ora analisados.

No Quadro 2 buscamos demonstrar, seguindo os mesmos referenciais do Quadro 1, os principais auxílios, pecúlios e abonos encontrados dentro do RGPS.

Pode-se, pois, apresentar, para os fins didáticos ora propostos, o seguinte quadro dos direitos sociais previdenciários no Brasil:⁹⁰

QUADRO 1
Principais direitos previdenciários inscritos no RGPS – de 1960 até os dias atuais

BENEFÍCIOS/RGPS	LOPS/60	CLPS/84	DÉC. DE 90---
Aposentadoria por Idade	Idade: 65 anos (H) e 60 anos (M) Carência: 60 meses	Idem	Idade: Idem Trabalhadores Rurais = - 5 anos (60 anos –H e 55 anos – M) Carência: 180 meses
Aposentadoria Tempo Serviço/ Contribuição	Tempo: 35 anos (H) e 30 anos (M) Carência: 60 meses	Idem Idem	EC nº. 20/98 = fim da ATS – Regras de Trans.: pedágio mais idade (53-H e 48-M)
Aposentadoria Especial	Tempo: 15, 20 ou 25 anos. Idade mínima 53 anos	Idem Idem	Conversão até a Lei nº. 9.711/98 – 25/05/98
Pensão por Morte	Valor: 50% do S-B ou do benefício do segurado falecido Carência: 12 meses	Idem Idem	Valor de 100% Sem Carência
Auxílio-Doença	Incapacidade maior que 15 dias Carência: 12 meses	Idem Idem	Valor de 100% Sem Carência
	Incapacidade Total	Idem	Idem

⁹⁰ Para facilitar a exposição e explanação dos quadros que seguem, utilizamos algumas siglas: H = homem; M = Mulher; S-B = salário-de-benefício; A-D = auxílio-doença e A-D-I = auxílio-doença acidentário e SM para designar o Salário Mínimo (nacional ou de referência).

Aposentadoria por Invalidez	Carência: 24 meses	Carência: 12 meses	Idem (alguns benef. sem carência)
-----------------------------	--------------------	--------------------	-----------------------------------

FONTE: Elaboração do autor a partir da análise legislativa.

Em relação aos auxílios prestacionais, apresenta-se o seguinte Quadro:

QUADRO 2
Principais auxílios, pecúlios e abonos de 1960 até os dias atuais

AUXÍLIOS/RGPS	LOPS/60	CLPS/84	DÉCADA 90----
Auxílio-Acidente	Sem previsão legal	40% do S-B após alta do A-Doença	Lei nº. 9.032/95 – seqüelas Valor: 40% do A-Doença EC nº. 20/98: privatização
Auxílio-Natalidade	Carência: 12 m Valor: 1 SM	Idem Idem	Extinto p/ Dec. nº. 1.744/95
Auxílio-Funeral	Sem Carência Duas vezes o SM	Idem Idem	Extinto p/ Dec. nº. 1.744/95
Pecúlios	Devolução em Dobro + juros 4% a/a	Devolução Simples Idem	Extintos p/ Lei nº. 9.129/95 e Lei nº. 8.870/94
Auxílio-Reclusão	Carência: 12 m Valor = pensão	Idem Idem	Alteração renda p/ EC nº. 20/98 Extinto pela Lei nº. 8.870/94
Abono por Tempo de Serviço	Requisito: 55 a Valor: 25% S-B	Sem Idade 20% e 25% S-B	Extinto pela Lei nº. 8.870/94

FONTE: Elaboração do autor a partir da análise legislativa.

Em um primeiro e genérico olhar, pode-se afirmar que a maioria dos benefícios, bem como dos auxílios instituídos pela Lei Orgânica da Previdência Social de 1960, foram mantidos pela CLPS de 1984. Tendência esta que confirma a tese de Elaine Behring (2002) de que o regime militar concedeu ou manteve vários dos direitos sociais como uma forma de amenizar o autoritarismo que perpassava a sociedade brasileira.

A partir de 1990, já sob a influência das políticas neoliberais, os direitos previdenciários passam a serem vistos somente no aspecto fiscal.

Foi, com efeito, no final da década de 1990, que se teve a primeira denominada “Reforma da Previdência Social” com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 20, de 15/12/98. Embora se saiba das conseqüências trazidas por esta EC, entende-se que as

alterações no sistema previdenciário ocorreram sete anos antes com a promulgação da Lei de Benefício da Previdência Social (Lei nº. 8.213/91).

Esta lei alterou, dentre outros benefícios, drasticamente o benefício da aposentadoria por idade, notadamente no que respeita ao prazo carencial deste benefício. Isso porque, em seu artigo 142, foi estabelecido um aumento gradual no prazo carencial deste benefício, que era de cinco anos até 1992, aumentando seis meses por ano a partir de 1993, culminando em 15 anos em 2011.

A alteração desta sistemática, via lei ordinária, atingindo um dos principais benefícios de prestação continuada do sistema, não seria tão nociva não fosse a falta de divulgação e informação que não acompanhou a referida mudança – os segurados e seguradas, acostumados como lapso carencial dos sessenta meses passaram a deparar-se, sem nenhuma possibilidade de planejamento prévio, com um aumento gradativo deste prazo de forma absolutamente abrupta.

De outro modo, foi com a publicação da EC nº. 20/98 que ocorreu alterações significativas nos benefícios previdenciários. A começar pela própria Aposentadoria por Idade, quando o INSS tentou, sem êxito, dar uma nova interpretação nos requisitos de concessão da aposentadoria por idade, de modo que ficasse condicionada, além do requisito etário dos 65 anos (homem) e 60 anos (mulher), os 35 e 30 anos de contribuição para homens e mulheres, respectivamente, como condição concomitante a este importante benefício de prestação continuada.⁹¹

A alteração dos critérios para a concessão da Aposentadoria por Idade, por sua vez, começou bem antes das denominadas “Reformas da Previdência Social”. Pode-se constatar que na própria Lei de Benefícios (Lei nº. 8213/91) encontra-se em seu artigo 142 uma alteração significativa nos critérios para a concessão deste benefício, haja vista o aumento gradativo do período de carência, em seis meses ao ano, a partir de janeiro de 1993.⁹² Logo, a partir de 1993, quando o lapso carencial passa para 66 meses, aumentando progressivamente

⁹¹ Embora a redação da EC nº. 20/98 desse margem à dúvidas, pois separou em ponto e vírgulas os requisitos da idade e o tempo de contribuição dos segurados, esta interpretação restou válida somente para os segurados que pretendem se aposentar por tempo de serviço/contribuição utilizando-se das regras de transição da EC nº. 20/98, ou seja, com um mínimo de 53 anos para o homem e de 48 anos para a mulher.

⁹² Dispôs o referido artigo: “Para o segurado inscrito na Previdência Social Urbana até 24 de julho de 1991, bem como para o trabalhador e o empregador rural cobertos pela Previdência Social Rural, a carência das aposentadorias por idade, por tempo de serviço e especial obedecerá à seguinte tabela, levando-se em conta o ano em que o segurado implementou todas as condições necessárias à obtenção do benefício [...]”

seis meses por ano até culminar, em 2011, nos 180 meses (ou seja, 15 anos de contribuição), teremos o tempo de contribuição triplicado.

O mais grave, nesta alteração subreptícia, é a não instrução por parte dos gestores da Previdência Social, aos usuários do sistema, de modo que eles, até hoje, permanecem com a noção de que precisam somente dos sessenta meses (ou cinco anos) para que, adimplindo o requisito etário (65 anos para o Homem e 60 para a Mulher), possam usufruir deste importante benefício, mormente quando o avançar da idade traz consigo os maiores dispêndios com medicamentos, assistência médica etc.

Afora isso, outro “fantasma” ronda a concessão deste benefício: a aplicação da Tabela do artigo 142, de forma a desrespeitar o direito adquirido dos segurados. Explica-se melhor. O INSS, Órgão responsável pela gestão do Seguro Social, entende que o número de contribuições a ser aplicada é o do requerimento administrativo do pedido e não o correspondente ao ano em que os segurados implementaram o requisito etário. Com esta sistemática, o segurado por optar em não requerer o seu benefício ou simplesmente desconhecer que já possuía as condições para fazê-lo, por inércia, causa a si próprio, outro empecilho: o aumento do número de contribuições uma vez que é exigida a carência do ano em que o segurado pretendeu fazer valer o seu direito.

Atento ao respeito do consagrado “direito adquirido”, em um País em que a cada cinco anos se tem reformas paramétricas no sistema previdenciário, a jurisprudência firmou o entendimento de que deve ser aplicado, quando do pedido da Aposentadoria por Idade, o lapso carencial relativo ao ano em que as exigências foram cumpridas.

Vejamos julgado neste sentido:

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1. Região, 1. Turma “PREVIDENCIÁRIO - APOSENTADORIA POR IDADE - TRABALHADOR URBANO - CARÊNCIA - ART. 142 DA LEI 8.213/91 - PERDA DA QUALIDADE DE SEGURADO - IRRELEVÂNCIA - ART. 3º DA LEI 10.666/2003 - TERMO INICIAL DO BENEFÍCIO - CORREÇÃO MONETÁRIA - JUROS - HONORÁRIOS. 1. Para efeito de concessão de aposentadoria por idade, a carência deve ser fixada levando-se em conta o ano em que o segurado completou a idade mínima exigida e não aquele em que formulado o pedido na via administrativa, a teor do disposto no art. 142 da Lei 8.213/91, norma de caráter transitório e que estabeleceu a tabela progressiva. 2. Conforme vem decidindo o STJ, “para a concessão de aposentadoria por idade, não é necessário que os requisitos exigidos pela lei sejam preenchidos simultaneamente, sendo irrelevante o fato de que o obreiro, ao atingir a idade mínima, já tenha perdido a condição de segurado” (REsp nº 175.265/SP, Rel. Min. Fernando Gonçalves, DJU de 18.09.90). 3. Em consonância com o entendimento jurisprudencial, foi publicada a Lei 10.666, de 08.05.2003, que em seu art. 3º, § 1º estabeleceu que “Na hipótese de aposentadoria por idade, a perda da qualidade de segurado não será considerada para a concessão desse benefício, desde que o segurado conte com, no mínimo, o tempo de contribuição correspondente ao exigido para efeito de carência na data do requerimento do benefício”. 4. Atendida a idade mínima - 65 anos - no ano de 1992 e comprovado nos autos que o autor trabalhou por mais de 5 anos, conforme resumo de documentos para cálculo de tempo de contribuição, o que resulta em recolhimento superior a 60 contribuições (carência exigida, segundo a tabela do art. 142), devida a aposentadoria por idade urbana, não obstante ter ocorrido a perda da qualidade de segurado. 5. Cuidando-se de segurado empregado, a obrigação pelo recolhimento das contribuições é do empregador, a teor do que dispõem a Lei 3.807/60 (art. 79, I) e a vigente Lei 8.212/91 (art. 30, I, “a”), não se podendo imputá-la ao empregado. (...)10. Apelação e Remessa Oficial, tida por interposta, parcialmente providas. (Apelação Cível nº 2001.38.00.037705-0/MG, 1ª Turma do TRF da 1ª Região, Rel. Luiz Gonzaga Barbosa Moreira. j. 07.11.2007, unânime, e-DJF1 04.03.2008, p. 111).”

Pode-se extrair, do julgado ora colacionado, alguns pontos norteadores encontrados em outros tantos julgados que se pesquisa, no que respeita à aposentadoria por idade: a) a jurisprudência, inclusive a emanada do STJ, vem entendendo que os critérios de carência e idade não precisam ser preenchidos concomitantemente; b) a chamada “perda da qualidade de segurado”⁹³, que assombra tanto aos trabalhadores, em virtude do desemprego estrutural ora vivenciado, como os contribuintes individuais, tendo em vista a precariedade dos recursos a que dispõe, passa a ser relativizada ou mitigada pelos juízes e tribunais c) em caso de segurado obrigatório, no caso empregado, o ônus da prova do recolhimento das contribuições é do empregador e não daquele (o que terá repercussão positiva na aposentadoria por tempo de contribuição, como se verá).

⁹³ Esclareça-se que, pela sistemática previdenciária perde a qualidade de segurado quem permanecer mais de um ano sem contribuir (quando o segurado tiver até dez anos de vínculo com a Previdência Social), ou até dois anos se este vínculo (seja por filiação ou inscrição) superar o decênio. Esse prazo, denominado “período de graça”, pode ser estendido por mais seis meses em algumas circunstâncias específicas, tais como desemprego, alta do serviço militar etc.

Em relação à aposentadoria por idade dos Trabalhadores Rurais, pode-se verificar no Quadro 1 que somente em 1990 estes trabalhadores passaram a fazer parte de nosso sistema previdenciário. É importante que se faça uma incursão pelos direitos sociais previdenciários dos rurícolas diante da marginalização histórica a que estes se submeteram.

Por outra via, entende-se não estar totalmente clarificada a participação deste segmento importante em nosso sistema previdenciário, seja no que respeita à sua participação contributiva, seja no que tange aos requisitos – notadamente os de carência e filiação – para que possam fazer jus aos benefícios de prestação continuada assim como os demais trabalhadores, mesmo diante da vedação constitucional da discriminação de trabalhadores urbanos e rurais (cf. previsto no artigo 7. da CF/88).

Parece consenso entre os estudiosos que a primeira manifestação, sob o ponto de vista da proteção jurídica data de 1934, através do Decreto nº. 24.637, de 10 de julho daquele ano que estendeu o seguro de acidentes do trabalho aos empregados rurais.

Com o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), através da Lei nº. 4.214, de 02/03/63, foi designado um fundo de assistência e previdência para o trabalhador rural, o que foi efetivado pelo Regulamento da Previdência Social Rural, por meio de Lei nº. 53.154, de 10/12/63.

É lamentável que nem com a unificação dos benefícios da previdência social, através da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), de 1960, os trabalhadores rurais, que constituíam cerca de 45% da população economicamente ativa do País, tiveram seus direitos previdenciários respeitados.

Em outras palavras, “[...] nada foi feito em favor dos trabalhadores rurais, atendendo-se à oligarquia” agroindustrial até então dominante (FALEIROS, 1995, p. 137).

Frise-se que, pelo Decreto-lei supra, foram protegidos somente os trabalhadores rurais da agroindústria canavieira, sendo abrangidos, pelo Decreto-lei nº. 704, de 24/07/69, os empregados das empresas, produtores e fornecedoras de produtos agrários.

Somente com o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), trazido à lume pela Lei nº. 4.214, de 02/03/63, é que os trabalhadores do campo tiveram instituído o

direito à aposentadoria e à pensão por morte, o que foi solidificado pela Lei Complementar nº. 11, de 25/05/71.

A partir desta lei, cuja vigência começou no ano seguinte, os trabalhadores rurícolas tiveram garantidos seus direitos aos benefícios de pensão, aposentadoria por velhice e por invalidez, independentemente de terem contribuídos diretamente para os cofres da Previdência Social.

O direito destes trabalhadores aos seguros acidentários, porém, foram concedidos somente em dezembro de 1974, conforme estabelecido pela Lei nº. 6.195.

Os benefícios conquistados, entretanto, não correspondiam sequer ao salário mínimo à época vigente, o que foi corrigido mediante o espírito universalista que norteou a Carta Política de 1988, conforme se verá no tópico a seguir.

Muito embora tivessem direito à percepção dos benefícios de pensão por morte, de aposentadoria por velhice e por invalidez, além do auxílio-funeral, a discriminação do trabalhador rurícola era latente. Somente para citar um exemplo, os benefícios de prestação continuada de aposentadoria por idade e por invalidez correspondiam a 50% do salário mínimo então vigente, enquanto a pensão por morte era de 30%.

Como se não bastasse, somente o chefe ou arrimo de família poderia fazer jus aos benefícios, vez que proibida a concessão a mais de um membro da unidade familiar (parágrafo único do art. 4º da Lei Complementar nº. 11/71), em flagrante discriminação das mulheres que trabalhavam juntamente com o varão.

Tendo em vista esse contexto é que o legislador constituinte de 1988 não poupou esforços no sentido de minimizar a discriminação deste importante segmento.

Por isso, já no terceiro artigo da Carta Magna, encontra-se como objetivo fundamental desta República o combate à pobreza e marginalização social, com a redução das desigualdades, sejam regionais ou sociais propriamente ditas.

Neste mesmo sentido, nivelou os direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, caput), demonstrando o protecionismo no último parágrafo do art. 195, onde faz uma alusão ao segurado especial.⁹⁴

Outra importante conquista dos trabalhadores rurais, inserida na Carta Magna de 1988, foi a contagem recíproca de tempo de serviço, ou seja, a validade do tempo de trabalho neste meio para todo e qualquer fim previdenciário.⁹⁵

A maior conquista dos rurícolas residiu na equiparação de seus benefícios de prestação continuada ao salário mínimo vigente. Isso porque, conforme preceituado no art. 201, § 5º da CF/88, “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”.

Embora o Instituto Previdenciário (INSS) não tenha compartilhado o entendimento de que o dispositivo supra fosse auto-aplicável, por decisão do Supremo Tribunal Federal, viu-se obrigado a pagar as diferenças de salários a partir de 05.10.88, quando da promulgação da Carta Maior.

É oportuno afirmar que o maior problema dos trabalhadores rurais ainda consiste na dificuldade que possuem quando do pedido de seus benefícios, especialmente pela quantidade considerável de documentos que lhes são requisitados.

Encontra-se na Lei Complementar nº. 11/71 uma primeira conceituação, em nível previdenciário, de trabalhador rural, como “a pessoa física que presta serviço de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie” (art. 3º, § 1º, “a”).

Como ensina Wladimir Novaes Martinez, “não deixa dúvidas de que no bojo do conjunto de obreiros ali compreendidos está o principal deles, o empregado rural.” (MARTINEZ, 2001, p. 146).

⁹⁴ São os que trabalham no meio rural, em regime de economia familiar, auxiliando-se mutuamente, sem o auxílio de empregados, podendo ser proprietários ou não. São eles: parceiro, meeiro, produtor rural, arrendatário e o pescador artesanal.

⁹⁵ Conforme artigo 202, § 2º do Diploma supra. Regra que sucumbiu face a Reforma da Previdência, instituída pela Emenda Constitucional nº 20/98, vez que substituiu o referencial do tempo de serviço pelo da contribuição efetiva.

O empregado rural, portanto, é sempre pessoa física, que presta serviços de natureza agropecuária à empresa ou ao empregador rural, de forma não eventual, mediante subordinação, percebendo remuneração pelos seus préstimos.

Na Lei nº. 8.213/91, em seu inc. VII do art. 11, o legislador ordinário inscreveu como segurado obrigatório do Regime Geral da Previdência Social o segurado especial.

Já no Estatuto do Trabalhador Rural de 1963, encontra-se uma alusão a esta modalidade de trabalhador que foi melhor contornado pela Lei Complementar nº. 11/71 que o conceitua tal qual a LBPS.

Algumas das características dos principais segurados especiais, a saber:

- a) Produtor rural: trata-se de pequeno produtor que explora pequena gleba de terra, geralmente com o auxílio de sua família, sem o emprego da mão-de-obra assalariada;
- b) Arrendatário: quem explora a propriedade alugada de outrem;
- c) Meeiro: aquele que produz em propriedade alheia, dividindo com seu proprietário os lucros auferidos;
- d) Parceiro: todo aquele que adere a um contrato de parceria com o proprietário da terra, dividindo o produto advindo de sua atividade conforme o ajustado entre as partes;
- e) Pescador artesanal: são todos aqueles que se utilizam da pesca ou similares, utilizando seus próprios recursos como única forma de subsistência.

Não é demais lembrar que os familiares e os filhos maiores de 14 anos devem ser considerados como segurados especiais. O problema, como se viu, advém da consideração deste tempo de labor, quando da não contribuição direta, tendo em vista a Reforma de a Previdência ter derrocado o critério do tempo de serviço.

Os trabalhadores rurais ingressaram no Regime Geral de Previdência Social a partir da Lei nº. 8.213/91, passando a fazer jus aos mesmos benefícios dos segurados urbanos.

Isso autoriza dizer que os rurícolas passaram a ter direito aos seguintes benefícios: aposentadoria por tempo de serviço, aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez,

auxílio-doença e auxílio-acidente. Seus dependentes terão direito à pensão por morte e ao auxílio-reclusão.

As questões atinentes aos direitos dos segurados especiais, notadamente aquelas que envolvem a dispensa de carência, comprovação do tempo de labor e o direito à aposentadoria por tempo de serviço/contribuição, têm recebido especial atenção pelos laboradores do Direito Previdenciário.

Neste tópico, à luz de uma hermenêutica sistemática (FREITAS, 2004) enfocar-se essas controvérsias, notadamente quando a definição desta questão atinge uma gama significativa de trabalhadores rurais que, frise-se, sempre foram marginalizados em seus direitos previdenciários.

Contudo algumas questões já estão superadas, pelo menos parcialmente, pelo debate travado. Ou seja, é indiscutível que, no rol do segurado especial, encontramos os agricultores, os pequenos proprietários, os que trabalham em regime de economia familiar sem o auxílio de empregados, enfim, todo aquele que trabalha no meio rural, sem constituir-se em empresa rural, de modo rudimentar e sem a concorrência de empregados na consecução desse mister.

Não restam dúvidas, igualmente, sobre a dispensa da carência, para estes trabalhadores, quando do pleito de seus benefícios, assim como a dispensa das contribuições anteriores a novembro de 1991.

Note-se, por oportuno, que o segurado especial foi dispensado do lapso carencial por força do disposto no inc. III do art. 26, da LBPS, quando o benefício pedido for os seguintes: aposentadoria por idade, auxílio-doença, auxílio-reclusão ou pensão por morte.

Trata-se, portanto, de harmonizar o conjunto normativo com os princípios que regem a Seguridade Social, tendo-se como método de análise uma concepção hermenêutica teleológica e integrativa.

Para isso é necessário que se cite, literalmente, o § 2º do art. 55, da Lei nº. 8.213/91: “o tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta

Lei, será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência, conforme dispuser o Regulamento”.

Torna-se imperativo, em uma interpretação sistemática da norma, dizer que o dispositivo supra encontra-se inserido na Seção III, que trata do benefício da Aposentadoria por Tempo de Serviço.

Ainda numa concepção sistemática, é fundamental resgatar a preocupação do legislador no combate às discriminações entre os trabalhadores urbanos e rurais, bem como à universalidade da cobertura e do atendimento, conforme exposto no art. 1º da Lei nº. 8.212/91.

Neste sentido, não se pode extrair outra conclusão a não ser a do direito de os trabalhadores rurais terem considerado os árduos anos de trabalho para a concessão da aposentadoria por tempo de labor, desde que obedecidos dois requisitos elementares: primeiro, tenham, de fato, trabalhado no meio rural e, segundo, possuírem 30 anos (homens) e 25 anos (mulheres) de trabalho nesse meio.

Pensar em sentido contrário, ou seja, na impossibilidade do averbamento e consideração desse tempo para os fins colimados, é, mais uma vez, privilegiar os obreiros urbanos que podem ter o referido tempo considerado em suas aposentadorias, pelo menos até 15/12/1998⁹⁶ e, de outro lado, penalizar ainda mais os rurícolas.

Aliás, essa contradição foi aguçadamente percebida por Emerson Odilon Sandim que constatou: “[...] É, pois, uma odiosa discriminação... E ela fere, sem contar outros princípios, o ancilar cânone da isonomia, insculpido no artigo 5º, caput, da Constituição Federal.”(SANDIM, 1997, p. 39).

⁹⁶ Tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 20, da Previdência Social, substituiu o paradigma do tempo de serviço pelo da que aprovou a Reforma contribuição. Conferir, neste sentido, nosso livro *A Reforma da Previdência Social e outros estudos*, EDUCAT, 1999, especialmente o tópico intitulado *Mudança de Referencial*.

Esse *discrimen*, portanto, é de todo nocivo aos trabalhadores rurais, o que, certamente, deverá ser corrigido pelo Poder Judiciário sempre atento à aplicação e à interpretação das normas aos casos concretos, formando, destarte, jurisprudência neste sentido.⁹⁷

A partir de 14 de outubro de 1996, contudo, não restam mais controvérsias sobre a contribuição dos segurados especiais e dos produtores individuais, face ao disposto no art. 24 do RBPS. Ou seja, passam a contribuir sobre sua receita bruta, em 2,5% para a seguridade social e 0,1% para o financiamento das prestações acidentárias, percentuais estes modificados pela Lei nº. 9.528/97, ficando em 2% e 0,1%, respectivamente.

Além disso, poderão contribuir enquanto segurados facultativos, visando aumentar, quando da concessão de seus benefícios, suas rendas mensais, quando da inatividade.

Logo, pode-se chegar às seguintes conclusões: a) os rurícolas poderão aposentar-se por tempo de serviço aos 30/25 anos de labor no meio rural (homens e mulheres, respectivamente), desde que tenham laborado até setembro/91, b) poderão, a qualquer tempo, requererem os benefícios previstos no inc. I, do art. 39 da LBPS, se comprovarem, embora descontinuamente, o exercício na atividade rural durante o número de meses exigidos para os demais benefícios, conforme tabela exposta no art. 142 daquela lei, com as modificações trazidas pelas Leis nº. 9.032/95 e nº. 9.063/95.

Por ser controvertida a matéria, pelas razões de discriminação histórica dos trabalhadores rurais e, conseqüentemente, seus direitos mais elementares, são inúmeros os casos que buscam a tutela jurisdicional.

Faremos, contudo, em concisa síntese, as seguintes considerações.

Por primeiro, analisa-se a possibilidade da acumulação da pensão por morte, deixada pelo trabalhador rurícola, com o benefício da aposentadoria, seja por idade ou tempo de serviço/contribuição, do qual a viúva do “de cujus” era portadora. Ou vice-versa, o benefício de pensão por morte do trabalhador urbano com a aposentadoria por idade do rurícola. Isso porque, a Previdência Social, por meio de seu Órgão Gestor, o INSS, vem, reiterada e

⁹⁷ O que, diga-se de passagem, já vem ocorrendo, conforme depreende-se da Apelação Cível nº 94.04.45265-3, de lavra do TRF da 4ª R., In: Revista do TRF - 4ª Região, RS, n. 20, p. 203.

costumeiramente, indeferindo os pedidos de pensão por morte, quando as viúvas habilitam-se ao recebimento destes benefícios.

No entendimento do INSS, é vedada a percepção conjunta no sistema previdenciário, notadamente nas Leis Complementares nº. 11/71 e nº. 16/73, de ambos os benefícios, sendo facultada a opção de um deles.

Ao contrário deste entendimento, a jurisprudência pátria vem, de forma uníssona, admitindo a cumulação da pensão por morte com a aposentadoria da viúva requerente, vez que não existe a vedação legal aduzida pela Seguradora Oficial.⁹⁸

Desse modo, é cabível o recebimento da pensão por morte deixada pelo trabalhador urbano com a aposentadoria por velhice da trabalhadora rural, desde que tenha preenchido todos os requisitos para fazer jus desta.⁹⁹ Ou, em caso de pensão rural, com a aposentadoria urbana.¹⁰⁰ Mesmo quando se tratar de cumulação de pensão por morte com aposentadoria concedida pela municipalidade.¹⁰¹

Caso o rurícola não tenha tido sua CTPS anotada, poderão seus sucessores fazer prova do exercício da atividade rural, sendo-lhes deferido o benefício de pensão.¹⁰²

De outro giro, tem-se estabelecido uma dissensão acerca da possibilidade da trabalhadora rurícola pleitear sua aposentadoria por idade, valendo-se dos documentos, tais

⁹⁸ Encontra-se, na maioria dos julgados por nós colhidos e analisados, os seguintes argumentos: a) o artigo 333 do Decreto 83.080/79, assim como o artigo 14, da LC nº 11/71 e o artigo 6º, parágrafo 2º, da LC nº 16/73, não proibem a cumulabilidade dos dois benefícios de prestação continuada e b) trata-se de dois benefícios totalmente distintos, tendo, inclusive, diferentes fontes de custeio.

⁹⁹ Cf. o seguinte Acórdão: AC 91.04.14234-1/RS, Rel. Juiz Vladimir de Freitas, do TRF da 4ª Região, cuja ementa segue: “1. Uma vez preenchidas as condições legais, relativamente a cada um dos benefícios, lícitas se mostra a acumulação dos mesmos, vez que o art. 14 da LC nº 11, de 1971, não se constitui em óbice a tal deferimento.”

¹⁰⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 5ª Turma. PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE DE TRABALHADOR RURAL E APOSENTADORIA POR IDADE. CUMULAÇÃO. LEGITIMIDADE. Recurso Especial nº 346643/RS.(2001/00662959-3). Relator: Min. Gilson Dipp. J. em 18 out 201, DJU 19 nov 2001, p. 318.

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2ª Turma. PREVIDENCIÁRIO RURAL. ACUMULAÇÃO DE PENSÃO POR MORTE COM APOSENTADORIA MUNICIPAL. Apelação Cível nº 93.01.290960/MG. Relator: Juiz Osmar Tognolo. J. em 28 jun 1994, DJ 01 ago 1994.

¹⁰² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 1ª Turma. PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. FILHA DE TRABALHADOR RURAL. DEPENDÊNCIA ECONÔMICA PRESSUMIDA. TERMO INICIAL DO BENEFÍCIO. Apelação Cível nº 2000.03.99.003474-2/SP. Relator: Juiz Oliveira Lima. J. em 07 ago 2001, DJU 16 out 2001, p. 609.

como livros de venda, talonários, registros diversos etc, que se encontram em nome de seu cônjuge ou companheiro.

Isso porque o INSS vem, sistematicamente, indeferindo os pedidos destas trabalhadoras porque não possuem, em seu nome, a documentação exigida na protocolização de seus pedidos.

É imprescindível, neste contexto, que se analise a questão sob o ponto de vista histórico e sociológico.

Diz-se isso porque é de notório saber que em tempos não tão remotos, o trabalhador rural (homem) era quem exercia a cabeça da unidade familiar. Logo, todos os documentos atinentes à pequena propriedade, inclusive os livros de comercialização dos produtos, encontravam-se em seu nome. Ninguém duvida, porém, dos trabalhos destas seguradas, que, diga-se de passagem, estavam submetidas a uma dupla jornada de trabalho: fora e dentro do lar.

Vale dizer que esta consideração deve nortear toda e qualquer análise interpretativa da norma protecionista, para, a partir daí, concluir-se a validade ou não dos pedidos de aposentadoria por idade feita pelas trabalhadoras rurais, utilizando-se dos documentos lavrados em nome de seus parceiros.

Ademais, entende-se que o espírito de igualdade entre as raças, sexos, nacionalidade ou qualquer discriminação outra, instaurado pela Carta Cidadã de 1988, pôs um ponto final neste tipo de dissensão. Ou seja, o princípio da igualdade restou consagrado no art. 5º da CF/88, notadamente quando, em seu inc. I, ficou consignado que “[...] homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações [...]”.

É neste sentido que vêm decidindo, maciçamente, os Tribunais,¹⁰³ desde que restem comprovados o trabalho efetivo no meio rural.

No que respeita à exigência do lapso carencial, constante no art. 142 da LBPS, com as alterações que se lhe sucederam a construção jurisprudenciária vem se firmando na dispensa do referido prazo.

Em outras palavras, basta somente que o trabalhador (a) rural conte com a idade mínima dos 60 e 55 anos para homens e mulheres, respectivamente, bem como apresentem comprovantes do labor neste meio, mesmo que em períodos descontínuos, pelo tempo exigido para os demais segurados.¹⁰⁴

Aliás, em se tratando de trabalhador rural, com vínculo empregatício, ou seja, segurado obrigatório do RGPS, as contribuições presumem-se feitas pelo empregador, que deve recolher e repassar as contribuições para o sistema previdenciário.

Podemos afirmar, sem erro, que o pagamento das contribuições é presumida, cabendo ao INSS ilidir essa presunção *juris et de jure* nos termos do art. 33, § 5º da Lei nº. 8.212/91.

¹⁰³BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 1ª Turma. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE. TRABALHADORA RURAL. PROVA TESTEMUNHAL BASEADA EM INÍCIO DE PROVA DOCUMENTAL. REQUISITOS COMPROVADOS. CERTIDÃO DE ÓBITO. MARIDO QUALIFICADO COMO LAVRADOR. EXTENSÃO À ESPOSA. QUALIFICAÇÃO DA AUTORA COMO "EMPREGADOR RURAL II B" EM NOTIFICAÇÃO DE LANÇAMENTO DE ITR. AUSÊNCIA DE ASSALARIADOS. CUMULAÇÃO DOS BENEFÍCIOS DE PENSÃO POR MORTE E APOSENTADORIA POR IDADE. POSSIBILIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REDUÇÃO. 1. Comprovada a condição de trabalhadora rural, em regime de economia familiar, por prova testemunhal baseada em início de prova documental, na forma do art. 39, I, da Lei nº 8.213/91, e a idade superior a 55 anos, a segurada tem direito à aposentadoria por idade. 2. "A qualificação profissional de lavrador ou agricultor do marido, constante dos assentamentos de registro civil, é extensível à esposa, e constitui indício aceitável de prova material do exercício da atividade rural...". (STJ, REsp nº 267.355/MS, Rel. Min. Jorge Scartezini, DJ 20.11.2000). 3. A qualificação da autora como "empregador rural II-b", em notificação de lançamento/pagamento de ITR, não a descaracteriza como segurada especial, uma vez que os mesmos documentos consignam que a exploração do imóvel dá-se sem assalariados, o que foi confirmado pela prova testemunhal. 4. A pensão por morte e a aposentadoria por idade são benefícios previdenciários de natureza distintas. Enquanto o primeiro é prestação garantida aos dependentes, o segundo é prestação devida ao próprio segurado, podendo ser percebidos cumulativamente (Precedente do STJ). 5. Não exigindo a demanda, pela sua singeleza, trabalho adicional do ilustre patrono da autora, deve a verba honorária ser reduzida para R\$ 500,00 (quinhentos reais). 6. Apelação e remessa oficial a que se dá parcial provimento. A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento à apelação e à remessa oficial. Apelação Cível nº 01990115648/MG. Relator: Des. Federal Antônio Sávio de Oliveira Chaves. J. em 17 dez. 2002, DJ 03 fev. 2003, p. 172.

¹⁰⁴BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 3ª Turma. APOSENTADORIA POR IDADE. TRABALHADOR RURAL. DISPENSA DO PERÍODO DE CARÊNCIA. Apelação Cível nº 59.231/PE. Relator: Juiz Rivalvo Costa. J. em 15 dez. 1994.

Outro ponto que merece ser analisado, com mais cautela, é a utilização de prova testemunhal, seja isoladamente ou quando acompanhada de documento. Isso porque a Autarquia Seguradora vem indeferindo os pedidos de aposentadoria, ou de pensão por morte, quando os segurados não conseguem apresentar os documentos exigidos na seara administrativa.

Pela sistemática adotada pelo ordenamento jurídico pátrio, o juiz não ficará adstrito, necessariamente, à valoração da prova documental como única responsável na formação de sua convicção.

Diz-se isso porque o sistema brasileiro adotou o princípio da liberdade objetiva dos meios de demonstração, conforme constam nos artigos 131 e 332, ambos do CPC. Segundo o primeiro artigo citado, “[...] o juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes [...]”, muito embora deva apontar, no *decisum*, os motivos que embasaram o seu convencimento.

Logo, se a lei não diz que a prova documental tem um peso maior que a testemunhal, nada obsta que o julgador forme seu convencimento a partir das testemunhas ouvidas nos autos.

A jurisprudência, coletada e analisada, vem entendendo que os documentos elencados no artigo 160 da LBPS são adstritos somente no âmbito Administrativo, ou seja, o INSS poderá, se o segurado não apresentar os documentos ali constante, indeferir o pedido na via administrativa. Tal ato encontra-se dentro do poder do administrador.

Na via judicial, porém, o magistrado é livre para firmar seu entendimento através do conjunto probatório apresentado pelos demandantes, sejam as provas que forem inclusive a testemunhal.¹⁰⁵

Assim sendo, se os rurícolas apresentarem, em juízo, uma convincente prova testemunhal que corrobore seus labores, mesmo que não tenham documentos para provarem o referido, suas pretensões devem ser atendidas.¹⁰⁶

Encontra-se, de outra feita, julgamento em sentido contrário, ou seja, condenando a utilização de prova testemunhal com o mesmo valor da prova documental.¹⁰⁷ No entanto, não restam dúvidas, quanto à validade da prova testemunhal, quando acompanhada de indício de prova documental.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Inclusive pela precariedade do meio rural, onde as relações são mais informais e consuetudinárias. Veja-se julgado neste sentido: BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 1ª Turma. PREVIDENCIÁRIO - APOSENTADORIA DE TRABALHADOR RURAL POR IDADE - CONCESSÃO - COMPROVAÇÃO DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE RURAL - INTELIGÊNCIA DO ART. 106 DA LEI Nº 8.213/91 - PROVA TESTEMUNHAL - INTELIGÊNCIA DO ART. 55, § 3º DA LEI Nº 8.213/91 - JURISDIÇÃO CONTENCIOSA - MITIGAÇÃO DA APLICABILIDADE DA SÚMULA Nº 149 DO E. STJ - INÍCIO RAZOÁVEL DE PROVA MATERIAL. I - O benefício aposentadoria por idade, genericamente estatuído nos arts. 48 a 51, da Lei nº 8.213, de 24.07.1991, é devido ao segurado trabalhador rural que completar 60 (sessenta) anos, se homem, ou 55 (cinquenta e cinco), se mulher, cumprida a carência exigida naquele diploma legal. [...] XI - Em que pese reputar-se jurídica a restrição da comprovação de exercício de atividade rural fundada exclusivamente em prova testemunhal em sede de justificação administrativa ou judicial, dita limitação perde reverberação e validade na hipótese de a prova testemunhal ser produzida em regular processo judicial contencioso, onde a inquirição das testemunhas se faz pelo Magistrado da causa litigiosa e perante as partes, sob observância da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa. XII - Merece mitigação a aplicabilidade da dicação do Verbete nº 149 da jurisprudência sumulada do Egrégio STJ, cujo teor, aplicado de modo absoluto, redundaria em apriorístico constrangimento ao poder de convencimento motivado do Magistrado, conferido pelo ordenamento jurídico processual pátrio e consistente na apreciação e valoração fundamentada dos fatos e circunstâncias constantes dos autos. [...] XIV - Reconhecido o direito da parte autora de perceber aposentadoria de trabalhador rural por idade (art. 143, da Lei nº 8.213/91), devendo o benefício ser implementado imediatamente pela autarquia, a contar da data da publicação da sentença, ante a natureza alimentar da verba (art. 520, II, do CPC, mutatis mutandis). XV - Agravo retido e apelação da autora providos e apelação do INSS e remessa necessária improvidas. Apelação Cível nº 2000.02.01.049821-3/RJ. Relator: Juiz Ney Fonseca. J. em 23 out. 2000, DJU 23 jan. 2001.

¹⁰⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 2ª Turma. TEMPO DE SERVIÇO. COMPROVAÇÃO. PROVA TESTEMUNHAL. Apelação Cível nº 16.765. Relator: Juiz Araken Mariz. DJU 30abr 1993.

¹⁰⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 5ª Turma. RECONHECIMENTO DO TEMPO DE SERVIÇO RURAL. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA. EXISTÊNCIA DE PROVA EXCLUSIVAMENTE DOCUMENTAL. POSSIBILIDADE. Recurso Especial nº 254144/SC. J. 29 jun 2000, DJU 14 ago 2000, p. 200.

¹⁰⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2ª Turma. PREVIDENCIÁRIO. RURÍCOLA. APOSENTADORIA POR IDADE. TEMPO DE SERVIÇO. CTPS. TERMO INICIAL DA CONCESSÃO. Apelação Cível nº 01000757056/MG (199801000757056). Relator: Desembargador Federal Jirair Megueriano. J. 05 nov 2002, DJ 25 nov 2002, p.137.

Alguns julgados que foram analisados admitem a possibilidade da prova exclusivamente testemunhal, quando se tratar de trabalho rural e de doméstico.¹⁰⁹

De resto, encontra-se julgados que reconhecem as ações declaratórias¹¹⁰ e as justificações judiciais¹¹¹ para validar o tempo de labor rural. Recusando os depoimentos contraditórios, cuja prova documental seja dúbia.¹¹²

As possibilidades ora mencionadas comprovam nossa tese de que o Judiciário é um espaço contraditório, de modo que a garantia de direitos deve ser, sempre, relativizada.

Por fim, é interessante, pelo menos tangenciar, outro aspecto de singular relevância para os segurados especiais: a não desconfiguração deles quando, parcial ou concomitantemente, exercem atividades consideradas urbanas.

Já esboçamos, em outro momento, nosso entendimento de que a busca, por parte destes trabalhadores, de complemento de renda visando subsidiar ou manter a própria identidade enquanto segurados especiais, não pode desconfigurá-los enquanto tal.¹¹³

¹⁰⁹ Cf. AC nº 92.03.6261-4, TRF 3ªR., 1ªT., v. u., Rel. Juiz Sinval Antunes, j. em 15.08.95. Permite-nos, a citação de uma parte da Ementa, por oportuna: “O destinatário da restrição à prova exclusivamente testemunhal é a administração previdenciária, nas justificações administrativas, e não o juiz, em processo contencioso”.

¹¹⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 1ª Turma. PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DECLARATÓRIA. TEMPO DE SERVIÇO RURAL. CABIMENTO. INÍCIO DE PROVA MATERIAL. CERTIDÃO DE CASAMENTO. PRECEDENTES DO STJ E DESTA CORTE. Apelação Cível nº 1998.010.00.11100-9/DF. Relator: Juiz Amilcar Machado. J.03 abr 2001, DJ 16 abr 2001, p. 31.

¹¹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 6ª Turma. RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. RURÍCOLA. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. CONCESSÃO. INÍCIO DE PROVA MATERIAL. EXISTÊNCIA. Recurso Especial nº 329822/CE(2001/0072135-5). Relator: Min. Hamilton Carvalhido. J. 25 set 2001, DJU 04 fev 2002, p. 601.

¹¹² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2ª Turma. PREVIDENCIÁRIO. VIA ADMINISTRATIVA. DESNECESSIDADE. APOSENTADORIA POR IDADE. RURAL. NÃO COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS. PROVA TESTEMUNHAL IMPRECISA E CONTRADITÓRIA. I - O acesso ao Poder Judiciário não está condicionado ao prévio percurso das vias administrativas (artigo 5º, XXXV, CF e Súmula 09 deste eg. Tribunal). II - Inadmissível reconhecer como tempo de serviço para fins previdenciários aquele amparado em depoimentos imprecisos e contraditórios. III - Recursos do INSS e Oficial parcialmente providos. Improvido o Agravo Retido. Decisão: A Segunda Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso do INSS, à Remessa Oficial e negou provimento ao Agravo Retido. Apelação Cível nº 482945/MS (199903990362236). Relatora: Juíza Marianina Galante. J. em 03 set. 2002, DJU 07 nov. 2002, p. 310.

¹¹³ Ver, detalhadamente, em COSTA, José Ricardo Caetano; COSTA, Maria Regina Caetano. Pluriatividade e Previdência Social: aportes para repensar a tipologia do segurado especial e as aposentadorias dos trabalhadores rurícolas. In: *Juris Plenum*, Ano IV, n. 10, ag. 2008, p. 54-61.

Na aposentadoria ordinária por tempo de serviço, por sua vez, é que a EC nº. 20/98 foi mais incisiva, sepultando esse benefício do sistema previdenciário, passando a ter sobrevivido somente nas regras de transição, consoante os critérios expostos na EC nº. 20/98, já analisados alhures.

Agregado a esta mudança, que altera o paradigma do tempo de serviço para o tempo de contribuição (COSTA, 1999), a Lei nº. 9876/99 introduziu com o denominado Fator Previdenciário um misto de sistema privado de cálculo atuarial com previdência pública. Segundo este critério passam a ser considerados os 80% dos maiores salários-de-contribuição dos segurados a contar de julho de 1994 até a data do requerimento da aposentadoria. O critério, louvado somente no sentido de aumentar o Período Básico de Cálculo (PBC), evitando, destarte, mazelas nos últimos anos de contribuições dos segurados, passa a ser questionado desde a data em que passam a valer as contribuições dentro do PBC, ou seja, julho de 1994. Cabe lembrar que o Plano Real foi justamente em março deste ano, estabilizando a moeda e contendo a inflação, mas, de outro lado, mantendo os salários sem nenhum aumento real. O que vale dizer que é justamente a partir daquele anos que a grande massa dos trabalhadores, notadamente os partícipes de grandes conglomerados sindicais, passaram a ter os seus salários defasados e com um reajuste anual pífio.

De outro modo, além desse aspecto, como se verá no decorrer desta Tese, insta frisar que são justamente os segurados e seguradas mais pobres que sofreram diretamente as diretrizes desta medida. Afirma-se isso porque são eles que ingressam no mercado de trabalho ainda jovens ou adolescentes.

No que respeita à aposentadoria especial, por ser uma espécie de aposentadoria por tempo de serviço com um lapso de tempo reduzido, em virtude do exercício de labores nocivos, passou constar, a partir de 1990, do rol de benefícios de prestação continuada considerados privilégios. Como se verá detalhadamente no próximo item, se não foi conseguido o término deste benefício, as regras introduzidas via legislação ordinária e os entraves burocráticos da via administrativa, quando dos pedidos de consideração do tempo especial, tornaram este benefício uma espécie rara.

Com efeito, em se tratando de direitos sociais previdenciários, torna-se imperativo uma análise crítica da legislação que rege os benefícios. Veja-se, por exemplo, os casos do

Auxílio-doença e o da Aposentadoria por Invalidez. Analisando o Quadro nº 1, não se vislumbra nenhuma alteração significativa destes dois importantes benefícios de prestação continuada. Desde a LOPS de 1960 até os nossos dias, o Auxílio-doença cobre os segurados do sistema quando da incapacidade temporária para o exercício de seus labores se perdurar por mais de quinze dias (eis que até o décimo quinto dia o encargo é do empregador).

No caso da Aposentadoria por Invalidez, exige-se a incapacidade permanente e total para o exercício de qualquer labor, sendo geralmente precedido do auxílio-doença. O que abrandou, a favor dos segurados, é o lapso de carência, especialmente para benefícios de origem acidentária ou similares.

Nunca, por outro lado, estes benefícios foram tão procurados e tão complexa a sua concessão. As exigências impostas pelo INSS, por meio de Portarias e de Instruções Normativas, são de tanta diversidade e mutabilidade que a concessão destes benefícios se torna emblemática, notadamente, por problemas no sistema pericial, a começar pela absoluta falta de profissionais para realizarem esse mister, culminando com a carência de especialistas em áreas específicas, tais como a psiquiatria e a oftalmologia, somente para citar dois exemplos mais comuns.

Esse desconforto causado pelos meandros trazidos, quando dos requerimentos dos segurados, chegou ao ponto de se tratar a questão como caso de polícia, com propostas de instalação de portas magnéticas nas entradas das agências, as mesmas utilizadas nos Bancos, para detectar a presença de armas junto aos segurados, além de projeto de lei que visa à regularização do porte de arma dos peritos médicos. Embora estas propostas ainda não estejam implantadas são propostas reais e em andamento, demonstrando, sem dúvidas, de que forma são tratadas estas questões nos dias atuais.

Percebe-se, por outro lado, que estes problemas no encaminhamento do auxílio-doença, especialmente, irão agravar-se se não houver um tratamento da questão enquanto política pública. A mudança na triagem e concessão (ou indeferimento) dos mesmos deverá passar não somente por uma alteração estrutural no sistema pericial, mas pela mentalidade dos próprios servidores que labutam com as políticas previdenciárias.

Constata-se que, a partir de 1990, existem orientações veladas, mas eficientes, emitidas pelos executivos da área previdenciária, ordenando cortes significativos nos benefícios por incapacidade temporária. Isso implica, a priori, numa política nefasta desde a apreciação dos pedidos na via administrativa, frustrando, de início, qualquer possibilidade de os segurados obterem uma resposta satisfatória a seus requerimentos.

A jurisprudência, neste sentido, vem desempenhando um importante papel no sentido de dar visibilidade tanto aos pedidos de auxílios-doenças como aos requerimentos das aposentadorias por invalidez.

A começar pela possibilidade de, no Judiciário, os segurados terem a oportunidade de requererem perícias médicas contando com um rol de peritos especialistas nas mais diversas áreas desse saber. Os peritos, que passam a ser auxiliares do Juízo para o esclarecimento de questões pontuais que o julgador, por não ter o conhecimento técnico necessário, necessita para desvendar a lide, são compromissados para dizer a verdade e recebem seus honorários do erário público, justamente para manterem a parcimônia e a ética necessária para realizar um trabalho profissional revelador de significados.

Assim sendo, os rápidos procedimentos periciais, realizados a cargo do INSS, sem que no mais das vezes os segurados sequer são examinados ou lhes é dada a oportunidade de mostrarem seus exames clínicos e atestados médicos, são colocados *sub judice* pelo trabalho comumente sério conduzidos pelos Peritos designados pelo Juízo.

De outra forma, os julgados estão minimizando a literalidade da norma previdenciária, no que respeita a não concessão de auxílio-doença (ou aposentadoria por invalidez) daqueles segurados que já ingressam no sistema previdenciário portadores de moléstias e doenças das mais diversas¹¹⁴. Sobejam julgados, portanto, no sentido da inexistência da perda de direitos

¹¹⁴ Veja-se a referida regra: Art. 42. A aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição.

Vide peças processuais previdenciárias. [...] § 2º A doença ou lesão de que o segurado já era portador ao filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social não lhe conferirá direito à aposentadoria por invalidez, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão.

quando comprovado por perícia médica o agravamento/progressão da doença, embora seja esta preexistente ao vínculo previdenciário.¹¹⁵

Outra demonstração de que a jurisprudência está contribuindo na justiciabilidade destes direitos repousa no questionamento da denominada “alta programada” comumente praticada pela Previdência Social. Este novel mecanismo merece ser explicitado: conforme o CID (Código Internacional de Doenças) da doença apresentada pelos segurados, é fornecido, automaticamente, um prazo determinado pela qual a doença, necessariamente, deverá ser curada. O que vale dizer, em outras palavras, que as doenças, conforme os seus códigos respectivos, terão uma data para se “desalojar do corpo e da mente dos segurados”. A data já é previamente determinada, por isso denomina-se “alta programada”, de modo que o benefício do auxílio-doença (sujeito a esta condenação sumária) está com os dias (quando muito os meses) contados.

A jurisprudência, neste sentido, vem se firmando no sentido de que esse procedimento, totalmente surreal, afronta o princípio da dignidade dos segurados. Veja-se excerto de julgamento em Apelação Cível lavrado pelo Juiz Alexandre Gonçalves Lippel, emanado da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de Porto Alegre, RS, julgado em 8 nov. 2006.

Não é admissível a prefixação de habilitação para o trabalho em perícia médica onde o médico perito, após a competente avaliação do segurado, constate a sua incapacitação para o trabalho, inclusive com a fixação da data, não possui base legal. Registre-se que a figura da alta programada não se faz presente no dia a dia da ciência médica onde a manifestação médica é condição sempre exigida pelos profissionais para qualquer espécie de manifestação.

¹¹⁵ Conf. Julgado neste sentido: BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3. Região. 10. Turma. “PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO LEGAL. ART. 557, § 1º, DO CPC. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. PREEXISTENTE. AGRAVAMENTO DA ENFERMIDADE. TERMO INICIAL. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO. I - Embora os primeiros sintomas da enfermidade tenham surgido à época em que não mais detinha a qualidade de segurado, o efetivo tratamento médico somente se iniciou após o retorno à filiação previdenciária, o que revela que a incapacidade para o trabalho ocorreu por força de progressão/agravamento da doença. II - O autor recebeu o benefício de auxílio-doença no período de outubro de 2004 a 16.04.2006, portanto, seu quadro clínico já era de conhecimento do réu, vez que apresentava a mesma enfermidade atestada pelo laudo pericial, e por documentos médicos pertinentes ao tratamento psiquiátrico. Ademais, a perícia judicial fora realizada em julho de 2006, portanto, pouco tempo após a cessação do benefício pela Autarquia agravante, o que revela que o autor, à época da cessação do benefício, de forma alguma estava apto ao trabalho. III - Recurso desprovido. (Remessa Ex Offício em Apelação Cível nº 1213757/SP (2006.61.03.002491-5), 10ª Turma do TRF da 3ª Região, Rel. David Diniz. j. 26.02.2008, unânime, DJU 05.03.2008).

De outro modo, entende-se que os Assistentes Sociais, especialmente os que fazem parte do quadro funcional do INSS, devem emprestar uma importante contribuição no encaminhamento dos auxílios-doenças, mormente quando os segurados são convocados a participarem dos processos de reabilitação profissional. De qualquer forma, há convicção que também no processo, como peritos do juízo, os Assistentes Sociais devem ser convocados para dirimir dúvidas, realizar laudos sociais, lançar perfil socioeconômico etc., tudo no sentido de esclarecer ao julgador, à luz dos fatos e provas existentes do melhor direito a ser aplicado.¹¹⁶

Em relação aos auxílios e pecúlios, a análise da legislação é bastante elucidadora para os fins propostos neste estudo. Todos os pecúlios e grande parcela dos auxílios constantes em nosso sistema previdenciário desapareceram na década de 90, alguns via legislação ordinária, outros inclusive por decretos, cuja validade jurídica tornou-se duvidosa mas o tempo sedimentou como válido.

A começar pelo Auxílio-acidente, um benefício de prestação continuada pouco conhecido, por absoluta falta de divulgação por parte da Previdência Social, não encontramos nenhuma regulamentação deste benefício de prestação continuada na LOPS de 1960. Aliás, este benefício, que cabe ao segurado quando da consolidação das lesões sofridas em virtude de acidente do trabalho, surgiu no Capítulo III da CLPS de 1984. Este capítulo diz respeito as Prestações, assegurando duas espécies de auxílios concedidos aos segurados após a alta do benefício do auxílio-doença acidentário: de 40%, no caso da impossibilidade do retorno aos labores primevos ou de 20%, em caso de perda anatômica ou da redução da capacidade laboral cujo esforço se torne maior, embora não incapacite o trabalhador para a mesma função.

Se, por um lado, a Lei nº. 9.032/91 aponta um percentual único de 50% do S-B do auxílio-doença acidentário que cessou, ou do salário-dia do acidente, conforme for mais

¹¹⁶ A prática forense tem mostrado que, no mais das vezes, a Perícia Médica judicial é incapaz, *per si*, de demonstrar todos os aspectos circundantes da realidade em que vivem os segurados. Caso típico de determinado segurado que busca o Judiciário questionando a alta do benefício do Auxílio-doença e, no seu caso concreto, é necessário conhecer e sopesar outros aspectos (tais como sua escolaridade, a rede relacional em que se situa, sua idade e aptidões etc) para, conjuntamente com as conclusões médicas, o magistrado ter um mapeamento da realidade totalizante como um todo. Algo similar já desponta na avaliação judicial do BPC da LOAS, quando os Assistentes Sociais são designados pelo Juízo para elaborarem o parecer socioeconômico. Acredita-se que isso deva ser estendido a outros pedidos.

benéfico ao segurado, com a EC n.º 20/98¹¹⁷ esse benefício passa a constar no rol dos benefícios de possível gestão pelo setor privado, tais como bancos e instituições similares.

De outro modo, os auxílios natalidade e funeral, ambos inscritos na LOPS de 1960, foram extintos em 1995, através de Decreto-Lei. Sem adentrar no mérito da via eleita para tal extinção, insta observar que os atingidos pelas extinções dos dois auxílios foram justamente os segurados mais pobres que utilizavam os referidos, seja quando do nascimento de sua prole (no caso do auxílio-natalidade), seja quando do óbito do segurado (no caso do auxílio-funeral, quando a pessoa que pagou os encargos do funeral poderia reaver o valor dispendido, até o limite de dois salários mínimos)¹¹⁸.

No caso dos Pecúlios, suas extinções ocorreram no ano de 1994 e em 1995. Os Pecúlios representavam o pagamento de uma parcela única, destinada aos segurados que se incapacitavam para o trabalho antes de terem completado o lapso carencial; aos segurados que fossem aposentados por idade ou por tempo de serviço, dentro do RGPS que voltassem a exercer atividade remunerada e a contribuir, novamente, para o sistema ou na hipótese de invalidez ou morte do segurado decorrente de sinistro laboral. Os dois primeiros Pecúlios foram extintos pela Lei n.º 9.129 de 21.11.95 e o último pela Lei n.º 8.870 de 15.4.94.

A análise, por sua vez, do benefício do Auxílio-reclusão demonstra que, a partir da década de 1990, o acesso aos benefícios de prestação continuada se tornam, por vezes, inacessíveis a grande parte dos segurados e dependentes que buscam reconhecidos os seus direitos.

Constando desde a LOPS de 1960, o Auxílio-reclusão tem por escopo a proteção da família do preso, e não dele propriamente dito. Não é por acaso que lhes são aplicadas as mesmas regras da Pensão por Morte. A EC n.º 20/98, por seu turno, em seu artigo 13, alterou significativamente o critério da renda para a concessão deste benefício. Segundo este

¹¹⁷ Esta nova disposição, trazida pela EC n.º 20/98, deu nova redação ao artigo 201, parágrafo 10, da CF/88, possibilitando que lei ordinária regulamente o atendimento deste benefício por parte do setor privado, financiado pelas empresas que deverão ter um plano de cobertura mínima para o empregado. O custo deste financiamento, como sabe-se, será repassado para os consumidores e para os próprios trabalhadores, como historicamente vem sendo feito no Brasil (Cf., nesse sentido, MALLOY, 1986).

¹¹⁸ Esta constatação é de fácil aferimento, pois se se considerar a média salarial paga pela Previdência Social em seus benefícios, a média dos referidos sempre foi abaixo do salário mínimo. Em março de 2007, por exemplo, o valor médio dos benefícios pagos pela Previdência Social foi de R\$ 514,80, ou seja, menos que um 1,5 SM nacional vigente. (Cf. Portaria MPS/GM n.º 137, de 5/4/07 – DOU 9/4/07).

dispositivo, “até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais)”.

A questão que esta nova redação passou a suscitar foi a seguinte: a renda bruta mensal instituída pelo artigo em comento é de quem? O que vale dizer, amiúde, é relativa ao segurado, que se encontra preso ou é a renda de seus dependentes que deve ser considerada? A Autarquia Previdenciária – INSS – passou a entender que a renda bruta era a do segurado que fora preso. Este entendimento torna praticamente inacessível a concessão do Auxílio-reclusão aos seus familiares, que pioram drasticamente o seu padrão de vida em virtude da prisão do segurado.

Por outro lado, a jurisprudência de primeiro e de segundo graus vem entendendo, majoritariamente, que a renda a que se refere o artigo supra é a do dependente, independentemente do quantum o segurado que fora preso contribuía para o sistema.¹¹⁹

A análise do Abono de Permanência em Serviço é exemplar. Criado desde a LOPS de 1960 como uma forma de manter os segurados que já tinham completado o tempo para gozarem suas aposentadorias por tempo de serviço em atividade, foi concedido um percentual de 25% do salário-de-benefício justamente para que não utilizassem o benefício a que já faziam jus. O limite de idade de 55 anos para ambos os sexos caíra na CLPS de 1984, sendo introduzida duas modalidades de abono, uma de 20% no caso das aposentadorias por tempo de serviço proporcionais e de 25% no caso das integrais.

Na Lei de Benefícios da Previdência Social, publicada em 25/07/91, continuou vigorando em percentual único de 25%, valendo somente para os segurados que completassem o tempo de serviço para a fruição das aposentadorias integrais (35 anos e 30 anos de labor para homens e mulheres, respectivamente).

¹¹⁹ Veja-se, por exemplo, julgado lavrado pelo TRF da 4ª. Região, onde “à renda do dependente e não a do segurado e que a finalidade do auxílio-reclusão é atender às necessidades dos dependentes que, em face da inculpação do segurado por ato criminoso, vêm-se desassistidos materialmente”. (TRF 4. Região, 6. Turma. Ag. Instrumento n. 2001.04.01.009317-9/RS, Rel. Des. Federal Eduardo Thompson Flores Lenz, sessão de 27.11.01).

A Lei n.º 8.870, de 15/04/94, por sua vez, revogou totalmente o Abono de Permanência em Serviço, frustrando toda a lógica nascida com a LOPS de 1960, qual seja, a de manter em atividade todos aqueles segurados que assim desejassem. Parece, por outro lado, que esse desiderato é interessante também ao sistema previdenciário como um todo, pois estará postergando o ingresso de novos benefícios mediante a concessão dos abonos.

A idéia norteadora do abono é bastante interessante, sendo uma espécie de premiação aos segurados que, mesmo tendo satisfeito as condições objetivas para consumir o ato da aposentação, preferem continuar laborando e, com isso, contribuindo para o sistema.

Esta medida de premiação ao invés de punição¹²⁰, como geralmente vem sendo tratado os direitos sociais previdenciários, tem sido adotada hodiernamente por inúmeros países, a exemplo da Suécia. Nele, os segurados passam a incorporar em seus benefícios futuros um percentual a cada ano de contribuição, a contar do tempo necessário em que os requisitos são preenchidos.

O equívoco da retirada deste auxílio do Abono, que interessava as duas partes da relação (segurados e ao sistema previdenciário), foi, em parte, restabelecido com o retorno do Abono de Permanência em Serviço para os servidores públicos, constantes na Emenda Constitucional n.º 47/05. O retorno do Abono é parcial porque serve somente para retirar do servidor o ônus do pagamento da contribuição dos inativos (imposta pela EC n.º 41/03), não servindo, destarte, como incentivo ao referido servidor. Além disso, não é aplicado aos segurados do RGPS, pois estes, por ora, ainda não foram taxados com este novo imposto.

¹²⁰ Nas últimas décadas a idéia que norteia o sistema previdenciário é de penalização e punição: se o segurado se aposenta ainda jovem, embora tenha preenchido os requisitos legais, ele perde no valor de seu benefício; se ele se aposenta depois, não ganha absolutamente nenhum acréscimo no referido.

2.3 REFLEXOS DO NEOLIBERALISMO NOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS: O CASO DA PRIVATIZAÇÃO DA CTMR

Erick Hobsbawm, em sua conhecida obra *A Era dos Extremos*, narra um exemplo, ocorrido na década de 1950, fruto das épocas de crise do capitalismo mundial. Este exemplo, em que o processo de reestruturação produtiva começa a desenhar uma nova face do capitalismo, demonstra o desmoronamento do “mundo do trabalho”, acenando para um processo de desemprego estrutural dantes nunca visto. Vejamos sua precisa análise:

Entre 1950 e 1970, o número de telefonistas interurbanos nos EUA caiu 12%, enquanto o número de telefonemas aumentou cinco vezes; mas entre 1970 e 1980, caiu 40%, enquanto os telefonemas triplicaram. O número de trabalhadores diminuiu relativamente, absolutamente e, em qualquer caso, rapidamente. O crescente desemprego dessas décadas não foi simplesmente cíclico, mas estrutural. Os empregos perdidos nos maus tempos não retornariam quando os tempos melhoravam: não voltariam jamais. (HOBBSAWM, 1995, p. 403).

Richard Sennett, em abordagem similar, chama a atenção para uma espécie de militarização do tempo social que se desintegra. Segundo o sociólogo norte-americano, sua tese se sustenta com alguns fatos evidentes:

[...] um deles é o fim do emprego vitalício, outro, o desaparecimento das carreiras inteiramente dedicadas a uma única instituição; o mesmo no que diz respeito, no terreno público, ao caráter mais incerto e de curto prazo adquirido pelos programas de amparo e previdência governamental (SENNETT, 2006, p. 30-31).

Este processo narrado por Eric Hobsbawm e Richard Sennett teve início em nosso País, assim como nos demais países pobres do Continente, há uns trinta ou quarenta anos após os episódios acima narrados. Os reflexos das concepções neoliberalizantes, conforme já estudados, passaram a se fazer presentes na vida cotidiana de todos nós. Tais procedimentos e ações, no mais das vezes veladamente, fizeram-se sentir no Brasil, a partir da década de 1990, cujo processo ainda encontra-se em movimento.

Por conseguinte, as alterações advindas do mundo do trabalho, bem como da reestruturação produtiva¹²¹, refletem, direta ou indiretamente, nos direitos sociais previdenciários. O que vale afirmar, por seu turno, que os processos de precarização e desregulamentação no/do mundo do trabalho, refletem imediatamente nos direitos previdenciários (COSTA, 2001).

Exemplo desse processo vivenciados em Pelotas, RS, com a privatização da empresa Companhia Telefônica Melhoramento e Resistência (CTMR). Vale lembrar que a quebra do monopólio das comunicações, no Brasil, viabilizou-se por meio da Emenda Constitucional n.º 8/95.

A CTMR, empresa até então genuinamente nacional, com capital cujo controle acionário pertencia ao Município de Pelotas, possui uma instigante história. O capital estrangeiro, que esteve presente em sua criação, passou em 1919, para o controle da comunidade local por iniciativa da Associação Comercial de Pelotas.

Antes da existência da CTMR, os serviços telefônicos em Pelotas, RS eram prestados pela CTR (Companhia Telefônica Riograndense), de propriedade do coronel uruguaio Juan Ganzo Fernandez.

Diante da ineficácia da CTR, bem como dos altos custos das tarifas e serviços, um grupo de empresários locais, organizados pela Associação Comercial de Pelotas, torna o projeto de criação da CTMR possível, com seu surgimento em 1919.

Não esqueçamos que, nesse contexto, o Banco Pelotense estava em plena ascensão, sendo que, conforme Vanda Ueda, os acionistas eram empresários que tinham interesse em

¹²¹ Nesse sentido, confere a valiosa contribuição de David Harvey, em que o autor teoriza sobre o processo denominado de acumulação flexível. Este novo processo, uma vez que capital não é uma coisa, como adverte o Harvey, traz significativas alterações no mundo do trabalho. Além do desemprego estrutural, Harvey desenha uma nova forma de alinhamento do capitalismo onde os empregos duradouros e estáveis são de pequena oferta, reservados somente a algumas atividades técnicas dentro do sistema. (HARVEY, 2006). Ver, igualmente, as interessantes análises de Flickenger (2000), não somente no que diz respeito às contradições entre o modelo liberal e a difícil garantia dos direitos sociais (que exige do Estado uma atitude intervencionista), mas, também, as alterações havidas no mundo do trabalho que refletem, diretamente, no modelo previdenciário de repartição simples (em que os ativos devem manter os benefícios daqueles que encontram-se sob o manto da previdência social).

um serviço eficiente, justamente para reduzir as distâncias e ter maior lucratividade em seus empreendimentos (UEDA, 1999, p. 66-69).

Nos anos 1950 a CTMR passa a atuar na região, através de um serviço interurbano, abrangendo mais de 5.000 linhas e tornando-se uma das maiores empresas neste ramo, à época, do Brasil.

Nos anos de 1960 a empresa se expande ainda mais, culminando, nos anos 1970, com a integração do sistema TELEBRÁS, o que ocorre em 1976, passando a ter acesso aos recursos estatais para a ampliação da telefonia para o mais distante logradouro rural e para as periferias da cidade.

Nos anos 1990, como se verá, diante das inflexões das políticas neoliberais, a CTMR passa a integrar a lista das empresas públicas, de economia mista, destinadas ao processo de privatização.

O principal jornal local narrou, em seu editorial de 27 de julho de 1997, a perspectiva de sua privatização. Cita-se os principais trechos

A privatização da CTMR faz parte do que está sendo considerado o maior negócio do mundo no setor de telecomunicações. Quem se surpreendeu com os R\$ 2.64 bilhões oferecidos, há poucos dias, para a concessão da banda B - em que se enquadra a CTMR - da telefonia celular, na Grande São Paulo, não imagina o volume de recursos que será movimentado na privatização do sistema Telebrás. As 27 operadoras estaduais e a Embratel estão avaliadas em R\$ 55 bilhões, e poderão ser vendidas a R\$ 82,5 bilhões, porque o interesse dos investidores deve elevar o preço das empresas em 50% nos leilões.

Esses valores são suficientes para colocar o Brasil entre os maiores mercados mundiais do setor, superando potências como a Inglaterra e a Alemanha. [...] a venda da CTMR deverá ser feita em separado ou em conjunto com a Telesc, de Santa Catarina e a Telepar, do Paraná. Comprá-la é considerado um ótimo negócio. Se investidores de Pelotas e da Zona Sul em geral quiserem e puderem fazê-lo, a região lucrá muito, sem dúvida. (SOUZA, 1997, p. 3).

Mesmo contra a vontade da população e de grande mobilização na cidade para manter a empresa sob o controle do Município¹²², foi impossível opor-se contra o poderio do capital transnacional, vindo a CTMR a ser privatizada em 29/07/98, quando foi vendida, juntamente

¹²² Este mesmo Jornal, em enquete realizada junto à população, constatou que a maioria dos entrevistados eram contrários a privatização da CTMR, pelas mais diversas razões: perda do controle da empresa, considerada por alguns como um “patrimônio da cidade”; discurso modista pregando a privatização de empresas que dão lucros elevados, como é o caso da CTMR; medo da suba das tarifas; perda da qualidade nos serviços prestados, dentre outras (SOUZA, 1997, p. 2).

com outras empresas nacionais para a Solpart Participações SA. Esse grupo agregava três empresas: o Banco Opportunity, a Telecom Itália e, por ironia ou farsa da história, alguns fundos de aposentadorias e pensões brasileiros (cujo patrimônio foi acumulado graças às contribuições dos trabalhadores)¹²³.

Analisando as Guias de Recolhimento da Previdência Social, relativa aos anos de 1997 e 1998, percebe-se a existência de 422 empregados em agosto de 1997, cujo montante das contribuições somavam a quantia de R\$ 386.952,95. No mês de março de 1998, com uma arrecadação de R\$ 138.741,88, pouco antes da privatização da empresa, o número de empregados foi reduzido para 335.

A partir de fevereiro de 2000, o Sindicato dos Telefônicos do Estado do Rio Grande do Sul – SINTTEL/RS passou a homologar as rescisões dos contratos de trabalhos dos empregados despedidos sem justa causa, em virtude do processo de privatização efetivado.

Este Sindicato cedeu, aleatoriamente, 36 rescisões de contratos retiradas de seus arquivos, o equivalente a 10% do total dos empregados despedidos em virtude da privatização daquela empresa de telefonia.¹²⁴ Analisando-as, pode-se traçar o perfil dos empregados. Veja-se a Tabela que segue.

¹²³ Segundo informou a imprensa, a Solpart Participações SA adquiriu 64.405.151.125 ações ordinárias, o equivalente a R\$ 2.070 bilhões de reais ou U\$ 1,778 bilhões de dólares.

¹²⁴ Agradecemos ao SINTTEL pela oportunidade na divulgação destes dados, especialmente através de sua Delegacia Regional de Pelotas, RS.

TABELA I

Demonstração do tempo de trabalho, idade e salário dos trabalhadores despedidos na CTRM em 2000

Nº	DATA DE NASCIMENTO	DATA DE ADMISSÃO/ DEMISSÃO	IDADE	SALÁRIO	ANOS TRAB.
1	11/03/67	07/07/89 – 08/03/00	33	540,00	8m / 10 anos
2	29/09/50	09/02/83 – 22/02/00	50	618,10	0m / 17anos
3	17/04/53	01/07/85 - 13/06/00	47	830,17	11m / 14 anos
4	05/05/64	10/12/83 - 21/02/00	36	606,9	2m / 16 anos
5	26/04/49	08/09/75 - 31/05/99	50	844,44	8m / 23 anos
6	12/05/61	17/09/86 - 21/02/00	39	642,76	5m / 13 anos
7	17/05/48	09/09/86 - 22/02/00	52	695,74	5m / 13 anos
8	12/11/68	20/12/94 - 09/02/00	32	303,52	1m / 5 anos
9	27/04/51	05/11/79 - 08/03/00	49	547,09	4m / 20 anos
10	30/07/48	08/02/83 - 22/02/00	52	694,37	0m / 17 anos
11	26/11/44	28/11/79 - 17/02/00	55	763,96	2m / 20 anos
12	09/12/67	07/01/88 - 15/12/00	33	1963,00	11m / 12 anos
13	31/12/54	03/05/82 - 22/02/00	46	617,32	9m / 17 anos
14	18/03/68	21/12/94 - 03/07/00	32	333,46	6m / 5 anos
15	09/07/66	20/12/94 - 06/12/00	34	717,60	11m / 5 anos
16	18/06/75	21/12/94 - 19/06/00	25	581,00	5m / 5 anos
17	19/08/63	30/12/94 - 31/01/00	37	880,86	1m / 5 anos
18	14/01/60	07/07/82 - 01/02/00	40	713,31	6m / 17 anos
19	12/12/75	20/01/95 - 20/10/00	25	333,45	9m / 5 anos
20	28/11/55	25/01/74 - 03/07/00	45	1102,20	5m / 26 anos
21	11/06/54	25/01/88 - 03/07/00	46	547,17	5m / 12 anos
22	19/02/59	21/12/94 - 09/06/00	41	805,60	5m / 5 anos
23	07/12/44	15/04/74 - 21/02/00	56	802,84	10m / 25 anos
24	01/06/68	02/08/90 - 08/03/00	32	715,65	7m / 9 anos
25	24/11/57	05/09/80 - 29/02/00	43	1799,00	5m / 19 anos
26	17/09/64	01/07/85 - 03/07/00	36	520,22	0m / 15 anos
27	30/07/72	21/12/94 -17/02/00	28	282,70	1m / 5 anos
28	03/10/67	06/06/97 - 05/07/00	33	524,66	12m / 2 anos
29	04/02/59	11/01/88 - 13/03/00	41	787,13	2m / 12 anos
30	14/07/72	20/01/95 - 29/10/99	28	314,58	9m / 4 anos
31	19/12/55	22/12/94 - 22/02/00	45	491,80	2m / 5 anos
32	30/05/70	02/05/96 - 20/06/00	30	409,61	1m / 4 anos
33	15/03/76	20/12/94 - 08/03/00	24	551,97	2m / 5 anos
34	03/07/59	27/11/79 - 22/02/00	41	667,80	2m / 20 anos
35	15/03/48	06/10/75 - 21/02/00	52	865,53	4m / 24 anos
36	24/02/55	14/01/87 - 21/02/00	45	636,08	1m / 13 anos
Total/Salário				24.715,59	
Média/Idade			39,2		
Média Salários				695,87	
Média/Tempo trabalhado					12,7 anos

FONTE: Elaboração do autor a partir das rescisões de contratos laborais fornecidos pelo SINTTEL.

Primeiramente, chama a atenção o tempo de trabalho nesta empresa, pois, exatamente a metade dos 36 trabalhadores cujos termos rescisórios foram analisados, trabalharam por mais de 15 anos na CTMR. Cerca de 22 deles, ou seja, 61% tinham, quando da despedida imotivada, trabalhado por mais de dez anos na mesma empresa. Aproveitavam, portanto, a estabilidade do “mundo do trabalho” clássico.

Outro dado importante diz respeito à remuneração destes trabalhadores. Isso porque a média salarial aferida foi em torno de R\$ 695,87. O Salário Mínimo, em fevereiro de 2000, era de R\$ 136,00. Logo, esse valor correspondia a cinco Salários Mínimos. O que era bastante significativo, ainda mais em uma região empobrecida, como é o caso da metade sul do RGS.

Parte destes trabalhadores, segundo as informações prestadas pelos diretores do SINTTEL-Pelotas, RS, passaram a trabalhar nas empresas terceirizadas que foram criadas a partir do processo de privatização, começando a perceber menos que um terço dos valores que vinham recebendo quando em atividade junto à CTMR. Outra parcela foi condenada ao desemprego, não conseguindo sequer uma realocação precarizada nas empresas terceirizadas.

Outro aspecto que chama a atenção é a média de idade extremamente baixa dos despedidos: em torno de 39 anos de idade. De outro lado, se esta idade pode ser considerada baixa sob o ponto de vista cronológico, tendo como referencial os critérios exigidos pelo mercado de trabalho atual, pode ser considerada uma idade elevada. Esta constatação deve ser considerada, mormente se levado em conta que estes trabalhadores não conseguiram, via de regra, reciclarem-se rapidamente, a ponto de poderem voltar ao mercado de trabalho para competir com outros trabalhadores.

Para estes trabalhadores que não conseguiram ter acesso às novas tecnologias, não restam muitas alternativas: precarizar-se, aceitando trabalhos com remunerações mais baixas junto às empresas terceirizadas que passaram a operar no meio das telecomunicações ou, desregulamentarizar-se, quando passam a exercer atividades como “autônomos”, por conta e risco próprios. Frise-se que, em ambos os casos, o reflexo na Previdência Social é latente.

No primeiro, da precarização, os salários dos empregados reduzem drasticamente, reduzindo as suas contribuições previdenciárias, com a diminuição, conseqüentemente, da arrecadação previdenciária. No segundo, da desregulamentação, a contribuição

previdenciária, no mais das vezes, deixa de existir, aumentando o risco na falta de cobertura da proteção social destes trabalhadores e agravando o erário da Previdência Social pela ausência de arrecadação.

Em relação ainda a idade destes trabalhadores, agravou-se a falta de cobertura na proteção social previdenciária quando, em decorrência da idade mínima de 53 anos para o homem e de 48 anos para a mulher, estabelecidos na Emenda Constitucional nº. 20/98, mesmo que já tivessem adquirido o direito à aposentadoria por tempo de contribuição proporcional, não poderiam obtê-la.

Tendo em vista o fato de já terem preenchidos os requisitos do tempo de contribuição (35 anos para os homens e 30 anos para as mulheres, independentemente do fator etário), se consideradas as conversões de tempo especial para comum pretendidas, significativa parcela destes trabalhadores buscaram junto à Previdência Social a validação deste período de labor como de atividade especial.

Sendo a aposentadoria especial uma espécie de aposentadoria por tempo de serviço/contribuição com tempo reduzido, justamente pela agressão ou risco causado ao trabalhador em decorrência de atividades nocivas à sua saúde, grande parcela destes trabalhadores formalizaram seus pedidos de aposentadoria por tempo de serviço (conforme os critérios prévios à EC nº. 20/98) ou por tempo de contribuição (no caso, após a referida Emenda), buscando justamente a consideração deste período de labor em atividade especial.

Entendem, por terem trabalhado em área considerada de risco, uma vez próxima às redes de alta e baixa tensão da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE, que poderiam obter a conversão deste período, em atividade especial, agregando, assim, um percentual de 40% (para os homens) e de 20% (para as mulheres) aos seus respectivos tempo de serviço/contribuição.

Formalizaram os seus pedidos e tiveram, em sede administrativa, indeferido as suas pretensões. O INSS entendeu, em todos os pedidos, que as atividades de trabalhadores em telecomunicações (telefonistas, cabistas, montadores de rede, examinadores etc.) não ensejariam a conversão vindicada. O principal motivo do indeferimento administrativo é o de que este mister não se encontra tipificado no rol das atividades especiais.

Por outro lado, desde a Súmula nº. 198, lavrada pelo extinto Tribunal Federal de Recursos (DJ em 2,3 e 4/12/85) que a falta da inscrição em regulamento não enseja, de pleno, a possibilidade de consideração da atividade enquanto especial, desde que perícia judicial constate a existência de labor perigoso, insalubre ou penoso.

Aliás, já restou pacificado pela jurisprudência que a Lei nº. 7.369/85 não se destina somente às empresas que exploram diretamente a energia elétrica, albergando todos os funcionários que arriscam suas vidas, como no caso dos trabalhadores em telefonia.¹²⁵

A exemplo dos trabalhadores que consertam elevadores, vez que laboram diretamente em contato com as redes de alta tensão, os trabalhadores em telefonia¹²⁶, encontram-se expostos aos riscos trazidos pelo contato com estas redes. Nestes casos, ao contrário do que alega o INSS, “[...] inexistente periculosidade intermitente, ressaltando que significa a exposição ao risco, sem medida temporal que possa gerar esta classificação [...]” (FREUDENTHAL, 2003, p. 36), eis que, em seus misteres, mesmo quando as redes são desligadas e aterradas, o que é bastante incomum, pode ser ligada a qualquer momento, conduzindo à exposição dos trabalhadores à eletricidade de forma habitual e permanente, o que lhes garante o direito à Aposentadoria Especial.

Frise-se, por oportuno, que os agentes perigosos não são ilididos pelo uso dos IPI e IPC, muito embora sirvam os mesmos para evitar acidentes do trabalho, eis que não ocorre a sua neutralização, o que virá ocorrer somente com a eliminação do risco (SALIBA; CORREA, 2000, P. 20).¹²⁷

¹²⁵ Nesse sentido colhemos julgado lavrado pela 1ª Turma do TRF da 2ª Região, seguido pelo TRF da 4ª Região. PERICULOSIDADE. Não é apenas à empresa que produz energia elétrica que se dirige a Lei nº. 7.369/85; o adicional de periculosidade é devido a funcionário de qualquer empresa que lide em situação de perigo de vida, nas condições apontadas pelo mencionado diploma legal (TRT, 2ª R., 1ª t., RO 20.980/88, AC 1.343/91, Rel. Juíza Dora Vaz Treviño, DJ de 25.003.91).

¹²⁶ Neste conceito de “trabalhadores em telefonia”, para os fins ora colimados, estão contemplados os cabistas, examinadores e instaladores de redes, técnicos em telecomunicações e telefonistas vinculados à empresa geradora de serviços em telecomunicações.

¹²⁷ No mesmo sentido a Súmula nº. 9. da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, que assim dispôs: “O uso de Equipamento de Proteção Individual (EPI), ainda que elimine a insalubridade, no caso de exposição a ruído, não descaracteriza o tempo de serviço especial prestado”.

O entendimento de que o rol das atividades nocivas deva ser exaustivo, e não meramente exemplificativo¹²⁸, extrapola a exegese que deve ser feita da legislação, sempre quando esta visa abordar a totalidade de uma determinada realidade. Isso porque, como é sabido e incontestável, a realidade nunca se dá ou aparece em sua totalidade, sendo necessário uma busca constante e profunda para que se possa, paulatinamente, a descobrir.

Como poderia, neste entendimento, o legislador ter abrangido, quando da montagem do rol das atividades especiais, a sua totalidade diante da complexidade que se apresenta? Como poderia ter contemplado no ínsito do rol das atividades especiais as novas atividades e funções que surgem diuturnamente? Isso, na verdade, é totalmente impossível.

Por isso, a importância das decisões judiciais na análise de cada caso em sua concreticidade e faticidade. É assim que a jurisprudência, especialmente a construída em primeiro e segundo graus, vem construindo a história dos direitos sociais no Brasil, como é o caso da aplicação das atividades especiais para os trabalhadores que laboram em telefonia¹²⁹.

Com a possibilidade da transformação do tempo especial em comum, significativa parcela dos trabalhadores em telefonia passaram a ter direito à aposentadoria por tempo de serviço (se preencherem os critérios pré-Emenda Constitucional nº. 20/98) ou por tempo de contribuição (após a referida EC), amenizando as agruras pelas quais passaram a enfrentar,

¹²⁸ Sobejam julgados esgrimando pela não exaustividade do rol das atividades consideradas novas à saúde dos segurados, seja em virtude de insalubridade, periculosidade ou penosidade. Veja-se: BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2. Região. 2. Turma. “DIREITO PREVIDENCIÁRIO. CONVERSÃO DE TEMPO DE SERVIÇO COMUM EM ESPECIAL. ATIVIDADE NÃO CONSIDERADA INSALUBRE, PERIGOSA OU PENOSA PELO DECRETO 83.080/79. TERMO INICIAL PARA O PAGAMENTO DO BENEFÍCIO. I - O segurado que trabalhou mais de 25 (vinte e cinco) anos em condições especiais, exposto a agentes nocivos à saúde ou integridade física, faz jus à aposentadoria especial. II - O rol de atividades consideradas insalubres, perigosas ou penosas (Decreto 83.080/79) é exemplificativo, razão pela qual a ausência do enquadramento da atividade desempenhada não inviabiliza a sua consideração para fins de concessão de aposentadoria, se nociva à saúde ou integridade física do trabalhador. III - O termo inicial para o pagamento do benefício deve ser a data do requerimento, nos termos do art. 35, § 1º, em interpretação conjunta com o art. 32, § 1º, alínea b do Decreto 89.312/84. IV - Desprovisionamento da remessa oficial e da apelação do INSS. Provimento do recurso de J. S. D. (Apelação Cível nº 335367/RJ (1994.51.01.008254-9), 2ª Turma Especializada do TRF da 2ª Região, Rel. Juiz André Fontes, j. 14.06.2005, unânime, DJU 05.07.2005).

¹²⁹ PREVIDÊNCIA SOCIAL – APOSENTADORIA ESPECIAL. Ausente a qualificação da atividade como insalubre, penosa ou perigosa, o segurado pode produzir prova pericial para suprir as omissões da lista anexa ao Dec. 72.771/73, que não tem caráter taxativo. Apelação provida. (AC 89.04.17885, TRF – 4ª R., 1ª T., v. u., Rel. Juiz Ari Pargendler, DJU 7.2.90). PREVIDENCIÁRIO. ATIVIDADE RURAL. IDADE MÍNIMA. RECOLHIMENTO CONTRIBUIÇÕES. ARRIMO. CONVERSÃO ATIVIDADE ESPECIAL. CABISTA. POSSIBILIDADE. [...] 6. É possível o enquadramento do cabista como trabalhador sujeito à aposentadoria especial e à respectiva conversão do tempo laborado para comum (Decreto nº 53.831/64, código 1.1.8). 7. Apelação e remessa oficial parcialmente providas. (Apelação Cível nº 356326/RS (200004010915552), 5ª Turma do TRF da 4ª Região, Rel. Juiz Luiz Carlos Cervi, j. 04.06.2003, unânime, DJU 18.06.2003, p. 645).

mormente quando, pela idade considerada avançada, sob o prisma do mercado, como se viu, não mais conseguiram emprego formal, ou, como também se verificou, passaram a fazer parte da gama imensa dos trabalhadores informais ou precarizados.

Frise-se que o STF, em se tratando de casos concretos que buscam a aposentadoria especial, está julgando conforme a Constituição neste diapasão da fundamentalidade da aposentadoria especial. Isso porque a Constituição Federal de 1988, na redação original do seu artigo 202, inciso II, assegurava aposentadoria “após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, e em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei”.

Recentemente, tanto a EC n.º. 20/98 como a EC n.º. 47/05 alteraram significativamente a existência material deste benefício, não com o intuito de aperfeiçoá-lo, mas, pelo contrário, de tornar inviável a sua concessão.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, em 30 de agosto de 2007, ao julgar o Mandado de Injunção n.º 721 em que uma servidora pública da área da saúde, que trabalhava sob condições especiais (insalubres), requereu a aposentadoria especial, com fulcro no art. 202, inc. II da CF/88, assim entendeu:

Não há dúvida quanto à existência do direito constitucional para a adoção de requisitos e critérios diferenciados para alcançar a aposentadoria daqueles que trabalham sob condições especiais, e em funções que prejudiquem a saúde e integridade física.^[130]

Na decisão supra, que foi julgada por unanimidade, o Ministro-relator ressaltou ainda que “há de se conjugar o inciso 71 do artigo 5º da Constituição Federal, com o parágrafo 1º do citado artigo, a dispor que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais constantes da Constituição têm aplicação imediata”, reconhecendo o caráter de fundamentalidade do direito ao benefício da aposentadoria especial quando atendidos os critérios de nocividade.

¹³⁰ Conforme asseverou o Ministro Marco Aurélio Mello, publicado na página do STF na Internet. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/ler.asp?CODIGO=241160&tip=UN>>. Acesso em: 27 ago. 2008.

Em outra recente decisão, publicada no Diário de Justiça do dia 22/10/07, o STJ apreciando pedido de reconhecimento de atividade especial após maio de 1998, assim entendeu:

Extra Petita e Reformatio In Pejus. Não Configurados. Aposentadoria Proporcional. Serviço Prestado em Condições Especiais. Conversão em Tempo Comum. Possibilidade. 1. Os pleitos previdenciários possuem relevante valor social de proteção ao Trabalhador Segurado da Previdência Social, sendo, portanto, julgados sob tal orientação exegética. 2. Tratando-se de correção de mero erro material do autor e não tendo sido alterada a natureza do pedido, resta afastada a configuração do julgamento *extra petita*. 3. (...) 4. O trabalhador que tenha exercido atividades em condições especiais, mesmo que posteriores a maio de 1998, tem direito adquirido, protegido constitucionalmente, à conversão do tempo de serviço, de forma majorada, para fins de aposentadoria comum. 5. Recurso Especial Improvido. (RE nº 956110, p. em 22/10/07).

Neste contexto, torna-se questionável, sob o ponto de vista constitucional, as alterações neste benefício advindas com as EC nº. 20/98 e nº. 47/05, em virtude dos limites impostos ao legislador constituinte reformador.

Desse modo, se o benefício da aposentadoria especial é um direito fundamental social,¹³¹ de cunho prestacional, implica em reconhecer que nenhuma Emenda Constitucional ou lei infra-constitucional poderá dispor no intuito de desconfigurá-lo enquanto tal. Frise-se que o critério de penosidade, inscrito no Catálogo dos direitos do art. 7., em seu inc. XXIII, ainda não foi regulamentado pelo legislador ordinário (passados quase duas décadas da vigência do Texto Maior).¹³²

Visando comprovar este argumento, no que refere a justiciabilidade dos direitos sociais previdenciários, busca-se analisar os julgados oriundos do TRF da 4ª Região, de suas 5ª, 6ª Turmas e da Turma Suplementar, relativo ao ano de 2007.

¹³¹ Embasado na premissa de que todas as normas definidoras dos direitos fundamentais tem aplicabilidade imediata e carga eficaz suficientes para o seu cumprimento, sem limitar estes direitos ao rol constante do Catálogo do artigo sétimo, da CF/88 (SARLET, 2004, *passim*), embora careçam, em se tratando de direitos sociais fundamentais, de reconhecimento infraconstitucional (FREITAS, 2004, p. 209), entende-se que o direito à aposentadoria por tempo de serviço especial não pode ser revista retirada do rol dos direitos sociais via Emenda Constitucional ou por lei infraconstitucional.

¹³² Frise-se, mais uma vez, a importância da jurisprudência, mormente quando, em apreciando os casos concretos que se lhe apresentam, no mais das vezes contorna a lacuna deixada pelo legislador, como se afigura neste caso em que o rol das atividades consideradas penosas não foi ainda elaborado.

Para tanto, se buscou junto ao Setor de Jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região¹³³ a totalidade dos julgados relacionados no ano de 2007, envolvendo como parte autora os trabalhadores em telecomunicações (telefonistas, cabistas, técnicos e outros trabalhadores em telefonia).¹³⁴

Pesquisou-se na página virtual do TRF da 4ª Região, o número de julgados relacionados no ano de 2007, atinentes à aposentadoria especial, independente do trabalho ou agente nocivo que os autores postulavam ter reconhecidos, tendo encontrado 256 casos que solicitavam o reconhecimento de conversão de tempo especial.

Tendo em vista a intencionalidade do tipo de amostra (MARCONI; LAKATOS, 2008; GIL, 2008), buscou-se analisar todos os julgados que o TRF da 4ª Região apreciou, nas 5ª, 6ª e Turma Suplementar, retirando desse contingente somente os casos em que envolviam os trabalhadores em telecomunicações.

Por certo que se poderia buscar, nesta amostra, outros profissionais (tais como os médicos, motoristas, vigias etc.), mas preferiu-se manter a análise dos casos envolvendo os trabalhadores em telecomunicações, por ser este objeto deste estudo de caso. Entende-se que a referida análise, guardadas as proporções, bem como os resultados a que se chegou, também valem para outras categorias profissionais.

Desse modo, o TRF da 4ª Região cedeu um conjunto de trinta julgados, assim distribuídos por suas Turmas que julgam este tipo de matéria: 9 julgados da 5ª Turma; 10 julgados da 6ª Turma e 11 julgados da Turma Suplementar.

Cumprir registrar, em um primeiro momento, que não se registrou nos trinta julgados analisados nenhum pedido improcedente, no que refere ao mérito da conversão de tempo especial para comum. Em alguns casos, como analisados a seguir, não houve a concessão do benefício da aposentadoria por tempo de serviço/contribuição (seja na modalidade

¹³³ Recebidas virtualmente pelo Departamento de Jurisprudência do TRF da 4ª Região, pelo endereço eletrônico: <dijur@trf4.gov.br>. Acesso em: 23 out. 2008.

¹³⁴ No Projeto de Tese apresentado ao PPGSS pretendia-se a intenção de analisar os cinco anos de julgados (de 2003 a 2007), emanados das Turmas Recursais do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Não foi possível ter acesso a essa amostra em virtude de informações obtidas junto ao Departamento de Jurisprudência deste Tribunal Federal, dando conta da indisponibilidade dos julgados nestes anos, no que refere à disponibilização dos julgados no Setor de Jurisprudência. Conseguiu-se, isto sim, o acesso da jurisprudência deste Tribunal relativa ao ano de 2007, conforme explicitado no presente estudo.

proporcional ou integral) somente pelo fato de os autores não terem, após a conversão de seus tempos de serviço/contribuição, preenchidos os requisitos para essa modalidade de aposentação.

Veja-se a distribuição das sentenças observando três possibilidades: a) a concessão da Aposentadoria Especial propriamente dita; b) a concessão da Aposentadoria por Tempo de Serviço/Contribuição (proporcional ou integral) e c) a conversão somente do tempo especial para comum, hipótese em que os autores obtiveram direito à expedição da certidão, por parte do INSS, mas não lograram êxito na Aposentadoria Ordinatória.

TABELA 2
Espécie de benefícios concedidos

	5ª TURMA	6ª TURMA	TURMA SUPLEMENTAR
Aposentadoria Especial	0	2	0
Aposentadoria Tempo Serviço/Contribuição	7	8	9
Conversão Especial para Comum	2	0	2

FONTE: Elaborada pelo autor a partir da análise dos julgados das 5ª, 6ª e Turma Suplementar do TRF da 4ª Região, no ano de 2007.

Primeiramente, é de ser anotado a pouquíssima ocorrência da Aposentadoria Especial, na modalidade pura, ou seja, aos 25 anos de labor, uma vez que somente na 6ª Turma do TRF da 4ª Região registra-se duas ocorrências desta modalidade de benefício, espécie do gênero Aposentadoria por Tempo de Serviço/Contribuição. Na 5ª Turma e Turma Suplementar, não verifica-se nenhum julgado que outorgasse aos autores essa modalidade de aposentação.

Veja-se um dos julgados em que procedeu o pedido de Aposentadoria Especial:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. ATIVIDADE ESPECIAL. CONVERSÃO. LEI Nº 7.711/98. DECRETO Nº 3.048/99. 1. A Lei nº 9.711, de 20-11-1998, e o Regulamento Geral da Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06-05-1999, resguardam o direito adquirido de os segurados terem convertido o tempo especial em comum, até 28-05-1998, observada, para fins de enquadramento, a legislação vigente à época da prestação do serviço. 2. Até 28-04-1995 é admissível o reconhecimento da especialidade por categoria profissional ou por sujeição a agentes nocivos, aceitando-se qualquer meio de prova (exceto para ruído); a partir de 29-04-1995 não

mais é possível o enquadramento por categoria profissional, devendo existir comprovação da sujeição a agentes nocivos por qualquer meio de prova até 05-03-1997 e, a partir de então e até 28-05-1998, por meio de formulário embasado em laudo técnico ou pericial. 3. Comprovado o exercício de atividade especial, devem os períodos respectivos ser convertidos pelo fator 1,40 (1,20), o que assegura à parte autora a concessão do benefício de aposentadoria por tempo de serviço, a contar da data do requerimento administrativo. 4. No caso dos autos, de conceder-se ao segurado a aposentadoria especial postulada, desde a data do requerimento administrativo, porquanto atendidos os requisitos insculpidos no art. 57 da Lei de Benefícios. 5. Os honorários advocatícios devem ser mantidos em 10% sobre o valor da condenação, limitando-se, todavia, sua incidência às parcelas vencidas até a data da sentença, face ao que dispõe o art. 20, parágrafo 3º, do CPC, a Súmula 111 e iterativa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (RESP 424.973, STJ, 5ª Turma, Rel. Min. Jorge Scartezzini, DJ 07-06-2004; EDRESP 529.693, STJ, 6ª Turma, Rel. Min. Paulo Medina, DJ 08-03-2004). 6. Os juros de mora, fixados em 6% ao ano, merecem ser mantidos, ante a ausência de recurso da parte autora. 7. De manter-se a antecipação de tutela deferida, haja vista a presença de verossimilhança do direito alegado e do risco de dano de difícil reparação. AC nº 2000.71.10.003415-2/RS, Juiz Rel. Juiz Sebastião Ogê Muniz, 6ª Turma do TRF da 4ª Região, julgado em 09 de maio de 2007.

Este fato comprova a afirmação de que este benefício, em sua fórmula pura, ou seja, aos 25 anos de labor (para homens e mulheres) em atividades nocivas à saúde dos trabalhadores, torna-se cada vez mais difícil. As razões desse fato já estudou-se, cabendo frisar dois aspectos que julga-se mais importante: a um, a dificuldade da prova do labor nocivo, seja insalubre, perigoso ou penoso (neste caso ainda mais raro, tendo em vista a não regulamentação deste tipo de labor) e, a dois, o desemprego estrutural, que dificulta a permanência dos trabalhadores por muito tempo em seus empregos.

A maioria dos julgados aponta para a conversão do tempo especial em comum, observando duas datas limites: primeiro, até 28/04/95 (data de vigência da Lei nº. 9.032/95) para aquelas situações em que os trabalhadores estavam enquadrados em uma categoria profissional que era considerada especial por natureza (ex: motoristas, médicos, professores, telefonistas, eletricitas etc.) e, segundo, até 28/05/98 (por força da Lei nº. 9.711/98), cujo reconhecimento da especialidade poderá ser feito por qualquer meio de prova, inclusive o pericial.

Veja-se Acórdão que baliza os demais julgados:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. ATIVIDADES ESPECIAIS. CONVERSÃO EM TEMPO COMUM. Uma vez exercida atividade enquadrável como especial, sob a égide da legislação que a ampara, o segurado adquire o direito ao reconhecimento como tal e ao acréscimo decorrente da sua conversão em tempo de serviço comum no âmbito do Regime

Geral de Previdência Social. Constando dos autos a prova necessária a demonstrar o exercício de atividade sujeita a condições especiais, conforme a legislação vigente na data da prestação do trabalho, o respectivo tempo de serviço deve ser computado, juntamente com o período de labor reconhecido pela Autarquia Previdenciária, para fins de concessão do benefício de aposentadoria por tempo de serviço. AC nº 2000.71.10.004777-8-Rs, Juíza Rel. Luciane Amaral Corrêa Münch, Turma Suplementar do TRF da 4ª Região, julgado em 16 de maio de 2007.

Em quatro julgados, sendo dois da 5ª Turma e outros dois oriundos da Turma Suplementar, constata-se com a conversão do tempo especial em comum sem a concessão do benefício da Aposentadoria por Tempo de Serviço/Contribuição, uma vez que mesmo depois de operacionalizada a conversão pretendida os autores não alcançaram os demais requisitos necessários à obtenção do benefício.

Veja-se, na Tabela 3, dois aspectos registrados nos trinta julgados que pesquisamos: o lapso temporal dos julgados e a concessão de medida tutelar ordenando a implantação imediata do benefício da Aposentadoria Ordinatória concedida.

TABELA 3
Lapso de tempo da ação e provimento tutelar/2007

	5ª TURMA	6ª TURMA	TURMA SUPLEMENTAR
Lapso temporal até o julgamento	5 anos e 3 meses	5 anos e 8 meses	5 anos e 5 meses
Tutela concedida	1	4	1

FONTE: Elaborada pelo autor a partir da análise dos julgados das 5ª, 6ª e Turma Suplementar do TRF da 4ª Região, no ano de 2007.

Por primeiro, cumpre esclarecer qual é o critério utilizado na aferição do tempo em que perdeu a ação. Considerou-se o mês de propositura da demanda, em Primeiro Grau, bem como o mês em que ocorreu o julgamento em uma das Turmas do TRF da 4ª Região.

Constatou-se que os processos tramitaram por um longo período, não havendo diferenças significantes entre o tempo dos processos que foram julgados pelas três Turmas de Recurso. A média é em torno de cinco anos e cinco meses, traduzindo uma morosidade elevada, especialmente para quem espera, ou seja, os segurados. Agrava-se a isso o fato de na

maioria dos casos buscarem no Judiciário a guarida de seus direitos sociais previdenciários, permanecendo, durante este lapso de tempo em que o processo encontra-se tramitando, sem nenhuma renda da qual possam prover suas necessidades elementares.

Neste sentido, embora timidamente, cumpre observar a importância do provimento tutelar, através do instituto da Tutela Antecipada¹³⁵, haja vista a implantação do benefício da Aposentadoria ao autor, mesmo que a ação continue seu curso em decorrência dos recursos que o INSS geralmente interpõe. Nesta perspectiva, mesmo que timidamente, localizou-se um julgado na 5ª Turma, outro na Turma Suplementar e outros quatro na 6ª Turma, concedendo a Tutela Antecipada.

A análise dos julgados que estudou-se, com efeito, demonstra a importância do Judiciário, especialmente o Federal, na concretização e justiciabilidade dos direitos sociais previdenciários objeto desta Tese.

Pontua-se, ainda, neste último capítulo, a gestão da Previdência Social, mormente quando os Conselhos de Previdência foram totalmente desarticulados, como se verá.

¹³⁵ Com fundamento no art. 273 do Código de Processo Civil, poderá o magistrado, a pedido da parte, antecipar os efeitos da sentença, neste caso específico para determinar a implantação imediata do benefício da Aposentadoria buscada pelo autor na ação, desde que haja um dos requisitos que seguem: receio de dano irreparável ou de difícil reparação; abuso de defesa do Réu ou manifesto propósito protelatório seu.

3.1 GESTÃO PARTICIPATIVA E POLÍTICAS PREVIDENCIÁRIAS

A questão da gestão previdenciária, ou melhor, dizendo, da má gestão da Previdência Social, parece ser um ponto incontroverso entre todos aqueles que estudam a questão previdenciária. No intuito de analisar melhor esta questão, divide-se este tópico em duas partes: primeiro, analisa-se a gestão participativa e a democracia na Previdência Social, em que se faz uma retrospectiva desde os primórdios de nosso sistema previdenciário até chegar a Emenda Constitucional nº. 20/98, que instituiu a participação quadripartite na gestão das políticas previdenciárias e segundo, busca-se demonstrar a importância das políticas previdenciárias dentro do contexto socioeconômico do Estado brasileiro.

Com efeito, a democracia vista como um “[...] meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana [...]” (SILVA, 2000, p. 130) deverá perpassar todas as relações sociais e institucionais. O Estado Democrático de Direito previsto constitucionalmente, conforme analisado no Capítulo 1 da presente Tese, está conectado diretamente com a democracia participativa, superando a democracia meramente representativa.¹³⁶ Conforme José Afonso da Silva que

A Constituição estrutura um regime democrático consubstanciando esses objetivos de igualização por via dos direitos sociais e da universalização de prestações sociais (seguridade, saúde, previdência e assistência sociais, educação e cultura). A democratização dessas prestações, ou seja, a estrutura de modos democráticos (universalização e participação popular), constitui fundamento do Estado Democrático de Direito, instituído no art. 1º. Resta, evidentemente, esperar que essa normatividade constitucional se realize na prática. (SILVA, 2000, p. 132).

Trata-se, portanto, da “[...] otimização das participações dos homens no processo de decisão [...]” (CANOTILHO, 1992, p. 434), de modo que as políticas públicas em termos de direitos sociais de seguridade social devem refletir o interesse geral dos cidadãos, até mesmo porque são estes que deverão usufruir destes direitos, especialmente sob a forma de benefícios prestacionais.

¹³⁶ Pode-se afirmar que a democracia não é algo pronto e acabado, mas igualmente um ideal a ser perseguido, no sentido utópico que emprestamos a esta categoria, ou seja, é algo que se constrói, assim como se deve construir, com o mesmo ideal, o Estado Democrático de Direito. Por isso “[...] a democracia está em permanente aperfeiçoamento. Deve atender ao anseio geral da população e não se contingenciar pelas decisões legais de maioria simples, como está ocorrendo hoje no país com as chamadas reformas neoliberais” (TODESCHINI, 2000, p. 33).

Neste sentido é que vislumbra-se como importante a gestão tripartite, em termos de Sistema de Previdência Social, instituída originalmente no art. 194, inc. VII da CF/88, onde tinha-se o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados”. Sem dúvidas, foi importante avanço na democratização do Conselho Nacional de Seguridade Social.¹³⁷ O que foi ampliado pela Emenda Constitucional nº. 20, é que foi dada nova redação ao inciso VII, do parágrafo único do artigo 194 da CF/88, anteriormente citado. Segundo esta, restou assegurado um caráter quadripartite na gestão administrativa da Previdência Social, incluindo, além dos três segmentos acima descritos, a participação do Governo.¹³⁸

É imperativo que, num Estado de Direito que se pretenda democrático, tenha uma real e fática participação dos interessados na gestão das políticas públicas, notadamente na seara previdenciária, uma vez que

O agravamento dos problemas sociais e a crise que tem caracterizado o setor público – ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do Estado e suas políticas – têm levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (enfatizando a necessidade de democratização do processo), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais (enfatizando a questão de eficácia dos resultados). (TATAGIBA in DAGNINO, 2002, p. 47).

A idéia da gestão participativa e democrática da Previdência Social, criando um órgão autônomo e independente, inclusive, do próprio Ministério da Previdência e Assistência Social, muito embora dependa dele para o seu funcionamento, é bastante antiga e reivindicada, especialmente pelos trabalhadores, aposentados e pensionistas. Sérgio Pinto Martins (2001) relembra que nos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) já

¹³⁷ Anota Wagner Balera que “[...] o art. 7º, da Lei nº. 8.212, de julho de 1991, fixava o amplo catálogo de atribuições com que estaria investido o Conselho Nacional de Seguridade Social. Dentre elas cumpre destacar o estabelecimento das diretrizes gerais e das políticas de integração entre as áreas da saúde, da previdência social; a aprovação dos programas anuais e plurianuais e a definição da proposta orçamentária da seguridade social” (BALERA, 2002, p. 40).

¹³⁸ Adverte Sérgio Pinto Martins, que “[...] há necessidade de que tanto o voto dos membros dos representantes dos segurados como o das empresas sejam decisórios, sob pena de ineficácia do dispositivo constitucional” (MARTINS, 2001, p. 79). O que vale dizer, em outras palavras, que de nada adianta a participação de empregados, empregadores, dos aposentados e do próprio Governo se este Órgão tenha um caráter somente consultivo, sem nenhum poder de tomada de decisão. Aliás, é esta a disposição que encontra-se no art. 3º, da Lei nº 8.213/91: “Fica instituído o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, órgão superior de deliberação colegiada, que terá como membros: I – 6 (seis) representantes do Governo Federal; II – 9 (nove) representantes da sociedade civil, sendo: a) 3 (três) representantes dos aposentados e pensionistas; b) 3 (três) representantes dos trabalhadores em atividades; c) 3 (três) representantes dos empregadores”.

havia uma previsão da participação dos segurados e dos empregadores na gestão dos mesmos, através de seus conselhos administrativos ou fiscais.

A partir do momento em que o próprio Governo Federal desarticulou estes institutos, como já se viu neste trabalho, quando se narra o histórico da Previdência Social brasileira, tomando para si os seus aportes e a tarefa de gerenciar sozinho os seus desígnios, não oportunizou mais a participação do conjunto de seus partícipes – sejam empregados, empregadores e os trabalhadores já aposentados ou pensionistas – na gestão administrativa e na fiscalização de seus atos.¹³⁹

Tomando como referência os estudos feitos por Remígio Todeschini,¹⁴⁰ pode-se afirmar que a gestão participativa na Previdência Social passou pelas seguintes fases:

- a) No período das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's). Na organização da estrutura da primeira CAPs, que atendia os anseios das três categorias mais organizadas, quais sejam, os ferroviários, estivadores e os marítimos¹⁴¹, passando a ter assegurados a contraprestação previdenciária respectiva, manteve no seu art. 41 a garantia da gestão paritária. Segundo este artigo “a caixa de aposentadorias e pensões dos ferroviários será dirigida por um Conselho de Administração, de que farão parte o superintendente ou inspetor geral da respectiva empresa, dois empregados do quadro – o caixa e o pagador da mesma empresa – e mais dois empregados eleitos pelo pessoal ferroviário, de três em três anos, em reunião convocada pelo

¹³⁹ Frise-se, por oportuno, que na Lei Eloy Chaves, de 1923, marco inicial de nosso sistema previdenciário, já se tinha consagrado a participação dos representantes dos ferroviários no Conselho de Administração da Caixa, bem como na Lei Orgânica da Previdência Social de 1960, encontra-se igualmente a representação dos empregados e dos empregadores no processo de administração.

¹⁴⁰ Este autor, advogado e representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), apresentou dissertação de mestrado na área de Previdência Social, junto à PUC/SP, sob a orientação do abalizado mestre Wagner Balera, tendo sido transformada em livro denominado *Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão*, publicado pela editora LTr.

¹⁴¹ Não se tratou, porém, de mera concessão do Estado a estes trabalhadores. Não se pode perder de vista a conjuntura histórica do início da década de 20, do século que passou, onde o movimento anarco-sindicalista encontrava-se extremamente organizado, com greves que paralisavam por completo o setor produtivo. Parece explicitadora as palavras do Deputado Eloy Chaves quando afirmou: “É de nossa responsabilidade, como testemunhas destes tempos extraordinários, criar soluções e curar as feridas e o caos que os tempos originam. Estamos numa nova era: as classes desprivilegiadas reclamam justamente uma participação maior na vida e seus confortos. Cabe a nós atendê-las com espírito amistoso e liberal” (apud TODESCHINI, 2000, p. 40). Podendo-se concluir, portanto, que o Estado ou enfrentava esse movimento reivindicatório, ameaçando a sua própria existência, ou fazia concessões e recuava, outorgando alguns direitos a estes trabalhadores. Por paradoxal que possa parecer, é, as políticas públicas previdenciárias são uma garantia da perpetuação do próprio Estado capitalista, não somente porque garante a reprodução da força de trabalho porque, principalmente, mantém o mesmo modo de produção lastreado no capital.

superintendente ou inspetor da empresa”. No primeiro governo de Getúlio Vargas (1930), muito embora tenha havido um centralismo autoritário sob o manto do populismo, tivemos a criação do Ministério do Trabalho e da Educação. Em 1º de outubro de 1931, por meio do Decreto nº. 20.465, foi criada a Caixa de Aposentadorias e Pensões, estando a mesma subordinada ao Conselho Nacional do Trabalho, abrangendo os servidores públicos do transporte, eletricidade, telégrafos, telefonia, portos, água e esgotos, fossem estatais ou privados. No seu art. 46 temos que “cada Caixa de Aposentadoria e Pensões será dirigida por uma junta administrativa, composta de quatro ou seis membros, conforme for conveniente e como os respectivos regulamentos determinarem, sendo metade designada pela empresa e metade eleita pelos associados e o presidente eleito por maioria de votos dos membros da junta administrativa, cabendo a escolha, em caso de empate, ao Conselho Nacional do Trabalho”. Este controle do Governo de Vargas aumentou mais, segundo aponta Todeschini (2000, p. 42), quando da criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP). Segundo este autor, “o Instituto dos Marítimos, compreendendo a marinha mercante e classes anexas, foi criado como subordinado ao recém-criado Ministério do Trabalho e da Indústria e Comércio – MTIC (art. 1º)”. Após 1934, foram criadas diversas Caixas de Aposentadorias e Pensões, abarcando diversas categorias organizadas e reivindicadoras do direito de ter um instituto de previdência para si, tais como a dos trabalhadores em trapiches e armazéns de café, dos operários estivadores, comerciários e a dos bancários, para citarmos as principais. Muito embora houvesse uma pequena participação dos trabalhadores e dos inativos na gestão destes Institutos, foi no I Congresso Brasileiro de Previdência Social, ocorrido no Distrito Federal em 1953, que os sindicatos e federações exigiram uma maior participação na direção destes Institutos. Como observa Todeschini, “[...] uma das resoluções do congresso era de que a comissão de administração das CAPS e IAPs fosse composta de 15 membros e mais o presidente. Os empregados teriam 2/3 da representação e os empregadores e o governo teriam 1/3” (TODESCHINI, 2000, p. 52);

- b) Na Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) de 1960: tendo como escopo a unificação dos Institutos e a universalização dos benefícios, o que não restou alcançado, a LOPS de 1960 tramitou por longo período na Câmara dos Deputados. Mas houve um avanço, na medida em que os sindicatos passaram a controlar mais a gestão previdenciária. Com a criação do Departamento Nacional de Previdência

Social (DNPS), abriu-se a possibilidade da gestão tripartite, ou seja, com a participação de representantes dos trabalhadores, empregadores e do Estado. A LOPS de 1960 criou as Juntas de julgamento e Revisão, sendo seu último órgão o Conselho Superior de Previdência Social, resguardando, em sua seção IV, que “em cada delegacia dos IAP haverá uma JJR pelo delegado e dois membros, representantes dos segurados e das empresas, eleitos pelos sindicatos das categorias profissionais e econômicas vinculadas ao Instituto, com base territorial na jurisdição da delegacia” (art. 111). Resume Todeschini que “A LOPS, lei que mantinha o tripartismo ideal, não descurava da representação direta nem no Serviço de Alimentação da Previdência Social, conforme artigos 114 a 116. Estabelecia aquela norma que o CA e CF do SAPS deveriam ser constituídos de três membros, sendo um designado pelo presidente da República e os representantes eleitos dos segurados e das empresas [...]” (TODESCHINI, 2000, p. 58). E arremata: “[...] a democracia populista no campo previdenciário, depois de longo período, garantiu que os trabalhadores rurais tivessem acesso à previdência através do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador, pela Lei nº. 4.214, de 2 de março de 1963, que também incentivou a organização sindical desses trabalhadores.” (TODESCHINI, 2000, p. 58);

- c) No Golpe Militar de 1964, depois destes avanços, em termos de gestão nas políticas públicas previdenciárias, como se viu, na esteira da pesquisa feita por Remígio Todeschini, após o Golpe Militar de 64, começou um processo de centralismo burocrático e autoritário na gestão administrativa, sob o argumento de que o País sofria o risco de tornar-se comunista. Foi abolida a democracia representativa, foi desmontado o Poder Legislativo e os partidos políticos vigentes, passando a serem indicados os Interventores nos Estados, assim como nas áreas consideradas de segurança nacional. Neste período, “[...] o regime militar excluiu toda forma de participação do povo, quer indireta, quer direta, pois, segundo os Manuais da Escola Superior de Guerra, competia às elites (tecnocratas, oficiais etc.) a tarefa de promover o bem comum interagindo com a massa” (TODESCHINI, 2000, p. 60). A gestão democrática que existia nos IAPs foi alterada, sendo esta estrutura de autoritarismo vertical aplicada também aos Institutos, uma vez que seus presidentes foram substituídos por pessoas de confiança dos governantes. Em 1966, através do Decreto-lei nº. 72, houve a unificação destes Institutos e criado o Instituto Nacional de Previdência Social

(INPS), tendo desaparecido os Conselhos Administrativos, a composição tripartite e paritária dos IAPs.¹⁴²

Somente a partir de 1980, com a retomada do processo de abertura política, cujos marcos principais foram a eleição direta para governadores por meio da Emenda Constitucional nº. 15 e o movimento conhecido como diretas-já (1984), que foi retomada a discussão sobre o processo de gestão e participação da sociedade nas políticas previdenciárias, o que foi reflexo de um contexto maior, por óbvio, do retorno da participação do cidadão em todas as esferas da vida nacional.

Nos debates que se seguiram à instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1985, por meio da Emenda Constitucional nº. 26, sentia-se presente os debates acerca da gestão previdenciária. Observa Todeschini que, quando da votação da proposta no Congresso Nacional sobre a seguridade social, o deputado peemedebista Jorge Uequet, do Rio Grande do Sul, vindicava que “[...] a administração da seguridade social será feita não apenas pelo governo, mas também pelos trabalhadores, empresários, aposentados e pela comunidade, na área da saúde” (TODESCHINI, 2000, p. 68).

Muito embora tenha havido um embate bastante intenso com o grupo progressista e os liberais, como se viu, estes últimos buscaram impedir uma maior democratização na gestão das políticas previdenciárias e de seguridade social, assim, restou consagrado, no Texto Constitucional, uma série de princípios onde esta participação restou garantida, a exemplo do disposto no parágrafo único do artigo 1º, em que consta a máxima “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, assim como no inciso VII do art. 194, onde restou explícita a gestão

¹⁴² Percebe Remígio Todeschini (2000) que se criou a partir de 1964, uma estrutura de administração centralizada, obedecendo diretamente as políticas verticais emanadas da Junta Militar que assumiu, por meio de golpe de estado, o poder no País. A estrutura varguista, onde as organizações sindicais se fortaleceram, muito embora houvesse um controle de Vargas através da forma de organização do movimento sindical, cedeu lugar a uma estrutura onde os trabalhadores ficaram totalmente excluídos de qualquer participação, incluindo nas políticas públicas previdenciárias. O discurso do primeiro presidente do INPS, Francisco Luis Torres de Oliveira, é por demais elucidador desta prática. Veja-se: “A Previdência Social é uma organização estatal formada para completar uma função estatal prescrita na Constituição e na lei. [...] Deve ser, pois, administrada pelo Governo, que é o povo politicamente organizado, e não por classes específicas que presumem tê-la como propriedade sua [...] e isto conseguiremos não por participação direta de grupo, mas pela formação, seleção e aperfeiçoamento de servidores públicos que, principalmente, devem saber que estão executando uma função de mais alta relevância para o país e que rejeitam o ‘pistolão’, bem como as influências partidárias sobre o seu trabalho” (TODESCHINI, 2000, p. 62).

administrativa em termos de seguridade social ou dos incisos do art. 198, em que tem-se a participação na gestão da saúde e no inciso II do art. 204, com relação à assistência social.

A gestão administrativa, desta vez, surge com um diferencial importante, inserida como princípio constitucional. Logo, o CNPS não deve ser um órgão meramente ornamental, consultivo, mas sim um Conselho que opera na busca de maior lisura do próprio INSS, de maior comprometimento com a eficácia das políticas públicas emanadas deste Órgão. Além, por óbvio, de uma preocupação constante com a arrecadação da Previdência Social, pela precariedade que esta apresenta, bem como na organização de políticas e mecanismos de combate a sonegação e ao desvio das receitas da Previdência Social.

A Lei nº. 8.213/91, dando cumprimento ao estatuído no art. 194 da CF/88, assegurou que os membros do CNPS e seus suplentes fossem nomeados pelo Presidente da República para exercerem mandatos de dois anos com direito a uma prorrogação, sendo eles os representantes dos trabalhadores em atividade, dos aposentados e dos empregadores indicados por meio de suas centrais sindicais e confederações nacionais. Com isso, além de valorizar o papel destas organizações sindicais, permite que haja uma rotatividade no exercício dos mandatos, dando maior mobilidade na representação dos seus pares, além de otimizar a gestão das políticas previdenciárias¹⁴³.

¹⁴³ O que se percebe visivelmente pela competência e atribuições outorgadas ao CNPS, a saber: “I- estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social; II – participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária; III – apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social; IV – apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social; V – acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social; VI – acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social; VII – apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa; VIII – estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Presidente do INSS para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132; IX – elaborar e aprovar seu regimento interno” (art. 4º, Lei nº 8.213/91).

Além do Conselho Nacional de Previdência Social, restou igualmente instituído, no âmbito da Lei nº. 8.213/91, Conselhos Estaduais de Previdência Social (CEPS) e Conselhos Municipais de Previdência Social (CMPS), ambos os órgãos de deliberação colegiada, devendo ser observados para o seu funcionamento as mesmas regras aplicáveis ao CNPS.¹⁴⁴

Referendo-se à atividade destes Conselhos, Wladimir Novaes Martinez frisa que:

A gestão terá de ser efetiva, com decisiva interferência nas decisões, promovendo as devidas correções. O acompanhamento implica, então, um controle dos atos praticados com propósito à sua realização. A avaliação, conseqüentemente, é necessária na medida do levantamento dos problemas e tem como escopo a indicação das soluções. Esta é, também, atividade política e, por isso mesmo, a ser cercada de todos os cuidados. (MARTINEZ, 2001, p. 50).

As políticas manifestas através do Governo Federal, ao contrário do esposado pelo legislador constituinte de 1988, não têm em nada contribuído para a implementação da gestão administrativa operacionalizada a partir do art. 194 da CF/88. Assim, foram utilizadas de forma indiscriminada as indesejáveis Medidas Provisórias (MP) para revogar os Conselhos Estaduais e Municipais, quando da edição da MP nº 1999, que revogou o art. 7º e 8º, ambos da Lei nº. 8.213/91. Com isso, retirou “[...] a base legal da instituição dos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social, em confronto com a diretriz constitucional da descentralização da gestão [...]” (BALERA, 2002, p. 48).

Nesse sentido o entendimento de Remígio Todeschini, quando propugna a inconstitucionalidade de todas estas medidas provisórias que atentam contra os princípios maiores informadores constantes em CF/88. Segundo este autor

Diferente dos períodos anteriores, quando os antigos institutos por categoria profissional tinham representação da sociedade civil, o INSS, sucessor do INPS, sempre foi e continua sendo dirigido de forma tecnocrática e exclusivamente pelo governo. Quando o dispositivo constitucional de 1988 estabelece que a comunidade deve participar da gestão administrativa da seguridade social, a omissão legal dessa participação no INSS é inconstitucional. O INSS é o órgão administrativo concessor de benefícios da previdência social. Para que ele cumpra suas finalidades, conforme a participação histórica dos representantes da comunidade nos períodos anteriores, é que deve haver essa participação para que cumpra as finalidades legais de atender às necessidades dos segurados e não restringi-las. Daí a necessária e permanente presença da sociedade nos órgãos de gestão em qualquer nível para que os direitos da seguridade social sejam respeitados e não tolhidos. (TODESCHINI, 2000, p. 82).

¹⁴⁴ Sendo competentes estes dois importantes Conselhos para: “I – cumprir e fazer cumprir as deliberações do CNPS; II – acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária; III – propor ao CNPS planos e programas para a Previdência Social; IV – acompanhar, apreciar e dar conhecimento ao CNPS, através de relatórios gerenciais por este definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos; V – acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social; VI – elaborar seus regimentos internos” (art. 8º, Lei nº 8.213/91).

Com isso, parece que se confirma o aspecto centralizador e burocrático das políticas públicas previdenciárias, podendo-se afirmar que “[...] as irracionalidades persistentes na caracterização do aparato governamental permitem outra aproximação da forma de tratamento dos excluídos pela gestão estatal” (SPOSATI, 1998, p.76).

Não se duvide que a democratização na gestão das políticas previdenciárias, em todos os níveis, permitirá um controle e combate ao grande mal que assola a Previdência Social desde o seu nascedouro, qual sejam, as fraudes na concessão de benefícios e a sonegação e evasão de recursos que deveriam compor o quadro de receitas da seguridade social, como um todo, e da Previdência Social em particular.

Não consiste em nenhum exagero quando se afirma que os valores evadidos ou que sequer chegaram a ingressar nos cofres da Previdência Social é de grande monta. Veja-se as constatações de Reinhold Stephanes que exerceu, inclusive, o cargo de Ministro, junto ao MPAS:

Historicamente a administração da Previdência Social tem se caracterizado pela falta de profissionalismo, pela ineficiência e pelo clientelismo político. Essa forma de conduta traduz-se em imprevisão, falta de rigor técnico, erros, fraudes, desvios de recursos e baixa qualidade nos serviços prestados.

[...]

Estimativas realizadas em janeiro de 1992 indicaram a provável existência de mais de 1 milhão de aposentadorias e pensões sendo recebidas indevidamente.

Além disso, calculou-se que a sonegação e a fraude na arrecadação estariam acima de 20% sobre o total arrecadado, e que seria possível aumentar a receita em 10 a 15, adotando-se um gerenciamento mais eficiente no sistema. (STEPHANES, 1993, p. 43).

Estudos vem indicando, por outro lado, que o maior empecilho na participação e gestão democrática das políticas públicas são ocasionadas pela recusa do próprio Estado, sendo que:

Os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Os governos têm resistido – e forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas. (STEPHANES, 1993, p. 46).

É neste sentido que os pequenos sistemas de previdência social, inicialmente aqueles organizados por setores do funcionalismo público, parece emergir como algo de novo neste quadro.

A postura neoliberalizante que rastreia o Brasil há pelo menos dezoito anos,¹⁴⁵ a impor um pensamento único arbitrário em que não deve existir lugar para o “diferente”, aumentou significativamente o número de instituições privadas que passaram a atuar no ramo do comércio de aposentadorias, pensões, pecúlios, rendas diversas e similares.

Atraídos, ou quiçá seduzidos, pelas planilhas apresentadas pelos “vendedores” destes planos, que inclui os bancos ditos oficiais como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, mas, também, pensando, primeiramente, em desvencilhar-se de suas quotas de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social, uma significativa parcela dos municípios brasileiros resolveu o problema da gestão da previdência social de seus servidores confiando a estes entes privados o gerenciamento de seus aportes.

A lógica deste tipo de gestão é bem conhecida: eles tomam mensalmente os aportes oriundos das contribuições do Ente Público e de seus servidores, cujos percentuais são bem menores do que os vigentes à Previdência Social, investem estes valores no mercado de capitais, remunerando-os nos moldes da conhecida poupança. O que vale dizer que os bancos tomam o dinheiro dos “poupadores”, emprestam-no a juros extremamente altos para quem os paga, repassando desse lucro uma pequeníssima fatia para os aportes vertidos. E o mais lúcido neste “jogo” é que a maioria dos bancos que investem neste filão que se abriu após o ingresso do pensamento neoliberalizante entre nós alude, em seus panfletos, que não cobram nenhuma taxa de administração.

São de notório conhecimento as conseqüências desses processos de capitalização, cujo sistema de repartição simples, lastreado na solidariedade social, é substituído sem nenhuma cautela pelo regime da capitalização individual. Mas não são percebidos facilmente, talvez pela engenhosa propaganda mercadológica que eles engendram. Veja-se alguns deles.

¹⁴⁵ Toma-se como marco inicial deste processo de privatização das mais diversas atividades públicas, sob o manto do endeusamento do sacrossanto mercado, o Governo Collor de Melo (1990), pensamento único este aprofundado durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso.

- a) A garantia de que os aportes contributivos serão devidamente resguardados por se tratar de um banco considerado oficial, porque possui controle do Governo Federal, em nada contribui para a segurança do sistema. Isto porque, como é sabido, a majoritária parcela de suas ações são de capital privado, o que vale dizer que as regras a que o capital aportado fica submetido é a do mercado;
- b) Em sociedades como a brasileira, onde a política econômica é por demais oscilante, não existe nenhuma estabilidade real que permita os cidadãos se organizem economicamente, pensando na hipótese de realizarem uma programação do que pretendiam receber em um futuro próximo, a qualquer momento, por “pacote”, decreto ou medida provisória, já que a política econômica poderá ser alterada, deteriorando as contribuições vertidas pelos “poupadores”;
- c) A mundialização do capital, como se viu, tornou ainda mais sensível este processo onde o mercado assume um papel preponderante. O que vale dizer que um atentado terrorista no outro lado do oceano, por exemplo, poderá afetar os índices de remuneração dos aportes dos “poupadores”. O mercado, ao contrário do que comumente afirmam os neófitos do livre-mercado, não fornece nenhuma garantia;
- d) A possibilidade de os Entes Públicos, sejam Municipais ou Estaduais, terem reduzidos as suas cotas de contribuição para o financiamento da seguridade ou previdência de seus servidores, o que é, inicialmente, uma vantagem, poderá ser um grande problema se a remuneração destes aportes capitalizados ao jogo do mercado financeiro não render o suficiente para manter os patamares de remuneração dos servidores em atividade. Em outras palavras, se a paridade dos servidores for mantida, o que é tranqüilo com esta segunda reforma da previdência social, como a mídia passou a nominar, pelo menos para os servidores que já tinham ingressado no serviço público antes da reforma, quem irá pagar as diferenças de proventos senão o próprio Ente Público? É isso que está sendo esquecido no debate que ora é travado;
- e) No que diz respeito à gestão participativa, não se vislumbra esta possibilidade, muito embora seja divulgado que as instituições financeiras somente administrarão o numerário, podendo os servidores e os Entes Públicos elegerem uma diretoria ou comissão para gerenciarem o sistema. Mas gerenciar o quê, pergunta-se, tendo em vista que as regras já são previamente estabelecidas?

Com efeito, o maior legado do neoliberalismo entre nós, algo que está arraigado em seu âmago, é a idéia, muito bem semeada, de que o “público é ineficiente, incompetente, enquanto o privado é eficaz e competente.”¹⁴⁶

¹⁴⁶ O que explica, pelo menos em parte, o fato de a sociedade brasileira ter assistido, como mera expectadora, nesta última década do século passado, a transferência de estradas e rodovias, da distribuição de petróleo, de reservas minerais, de metalurgia, quicá da saúde, da previdência etc. para a iniciativa privada. Por sua extrema competência. Por outro lado, no vizinho Uruguai, a população foi às ruas por três vezes para responderem, em plebiscito, desejava-se privatizar estes mesmos serviços. Sua resposta foi não. Na Europa, tomando-se o caso dos vinte e cinco países que compõe a União Européia, sabe-se que, em sua totalidade, o sistema público básico de seguridade social foi preservado, com pequenas variações entre os países, de modo que a concessão de benefícios, no último país em que o cidadão laborou, assim como a transferência dos aportes contribuídos nos demais países em que o mesmo trabalhou, resta perfeitamente garantida mediante um sistema de compensações que funciona. (ROGRIGUES, 2004).

3.2 A CONTRIBUIÇÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

No item 2.2, do Capítulo 2, procura-se demonstrar o nascimento, evolução e, em alguns casos, o desaparecimento de vários benefícios inscritos no rol do RGPS.

Sabendo-se que “[...] em face do dever de respeito e aplicação imediata dos direitos fundamentais em cada caso concreto, o Poder Judiciário encontra-se investido do poder-dever de aplicar imediatamente as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, assegurando-lhes sua plena eficácia” (SARLET, 2004, p. 262), este Poder passa a ter um papel de singular importância neste processo.

No presente tópico, por sua vez, pretende-se aprofundar este processo, ingressando na seara da jurisdição constitucional propriamente dita, demonstrando de que forma o Judiciário está auxiliando na justiciabilidade dos Direitos Sociais, especialmente os relacionados à Previdência Social, além de apontar os limites e possibilidades desta intervenção.

Primeiramente, cabe localizar onde situam-se os direitos sociais dentro da ordem constitucional, emanada na Constituição Federal de 1988.

Saliente-se que os direitos sociais, portanto, encontram-se no Capítulo II, do Título II, que versa sobre os Direitos e Garantias Fundamentais. Logo, os direitos previdenciários, tipificados pelo legislador constituinte na resumida terminologia “aposentadoria” (inc. XXIV do art. 7º, devendo-se interpretar o referido como “Previdência Social”, em sentido amplo), são considerados como direitos fundamentais.

Estes direitos, já analisados, estão cada vez mais ameaçados

Na medida em que os efeitos nefastos da globalização econômica e do neoliberalismo, notadamente os relacionados com o aumento da opressão socioeconômica e da exclusão social, somados ao enfraquecimento do Estado, têm gerado a diminuição da capacidade do poder público de assegurar aos particulares efetiva fruição dos direitos fundamentais [...] (SARLET, 2003, p. 51-52).

Pode-se afirmar, portanto, que estes direitos, além de serem de aplicação imediata, conforme disposto no § 1º, do art. 5º da CF/88, possuem a garantia de proteção “[...] não apenas contra o legislador ordinário, mas até mesmo contra a ação do poder constituinte reformador, já que integram – ao menos de acordo com o nosso entendimento – o rol das cláusulas pétreas do art. 60, § 4º, inc. IV, da CF” (SARLET, 2003, p. 58).

Tendo em vista a adoção de uma Constituição “comunitarista” ou “aberta”, como se viu, desencadeou, por iniciativa de vários setores da sociedade, um processo sistemático de questionamento de normas emanadas do Executivo e do próprio Legislativo. O questionamento da constitucionalidade destas normas foi viabilizado pela possibilidade das Adins – Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Esse fato levou alguns juristas a concluir, quiçá prematuramente, haver uma “invasão” do político no campo do jurídico (o que se denomina politização do jurídico), ou, ao inverso, de uma possível intromissão do jurídico no campo das políticas públicas e sociais (o que caracterizaria uma judicialização dos processos políticos).¹⁴⁷

Pensa-se ser oportuno enfocar, neste momento, a discussão, sempre recorrente, acerca da separação dos poderes e as funções do Estado. Primeiramente, deve-se situar historicamente esse verdadeiro dogma (DALLARI, 2001) da separação dos poderes. Isso porque, “[...] a teoria da separação dos poderes constitui um dos pilares do direito burguês constitucional moderno” (LEAL, 2001, p. 139), sendo perfeitamente compreensível que, após longas décadas de poder da monarquia, “[...] essa teoria teve acolhida e foi consagrada numa época em que se buscavam meios para enfraquecer o Estado.” (DALLARI, 2001, p. 215). Destarte, na atualidade, “[...] vige a moderna concepção do *checks and balances* (freios e contrapesos): nenhum dos três Poderes deve estar acima dos demais.” (PORTANOVA, 2000, p. 137).

¹⁴⁷ Em pesquisa realizada neste campo, Luiz Werneck Vianna *et al* aduzem que as Adins caíram “[...] como um raio em dia de céu azul no cenário institucional brasileiro, desde logo elas foram reconhecidas como um instrumento de significativa importância, não só para a defesa de direitos da cidadania, como também para a racionalização da administração pública”. Estes autores entendem que “[...] o STF tem sido muito cuidadoso ao administrar as suas relações com os demais Poderes, evitando o comportamento que a bibliografia qualifica como ativismo judicial”, muito embora, pela pesquisa realizada, restou indicada a tendência “[...] a uma adesão maior daquela Corte ao novo papel de guardião dos direitos fundamentais que lhe foi destinado pelo legislador constituinte” (VIANNA *et al*, 1999, p. 48).

De outro modo, o exercício, por parte da sociedade civil organizada (comportando, os sindicatos, associações de classe e associações corporativistas, a exemplo da AMB e da OAB), bem como das Procuradorias e dos próprios Governadores, desse mister de intérpretes da Constituição, torna-se visível ao atentar-se para o número de Adins ajuizadas, de 1988 até 1998, tomando-se por base dez anos de vigência da Carta Magna de 1988. No ano de promulgação da CF/88, foram ajuizadas somente onze Adins. Em 1995 este número passou para 210 Adins, caindo um pouco para 205 em 1997 e 177 em 1998¹⁴⁸.

Torna-se interessante, dentro deste quadro das Adins interpostas junto ao Supremo Tribunal Federal, saber quem são seus autores principais. Neste talvegue, aponta Luiz Werneck Viana *et al*, “[...] que as associações de trabalhadores, de profissionais e de empresários representam juntas, o segmento que mais tem postulado Adins, em uma tendência que se afirma, sobretudo, nos últimos anos” (VIANA *et al*, 1999, p. 54).

No que respeita as Adins propostas pelas associações de trabalhadores, de profissionais e de associações empresariais, o STF mudou, em muito, a amplitude de suas participações no processo de interpretação da Constituição. Isto porque passou a ser exigido, por nossa Corte Maior, que as Adins destes grupos “guardem pertinência temática em relação à sua identidade associativa”. Muito embora alguns juristas concordem com esta posição¹⁴⁹, esta restrição/condição imposta pelo Supremo Tribunal Federal é autoritária, robustecendo o corporativismo, uma vez que obriga que este importante segmento da sociedade civil faça alianças com outros setores.

Os partidos políticos, notadamente os de esquerda¹⁵⁰, como aponta a pesquisa de Luiz Werneck Vianna *et al*, estão se utilizando das Adins como “um recurso das minorias parlamentares”, exercendo um importante papel dentro desse processo de interpretação constitucional.

¹⁴⁸ Estes dados, como os demais trabalhados neste tópico, tomaram por base a pesquisa realizada por Luiz Werneck Viana *et al.*, 1999.

¹⁴⁹ Como é o caso de Gilmar Ferreira Mendes, naquela época Procurador Geral da União, indicado pelo Governo FHC como ministro no STF e atual Presidente desta Corte Maior, ao alegar que “[...] o legislador constituinte não cometeria nenhum ato censurável se deixasse de contemplar as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional” (2000, p. 145).

¹⁵⁰ Dentre estes, o Partido dos Trabalhadores (PT) é o que aponta um número maior de Adins, durante os dez anos verificados na pesquisa, totalizando 41,2% das Adins propostas. Em segundo temos o Partido Democrático Trabalhista (PDT), com 21,2% e em terceiro o Partido Socialista Brasileiro (PSB), com 10,1% das Adins propostas durante 88-98.

Tendo-se em vista a temática da seguridade social objeto de estudo, toma-se duas Adins para comentar: a) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1664, requerida por três importantes partidos com representação no Congresso Nacional, a saber: PDT, PT e PC do B e b) Ação Direta de Constitucionalidade nº 1946, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro.

Veja-se, em detalhes, as principais Adins.

Na Adin nº 1664, requerida pelo PDT, PT e PC do B, houve a insurgência dos requerentes em face da Medida Provisória nº 1523, de 26 de agosto de 1997, que alterou os dispositivos das Leis nº. 8.212 e nº. 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, de onde restou consignado que “[...] a aposentadoria por idade será devida ao segurado que completar 65 anos de idade, se homem, e sessenta, se mulher [...]”, vindo, em seu parágrafo segundo restrito o direito da utilização do tempo de labor rural somente quando a pretensão dos segurados fossem até um salário mínimo legal.

O STF concedeu a liminar vindicada pelos três partidos de esquerda, suprindo, do parágrafo segundo da MP acima citada, a expressão “exclusivamente para fins de concessão do benefício previsto no art. 143 desta Lei e dos benefícios de valor mínimo”. Os Srs. Ministros, ao julgarem “conforme a Constituição”¹⁵¹, alegaram que o trabalhador rural não estava obrigado a contribuir, não podendo ser prejudicado os segurados que efetivamente tivessem trabalhado no meio rural, justamente quando do pedido da averbação deste tempo de labor.

O julgamento desta Adin, mesmo que em sede liminar, abriu uma porta para milhares de segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de modo que puderam, a partir dela, seguir protocolizando seus pedidos de averbação de tempo rural, independentemente do valor da renda mensal de seus benefícios.

Na Adin nº 1946, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), uma importante questão previdenciária restou dirimida. Trata-se do valor do salário-maternidade, ou, melhor dizendo, a quem cabe o pagamento do valor excedente ao teto dos benefícios previdenciários (à época de R\$ 1.200,00), se ao empregador ou à Previdência Social.

¹⁵¹ Vencido o Ministro Marco Aurélio, que entendia devesse ser suspenso todos os dispositivos objetos da Adin.

Essa polêmica foi criada a partir da Emenda Constitucional nº. 20, de 15 de dezembro de 1998, que, em seu artigo 14, fixava o valor do teto previdenciário como limite máximo para o pagamento do benefício denominado salário-maternidade.

Cita-se, por oportuno, o texto integral do art. 14, da EC nº. 20/98: “[...] o limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social”. A partir desta redação, a Previdência Social, gerenciada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), firmou entendimento que o quantum do salário-maternidade a ser pago pela Autarquia Previdenciária não poderia exceder ao limite pago nos benefícios de prestação continuada.

No julgamento da liminar pleiteada, que foi deferida, “[...] os ministros do Supremo avançaram na discussão do mérito, dando clara indicação de que confirmarão a sua primeira apreciação da matéria, quando entenderam que imputar o custeio da licença-maternidade ao empregador [...] importaria em introduzir no mercado de trabalho um fator de discriminação por motivo de sexo” (VIANNA, 1999, p. 118), o que é vedado constitucionalmente pelo art. 3º, IV da CF/88.

Com efeito, parece indicativo que este processo de questionamento de leis que contrariam a Constituição, cujos expedientes mais utilizados pelo Planalto são as Medidas Provisórias, torna-se imprescindível para que o bem maior seja alcançado: a concretização dos direitos sociais e fundamentais inscritos no corpo da Constituição Federal Comunitária de 1988.

Este processo, por sua vez, quiçá por representar algo de novo em nosso constitucionalismo, ainda é visto por uns como uma forma de intromissão do Judiciário nas questões políticas, ou, ao contrário, da politização das questões jurídicas. Parece, entretanto, que nem um nem outro estão corretos. Isto porque:

O cenário pós-constituente, à exceção do governo Collor, tem sido o da expressão concentrada da vontade da maioria, particularmente nesses dois governos de Fernando Henrique, quando, pelo uso continuado e abusivo das medidas provisórias, provoca-se a erosão das formas clássicas de controle parlamentar da produção da lei. Foi esse o contexto que veio a favorecer a concretização dos partidos e dos sindicatos no exercício de intérpretes da Constituição, convocando o Poder Judiciário ao desempenho de um tertius capaz de exercer funções de checks and balances no interior do sistema político, a fim de compensar a tirania da maioria, sempre latente na fórmula brasileira de presidencialismo de coalizção. (VIANNA, 1999, p. 51).

Toma-se, por ora, para demonstrar esse processo de justiciabilidade dos direitos sociais previdenciários um exemplo concreto: a defasagem histórica dos valores dos benefícios inscritos dentro do RGPS.

Antes de adentrar na discussão do reajustamento dos benefícios previdenciários, tendo sempre como norte o disposto na Constituição Federal de 1988, cremos ser pertinente desenharmos o contexto histórico e social precedente à CF/88, assim como o trabalho dos constituintes.

É mister anotar que a intervenção do Governo Federal foi sempre em matéria de revisão e recomposição dos valores dos benefícios pagos pela Previdência Social no sentido de aviltar estes valores. E não foi diferente com a promulgação da Lei n.º. 6.708, de 30/10/79, que estabelecia a correção automática dos salários, cujo valor passou a ser corrigido semestralmente pelo INPC, sendo dividido os assalariados e, conseqüentemente, os beneficiários da Previdência Social (pagas pelo extinto INPS – Instituto Nacional de Previdência Social), em faixas salariais.¹⁵²

Como não bastasse, o INPS adotou uma prática totalmente arbitrária, eis que utilizava, no critério de reajustamento, os índices do salário mínimo revogado e não do novo valor. A conseqüência desta política atuarial é de todos conhecida: queda drástica do poder aquisitivo dos benefícios, ou seja, do poder de compra dos segurados detentores destes benefícios e, por

¹⁵² Com esta política salarial o INPS passou a cometer duas práticas que corroíam o valor dos benefícios: a uma, o referido Instituto passou a aplicar, no primeiro reajustamento do benefício, o critério da proporcionalidade, o que vale dizer que, dependendo da data de início do benefício, os segurados passavam a ter um índice de reajustamento totalmente diferenciado, quebrando, destarte, o sagrado princípio da isonomia contributiva e, a duas, ao dividir os segurados em grupos mediante os valores percebidos em seus benefícios (o que equivale às faixas salariais dos trabalhadores ativos), o INPS quebrou, mais uma vez, a isonomia nos benefícios, eis que, quanto mais alta era a faixa salarial, menos percentual de reajustamento percebiam os segurados. Isto conduzia a uma situação no mínimo curiosa: quem mais contribuiu para os cofres da Autarquia, no decorrer do tempo, passava a perceber menos, enquanto quem menos contribuiu, ao inverso, passava a receber mais.

óbvio, marginalização e aumento da discriminação dos segurados. O que é agravado se considerarmos o perfil dos segurados: em sua majoritária parcela pessoas idosas, cujos gastos em saúde, medicamentos etc., são cada vez mais elevados.

Os prejuízos experimentados pelos aposentados e pensionistas, que, não fugindo à regra geral, em nada sensibilizou o Poder Executivo, teve ressonância no Poder Judiciário,¹⁵³ vindo o extinto Tribunal Federal de Recursos (TFR) a emitir a Súmula n° 260, que assim resolveu a problemática: “No primeiro reajuste do benefício previdenciário, deve-se aplicar o índice integral do aumento verificado, independentemente do mês da concessão, considerando, nos reajustes subseqüentes, o salário mínimo então atualizado”.

Muito embora a Súmula n° 260 não tenha garantido, ao contrário do que pensam alguns juristas¹⁵⁴, a equivalência salarial, o que somente foi garantida pelo art. 58 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88, significou um avanço na busca da manutenção e preservação do valor dos benefícios previdenciários.

O legislador constituinte, por sua vez, sensível aos apelos dos segurados que sentiam, diuturnamente, corroídos os valores de seus benefícios, inscreveu na Constituição de 1988 uma regra, transitória, diga-se, visando à recuperação da renda mensal inicial (RMI) dos benefícios pagos pela Previdência Social. Transcreve-se, por sua importância, a referida regra, inscrita no art. 58, dos ADCT, *in verbis*:

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

Pode-se extrair algumas lições do artigo 58, dos ADCT da CF/88. Primeiro, que a referida regra possui um lapso temporal determinado, o que vale dizer que deverá ter sua

¹⁵³ Compreende-se, porém, que não houve nenhum voluntarismo na atitude do Judiciário que, face à inércia total do Poder Executivo (que poderia alterar a política atuarial e não o fez) e do Poder Legislativo (que poderia, por sua vez, ter resolvido a questão por meio de legislação ordinária). O Poder Judiciário foi “conduzido” a resolver esta problemática, tendo em vista os milhares de pedidos revisionais interpostos pelos segurados, que buscaram no Judiciário o que não encontrariam em outro Poder Constituído.

¹⁵⁴ Observa Marcelo Leonardo Tavares que, “[...] o mais comum hoje, nas demandas judiciais ainda é pretender vincular o valor da renda a número de salários mínimos, frustrada pelo entendimento majoritário do Judiciário da impossibilidade desse atrelamento” (TAVARES, 2001, p. 573).

validade a contar de 5 de outubro de 1988, data de promulgação da Carta Magna, indo seus critérios até a edição das Leis de Custeio e de Benefícios da Previdência Social, promulgadas em 24 de julho de 1991¹⁵⁵. Segundo, este artigo deverá ser compreendido dentro de uma interpretação mais sistemática e teleológica, eis que não está solto dentro da Carta Magna de 1988, muito pelo contrário, o legislador constituinte quis assegurar uma regra de transição, na esperança de que, com as Leis n.º. 8.212/91 (Custeio) e n.º. 8.213/91 (Benefício), fosse resolvida de vez esta problemática envolvendo o valor real dos benefícios. Ledo engano, como se verá a seguir.

Antes de adentrar nos critérios assegurados pelas duas leis supra, será observado, com mais cautela, os preceitos constitucionais que versam sobre a preservação dos valores dos benefícios.

Encontra-se no artigo 194 da CF/88 a vedação legal da diminuição dos valores dos benefícios previdenciários¹⁵⁶. Na Seção Terceira da CF/88, que trata da Previdência Social propriamente dita, foi assegurado que os planos de previdência social, mediante aportes contributivos, garantirá que ninguém receba menos que o salário mínimo legal (§ 5º), restando “[...] assegurado o reajustamento dos benefícios para lhes preservar, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei” (§ 2º).

A doutrina, por seu turno, está sendo construída no sentido de que a expressão “irredutibilidade” represente não somente os descontos do benefício, como também a não manutenção do mesmo em seu poder de compra originário, isto porque:

A irredutibilidade do valor dos benefícios é norma de nítida natureza de princípio, com elevado grau de abstração e pouca carga normativa, um verdadeiro mandado de omitização de regras constitucionais, legislativas e de atos de administração, na medida do possível, fática e juridicamente. Já a disposição não permite análise de possibilidade: é uma ordem clara ao legislador para manter seu valor real; não há campo para ponderações ou dimensão de peso; é tudo-ou-nada, ou se edita regra ordinária integrativa mantendo o poder de compra das prestações ou a norma constitucional estará sendo desrespeitada. (TAVARES, 2001, p. 575).

¹⁵⁵ Este prazo, aliás, foi ampliado até dezembro de 1991, por força do Mandado de Segurança proposto em face do Ministério do Trabalho e da Previdência Social). (Ms n.º 1233-DF, Rel. Min. Garcia Vieira, RSTJ 30/260-277).

¹⁵⁶ Veja-se o dispositivo na íntegra: “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. [...] IV – irredutibilidade do valor dos benefícios”.

A norma constitucional, como se viu acima está sendo desrespeitada, uma vez que os índices de reajustamento utilizados pela Previdência Social, por força do disposto no artigo 41, da Lei n.º. 8.213/91¹⁵⁷, não reajustam os benefícios de modo a preservar seus valores reais.

Transcreve-se, por oportuno e esclarecedor, o posicionamento da Des. Juíza Luiza Dias Cassales, do TRF da 4ª Região, sobre o “valor real” e a perda do poder aquisitivo dos benefícios previdenciários a partir dos critérios estabelecidos na Lei n.º. 8.213/91, *in verbis*:

[...] a preservação do valor real dos benefícios está constitucionalmente garantida aos assegurados da Previdência Social, não podendo tal garantia ser violada ou reduzida, de forma direta ou indireta, pela legislação infra-constitucional. Para melhor atendimento da questão, é necessário que se conceitue o que vem a ser valor real do benefício, que, de acordo com os ditames da Carta Política, deverá ser preservado. O termo utilizado pela Constituição valor real não pode ser tomado por uma expressão abstrata, cujo conceito possa ser manobrado livremente pela Administração. Refere-se à situação concreta, perfeitamente definível. Em meu entender, o valor real, a ser preservado, conforme posto Constituição, só pode ser considerado como o valor de compra, ou valor da moeda, ou seja, sua aptidão para a aquisição de mercadorias. De acordo com a garantia constitucional, o segurado deverá poder adquirir com os seus proventos, transcorridos, cinco, dez ou mais anos, os mesmos, por exemplo, dez sacos de farinha, que lhe eram possível comprar por ocasião da concessão de seu benefício.^[158]

A questão da intervenção do Poder Judiciário, no sentido de preencher as lacunas deixadas pelos outros Poderes Constituídos, não é nada pacífica. Muito pelo contrário, ainda grande parcela dos julgadores entendem que, ao instituírem índices de reajustamento ou

¹⁵⁷ O INPC, calculado pelo IBGE, foi o índice eleito pela Lei n.º 8.213/91 para corrigir os valores dos benefícios, sendo substituído pelo IRSM a partir da Lei n.º 8.542/92. Menos de dois anos após o IRSM, a Lei n.º 8.880/94 elegeu o IPC-V como índice oficial, vindo, a MP n.º 1.033/95, adotar um retorno ao INPC, que perdurou até a MP n.º 1.415/96, quando, através da Portaria MPAS n.º 3.253, o IGP-DI passou a substituir o INPC. O problema que envolve os índices consiste no fato de os mesmos não ter uma abrangência maior, no que respeita ao cálculo do aumento do custo de vida. Somente para termos uma idéia do problema, o Índice de Preços ao Consumidor, por exemplo, apura, mensalmente, o movimento dos preços de alguns bens específicos, bem como serviços no mercado varejista, na cidade do Rio de Janeiro e em São Paulo. Já o IPC, por seu turno, verifica mensalmente a evolução dos preços em todo o território nacional, cuja composição é dada pela média ponderada do IPA, IPC e INCC. Na verdade dos fatos, o índice que melhor espelha os índices inflacionários é o INPC, do IBGE, uma vez que apura, mensalmente, a média dos Índices de Preços ao Consumidor nas principais cidades brasileiras, considerando o aumento da média dos produtos adquiridos por famílias com renda entre um a oito salários mínimos. Infelizmente o INPC foi, como se viu, substituído pelo IGP-DI.

¹⁵⁸ Conferir o fundamento da Relatora, que julgou procedente o pedido de revisão de benefício, no AC n.º 94.04.40607, TRF 4ª R.

outros mecanismos de reajuste dos valores dos benefícios, estarão fazendo as funções de legisladores ou de administradores¹⁵⁹.

Encontra-se, embora timidamente, alguns juízes defendendo a tese de que o Poder Judiciário deve outorgar aos demandantes, face aos seus pedidos judiciais, em decorrência da inércia/omissão do Poder Legislativo, o direito de terem seus benefícios devidamente revisados, de modo que readquiram o poder aquisitivo – de compra.

Não são poucos os julgados que já apontam para uma maior efetividade do preceito no artigo 194, IV e 201, § 2º, da Constituição Federal de 1998¹⁶⁰.

A jurisdição constitucional, como se pode constatar contribui, significativa e definitivamente, para a resolução desta controvérsia, eis que ninguém duvida que a majoritária parcela dos processos que tramitam nas Varas Federais e nos Juizados Especiais

¹⁵⁹ Veja-se, neste sentido, o julgado que segue: BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 3ª Turma. “PREVIDENCIÁRIO – REVISÃO DE BENEFÍCIO – INAPLICABILIDADE DOS ARTIGOS 201 E 202 DA CF E 58 (ADCT)/CF. 1. Para os benefícios concedidos antes da promulgação da atual Carta Magna, descabe a correção dos doze últimos salários-de-contribuição. 2. O artigo 41 da Lei nº 8.213/91, que não está eivado de inconstitucionalidade, instituiu novo critério de correção do benefício da Previdência Social, definindo o índice (INPC) a ser utilizado para seu cálculo e reajustes. 3. Os artigos 194, inciso IV, e 201, § 2º, da CF tiveram sua aplicação condicionada, expressamente à edição de lei infraconstitucional. 4. A Lei nº 8.213/91 veio complementar os artigos 194, inciso IV, e 201, § 2º da CF determinando o reajustamento dos benefícios pelos índices oficiais de inflação, de modo a assegurar a irredutibilidade do valor dos benefícios previdenciários, em caráter permanente. [...] 7. A norma prevista no artigo 41, § 2º, da Lei nº 8.213/91, diz respeito a procedimento administrativo de competência do conselho nacional de seguridade social, não estando o judiciário autorizado a exercer tal mister. 8. Apelo do INSS provido. Sentença reformada. (AC nº 94.03.078275-7/SP (00041355). Relatora: Juíza Tânia Marangoni, j. em 08 set. 1997, DJ em 14 out. 1997, p. 85196).

¹⁶⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 3ª Turma. CONSTITUCIONAL – PREVIDENCIÁRIO: REVISÃO DE BENEFÍCIO APÓS A PERDA DE EFICÁCIA DO ART. 58/ADCT. I – Aos reajustes de benefícios previdenciários vigentes anteriormente à edição da Carta Política de 1988 aplica-se, até 30/04/89, a SÚMULA 260 do antigo TFR; após esta data, aplicam-se os critérios estabelecidos no art. 58, do ADCT, até 07/12/91, data de implantação dos Planos de Custeio e Benefícios da Previdência Social – Leis nº 356 e 357 de 07/12/91; regulado o assunto nos termos do § 2º, do art. 201, da Carta Constitucional, ou seja, a revisão deve ser efetuada de modo a que seja preservado, em caráter permanente, o valor real do benefício, pois o legislador ordinário não poderá editar lei que contrarie esse dispositivo, nem estabelecer critérios que o ofendam. II – À ausência de um parâmetro explícito e pré-determinado para definir a expressão ‘índice oficial de inflação’, e não podendo o Poder Judiciário estabelecê-lo, outro melhor, no momento, não há outro além do que o índice utilizado para a atualização do salário mínimo, o que garante ao segurado a manutenção do mesmo número de salários mínimos à época do cálculo da Renda Mensal Inicial, em que pese isso não importa em reconhecer que esteja sendo cumprido o preceito constitucional, que determina a preservação do valor real dos benefícios previdenciários [...] IV – Recurso a que se dá parcial provimento para que, na forma do § 2º, do artigo 41, da Lei nº 8.213/91, o INSS reponha o poder aquisitivo do benefício do Autor, reajustando-o de acordo com o índice do salário mínimo, se este for igual ou inferior ao que medir a inflação, ou índice oficial da inflação, se o do salário mínimo for maior. Os valores em atraso serão atualizados pelos mesmos índices que atualizarem os Precatórios Judiciais. [...] (AC nº 94.02.06696-9/RJ (60745). Relator: Juiz Arnaldo Lima, j. em 26 maio 1998, DJU 16 mar. 2000).

Federais, são, direta ou indiretamente, no intuito da busca de recomposição do valor dos benefícios.¹⁶¹

O caso da aplicação do índice denominado IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna), em substituição ao INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), notadamente por parte dos Juizados Especiais Federais, pode ser citado como exemplar neste sentido, restando frustrada esse meio de recomposição dos valores dos benefícios em virtude do julgamento ocorrido em sentido contrário no STF.

Com efeito, os inúmeros Juizados Especiais Federais criados a partir da Lei n.º 10.259/01, com o intuito de agilizar o julgamento das demandas sociais que envolvem, num primeiro momento, o INSS e os segurados (sendo aberto, num segundo passo, para demandas outras que envolvam a União e autarquias), foram o principal instrumento para viabilizar a recomposição dos valores dos benefícios percebidos pelos segurados da Previdência Social.¹⁶²

No dia 29 de abril de 2003, a Turma de Uniformização dos Juizados Especiais Federais decidiu que o IGP-DI deveria ser o índice de reajustamento dos benefícios previdenciários, com a observância dos percentuais de 9,97% em 07/97; 7,91% em 07/99; 14,19% em 07/00 e 10,91% em 07/01. Esta matéria restou sumulada no dia 09/05/03, com a edição da Súmula n.º 3 da Turma de Uniformização dos JEFs, restando assim redigida: “Os benefícios de prestação continuada, no regime geral da Previdência Social, devem ser reajustados com base no IGP-DI nos anos de 1997, 1999, 2000 e 2001”.¹⁶³

¹⁶¹ Como bem percebe Maria Lúcia Luz Leiria, “[...] em que pese às específicas determinações que garantem tais direitos sociais, continua-se frente à multidão de processos em relação aos quais, sob o prisma do objetivo último perseguido pelos segurados, chega-se à conclusão de que se identificam na essência, visto que, de um lado, o segurado procurando maiores valores monetários nos seus benefícios e, de outro lado, a Previdência Social busca, por meio de regras de cálculo, indexadores e fórmulas, manter os valores de maneira a superar o grande déficit tão falado e cuja origem, longe da insuficiência das contribuições dos segurados, está mais na sonegação, na falta de fiscalização e no desvio de finalidade das contribuições arrecadadas” (LEIRIA, 2001, 175).

¹⁶² Segundo o Relatório dos Juizados Especiais Federais, relativos ao 1º Semestre de 2002, apresentado por Marcela de Siqueira Freitas, Coordenador de Acompanhamento dos JEF/INSS, em seis meses de existência já tinham sido ajuizadas mais de 71.500 ações em face do INSS. Nestes primeiros seis meses, informa este Coordenador, foram gastos 244,1 milhões de reais para o pagamento de requisições de pequeno valor, ou seja, até sessenta salários mínimos.

¹⁶³ Esclareça-se que, no ano de 1998, o índice de reajustamento dos benefícios previdenciários superou o IGP-DI, por isso não foi o mesmo cogitado neste ano.

Apreciando o Recurso Extraordinário (RE 376.846), o Supremo Tribunal Federal, por sua vez, por sete votos a dois,¹⁶⁴ cujo relator foi o Ministro Carlos Velloso, entendeu em sentido contrário do julgado pelas Turmas de Uniformização, devendo sumular neste sentido, frustrando a expectativa de milhões de beneficiários que buscavam nos Juizados Especiais Federais de todo o Brasil a recomposição dos valores aviltados de seus benefícios.

De outra forma, questiona-se até que ponto esta questão, atinente ao reajustamento dos benefícios, não é função privativa do Poder Legislativo, tal como restou consignado no art. 41 da Lei nº. 8.213/91. Aliás, o disposto no § 2º, inc. II do referido artigo, dispôs literalmente que, “[...] na hipótese de se constatar perda de poder aquisitivo com a aplicação do disposto neste artigo, o Conselho Nacional de Seguridade Social – CNSS poderá propor um reajuste extraordinário para recompor esse valor, sendo feita igual recomposição das faixas e limites fixados para os salários-de-contribuição”.

A gravidade desta questão reside na extinção do CNSS, como se viu no item 3.1, do Capítulo Terceiro, através de Medida Provisória. Diante disso, parece-nos prudente que o Poder Judiciário “provoque” uma decisão do Poder Legislativo e do Poder Executivo, sem que, com isso, ao contrário do que acreditam alguns, possa exorbitar de suas funções.

Acredita-se, com efeito, que o Poder Judiciário tem um papel importante neste processo, que “[...] não o transforma em legislador positivo, ou em usurpador de funções legislativas e agressor do princípio da separação dos poderes”^[165], mas o impele a julgar conforme os direitos sociais e fundamentais inseridos na Constituição Federal de 1988.

¹⁶⁴ Votando a favor do Recurso interposto pelo INSS, visando a manutenção do INPC, o próprio relator da matéria, bem como os ministros Nelson Jobim, Cezar Peluso, Gimar Mendes, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence e Maurício Corrêa, sendo a favor da substituição deste índice pelo IGP-DI os ministros Marco Aurélio e Carlos Ayres Britto. Frise-se, por oportuno, que o relator fundamentou o seu posicionamento aduzindo que “[...] o índice mais adequado para correção dos benefícios é mesmo o INPC, dado que ‘a população-objetivo’ deste ‘é referente a famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 (um) e 8 (oito) salários-mínimos, cujo chefe é assalariado em sua ocupação principal”.

¹⁶⁵ Conforme., neste sentido, Leonardo Tavares, que esposa o mesmo entendimento adotado pela Juíza Maria Amélia Almeida Senos de Carvalho, desembargadora do TRF da 2ª Região, para quem “[...] o Juiz não pode ser tímido no exercício de seu mister, nem eximir-se de exercê-lo. Para suplantar eventuais barreiras, criadas no mais das vezes por qualquer dos Poderes Constituídos, deve ele agir com as armas que o sistema jurídico garantir aos indivíduos o exercício dos direitos previstos na própria Lei Fundamental, armas essas que hoje são inúmeras.” (TAVARES, 2000, p. 128).

3.3 O LUGAR DOS DIREITOS SOCIAIS PREVIDENCIÁRIOS: EXISTÊNCIA E RESISTÊNCIA NO CENÁRIO NEOLIBERAL

Se estiver correta a análise de Amélia Cohn (1980), de que a Previdência Social foi até 1953 um instrumento de captação de poupança forçada para investimentos em áreas consideradas estratégicas e, após esta data, tornou-se um instrumento predominantemente político (COHN, 1980, p. 176), é nossa tarefa, atualmente, verificar qual é o seu real significado, mormente nos novos tempos marcados pelo neoliberalismo.

Se em um passado não muito remoto as políticas previdenciárias foram fundamentais não somente para garantir a reprodução da força de trabalho da classe trabalhadora, mas para assegurar a manutenção do próprio capitalismo, no cenário neoliberal parece que sua função torna-se prescindível. O que não é de se estranhar face ao novo modelo de reestruturação produtiva, em que a função clássica do trabalho passa por profundas alterações.

Com efeito, se os direitos previdenciários nascem com a sociedade do trabalho – especialmente com a industrialização – e esta altera-se profundamente, é de se esperar que os direitos sociais, particularmente os de natureza trabalhista e previdenciária, passam a ser questionados enquanto tal.

Acredita-se que é justamente neste viés neoliberal que se abre um espaço bastante fértil para a resistência ao modelo ora imposto.

Por outro lado, em relação ao próprio Estado, encontra-se num paradoxo fundamental: ao mesmo tempo em que o Estado, no caso brasileiro, é chamado a patrocinar estas políticas previdenciárias, justamente para não dar margem aos sistemas privatizantes, este mesmo Estado encontra-se fragilizado, pelas políticas globalizantes vigentes, não dando conta desse mister.

É inegável, porém, que na busca da resolução deste paradoxo é que podemos encontrar uma solução real e efetiva para a questão posta. Isto porque entende-se que o Estado, seja de orientação liberal-clássica, neoliberal privatizante ou socialista estatizante, é totalmente

incapaz de gerir as políticas de Previdência Social. Pelo menos na forma clássica como conhecemos do “Estado-Pai”, genitor e protetor dos mais fracos¹⁶⁶.

Acredita-se que a proposta trazida por Nicos Poulantzas (2000), de democracia direta na base¹⁶⁷, traz uma nova perspectiva de uma nova concepção do Estado e dos espaços públicos.

Neste sentido, é fundamental que os Conselhos Deliberativos, relacionados à Seguridade Social, em geral, e à Previdência Social, em particular, que foram extintos pela Medida Provisória nº 2.143/01, ressurgam novamente, dando norte às políticas públicas, tal como pensou o legislador constituinte quando da elaboração do art. 194, inc. VII da CF/88.

Diante destas reflexões, que aqui se pretendeu conduzir, parece que alguns pontos de referência são fundamentais: primeiro, a sociedade brasileira emergiu, com a abertura político-democrática no final de década de 80 de um longo período de ditadura militar o que dificultou, em muito, o exercício da cidadania e da solidificação das Instituições; segundo, a Constituição Federal de 1988 foi um marco decisivo dentro deste processo histórico, sendo um divisor de águas de nosso constitucionalismo.

Neste sentido, a vitória do grupo denominado progressista, consagrou uma Constituição “aberta”, em que nada está pronto, acabado; pelo contrário, as normas programáticas apontam um caminho a ser seguido, cabendo aos demais Poderes Constituídos (Legislativo e Executivo) políticas que viabilizem sua efetividade. Por outro lado, face à inércia destes Poderes, concorda-se que o Poder Judiciário deverá interferir não como se fosse um legislador positivo, mas no sentido de provocar a tomada de atitude dos outros Poderes Constituídos, de modo que assumam as funções que lhe são próprias.

¹⁶⁶ Para uma análise detalhada dos governos de Vargas e seus reflexos na Previdência Social brasileira, é fundamental a leitura de James Malloy, para quem as heranças do “Estado Patrimonialista-autoritário” se fez sentir nas duas décadas de ditadura militar, com resquícios significativos até os dias atuais. (MALLOY, 1986).

¹⁶⁷ Este autor nos fornece uma valiosa contribuição para que se tenha uma concepção não-instrumental do Estado. Para Poulantzas, o Estado não é uma “coisa”, que se possa tomar de assalto ou conquistar materialmente, arregimentando as suas maquinarias, mas sim um espaço onde é exercido o poder em plenitude. Por isso, segundo este autor, “[...] só uma articulação entre duas tentativas, a de transformação da democracia representativa e a do desenvolvimento de formas de democracia direta na base ou movimento autogestor, pode evitar o estatismo autoritário” (POULANTZAS, 2000, p. 265).

Por óbvio que somente a previsão de direitos sociais na Constituição não é suficiente para a efetiva implantação destes direitos. Nesse sentido a síntese esclarecedora de Ingo Sarlet:

O que não se pode esquecer é que nem a previsão de direitos sociais na Constituição, nem sua positivação na esfera infraconstitucional têm o condão de, por si só, produzir o padrão desejável de justiça social, já que fórmulas exclusivamente jurídicas não fornecem o suficiente instrumental para a sua concretização, assim como a efetiva implantação dos direitos sociais a prestações não de ficar na dependência exclusiva dos órgãos judiciais, por mais que estes cumpram destacado papel nesta esfera. (SARLET, 2004, p. 348).

Ao depois, mesmo sabendo que os direitos sociais de cunho prestacionais dependem de vários fatores para se instrumentalizarem, se afigurando a questão da disponibilidade financeira como a mais evocada, parece correto afirmarmos que os “Direitos fundamentais sociais podem ter um peso maior que o princípio da competência orçamentária” (LEIVAS, 2006, p. 99), ainda mais quando a questão central parece ser a “[...] gestão democrática do orçamento público.” (SARLET, 2004, p. 348).

A Jurisdição Constitucional, neste contexto, possui um assento determinante no contexto pós-constituente uma vez que o manancial de ações colocadas nas mãos dos cidadãos e de suas instituições é significativo. Fala-se de remédios jurídicos como o *habeas data*, por exemplo, onde o cidadão/segurado da Previdência Social poderá requisitar ao INSS qualquer documento que lhe diga respeito e, inclusive, buscar a retificação de algum registro que lhe diga respeito; o mandado de segurança, individual ou coletivo, para proteger direitos líquidos e certos. Diante de atos ilegais ou abusos de poder cometido por autoridade pública; as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin), conforme analisadas, visando ao questionamento de lei ou ao ato normativo federal ou estadual (art. 102, I, “a”, CF/88); as Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão, que visava, em sua origem, à garantia da normatividade, juridicidade e faticidade das regras constitucionais, que foi totalmente esvaziada pela ação do STF: seja porque entendeu não comportar liminar este tipo de ação, seja pelo receio deste Tribunal de interferir nos outros Poderes Constituídos, o que tornou este importante instrumento mero remédio simbólico.

Juntamente com estes instrumentos, que não se pode perder de vista a importância do exercício do direito de ação, prerrogativa de cada cidadão de reivindicar seus direitos,

obrigando ao Judiciário a entrega da prestação jurisdicional e, aos demais Poderes, o cumprimento dos direitos pretendidos.

Não foi diferente quando da defasagem dos proventos dos benefícios de prestação continuada, compelindo o Judiciário a definir a controvérsia através da Súmula nº 260 do extinto TFR, bem como ao legislador constituinte a inserir na Carta Magna de 1988 o art. 58, dos ADCT, visando restabelecer o poder aquisitivo dos benefícios de prestação continuada. Não foi diferente o caso de milhares de trabalhadores brasileiros que ingressaram, individualmente ou por meio de seus sindicatos, federações etc, pleiteando o pagamento dos expurgos inflacionários dos Planos Bresser e Collor, o que resultou num acordo nacional entre o Governo Federal, a Caixa Econômica Federal e as Centrais Sindicais no sentido de pagar, embora parceladamente, os referidos planos.

Por ironia da história, quiçá que se repete como “farsa”, novamente os proventos estão sendo corroídos diuturnamente, por uma política atuarial que não repassa para os segurados que percebem mais que o salário mínimo vigente os mesmos índices dados ao salário mínimo. Não se crê que será possível o cumprimento do preceito constitucional (de manter os valores reais dos benefícios), senão for por meio de uma grande mobilização popular, conduzindo ao ajuizamento de milhares de ações. De modo que, das duas uma, ou o Poder Judiciário, novamente, emite uma Súmula similar a do extinto TFR, ou o Poder Legislativo e o Executivo deflagram uma política atuarial que regularize esta perda de valor nos benefícios.

De outro modo, deve ser insuficiente a judicialização dos direitos sociais como garantia da efetivação destes direitos. Seja pelo aspecto da proteção individual e não coletiva que normalmente balizam estas decisões, seja pelo risco da dependência, com a conseqüente desmobilização social em virtude desse processo.

Com efeito, tanto o individualismo que desponta no processo de judicialização dos direitos sociais como a despolitização dos movimentos sociais merece uma análise mais detida. Em relação ao individualismo, calcado nas investigações de C. B. Macpherson (1979), pode-se constatar que o liberalismo clássico criou uma espécie de “individualismo possessivo”. Segundo Macpherson, o indivíduo, na acepção liberal, passa a ser considerado como proprietário de sua própria pessoa e de suas capacidades, podendo, portanto, alienar

essa capacidade de trabalho (MACPHERSON, 1979), de modo que “[...] a sociedade humana consiste de uma série de relações de mercado.” (MACPHERSON, 1979, p. 276).

Na perspectiva de Macpherson, uma sociedade de mercado sempre gera diferenciação de classes, resultando que “[...] a sociedade de mercado possessivo é uma série de relações competitivas e invasivas entre todos os indivíduos, independentemente das classes: coloca cada um por sua própria conta.” (MACPHERSON, 1979, p. 283).

É possível, a partir das investigações e constatações de Macpherson, fazer algumas ligações com o processo de judicialização que ora depara-se e com o aspecto individualista que esse sulfraga. A um, em virtude das demandas serem, via de regra, a busca do direito subjetivo de cada um dos autores que ingressam com suas respectivas ações judiciais, buscando a tutela de um bem determinado (no nosso caso geralmente de cunho prestacional lato sensu). Essa ótica, extremamente individualista, não somente mantém como reforça a estrutura liberal/burguesa vigente. Trata-se do direito meu, enquanto posse de algo, de minha propriedade, sem comunicação com os demais que, se quiserem, deverão procurar os seus direitos para terem (ou não) o direito que busquei como propriedade. Esse esquema jurídico retrata bem a sociedade de proprietários desenhada por Macpherson. Não é por acaso que as ações coletivas encontram tantas resistências, vistas mormente como artefatos políticos em mãos erradas, justamente porque quebram esta lógica de conotação individualista.¹⁶⁸

O caso do reajustamento dos benefícios de trato continuado, tendo em vista a defasagem histórica destes é exemplar: por que submeter milhões de cidadãos a busca de revisões individuais enquanto se trata de direito homogêneo que diz respeito a todos os indivíduos que se encontram na mesma situação? Ao que tudo indica, a busca dos direitos de forma autônoma e individual não derruba paradigmas e não atinge, conseqüentemente, a estrutura do sistema que se mantém incólume.

¹⁶⁸ O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº. 8.078/90) introduziu importante inovação nesta perspectiva de proteção aos direitos coletivos. Segundo o artigo 81, a defesa coletiva será exercida quando se tratar de **interesses ou direitos difusos** (considerados os direitos transindividuais, de natureza indivisíveis cujos titulares são pessoas indeterminadas), os **interesses ou direitos coletivos** (os direitos transindividuais, de natureza igualmente indivisíveis, cujo titular seja grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si) e os **interesses ou direitos individuais homogêneos** (que possuem origem comum). Registre-se que, tanto na Ação Civil Pública como na Ação Popular, a sentença gerará um título executivo que permitirá aos legitimados promoverem a sua execução, retornando a perspectiva individualista dantes mencionada. Esse fato, por sua vez, não retira a perspectiva inovadora desta concepção coletivista. (conforme o estudo de MAZZILLI, 1998).

De fato o judiciário deve servir, derrubada a teoria clássica da separação dos poderes, abordada alhures, como uma importante ferramenta na manutenção, resguardo e proteção dos direitos fundamentais sociais. Mas é o Estado, *lato sensu*, que deve dar esta garantia, cabendo ao Judiciário, como função do Estado (na sua acepção ampliada) contribuir para esse processo, até mesmo porque é ele (o Judiciário) que faz interpretação dos textos legais. Mas é contra o Estado (como Ente uno, indivisível e dizível) que deverá ser orientado no processo de resistência e insistência na defesa intransigente (como quer Anderson) dos direitos sociais que pertencem a todos os cidadãos - e não somente aos preclaros e iluminados que conhecem e buscam os seus direitos na esfera judicial.

O caso da defasagem dos valores dos benefícios deve servir de exemplo já que não invalida a busca, de forma individual, dos segurados no intento de ações revisionais na busca de índices que recuperem a perda do poder de compra de seus benefícios (inclusive por meio de ações coletiva, que, nesse caso, possuem o condão de abranger a todos). Concomitante a isso, é imperativo a retomada da discussão dos Conselhos de Previdência (em todos os seus níveis), além da pressão popular (pelos Sindicatos, Associações etc.) para que os deputados e senadores legislem no mesmo sentido. E será o Estado (como Ente uno) que devolverá a dignidade perdida pelos segurados, em decorrência da histórica defasagem dos valores de seus benefícios.

CONCLUSÕES

As políticas e os direitos sociais previdenciários foram e são direta ou indiretamente influenciados pelas políticas neoliberalizantes. A Previdência Social, espécie do gênero Seguridade Social, é a mais atingida pelas políticas neoliberais, como se pode constatar no item Capítulo Segundo da Tese.

Ao analisar, pois, os processos de emendas à Constituição Federal, deflagrados a partir da revisão da mesma, concluí-se que as alterações propostas foram no sentido de aprimorar e aperfeiçoar o Texto Maior, de modo que se pode afirmar que se está presenciando ao que se poderia denominar de fenômeno do advento do “Estado de Mal-Estar Social”. O que foi e é reforçado pelos denominados processos de reformas do sistema previdenciário, como assim a mídia passou a denominar, atendem, como se viu, aos interesses internacionais do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial.

Neste sentido, em ambas as denominadas reformas da Previdência Social (especialmente a de 1998 e a de 2003), não se vislumbra uma mínima confluência de efetivação dos direitos sociais, notadamente os previdenciários, estampados na Constituição Federal de 1988. Pelo contrário, percebe-se que houve tão-somente um ajuste com as agências financeiras internacionais. Não sendo diferente no resultado da PEC Paralela, cujas esperanças de manutenção de alguns direitos foram soterrados com sua transformação na EC nº. 47/05.

Com efeito, a instalação do Fórum Nacional de Previdência Social – FNPS, cujos trabalhos começaram em meados de 2007, é mais um engodo legitimador de mudanças que se assombram, tais como o aumento da idade para requerimento dos benefícios, do que propriamente criam um espaço de discussão para aperfeiçoamento do sistema previdenciário com um todo.

A maior prova deste descompromisso do atual Governo de Luis Inácio da Silva para com o sistema previdenciário esta configurado no apoio emprestado à discussão, pelo menos em termos de Congresso e Senado Federal, já que a sociedade civil não participou de nenhuma discussão, como se viu, em relação à PEC nº. 77/03. Em outras palavras,

promulgada a Emenda Constitucional nº. 41, nos últimos dias de dezembro de 2003, o Governo recua em seu apóio inicial, sob a alegação de que o compromisso não era com o texto, mas sim como o próprio Senado.

Por conseguinte, se o principal mote para mover estas reformas, especialmente a de 2003, é a instituição da cobrança dos servidores inativos, é de todo questionável o motivo fundante deste processo. Conclui-se isso por várias razões: a uma, o valor que o Governo Federal pretende arrecadar, anualmente, não ultrapassa a faixa dos oitocentos milhões de reais, valor este que poderia ser arrecadado, sem muito empenho, somente com a cobrança dos valores devidos pelos inadimplentes da Previdência Social; a dois, independentemente da discussão da natureza jurídica deste desconto, se é imposto ou não, ele vem penalizar uma faixa considerável de cidadãos que, há pelo menos dez anos, não possuem nenhuma recomposição em seus benefícios, o que aumenta ainda mais o descontentamento e desconfiança da seriedade deste tipo de medida e, a três, este tipo de medida, por mais indesejável que seja, poderia ser amenizada se acompanhada de outras medidas desejáveis por todo o conjunto da sociedade brasileira, tais como a cobrança dos devedores do sistema, a coibição de fraudes e desvios de verbas destinadas à seguridade social, com a punição severa dos atores envolvidos e, ainda, o incentivo à recuperação financeira da Previdência Social através do aumento do número de participantes/contribuintes para o sistema.

A polêmica criada em torno da instituição da contribuição dos inativos, seja exemplar no que respeita a forma como o governo atual vem tratando as políticas públicas previdenciárias, eis que foi ferido de morte o processo democrático, nenhum projeto foi discutido com a sociedade. Não foi construída nenhuma proposta dentro de um consenso, ou seja, tudo foi feito de forma arbitrária e unilateral.

De outro modo, a redução de proventos de inatividade em cada ano de pedido antecipado de suas aposentadorias, apontados no § 1º, do inc. III, do art. 2º, da EC nº. 41/03, denota a forma como o governo entende o sagrado direito à aposentação: como uma penalidade a qual se está condenado. Ora, se a aposentadoria fosse percebida como um direito do cidadão seja servidor ou não, tendo como principal objetivo a permanência do partícipe no sistema por mais tempo, uma vez que a sua permanência faz com que contribua por mais tempo e, conseqüentemente, utilize os aportes do sistema em período menor, por que não constar na legislação incentivos, prêmios, para que estes não tenham interesse de

protocolizarem seus pedidos mais cedo? Por que, ao invés de trabalhar-se com reduções/punições, não se trabalha com incentivos, premiações, tal como vem fazendo o sistema sueco, com resultados até então satisfatórios? Porque a aposentadoria, como tem noticiado a imprensa em geral, não é um direito, mas sim um privilégio que deve ser combatido. Até existem privilégios, mas não são a regra geral no sistema. Estes, é certo, devem por obrigação ser combatidos, não necessitando de nenhuma reforma previdenciária para tanto, eis que os remédios jurídico-institucionais sempre estiveram à disposição no ordenamento jurídico pátrio.

O Judiciário, por sua vez, por meio de seus julgados e decisões, especialmente as de primeiro e de segundo grau, está emprestando uma grande contribuição na judiciabilidade dos direitos sociais, especialmente os previdenciários, julgando, no mais das vezes, conforme a Constituição.

Este espaço, embora importante na constituição do Estado Social e Democrático de Direito, ao transformar-se em único guardião destes direitos pode ser entendido como cerceador da garantia do movimento societário em torno dos mesmos. Quando o Estado induz que seja essa a única forma de garantia dos direitos sociais, desconstitui sua responsabilidade frente ao atendimento destes direitos e posterga a sua incorporação, fazendo uma espécie de “caixa” na ótica do neoliberalismo.

Os direitos previdenciários, objetos de estudo dessa Tese, são produtos de construção histórica da luta dos trabalhadores por verem garantido seu protagonismo. O projeto de Estado Neoliberal que se instala no País, a partir da década de 1990, teima em retirá-lo, dificultando o seu acesso e ameaçando o pacto de gerações em curso.

O Judiciário, como mostra essa Tese, também é atravessado por essa ideologia, podendo ou não ser o garantidor desses direitos. Se trata, pois, de um espaço extremamente contraditório, especialmente quando as ações judiciais. Embora protejam estes direitos, reforçam o individualismo (como extraímos da lição de Macpherson) e a desmobilização social (justamente por seu aspecto individualizante), de modo que somente a organização social, especialmente dos segurados (aposentados e pensionistas) e dos trabalhadores em geral poderá garantir não somente a defesa dos direitos constitucionais conquistados em 1988, mas a criação de novos direitos.

Restou explícito, de outro modo, a falta de participação da sociedade civil na gestão das políticas previdenciárias, em virtude de não estarem funcionando os conselhos deliberativos compostos pelos aposentados e pensionistas, trabalhadores e servidores em atividade, empregadores e representantes do governo. Todos os esforços e mobilizações, portanto, devem ser direcionados no restabelecimento da gestão quadripartite na gestão das políticas previdenciárias, em todos os seus níveis.

Enfim, resta afirmar que atribuímos a possibilidade de restauração do controle social da Previdência Social, a possibilidade concreta de superar a judicialização dos direitos de modo que estes sejam efetivos na vida dos cidadãos brasileiros.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- AZEVEDO, Plaudo Faraco de. *Direito, Justiça Social e Neoliberalismo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- BALERA, Wagner. Contribuição do Inativo. In: *Jornal do Congresso – 16º Congresso Brasileiro de Previdência Social*. São Paulo: LTr., p. 27-28, 24-25 mar. 2003.
- BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002.
- BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.
- BEHRING, Elaine Rosseti. *Política Social no Capitalismo Tardio*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- BÉNICHI, Régis. *Histoire de la Mondialisation*. Paris: Vuibert, 2003.
- BENJAMIM, César. Reforma ou Contra-Reforma? In: *Revista Caros Amigos*. n. 71, p. 13, fev. 2003.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. *Do País Constitucional ao País Neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BOSCHETTI, Ivanete. A “Reforma” da Previdência e a Seguridade Social Brasileira. In: MORHY, Lauro (Org.). *Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: Unb, 2003, p. 27-47.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*. Brasília, Letras Livres: Editora UnB, 2006.
- BRAUNER, Maria Claudia Crespo. Clonagem Humana: algumas premissas para o debate jurídico. In: BATISTA, Cristiano Corrêa et. al. (Org.). *Bioética: os desafios da genética*. Pelotas: EDUCAT, 2003, p. 114-125.
- CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.
- CARVALHO FILHO, Celecino de. Reforma da Previdência: propostas, alternativas e opção de governo. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr, n. 212, p. 553-556, jul. 1998.

- CASANOVA, Pablo. Globalidade, Neoliberalismo e Democracia. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Globalização Excludente – desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 46-62.
- CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social – uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAIS, François. Globalização Diminui as Distâncias e Lança o Mundo na Era da Incerteza. *Folha de São Paulo*: São Paulo, 2 nov. 1997. Entrevista a Clóvis Rossi, Caderno Especial, p. 2 e ss.
- CHOMSKY, Noam. *O Lucro ou as Pessoas: neoliberalismo e ordem global*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.
- COELHO, Vera Schattan P. (Org.). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- COHN, Amélia. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Ed. Moderna, 1980.
- COIMBRA, Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1991.
- CORREAS, Oscar. El Liberalismo em el Imaginário Jurídico. In: *Direito e Neoliberalismo: elementos para uma leitura interdisciplinar*. Curitiba: EDIBEL, 1996.
- COSTA, José Ricardo Caetano. *A Previdência Social no Ideário Neoliberal: os caminhos que conduzem à privatização do modelo brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2000.
- COSTA, José Ricardo Caetano. *A Reforma da Previdência Social e Outros Estudos*. Pelotas: EDUCAT, 1999.
- COSTA, José Ricardo Caetano. *Previdência e Neoliberalismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2001.
- COSTA, José Ricardo Caetano; COSTA, Maria Regina Caetano. Pluriatividade e Previdência Social: aportes para repensar a tipologia do segurado especial e as aposentadorias dos trabalhadores rurícolas. In: *Juris Plenum*, Ano IV, n. 10, ag. 2008, p. 54-61.
- COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- CUNHA, Lásaro. *Reforma da Previdência*. Minas Gerais: Del Rey, 1999.
- CURY, Carlos R. Jamil. *Educação e Contradição*. São Paulo: Cortez, 1986.

- D'AGOSTINHO, Serge. *La Mondialisation*. Paris: Bréal, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Previdência e Dignidade Humana. In: COSTA, Maria Isabel Pereira da. *Previdência ou Imprevidência?* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003, p. 33-40.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DUPEYROUX, Jean-Jaques. *Droit de la Sécurité Sociale*. Paris: Dalloz, 2001.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. Uma Perspectiva Transatlântica da Política de Privatização Latino-Americana. In: COELHO, Vera Schattan P. (Org.). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 13-26.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A Política Social do Estado Capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Previdência Social e Neoliberalismo. *Revista Universidade e Sociedade*. São Paulo. Ano IV; nº 6, p. 87-93, jul. 1994.
- FERRARO, Alceu R. *Exclusão, Trabalho e Poder em Marx*. Pelotas, 1999. (mimeo.).
- FERRARO, Alceu R. O Movimento Neoliberal: gênese, natureza e trajetória. *Revista Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 3, n. 4, p. 33-58, dez. 1997.
- FLICKINGER, Hans-Georg (Org.). *Entre Caridade, Solidariedade e Cidadania: história comparativa do Serviço Social Brasil/Alemanha*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.
- FORTES, Simone Barbisan. A Reforma Previdenciária e seu Reflexo na Sistemática de Cálculo da Renda Mensal Inicial dos Benefícios Previdenciários. In: ROCHA, Daniel Machado da. (Org.). *Temas Atuais de Direito Previdenciário e Assistência Social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2003, p. 161-210.
- FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- FREITAS, Marcelo de Siqueira. Juizados Especiais Federais. *Lei nº. 10.259/2001 – 1. Semestre*. Brasília: Procuradoria-Geral Federal, 2002, 10p. (Relatório).
- FREUDENTHAL, Sérgio Pardal. A Lei dos Juizados Especiais e as Inconstitucionalidades. In: *16 Congresso Brasileiro de Previdência Social*. São Paulo: LTr, 2003, p. 84-85.
- FREUDENTHAL, Sérgio Pardal. *Aposentadoria Especial*. São Paulo: LTr, 2000.
- FRIEDMAN, Milton & Rose. *Liberdade de Escolher - o novo liberalismo econômico*. Rio de Janeiro: Record, 1980.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. *A Política Social Brasileira – 1930-64. Evolução Institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. 1983.

- GADELHA, Regina Maria Fonseca. (Org.). *Globalização, Metropolização e Políticas Neoliberais*. São Paulo: EDUC, 1997.
- GENTILI, Pablo. (Org.). *Globalização Excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOES, Hugo Medeiros de. A Previdência Prescinde de Reforma. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr, p. 407-412, maio 2003.
- GOGUEL d'ALLONDANS, Alban. *Les Fonds de Pension em France: vers un nouveau mode de régulation dès retraites?* Paris:L'Harmattan, 2000.
- GONÇALVES, Odonel Urbano. *Manual de Direito Previdenciário*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HARVEY, David. *Condição Pós-moderna*. 15. ed. São Paulo : Loyola, 2006.
- HAYEK, F. A. *O Caminho da Servidão*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- HIRSCHMAN, Alberto O. *A Retórica da Intransigência*. Perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos - o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IANNI, Octavio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999a.
- IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999b.
- JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS – *Lei n.º. 10.259/2001* – 1. SEMESTRE. Brasília/DF. 8 ago. 2002.
- KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- LEAL, Rogério Gesta. *Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2000.
- LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e Poder Político na Modernidade*. 2. ed. revista e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2001.

- LEIRIA, Maria Lúcia Luz. *Direito Previdenciário e Estado Democrático de Direito: uma (re)discussão à luz da hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- LEITE, Celso Barroso. Reforma do Sistema Previdenciário. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr, n. 161, p. 265-273, abr. 1994.
- LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.
- LOBATO, Anderson Cavalcante. *Direito e Constituição na Globalização*. Paris: Institut des Hautes Études de la Amérique Latina da Universidade de Paris III, Sorbonne Nouvelle, 2004.
- MACPHERSON, C. B. *A Teoria Política do Individualismo Possessivo – de Hobbes até Locke*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MALGARIN, Cláudio Alves. A Reforma Constitucional Previdenciária. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr, n. 216, p. 938-942, nov. 1998.
- MALLOY, James M. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.
- MARCHALL, Alfred. *Princípios de Economia: um tratado de introdução*. 8. ed. Madrid, Espanha: Aguilar, 1957.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Comentários à Lei Básica da Previdência Social*. 5. ed. Tomo II – Plano de Benefícios. São Paulo: LTr, 2001.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Revisão Constitucional e a Previdência Social. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: n. 157, p. 961-962, dez. 1993.
- MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MARTINS, Sérgio Pinto. Reforma da Previdência Social. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr, n. 225, dez. 1989, p. 1224-1230.
- MARTINS, Sérgio Pinto. Reforma Previdenciária e Déficit do Sistema. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr., n. 225, p. 1224-1230, dez. 1999,.
- MARTINS, Sérgio Pinto. *Reforma Previdenciária*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2006.
- MASSARO, André Fernandes. O Porquê da Reforma Previdenciária. Disponível em: <<http://www.mts@grupos.com.br>>. Acesso em: 23 ago. 2007.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MESA-LAGO, Carmelo; MÜLLER, Katharina. Política e Reforma da Previdência Social na América Latina. In: COELHO, Vera Schattan P. (Org.). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 27-63.

MIRANDA, Gilberto. *Trabalhos de Revisão Constitucional*. v. 17, n. 14, Brasília.

MISES, Ludwig von. *A Mentalidade Anticapitalista*. Rio de Janeiro: José Olympio Instituto Liberal, 1987.

MISES, Ludwig von. *Ação Humana: um tratado de economia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995.

MISES, Ludwig von. *As Seis Lições*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995.

MISES, Ludwig von. *Uma Crítica ao Intervencionismo*. Rio de Janeiro: Nórdica, Instituto Liberal, 1995.

MORAES, Marcelo Estevão de. A Reforma da Previdência Brasileira. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr, n. 189, p. 661-672, ago. 1996.

MORAES, Marcelo Estevão de. Reformando a Previdência Brasileira. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr, n. 261, p. 672-682, ago. 2002.

MUNHOZ, Dércio Garcia. As Reformas e as Mudanças da Previdência Social. In: CARRION, Raul; VIZENTINI, Paulo. *Globalização, Neoliberalismo, Privatizações: quem decide este jogo?* 2. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS/CEDESP-RS, 1998.

OLIVEIRA NETO, João Cândido de. *Previdência Social Rural: guia prático*. São Paulo: LTr, 1994.

OST, François. *O Tempo do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

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

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. 7. ed. Rio de Janeiro : Campus, 2000.

PORTANOVA, Rui. *Motivações Ideológicas da Sentença*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2000.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. 4. ed. São Paulo: Graal, 2000.

PRATES, Jane Cruz. *Possibilidades de Mediação entre a Teoria Marxiana e o Trabalho do Assistente Social*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2003.

ROCHA, Daniel Machado da. *Temas Atuais de Direito Previdenciário e Assistência Social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

RODRIGUES, Stéphane. *Um Federalismo Comunitário*. Paris: Institut des Hautes Études de la Amérique Latina da Universidade de Paris III, Sorbonne Nouvelle, 2004.

- RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*. Rio de Janeiro: Forense /Pelotas Universidade Federal de Pelotas, 1979.
- SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo - as políticas sociais e o Estado Democrático*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- SANTOS, Boaventura de Souza. O Mundo Resiste. In: *Revista Caros Amigos*. n. 78, p. 34-38, set. 2003.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- SANTOS, Sérgio Cutolo dos. Revisão para a Previdência. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr, n. 163, p. 427- 428, jun. 1994.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais Sociais e Proibição de Retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise. In: *(Neo)Constitucionalismo*. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, v. 1, n. 2, p. 121-168, 2004.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Ordem Constitucional Brasileira. In: *Em Busca dos Direitos Perdidos – uma discussão à luz do Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, v. 1, n. 1, p. 147-95, 2003.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SENNETT, Richard. *A Cultura do Novo Capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- SERRA, José. *Privatização da Previdência: mito e realidade*. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr, n. 140, jul. 1992.
- SEVERINO, Antonio Joaquim. Os Embates da Cidadania: ensaio de uma abordagem filosófica da LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. 4. ed. São Paulo: Cortez: 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SILVA, Manuel Carvalho da. Cidadãos estão a pagar autênticos roubos nos bancos. *Correio da Manhã*. Portugal, 30 nov. 2008. Entrevista, p. 8-9.
- SINGER, Paul. *Globalização e Desemprego: diagnósticos e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998.
- SINGER, Paul. Globalização e Desenvolvimento da América Latina. In: GADELHA, Regina (Org.). *Globalização, Metropolização e Políticas Neoliberais*. São Paulo: EDUC, 1997.

- SMITH, Adam. *Inquérito Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*. 2. ed. Lisboa: Fundação Caloute Gulbenkian, 1989.
- SOBOTTKA, Emil. Movimentos Sociais: a busca da Ampliação do Estado Político. In: FLICKINGER, Hans-Georg (Org.). *Entre Caridade, Solidariedade e Cidadania: história comparativa do Serviço Social Brasil/Alemanha*. Porto Alegre : EDIPUCRS, 2000, p. 80-97.
- SORMAN, Guy. *A Nova Riqueza das Nações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1989.
- SORMAN, Guy. *A Solução Liberal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1989.
- SOUZA, Paulo César de. A Previdência de Todos Nós. *Diário Popular*. Pelotas, 31 ago. 2002. Opinião, p. 6.
- SOUZA, Paulo César de. A Reforma da Previdência Social. *Diário Popular*. Pelotas, 6 mar. 2003. Opinião, p. 35.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (Org.) *Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 1998.
- STEPHANES, Reinhold. A Previdência do Futuro. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr, n. 206, p. 607-608, jan. 1998.
- STEPHANES, Reinhold. *Previdência Social: uma solução gerencial e estrutural*. Porto Alegre: Síntese, 1993.
- STIGLITZ, Joseph E. *A Globalização e seus Malefícios*. Tradução Bazán Tecnologia e Linquística. São Paulo: Futura, 2002.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TAVARES, Marcelo Leonardo. A Manutenção do Valor Real dos Benefícios Previdenciários. In: *Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr, n. 249, p. 573-580, ago. 2001.
- THOMPSON, Lawrence. *Mais Velha e Mais Sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. Tradução de Celso Barroso Leite. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS. Coleção Previdência Social, v. 4, 2001.
- TODESCHINI, Remígio. *Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão: a participação da comunidade*. São Paulo: LTr, 2000.
- TONELLI, Pedro. Quadro Atual da Regulamentação da Constituição Federal de 1988. *Série Teoria e Prática*, n. 10, 11 jul. 1993.
- TRABALHO (O). Órgão da Corrente O TRABALHO do Partido dos Trabalhadores. n. 543, 23 abr. -7 maio 2003.
- TSU, Victor Aiello. In: A Nova Soberania, *Folha de São Paulo*, Caderno MAIS, n. 450, p. 6-9.

UEDA, Vanda. *Inovação Tecnológica e Espaço Urbano: a implantação da CTMR em Pelotas/RS*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

VERONESE, Osmar. *Constituição: reformar para que(m)?* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. In: MORHY, Lauro (Org.). *Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: Unb, 2003, p. 317-335.

WALLERSTEIN, Immanuel. A reestruturação capitalista e o sistema-mundo. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Globalização Excludente – desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 223-251.

ZERO HORA. Porto Alegre, Caderno de Economia, 3 out. 2007.