



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**A CRESCENTE AMPLIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO PAÍS:  
O DIREITO À PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA TRANSFORMADO EM  
MERCADORIA**

**Brasília  
2011**

**POLLYANA MOREIRA DE ASSIS**

**A CRESCENTE AMPLIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO PAÍS:  
O DIREITO À PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA TRANSFORMADO EM  
MERCADORIA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Política Social.

**Orientação:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ivanete Boschetti.

**Brasília  
2011**

*À minha querida avó, D. Fia, que aos 73 anos ainda precisa trabalhar a fim de garantir a proteção que o Estado “não quis lhe dar”.*

*E ao saudoso Vô Ambrósio, pela força e alegria que nos permitiu guardar.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por me ter proporcionado todo o necessário para concretizar este trabalho.

À querida professora Dr.<sup>a</sup> Ivanete Boschetti, pela amizade, carinho e confiança. Por ter aceitado o “desafio” de orientar-me nesta dissertação, tolerando todas as minhas limitações. Se há alguma riqueza neste trabalho, certamente se deve a ela e à motivação que encontro em sua atuação profissional.

Ao professor Dr. Evilásio Salvador, pelas preciosas contribuições ao trabalho, garantidas por sua participação na banca de qualificação e por, mais uma vez, me honrar com a participação na banca de avaliação.

À querida assistente social Dr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Lopes, por desde a época de minha graduação ser grande inspiração acadêmica e profissional e por me conceder o privilégio de tê-la na banca de avaliação desta dissertação.

À estimada professora Dr.<sup>a</sup> Rosa Helena Stein, pela valiosa presença e contribuição na banca de qualificação.

À querida amiga Suzane Zacarias Becatini, a melhor e mais criteriosa estatística que eu já tive o prazer de conhecer, e sem cuja ajuda este trabalho não teria sido finalizado.

Às amigas Natália Pereira Gonçalves e Nathália Eliza de Freitas, por compartilharem comigo a impagável experiência do mestrado, por todas as enriquecedoras discussões, pela amizade, e por todo o mais, que este espaço seria insuficiente para elencar.

Às colegas e, felizmente, amigas Samara Nogueira, Angélica Mariz, Ivy Dantas e Juliana Lima, por me fazerem sentir orgulhosa de compartilhar com elas a profissão, por enriquecerem meu trabalho com os incontáveis e ricos debates acerca da política social e por todo o apoio durante o mestrado, em especial durante a construção deste trabalho.

À Livia Zacarias Rocha, que mesmo sem ter consciência, teve papel fundamental para que eu conseguisse finalizar a dissertação.

Aos amigos que, mesmo indiretamente, colaboraram com o resultado final deste trabalho, por cada palavra de apoio e incentivo.

Às colegas do núcleo de Liberdade Assistida de Taguatinga, onde além de um ambiente de trabalho, encontrei motivação para colaborar com a construção de uma sociedade mais justa, e apoio para qualificar meu trabalho por meio do mestrado. Em especial à Katarina Matos, pelo incentivo e pelo presente que além de me dar novo ânimo, foi muito utilizado na construção desta dissertação.

À Carmelina e à Maria Cecília, que acabaram sendo apoio essencial para que eu chegasse até aqui.

À Domingas, por todo o apoio referente às questões burocráticas relacionadas ao mestrado, por todas as cobranças para que este trabalho fosse concretizado, bem como por ser presença tão importante na secretaria do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília.

E, enfim, à minha família pelo apoio de sempre. Aos meus irmãos, por me auxiliarem nos assuntos que eu ignorava, mas que se fizeram necessários durante a construção desta dissertação. E aos meus pais, por serem, de certa forma, os responsáveis pelas condições de que eu precisava para conquistar mais este passo.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Comparação entre o Salário Mínimo necessário e o Valor Médio dos benefícios da Previdência Social.....	<b>113</b>
<b>Gráfico 2</b> – Evolução dos valores médios dos benefícios previdenciários e do rendimento médio habitual da população ocupada entre 2002 e 2010.....	<b>116</b>
<b>Gráfico 3</b> - Valor médio dos benefícios da Previdência Privada X Previdência Social.....	<b>118</b>
<b>Gráfico 4</b> – População das EFPC – Massa Abrangida.....	<b>119</b>
<b>Gráfico 5</b> – Taxa de crescimento da população das EFPC X PEA.....	<b>121</b>
<b>Gráfico 6</b> – Valor anual do Ativo Total das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.....	<b>123</b>
<b>Gráfico 7</b> – Valor do Ativo Total das EFPC/PIB.....	<b>124</b>
<b>Gráfico 8</b> – Valor do Ativo Total das EFPC x PIB.....	<b>125</b>
<b>Gráfico 9</b> – Carteira Consolidada dos Fundos de Pensão por tipo de aplicação em dez/2009.....	<b>128</b>
<b>Gráfico 10</b> – Taxa de crescimento dos gastos públicos com Previdência Social.....	<b>129</b>
<b>Gráfico 11</b> – Gastos públicos com previdência social/PIB.....	<b>130</b>
<b>Gráfico 12</b> – Ativo das EFPC/PIB X Gastos públicos com previdência social.....	<b>131</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b> – Principais características do papel e da forma de atuação do MS e o MPAS antes do SUS.....	<b>49</b>
<b>Quadro 02</b> – Argumentos do capital contrários às fundações de seguridade social e favoráveis aos Fundos de Pensão.....	<b>109</b>

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 01** – Regime Geral de Previdência Social Resultado previdenciário e saldo operacional – 2000/2006.....**67**

**Tabela 02** – Salário mínimo necessário e valor médio dos benefícios da Previdência Social entre os anos de 2005 e 2010.....**112**

**Tabela 03** – Comparação entre os valores médios dos benefícios previdenciários e o rendimento médio habitual da população ocupada entre 2000 e 2010.....**115**

**Tabela 04** - Carteira Consolidada dos Fundos de Pensão por tipo de aplicação em dez/2009.....**127**

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo compreender as implicações das contrarreformas realizadas no Brasil nos últimos anos na política de previdência social no país, em especial no crescimento da previdência complementar privada, ao se concretizarem a partir de uma cultura de crise que faz crer na iminente falência da previdência social. Partindo da hipótese de que as contrarreformas realizadas na previdência social brasileira nos últimos anos têm implicado na expansão dos sistemas complementares de previdência, uma vez que restringem os direitos garantidos pela previdência social, optou-se pela análise documental das Emendas Constitucionais que implementaram as contrarreformas. A Seguridade Social, considerada uma das principais conquistas da Constituição Federal promulgada em 1988, vem sendo atacada desde o início da década de 1990, pela influência do ideário neoliberal, que impõe diversas perdas ao sistema de proteção social brasileiro a fim de que sejam garantidos os interesses do capital. A política de previdência social é identificada como um dos alvos privilegiados das contrarreformas de cunho neoliberal. O redimensionamento do Estado, que privilegia os interesses econômicos em detrimento das políticas sociais, impõe ao trabalhador várias perdas, ao mesmo tempo em que garante ao capital as condições necessárias à sua acumulação. Nesse contexto, observa-se uma considerável ampliação do sistema de previdência complementar privada, observado nesta pesquisa por meio dos Fundos de Pensão, que são entidades fechadas de previdência complementar, que vêm acumulando o equivalente ao PIB do país, e à cuja participação no mercado financeiro tem sido atribuída importância comparável à dos bancos.

**Palavras chave:** Política Social, Seguridade Social, Previdência Social, Contrarreforma, Previdência Complementar Privada.

## ABSTRACT

This study aims to Understanding the implications of counter reformations held in Brazil in recent years in social welfare policy in the country, particularly in the growth of private pension, to materialize from a culture of crisis that makes us believe in the impending bankruptcy of Social Security. Assuming that the welfare counter reformations held in Brazil in recent years have resulted in the expansion of the supplementary pension, as restricting the rights guaranteed by social security, was chosen by the documental analysis of the constitutional amendments that implemented the counter reformations. Social Security, considered one of the main achievements of the Federal Constitution in 1988, has been attacked since the beginning of the 1990s, by the influence of neoliberal ideas, which imposes several losses to the Brazilian social protection system in order to be guaranteed the interests of capital. The politics of welfare is identified as one of the main targets of the neo-liberal counter reformations. The downsizing of the state, which favors the economic interests at the expense of social policies, imposes severe losses to the worker, while ensuring the conditions necessary for capital accumulation. In this context, there is a considerable expansion of private pension fund system, observed in this research through the Pension Funds, that have accumulated amounts that approximate equivalent to the GDP of the country, and whose participation in the financial market comparable importance has been attributed to the banks.

**Keywords:** Social Policy, Social Security, Social Security, Contrarreforma, Private Pension Plans.

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1: Mundialização financeira, Estado e política social: a cidadania à mercê do Capital.....</b>	<b>24</b>
1. A Questão Social imbricada à gênese da Política Social.....	27
2. A Política Social e o Estado Liberal.....	30
3. Estado de Bem-Estar Social a partir da crise do liberalismo.....	33
4. A derrocada do Estado de Bem-estar Social e o avanço do neoliberalismo...35	
<b>Capítulo 2: Breve histórico sobre a construção do sistema de proteção social brasileiro.....</b>	<b>43</b>
2.1 A política de saúde antes da CF de 1988.....	48
2.2 A assistência social antes da CF de 1988.....	50
2.3 A construção da política de Previdência Social no Brasil.....	54
<b>Capítulo 3: O ataque neoliberal às conquistas constitucionais de 1988: previdência social e contrarreformas.....</b>	<b>60</b>
3.1 A seguridade social a partir da Constituição Federal de 1988.....	60
3.2 A influência neoliberal e a contrarreforma do Estado.....	63
3.3 <i>A previdência social a partir da Constituição Federal de 1988.....</i>	<i>72</i>
3.4 A lógica do seguro sobreposta ao caráter da proteção.....	79
3.5 As contrarreformas na previdência social.....	81
3.5.1 <i>A contrarreforma de 1998.....</i>	<i>85</i>
3.5.2 <i>A contrarreforma de 2003.....</i>	<i>90</i>
3.5.3 <i>A Emenda Constitucional nº47 de 2005.....</i>	<i>91</i>
3.5.4 <i>O espaço criado pelas contrarreformas.....</i>	<i>92</i>

<b>Capítulo 4: Previdência Privada no Brasil: o direito previdenciário transformado em fermento para o mercado e em mercadoria para o cidadão-consumidor.....</b>	<b>96</b>
4.1 A previdência complementar brasileira.....	98
4.2 A instituição da previdência privada no Brasil.....	100
4.2.1 Legislação atual.....	102
4.3 Das fundações de Seguridade Social aos fundos de pensão.....	107
4.4 Previdência Social X Fundos de Pensão: política social ou mercadoria?....	110
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>132</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>136</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>146</b>
1. <i>Emenda Constitucional nº20 de 1998.....</i>	146
2. <i>Emenda Constitucional nº 41 de 2003.....</i>	162
3. <i>Emenda Constitucional nº47 de 2005.....</i>	170
4. <i>Tabela do fator previdenciário 2011 .....</i>	173

## Introdução

---

O presente trabalho nasceu do interesse despertado pela pesquisa realizada no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho (GESST), da Universidade de Brasília, coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Ivanete Boschetti, no ano de 2008.

O projeto de pesquisa “Características e Tendências Contemporâneas da Política Social no Brasil e na América Latina: concepção, gestão, controle democrático e financiamento”, pretendia analisar em que medida a estruturação das Políticas Sociais é influenciada pelo neoliberalismo no Brasil e em mais 6 países da América Latina, a fim de compreender, a partir daí, a concepção de Seguridade Social adotada por estes países. A parte que nos coube, foi a análise das tendências que atualmente vêm influenciando a política de Seguridade Social no Brasil.

Durante a graduação em Serviço Social, a experiência da iniciação científica, proporcionada pelo apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio do GESST, trouxe a oportunidade de conhecer o processo de constituição da política de Seguridade Social brasileira e de, inevitavelmente, descobrir que apesar de toda a peculiaridade do processo histórico brasileiro, o país não escapou à influência neoliberal que marcou fortemente a construção das políticas sociais em toda a América Latina a partir dos anos 1970, impondo um processo de contrarreformas caracterizado pela política fiscal regressiva e pelo favorecimento do capital financeiro em detrimento do capital produtivo. Sendo privilegiada a política econômica e o pagamento da dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em detrimento do investimento em políticas sociais (BOSCHETTI, 2007). A tendência observada foi a constante busca por flexibilizar as receitas públicas a fim de redirecionar as políticas, compreendidas como um obstáculo significativo ao equilíbrio orçamentário e ao ajuste fiscal.

Em função disso, uma tendência que chama a atenção no contexto atual é a crescente restrição dos direitos sociais por meio do redimensionamento do Estado, que enfraquece sua atuação no que se refere à proteção social e, em contrapartida,

abre espaço para que o “mercado” possa atuar, disponibilizando a proteção até então restrita àqueles que podem pagar por ela.

Um exemplo notório disso é o crescimento expressivo dos planos de previdência privada, que vêm ganhando importância e preferência dos cidadãos que não conseguem sentir-se contemplados pela proteção garantida pela previdência social. Essa constatação, que se destacou entre os resultados do projeto citado, levou à pesquisa de conclusão de curso de Serviço Social<sup>1</sup> e mostrou-se relevante a ponto de motivar o estudo que deu origem a esta dissertação de mestrado.

No programa de pós-graduação de Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, este trabalho se insere na linha de pesquisa **Política Social, Estado e Sociedade** e tem a pretensão de colaborar com a crítica das repercussões da mundialização do capital e da influência do neoliberalismo sobre a proteção “garantida” pelo Estado por meio das políticas sociais atualmente.

### **Problematização do Objeto**

É necessário admitir que as políticas sociais no capitalismo têm se desenvolvido no sentido de manter e legitimar esse modelo econômico. Mesmo um breve estudo da história desse modo de produção nos permite perceber que as iniciativas de instituição de Estados de bem-estar social aconteciam, geralmente, como resposta às crises por que, inevitavelmente, passa a sociedade capitalista e na tentativa de amenizar os conflitos sociais relativos ao acesso à riqueza.

Para Potyara Pereira (2008), encontra-se na política uma forma de regulação social dos conflitos existentes entre Estado e sociedade. No contexto de produção e reprodução do capitalismo, no âmbito da luta de classes, a política social surge como processo e resultado dessa relação contraditória.

---

<sup>1</sup> O trabalho intitulado “A ampliação do sistema de previdência complementar no contexto de contrarreforma do estado no Brasil”, orientado pela Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ivanete Boschetti no ano de 2008.

Mas ainda que intrinsecamente relacionadas aos interesses do capitalismo, as políticas sociais conseguiram proporcionar significativos avanços no campo social. No Brasil, a inserção da política de Seguridade Social na Constituição Federal de 1988 representa uma grande conquista e inova ao garantir o acesso da sociedade aos direitos de saúde, previdência e assistência social (SALVADOR e BOSCHETTI, 2006). Sendo que chegou a ser chamada, por isso, de “Constituição Cidadã” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Para Márcio Pochmann (2007, p.77), no Brasil, “de acordo com características específicas de um país periférico, avançou-se em várias medidas de proteção social, sem, contudo, romper com a natureza da exclusão social”. O autor lembra que no país, mesmo com o considerável avanço no processo de industrialização persistem as principais características do subdesenvolvimento. Ainda assim, a trajetória do sistema de proteção social brasileiro é considerável, tendo o país desenvolvido uma avançada legislação social, representada, especialmente, pela Constituição Federal de 1988.

Entretanto, no Brasil e no mundo, a ofensiva da influência neoliberal conferiu à proteção social garantida pelo Estado a responsabilidade pelas constantes crises por que vem passando a política econômica. De acordo com a abordagem neoliberal, a superação da crise capitalista demanda a redução do próprio Estado, de maneira que sejam reduzidos os gastos sociais e flexibilizadas as relações de trabalho a fim de que o capital seja desonerado.

A partir dessa perspectiva as “reformas” da Seguridade Social vêm sendo propagadas como ideais e inevitáveis. No Brasil, o que Elaine Behring (2003) chama de contrarreforma<sup>2</sup> do Estado tem provocado um verdadeiro desmantelamento da esfera pública estatal, sob o pretexto da superação da crise e da necessidade insuperável de entrega das responsabilidades sociais do Estado ao mercado, através das privatizações.

---

<sup>2</sup> A autora lembra que o termo reforma ganhou sentido no debate do movimento operário socialista e estaria necessariamente relacionado à perspectiva de melhores condições de vida e trabalho a partir da pressão da classe trabalhadora. Assim, o termo foi indevidamente utilizado para tratar dos processos vivenciados na década de 1990 no Brasil sob influência neoliberal, um uma estratégia político-ideológica na busca de garantia de hegemonia do projeto em questão. Dessa forma, de acordo com ela, o que se vivenciou no Brasil foi um processo de contrarreforma, uma vez que acabou por restringir direitos e ia contra as garantias que uma verdadeira reforma deveria garantir.

Sobretudo no que tange à previdência social, o Brasil vem acompanhando diversas investidas contra as conquistas representadas pela institucionalização dessa política enquanto parte da Seguridade Social. As contrarreformas da previdência social vêm trazendo significativas perdas aos trabalhadores e impondo-lhes diversas responsabilidades concernentes à própria proteção. Isso, uma vez que a proteção social garantida pelo Estado através da política de previdência social sofreu significativas reduções. (SALVADOR, 2003; BOSCHETTI, 2007).

Segundo a Lei Orgânica da Previdência Social, em seu décimo artigo, a finalidade dessa política é

assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de idade avançada, incapacidade, tempo de serviço, prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente, bem como a prestação de serviços que visem à proteção de sua saúde e concorram para o seu bem-estar (BRASIL, 1960).

Contudo, o que se tem observado é que a Previdência Social não vem conseguindo alcançar a abrangência pretendida nem viabilizar todos os benefícios garantidos pela Constituição de 1988. Isso porque diversas emendas constitucionais vêm modificando sua estrutura, através do que tem sido chamado de “reforma da previdência”.

Em dezembro de 1998, a Emenda Constitucional nº 20 mudou as “regras do jogo” para os segurados do Regime Geral de Previdência Social, bem como para os servidores públicos filiados ao Regime Próprio de Previdência Social, trazendo mudanças como a alteração do tempo necessário para aposentadoria, antes tempo de serviço, para tempo de contribuição; alteração dos critérios dos cálculos do benefício, a instituição da idade mínima para aposentadoria proporcional; o acréscimo de contribuição para os beneficiários; entre outras.

Já em dezembro de 2003, a Emenda Constitucional n.º 41 alterou as regras para a concessão de benefícios aos integrantes dos Regimes Próprios de Previdência Social, aumentando a idade mínima para a aposentadoria, estabelecendo teto para os benefícios e impondo a contribuição de 11% aos inativos

e pensionistas, por exemplo. Essas mudanças ocorreram sob o pretexto de que a economia do país, que estaria sendo sobrecarregada pelo “gasto social”, necessitava ser desonerada e de que tais medidas se faziam necessárias para tanto.

Um dos limites que vêm colocando a Seguridade Social no Brasil como um instrumento favorável à acumulação do capital, é a prioridade dada à política econômica em detrimento das políticas sociais por parte do governo. Um exemplo é a possibilidade de serem desviados recursos destinados à seguridade para a geração do superávit primário (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). Tal prática impede que as políticas que a compõem sejam efetivas, o que acaba fazendo com que aqueles que podem pagar pelo acesso aos serviços que deveriam ser por elas oferecidos – o cidadão consumidor (MOTA, 2000) – acessem o mercado privado.

É nesse contexto que tem se dado um expressivo crescimento do sistema de previdência complementar privada, que entende-se estar diretamente relacionado à responsabilização dos indivíduos pela própria proteção. Uma vez não garantida a possibilidade de manutenção, quando vier a aposentar-se, do padrão de vida obtido durante os anos de trabalho, pela previdência social oficial, o beneficiário desse sistema naturalmente recorrerá a outros meios de garanti-lo. O mais comum é recorrerem às entidades que oferecem a possibilidade de renda complementar à aposentadoria (SALVADOR, 2003; SILVA, 2007).

O crescimento do número de participantes e dos valores acumulados pelas entidades de previdência privada no Brasil passou a ser significativo a partir da redução das garantias da previdência social oficial. A introdução de princípios da capitalização escritural, a partir de mudanças nas regras para o cálculo dos benefícios, com a introdução do fator previdenciário, torna a questão da proteção previdenciária cada vez mais individual. Evilásio Salvador (2003) observa que, dessa forma, o sujeito é o “responsável” pelo valor do benefício que virá a receber. Sendo, assim, impelido a permanecer por mais tempo no mercado de trabalho. O que, todavia, não garante a ele a possibilidade de manutenção das mesmas condições a partir de quando passar a acessar o benefício.

Além disso, percebe-se uma diferença significativa no que diz respeito à cobertura previdenciária por parte do Estado e por parte das entidades privadas. Mesmo tendo um gasto bastante superior e atendendo a uma população

significativamente maior, a previdência social pública oferece um valor médio de benefícios extremamente inferior àqueles garantidos pela previdência complementar privada.

Dessa forma, as mudanças provocadas pelo ideário neoliberal na política de previdência social vêm proporcionando um significativo espaço para o crescimento do sistema de previdência privada, e dando a esta política o aspecto de uma mercadoria disponível àqueles que podem pagar por ela.

Diante do exposto, o objetivo central deste trabalho foi compreender as implicações das contrarreformas, realizadas no Brasil nos últimos anos, na política de previdência social no país, em especial no crescimento da previdência complementar, ao se concretizarem a partir de uma cultura de crise que faz crer na iminente falência da previdência social pública.

Para tanto, objetivou-se, especificamente:

- Analisar as mudanças provocadas pelas contrarreformas realizadas nos anos de 1998, 2003 e 2005;
- Identificar quais são, de fato, as limitações da previdência social no que diz respeito à garantia dos direitos previdenciários, a fim de compreender que proteção é garantida àqueles que dependem exclusivamente do Regime Geral de Previdência Social;
- Investigar o desenvolvimento do sistema de previdência privada por meio da análise das estatísticas dos Fundos de Pensão.

Partiu-se da hipótese principal de que as contrarreformas realizadas na previdência social brasileira nos últimos anos têm implicado na expansão dos sistemas complementares de previdência, uma vez que restringem os direitos garantidos pela previdência social pública. Com isso aqueles usuários que podem pagar acabam optando por planos complementares, a fim de garantir a cobertura necessária, que não pode ser garantida apenas através da previdência social oferecida pelo Estado.

Sendo que as hipóteses específicas que a sustentam são:

- A proteção do Estado representada pela previdência social tem sido cada vez menor, o que faz com que a procura por planos complementares seja considerada como uma necessidade por aqueles que podem pagar por ela no sentido de garantir a manutenção do padrão de vida, bem como que a previdência passe a ser compreendida como uma questão de responsabilidade pessoal.
- Os segurados da previdência social que não têm condições de pagar por planos complementares não vêm sendo contemplados com a proteção necessária para lhes garantir a manutenção do padrão de vida após a aposentadoria.

### **Aspectos Metodológicos**

O estudo que aqui se propõe situa-se no campo da Política Social, que consiste em um processo complexo e multideterminado, e que deve ser tratado como resultado das relações contraditórias estabelecidas entre Estado e sociedade no contexto de produção e reprodução do capitalismo.

Pereira (2008), ao discorrer sobre a compreensão do conceito de Política Social enquanto política pública e direito de cidadania lembra que, em sua acepção clássica, o termo “política” diz respeito a uma relação entre desiguais: governantes e governados, da qual surgem conflitos que encontram na política uma forma de regulação social, um instrumento de consenso. Quando compreendido como política pública, o termo remete a uma “coisa de todos”. Diz respeito tanto ao Estado quanto à sociedade que têm representatividade e podem exercer seu controle.

Assim, nota-se que, de acordo com ambas as compreensões a respeito do termo, a política é sempre considerada como um campo de correlação de forças. As principais abordagens a respeito do tema costumam ou privilegiar o Estado como único produtor de política pública, ou considerar a relação dialética e contraditória entre Estado e sociedade, onde a esta última cabe papel decisivo (PEREIRA, 2008). É com esta última abordagem que o presente estudo se identifica.

Como afirma Atílio Boron (2001), as sociedades não são junções de determinadas partes, ou compostas por peças que podem ser organizadas por leis

naturais. Pelo contrário, a realidade social é dinâmica. Para Otávio Ianni (1990), ela envolve

o indivíduo e a coletividade, as relações de coexistência e sequência, diversidades e antagonismos, Diz respeito a seres dotados de vontade, querer, devir, ideais, ilusões, consciência, inconsciente, racionalidade, irracionalidade. Os fatos e acontecimentos sociais são sempre materiais e espirituais, envolvendo relações, processos e estruturas de dominação ou poder, e apropriação ou distribuição. Implicam indivíduos, famílias, grupos, classes, movimentos, instituições, padrões de comportamento, valores, fantasias (IANNI, 1990 p. 93 e 94).

Diante disso, nota-se a necessidade de uma perspectiva teórico-metodológica capaz de considerar tal realidade, de forma que a relação sujeito-objeto seja de reciprocidade, sem que haja sobreposições de um em relação ao outro. E é essa a proposta do método crítico-dialético, criado por Marx, que enxerga o concreto como a “síntese de múltiplas determinações”. Isso confere ao método em questão a capacidade de apreender as múltiplas determinações dessa realidade, procurando ir além dos aspectos e expressões exteriores ou superficiais, aproximando-se da essência do fenômeno (IANNI, 1990; BORON, 2001; BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Daí a potencialidade de tal método no estudo de políticas sociais, uma vez que estas se apresentam como um processo altamente dinâmico e contraditório, repleto de conflitos, disputas e intencionalidades.

Sendo assim, consideramos que o estudo que aqui se propõe demanda um método capaz de alcançar a essência do fenômeno estudado, situando-o em um contexto complexo e considerando sua característica dialética e todas as suas dimensões e manifestações, indo além das expressões fenomênicas. O que leva a considerar-se o método crítico-dialético de Marx como o mais indicado para a realização de tal intento.

Logo, a perspectiva de análise que orienta este trabalho é a da totalidade. Pretende-se realizar uma análise crítica da realidade da política de previdência social a partir do entendimento de que ela está inserida em um contexto complexo e contraditório e é resultado de diferentes determinações.

Este estudo pretende identificar as implicações das recentes contrarreformas realizadas pelo Estado brasileiro na restrição de acesso e garantia de direitos da

previdência social, e na expansão da previdência complementar como consequência desse processo. Tais elementos são de grande importância, uma vez que permitem compreender o contexto das relações que têm levado à precarização da política de previdência social brasileira, bem como à crescente privatização do sistema previdenciário no país, que constitui o objeto do presente estudo.

Para Behring e Boschetti (2008), a compreensão da política social demanda especial atenção às dimensões econômicas, históricas, políticas e culturais, que são importantes elementos da totalidade, intimamente relacionados e articulados. A partir disso, entende-se importante considerar o grau de desenvolvimento do capitalismo no país, o papel assumido pelo Estado na garantia de direitos de cidadania através das políticas sociais, bem como a dinâmica da luta de classes.

O significativo crescimento dos planos de previdência complementar insere-se em um complexo contexto onde estão em jogo tanto os interesses dos usuários da política de previdência complementar, como dos diversos setores da economia, que podem ser beneficiados com a crescente diminuição da proteção social garantida por essa política.

A pesquisa realizada com o intuito de compreender tal processo recorreu à análise da legislação brasileira referente à previdência social, sendo destinada especial atenção às Emendas Constitucionais nº20/1998, nº41/2003 e nº47/2005, juntamente com a Lei Complementar nº 108 de 2001, que dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e a Lei Complementar nº 109, do mesmo ano, que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar.

Além da análise da legislação referente à previdência no Brasil, recorreu-se, também, ao estudo das estatísticas dos Fundos de Pensão, disponíveis na base de dados da DATAPREV<sup>3</sup>. A opção por restringir a análise aos números das Entidades Fechadas de Previdência Complementar deu-se justamente em função da possibilidade de acesso a eles por meio da referida base de dados, uma vez que trata-se de dados mais consolidados, além de condizentes com o que é oficialmente

---

<sup>3</sup> Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social.

declarado à Secretaria de Previdência Complementar, órgão do Ministério da Previdência Social responsável pela fiscalização dessas entidades.

A análise documental é entendida como a técnica mais adequada para que se possa apreender a atual situação da previdência social brasileira no que diz respeito à sua configuração e abrangência. Os dados foram comparados, a partir do entendimento de que eles fazem parte de relações complexas e contraditórias a fim de compreender, nesta dinâmica, qual tem sido a proteção social oferecida (ou restringida) pelo Estado, bem como em que proporção os interesses do capital têm logrado êxito nesse “jogo”.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Os dois primeiros capítulos tratam do referencial teórico sobre o qual se apoiou a pesquisa que deu origem a esta dissertação, sendo que o primeiro deles, intitulado ***Mundialização financeira, estado e política social: a cidadania à mercê do capital***, busca resgatar o processo de constituição das políticas sociais, a fim de possibilitar a análise das implicações do processo de mundialização do capital na formatação atual dessas políticas, bem como sobre os direitos de cidadania.

Já o segundo capítulo, tem a pretensão de resgatar brevemente o histórico do sistema de proteção social brasileiro, buscando compreender a configuração das políticas sociais no Brasil anteriormente à constitucionalização da Seguridade Social em 1988. O capítulo é intitulado ***Breve histórico sobre a construção do sistema de proteção social brasileiro***.

Os dois últimos capítulos são fruto da análise documental realizada sob o propósito de melhor conhecer a história da política de Seguridade Social brasileira, em especial a política de previdência social e seus desdobramentos mais recentes.

O capítulo 3, ***O ataque neoliberal às conquistas constitucionais de 1988: previdência social e contrarreformas***, apresenta as conquistas constitucionais que a institucionalização da Seguridade Social logrou representar, e busca compreender as perdas provocadas pelos ataques neoliberais identificados nos desdobramentos atuais em função da sobreposição dos interesses do capital em relação aos dos cidadãos, a partir da análise das Emendas Constitucionais que representam a “Reforma da Previdência” no país.

O quarto capítulo trata do histórico da previdência privada no Brasil e busca compreender as condições que possibilitaram seu surgimento e desenvolvimento no país. Recorre-se à análise de dados como a evolução da massa abrangida pelas Entidades Fechadas, e dos ativos acumulados pelos fundos de pensão. Busca-se, ainda, comparar a proteção oferecida pela previdência social e a previdência privada. Este capítulo tem o título: ***Previdência privada no Brasil: o direito à proteção transformado em fermento para o mercado e mercadoria para o cidadão-consumidor.***

Espera-se, com este estudo, contribuir com a rica produção crítica da política social brasileira e com o enfretamento ao desmonte da Seguridade Social assistido no país nos últimos anos.

### **MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA, ESTADO E POLÍTICA SOCIAL: A CIDADANIA À MERCÊ DO CAPITAL**

A cidadania é considerada por Thomas Marshall (1967), produto de um processo caracterizado pela evolução dos direitos civis, políticos e sociais. Processo esse que criaria condições, por contribuir com a civilização dos homens e com a manutenção da propriedade privada, de garantir justiça e igualdade aos membros de uma comunidade.

Para Maria de Lourdes Manzini-Covre (2001), a efetividade desses direitos pressupõe sua interligação, sendo que a autora considera por cidadania, o próprio direito à vida, baseado no acesso a todos os níveis de existência, a partir da garantia desses direitos, a fim de concretizar-se no sentido pleno.

Marshall (1967) entende a cidadania como resultado da evolução dos direitos e, para tanto, realiza uma leitura cronológica do surgimento desses, considerando que os direitos civis nasceram na Inglaterra do século XVIII, e seriam aqueles relacionados à vida, liberdade e à propriedade. Já os direitos políticos, seriam aqueles que garantiriam a participação na tomada de decisões atinentes à sociedade como votar e ser votado, direito à organização e associação, e teriam sido conquistados a partir do século XIX. Os direitos sociais, por sua vez, teriam se tornado positivos a partir do século XX, apesar de serem objeto de reivindicação em momentos anteriores, e passaram a ser assegurados com base no *status de cidadão*. Seria garantido àqueles que detivessem determinado *status*, uma participação mínima na riqueza e igualdade mínima nos direitos e nas obrigações.

Dessa forma, Marshall (1967) considera que a cidadania, enquanto “produto” do processo de evolução desses três tipos de direitos, seria capaz de reduzir as desigualdades sociais. Isso por considerar exclusivamente o aspecto da civilidade e ter como parâmetro uma igualdade mínima e não uma igualdade substantiva, sobretudo no que se refere ao acesso à riqueza socialmente produzida. Marshall (1967) considerava que a cidadania era compatível com a desigualdade.

As políticas sociais se constituíram historicamente como espaço de realização dos direitos, sobretudo dos direitos sociais, e é impossível compreendê-las dissociadas do modo de produção capitalista. Ainda que se reconheça a importância dessas políticas no sentido de se garantir direitos e concretizar cidadania na perspectiva marshalliana, as políticas sociais são importante instrumento para a diminuição e amenização das desigualdades causadas pela condição fundamental e fundante do capitalismo – a alienação dos meios de produção para a garantia da extração da mais valia. O acesso desigual à riqueza socialmente produzida faz surgir a necessidade de atenção especial àqueles que são excluídos do acesso à riqueza, ou seja, a classe trabalhadora, que depende da venda de sua força de trabalho para sobreviver.

A gênese das políticas sociais está reconhecidamente ligada à ascensão do capitalismo a partir da Revolução Industrial e às mobilizações dos trabalhadores em busca da garantia de direitos e de melhoria das condições de vida. A condição de barbárie e exploração vivenciada pelos cidadãos na ordem capitalista agudizava a pobreza. Riqueza e pauperismo marcaram a situação dos trabalhadores que, livres das antigas relações senhoriais, passam a ser responsáveis por sua própria provisão.

Para Manzini-Covre (2001), esse processo de ascensão do capitalismo possui um duplo recorte, que identifica seu aspecto contraditório, uma vez que denota, concomitantemente, um processo de saída do imobilismo da sociedade feudal e de estruturação da exploração e dominação do capital, processos esses que, por sua vez, permitem diferentes noções de cidadania. Assim, para a autora, perceber como a cidadania se desenvolve junto com o capitalismo é uma maneira de compreendê-la, a partir do entendimento de que ela está vinculada à visão da classe que instaurou o capitalismo: a classe burguesa.

As revoluções burguesas estabelecem as Cartas Constitucionais e anunciam o Estado de Direito, que representa uma relação jurídica centralizada e oposta às normas difusas e indiscriminadas da sociedade feudal. A partir de então, todos os homens passam a ser considerados iguais, ao menos diante da lei. O surgimento do Estado liberal burguês rompe com o direito obtido no nascimento, típico da sociedade feudal, bem como com a submissão dos direitos dos

trabalhadores ao desejo do monarca. As Cartas Constitucionais surgidas com o Estado de Direito condensam a ideia dos direitos e da cidadania, sendo identificada aí a relação dessa com o processo de ascensão do capitalismo (MANZINI-COVRE, 2001).

A nova forma de organização do trabalho sob o capitalismo provocou riscos que a sociedade ainda não havia conhecido, e dos quais os indivíduos não tinham como proteger-se. As lutas da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho foram determinantes para exigir do Estado ações efetivas de proteção. Além disso, uma garantia, ainda que mínima de bem-estar aos cidadãos fazia-se fundamental para o desenvolvimento da nova ordem, o que levou à construção de sistemas de políticas sociais (CASTRO; RIBEIRO, 2009).

É nesse sentido que Pereira (2008) aponta a política social como resultado da relação entre Estado e sociedade. Relação essa que, ao mesmo tempo em que é de reciprocidade, é também de antagonismo (IANNI, 1986). Ela surge de um processo histórico, contraditório, que envolve interesses dialeticamente antagônicos e recíprocos do capital e do trabalho; do Estado e da sociedade. O que faz com que seja considerada

um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade (...) Por isso, tal política jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou daquela classe (PEREIRA, 2008, p. 166).

Sendo assim, em cada país o surgimento da política social deu-se conforme essas relações se configuravam, segundo as especificidades de cada contexto. O que torna difícil determinar uma data exata em que tenha se dado seu surgimento. É consensual, contudo, identificar sua origem ao momento em que o Estado passa a reconhecer, além dos direitos de liberdade e propriedade, os direitos sociais e políticos, na tentativa de amenizar os conflitos surgidos com o advento do capitalismo, o que passa a ocorrer no final do século XIX, com as primeiras legislações que tornavam compulsória a garantia de alguns direitos como seguros saúde e aposentadorias.

## 1.1 A Questão Social imbricada à gênese da Política Social

Trata-se de um engano acreditar que as sociedades pré-capitalistas não vivenciaram a pobreza e a desigualdade social. Tais fenômenos não surgiram com o modo de produção capitalista e a condição de exploração que lhe é intrínseca. Ao contrário do que se pode imaginar, não foi a condição de exploração que provocou o surgimento da pobreza. Entretanto, essa é a condição fundamental para o surgimento do que veio a se denominar “questão social”.

José Paulo Netto (2001) salienta que à expressão “questão social” têm sido atribuídos diferentes sentidos e são variadas as compreensões a seu respeito. Entretanto, o autor afirma que tudo indica que o termo começou a ser utilizado no século XIX para referir-se ao fenômeno cujo agravamento a Europa passara a vivenciar, como resultado do desenvolvimento do capitalismo: a pauperização crescente e gritante dos trabalhadores. Uma situação jamais observada anteriormente.

A pobreza já existia antes do capitalismo, e não foi ele quem fez surgir as desigualdades sociais. Mas no período anterior ao desenvolvimento capitalista a pobreza resultava da escassez. O que poderia fazer crer que, com a crescente produção de riqueza, tal fenômeno deveria retroceder. Entretanto, o que se observou foi exatamente o contrário: conforme aumentava a produção de riquezas, aumentava também a pobreza.

A pobreza acentuada e generalizada no primeiro terço do século XIX – o pauperismo – aparecia como nova precisamente porque ela se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão (NETTO, 2001, p.43).

Tal situação levou os pauperizados a se revoltarem com sua condição. Esse sentimento foi o fermento para a organização de protestos de diversas formas. Foi a partir desse desdobramento (a luta dos trabalhadores contra a dominação e exploração burguesa) que o pauperismo passou a configurar-se como “questão social” (NETTO, 2001).

A revolução industrial colocou em cena novas relações econômicas e de trabalho. O trabalho deixa de ser considerado uma atividade natural constitutiva do processo da sociabilidade humana, e passa a ser considerado uma atividade

fundamental ao novo processo de produção e troca. A força de trabalho passa a ser mercadoria, e como tal, precisa participar livremente das relações de produção, a fim de favorecer o capital (BOSCHETTI, 2003). O que se nota, em consequência, é um desenvolvimento econômico jamais antes observado, com uma possibilidade de acumulação das riquezas produzidas, advinda dessas novas relações, baseadas na exploração absoluta da força de trabalho.

Muito embora o acúmulo da riqueza fosse inovadoramente significativo, isso se dava à custa de uma exploração colossal do trabalho, que submetia os trabalhadores a situações cada vez mais bárbaras. Dessa forma, o pauperismo foi crescendo e se tornando insustentável (PEREIRA, 2008).

Pode ser notada, nas sociedades pré-capitalistas, determinada preocupação em relação aos até então vivenciados “problemas sociais”. Entretanto, essa característica devia-se não ao compromisso com o bem comum, mas ao intuito de manutenção da ordem social a partir da coerção e punição aos pobres, que eram considerados “vagabundos”. As ações empreendidas pelo Estado com tal fito possuíam determinadas características assistenciais e são identificadas por Behring e Boschetti (2007) como “protoformas de políticas sociais”, que surgem como resposta às demandas sociais daquele contexto. No intuito de exemplificá-las, os autores que dedicam seus estudos a essa temática comumente recorrem às leis inglesas, denominadas *Poor Laws* (leis dos pobres), que se desenvolveram anteriormente à Revolução Industrial.

O final do século XVIII, diante do processo de industrialização, assistiu ao desmoronamento de um sistema de proteção social que, criado para atender sociedades pré-industriais, não resistiu à intensificação do processo de industrialização (PEREIRA, 2008). As legislações inglesas do período conhecido como elizabetano (1601-1795) conjugavam atenção aos chamados “pobres merecedores” (idosos, crianças, pessoas com deficientes e nobres empobrecidos) e trabalho forçado àqueles em condições de trabalhar. Diferente destas legislações, a Lei de Speenhamland (1795-1834) previa um complemento aos salários, de forma que tanto empregados como desempregados não poderiam perceber rendimentos inferiores a determinado valor, que era baseado no preço do pão. Esta legislação é considerada um sistema de abonos, uma espécie de “renda mínima”, destinada a

todos, capazes e incapazes, empregados e desempregados (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Para Karl Polanyi (1980), a garantia, aos trabalhadores, de uma renda independente de seu vínculo empregatício ou do rendimento percebido, estava baseada no princípio do “direito de viver” e durante sua vigência impediu o estabelecimento do livre mercado de trabalho. Isso porque, ao garantir essa renda mínima, possibilitava que os trabalhadores pudessem negociar minimamente o valor de sua força de trabalho, não mais precisando se submeter a qualquer emprego e a qualquer salário. A Speenhamland é reconhecida como a primeira iniciativa de institucionalização de uma política de assistência baseada na transferência de renda (BEHRING e BOSCHETTI, 2007; BOSCHETTI, 2003).

Em 1834, a *Poor Law Amendment Act* revogou a *Speenhamland Law*. Behring e Boschetti (2007) apontam o surgimento dessa nova lei dos pobres já no contexto da Revolução Industrial, com objetivo de favorecer a constituição de um mercado capitalista, cuja liberação da mão-de-obra era uma condição premente. Os direitos assegurados pela Lei *Speenhamland* foram nulificados e a nova lei trouxe de volta a obrigação em relação ao trabalho, que deveria ser a única fonte de renda para os pobres considerados capazes e levou de volta para os albergues os considerados incapazes, a quem restou a filantropia na tentativa de proteção aos novos riscos representados pela exploração a que passaram a se sujeitar.

Para Pereira (2008), as ações dessa nova lei pretendiam “mudar o caráter dos pobres” a fim de que esses passassem a trabalhar, contentando-se com a situação que fosse imposta. Ela avalia essa nova Poor Law como uma espécie de abolição para a economia de mercado, que a partir dela via-se livre do protecionismo do Estado representada pela lei anterior.

É nesse sentido que as políticas sociais, historicamente, se constituíram com essa dupla função ao longo do tempo, de atender paradoxalmente aos interesses dos trabalhadores e às necessidades do capital. Ao percorrer a história da Política Social, é possível perceber que sua configuração foi sendo determinada pelas doutrinas econômicas hegemônicas em cada período histórico do capitalismo. Sua configuração foi determinada, conforme sinalizam Behring e Boschetti (2007), pelo

grau de desenvolvimento das forças produtivas, pelo papel do Estado e pelas lutas da classe trabalhadora.

Pode-se, portanto, afirmar que independente do período histórico, não apenas a gênese da política social está atrelada ao advento do capitalismo, mas sua configuração é resultado dos processos de produção e reprodução desse sistema produtivo. O que ratifica que “a história das políticas sociais está imbricada com a história da moderna sociedade capitalista”, conforme afirmam Castro e Ribeiro (2008, p. 20).

## **1.2 A Política Social e o Estado Liberal**

Para Polanyi (1980), o estabelecimento de uma economia de mercado teria sido a principal característica da Revolução Industrial. Economia esta que deveria estar livre de qualquer regulação, uma vez que o mercado teria a capacidade de se auto-regular.

Esse período foi fortemente marcado pelo pensamento liberal, segundo o qual o Estado não deveria intervir na regulação das relações econômicas, que deveria ser auto-reguladas pelo mercado. Para o pensamento liberal, o bem estar individual é uma decorrência natural da competitividade que se estabelece no livre mercado. Tais princípios baseiam-se nas ideias de Adam Smith, para quem os homens agiriam impulsionados pela busca de melhoria na sua condição de vida, o que acarretaria aumento de seus bens. Cada um garantindo seu bem estar individual estaria colaborando para que se maximizasse o bem estar da coletividade, fato que justificaria ser desnecessária a intervenção do Estado nas relações econômicas. (CARNOY, 1988).

Tal pensamento tratava como uma responsabilidade individual a melhoria de vida e das condições econômicas, e defendia que as possibilidades para tanto seriam encontradas no mercado, sendo dispensável a proteção do Estado. Também se defendia que a maximização do bem estar coletivo a partir do bem estar individual dar-se-ia sem a necessidade de que os indivíduos estivessem conscientes disso. Existiria uma “mão invisível” que conduziria a tal situação.

Sendo assim, a proteção social não deveria ser uma preocupação do Estado, cujo papel seria garantir ao mercado a “liberdade” para proporcionar aos indivíduos a

maximização de seu bem estar. O que retirava do Estado a responsabilidade de garantia de direitos que se estendessem à coletividade. Dessa forma, observou-se, nesse período, uma forte recusa à intervenção do Estado nas relações sociais, e as políticas sociais eram negadas pois, de acordo com as ideias predominantes, serviriam de estímulo ao ócio, uma vez que os indivíduos deveriam ser os responsáveis por seu bem estar (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Durante a hegemonia do pensamento liberal, os trabalhadores foram “impelidos” a fortalecer sua organização no pleito por proteção social, melhores condições de trabalho, bem como representação política. Pereira (2008), baseada em Rimlinger, afirma que os anos 1880 testemunharam uma guinada na história do trabalho, que uma nova militância da classe trabalhadora conquistou significativo poder político e incitou a discussão acerca da proteção social. A resistência à legislação social apresentava-se menor e eram crescentes as ações que propunham a garantia de proteção social àqueles que necessitassem (PEREIRA, 2008).

Behring e Boschetti (2007) consideram que as primeiras respostas do Estado à questão social, na viragem do século XIX para o século XX, tinha um forte componente repressivo e ainda não se caracterizavam efetivamente como proteção social, uma vez que se limitaram a incorporar algumas demandas decorrentes das lutas dos trabalhadores, estabelecendo melhorias ínfimas, sem “atingir o cerne da questão social”. Isso porque, na realidade, elas participavam de uma lógica que muito mais atendia ao capitalismo no sentido de protegê-lo de “sua própria tendência autodestruidora” (PEREIRA, 2008, p. 85).

O mundo vivenciou, em 1848, uma série de revoluções que se “alastraram” rapidamente pelo globo, ganhando forças a partir da insatisfação da classe trabalhadora diante da massiva pauperização, juntamente com a publicação (então anônima) dos princípios de uma revolução proletária sob o título de “*Manifesto do Partido Comunista*”, por Karl Marx e Friedrich Engels. De acordo com Hobsbawm, o mundo nunca havia presenciado uma revolução que se espalhasse tão rapidamente: “Em poucas semanas nenhum governo ficou de pé numa área da Europa que hoje é ocupada por dez Estados [...], além disso, 1848 foi a primeira revolução potencialmente global” (HOBSBAWM, 2005, p. 28).

Para Netto (2001), 1848 deixou claro o caráter antagônico dos interesses sociais de classe, bem como a necessidade da mobilização da classe trabalhadora pelo fim da ordem burguesa para que se sanasse a “questão social”. A publicação supracitada fez com que se entendesse que o crescimento da produção capitalista só poderia dar-se a partir da exploração da força de trabalho, pela extração da mais-valia, que permitia a ampliação do capital (ou seja da riqueza do capitalista).

Numa relação contraditória, como muito bem apresentada por Marx em seus escritos acerca da “lei geral da acumulação capitalista”, é o trabalhador quem produz a riqueza que dá ao capitalista a possibilidade de explorá-lo cada vez mais. No modo de produção capitalista, o trabalhador é subjugado pelos produtos de suas próprias mãos (MARX, 1984).

Diante disso, a consciência de classe é despertada nos trabalhadores: o proletariado sai da condição de classe em si, passando a ser classe para si. Tal consciência trouxe à tona o entendimento de que a “questão social” está atrelada à sociedade burguesa. Nesse sentido, a expressão “questão social” está extremamente relacionada ao processo de revoluções de 1848, que permitiu o entendimento de que sua superação só é possível com o fim da exploração capitalista. A partir disso a classe burguesa também passou a reconhecer o conflito entre classes (NETTO, 2001).

Entretanto, com a mesma rapidez com que se alastrou a revolução de 1848, conhecida como “A Primavera dos Povos”<sup>4</sup>, deu-se a sua derrota. Dezoito meses após seu início todos os regimes (exceto um) já haviam sido restaurados. Tal fracasso pode ser atribuído, segundo Eric Hobsbawm (2005), à falta de organização e maturidade, e à conjuntura que não lhe foi favorável, o tendo sido aos liberais. Com a derrota das lutas revolucionárias, o início do século XX foi marcado pelo que Christopher Pierson (1991) chamou de consenso de classes.

---

<sup>4</sup> Há que se ressaltar a importância desse conjunto de revoluções no sentido de que, ainda que não tenha logrado total êxito, trata-se da primeira revolução proletária.

### 1.3 Estado de Bem-Estar Social a partir da crise do liberalismo

O crescimento do movimento operário, e das pressões pelo reconhecimento de direitos, associado às mudanças no sistema produtivo provocadas pela expansão dos monopólios, provocou significativas mudanças na condução do Estado liberal. Este viu-se obrigado a ampliar sua intervenção nas relações econômicas e sociais, como forma de assegurar a reprodução ampliada do capital.

Em 1929 o mundo vivenciou a primeira grande crise do capitalismo, analisada por autores marxistas como sendo uma grave crise de superprodução, o que provocou impactos como o desemprego massivo e o desequilíbrio econômico. Com vistas a propor soluções a esses problemas, surgiram diversas produções, no âmbito da regulação capitalista, orientadas por diferentes eixos, dentre as quais se destacam as que compõem o que Pereira (2008) chama de “*Paradigma dominante de Estado de Bem-Estar*”, e assim descreve:

- O *receituário de John Keynes*, que entendia a intervenção estatal como fundamental ao equilíbrio econômico, contrariando a ideia predominante de que o mercado teria a capacidade de se auto-regular. De acordo com as ideias keynesianas, o Estado deveria agir como regulador externo ao mercado, adotando medidas que possibilitassem o aumento do consumo. Como a repartição de rendas e o investimento público suplementar, por exemplo.

- O *Relatório Beveridge sobre o Seguro Social e Serviços Afins* que, nos anos 1940, inspirado no receituário keynesiano defendia a necessidade de que todo o esquema de proteção social da Grã-Bretanha fosse revisto, a partir da proposta de que também aqueles que não pudessem contribuir fossem incluídos por essa proteção, adicionando um eixo distributivo ao contributivo já existente.

- E, por fim, a *Teoria da Cidadania de Marshall*, que incluiu os serviços sociais públicos na categoria dos direitos de cidadania. O sociólogo inglês compreendia a cidadania como composta por três grupos de direitos: os civis, os políticos e os sociais. Sendo, em atenção a esses últimos – surgidos no século XX – que a garantia dos serviços sociais deve ser incumbência do Estado de bem-estar.

Pereira (2008) entende que a política social constituiu-se como meio possível e legítimo de concretização dos direitos sociais de cidadania a partir da

institucionalização do *Welfare State* – pós Segunda Guerra, guiado pelos marcos orientadores supracitados. Mas considera que

até chegar a esse ponto, a sua trajetória acompanhou a história política da humanidade no sentido de interpor, à coerção pura e simples, formas de regulação social regidas por justificações morais e ideológicas, legalmente amparadas, nem sempre favoráveis aos mais necessitados. A política social por não ser só uma forma de regulação, mas um processo dinâmico resultante da relação conflituosa entre interesses contrários, tem se colocado a serviço de quem maior domínio exercer sobre ela (PEREIRA, 2008, p. 86).

A autora observa que o surgimento do *Welfare State* está intrinsecamente relacionado às demandas do sistema capitalista, que percebeu a necessidade de mudar sua postura liberal como exigência para assegurar sua reprodução e permitir-se regular pelo Estado, que diante disso assume o papel de Estado de Bem-estar, o que seria a tradução do termo *Welfare State*.

Para Behring e Boschetti (2007), tanto o Estado Liberal do século XIX, quanto o Estado social capitalista do século XX, garantem direitos, mas preservam os substratos do modo capitalista de produção. O que os diferencia é o abrandamento dos princípios liberais por parte do segundo que, diante do novo contexto sócio-econômico, assume um caráter mais social como forma de assegurar a reprodução ampliada do capital.

As políticas sociais, para as autoras, constituem resposta às expressões da questão social. Os diversos padrões de proteção social são formas de enfrentá-la, diferenciando-se, entre os países, de acordo com as especificidades do desenvolvimento do capitalismo, das correlações de força entre a classe trabalhadora, as forças produtivas e o Estado.

Para Ian Gough (1982), o Estado de bem-estar é mais um instrumento de recuperação econômica, que de garantia de bem-estar, uma vez que ele não contraria o mercado. Trata-se de serviços sociais que são prestados pelo Estado capitalista e, assim, não o contestam. Dessa forma, o Estado de bem-estar social reflete as contradições do modo de produção capitalista. Ainda que tenha contribuído com a luta pela garantia de direitos e com a expansão desses, não conseguiu garantir que isso se desse de forma justa e igualitária, uma vez que não foi contra os fundamentos do capitalismo.

Apesar da notória expansão das políticas sociais, garantidoras de bem-estar humano, e do reconhecimento do Estado enquanto responsável por sua provisão, o modo de produção capitalista não foi contestado e as políticas sociais não garantem sua superação. Pelo contrário, muito embora os avanços registrados tenham sido significativos, o Estado de bem-estar social configurou-se como importante estratégia para que se pudesse inaugurar uma nova fase da acumulação capitalista.

O período que se seguiu após a Segunda Guerra Mundial até os anos 1970 foi marcado por forte regulação estatal nas relações econômicas e sociais, o que possibilitou um crescimento econômico sem precedentes, com intensa acumulação de capital. Essa expansão conjugou ampliação de direitos sociais e trabalhistas e ampliação de políticas sociais com caráter universal e redistributivo nos países do capitalismo central. Essa expansão do chamado Estado social, contudo, não foi homogênea e nem atingiu todos os países capitalistas. Na América Latina e Caribe e em todos os países do capitalismo periférico, a expansão das políticas sociais não atingiu o mesmo grau de universalidade e de redução das desigualdades sociais. Estes países permaneceram com intensa desigualdade social e pobreza estrutural, não tendo conseguido instituir um sistema de proteção social conforme o desenvolvido nos países da Europa ocidental (Boschetti, 2008).

#### **1.4 A derrocada do Estado de Bem-estar Social, a mundialização do capital e o avanço do neoliberalismo**

A partir da década de 1970 o mundo passa a ser palco de uma nova crise capitalista, que foi “apresentada” como decorrente da alta do preço do barril de petróleo. Entretanto, o que se vivenciava era um delicado contexto econômico marcado pelo esgotamento das políticas keynesianas. Para os neoliberais, a regulação keynesiana era responsável pela crise, expressa no aumento do déficit público, na redução dos índices de crescimento, no aumento da inflação e, sobretudo, na queda tendencial das taxas de lucro.

O pensamento neoliberal ganha força a partir da década de 1970, alimentado por esse contexto de crise e resta claro que, mais uma vez, a acumulação capitalista clama por um novo reordenamento que lhe permita voltar a crescer. Como os

efeitos da crise fiscal podiam ser sentidos pelos trabalhadores em todo o mundo, as receitas neoliberais conquistaram hegemonia e a maioria dos países capitalistas passaram a assumir a tese que o Estado de bem-estar havia sido, em grande parte, um dos responsáveis pela nova crise.

A doutrina econômica, que considerava o Estado e suas intervenções como obstáculo para o desenvolvimento econômico e social foi substituindo o pensamento keynesiano, fazendo-se dominante. Na verdade, o pensamento liberal volta sob nova roupagem e adaptado ao novo contexto do capital mundializado.

Entre o final do século XIX e o início do século XX, os desdobramentos históricos da expansão capitalistas e de suas estratégias anticíclicas haviam inaugurado uma nova fase no processo de acumulação, na qual a livre concorrência foi substituída pelo monopólio. A expansão monopolista possibilitou o surgimento de um significativo processo de socialização da produção, que foi de encontro com os interesses da apropriação privada. Contudo, iniciou-se, também, uma grande concentração e centralização bancária, que incorporara pequenos bancos aos grandes. Os vultosos lucros permitiram ao capital bancário subordinar as operações comerciais e industriais em toda a sociedade, fundindo, assim, os capitais financeiro, bancário e industrial (IAMAMOTO, 2008).

A fase monopolista do capitalismo, o imperialismo, segundo a autora, apresenta como seus principais traços: a concentração da produção e do capital, a fusão do capital bancário com o industrial, a maior importância dada à exportação de capitais e as associações internacionais monopolistas de capitalistas. O capital financeiro e sua potencialidade para a obtenção crescente de lucros destacam-se enquanto características determinantes dessa fase.

Tal potencialidade foi determinante, ainda, para que as grandes potências adquirissem a força necessária na busca por hegemonia, havendo, assim, uma integração entre interesses econômicos e interesses políticos, o que repercutiu nas ações desses países no sentido de garantir o desenvolvimento das instituições financeiras. Contudo, o capitalismo monopolista levou às condições de sua própria estagnação, uma vez que “o Estado rentista (é) o Estado do capitalismo parasitário” (IAMAMOTO, 2008, p.23).

O desenvolvimento da expansão monopolista culmina, inevitavelmente, em uma nova fase, onde o crescimento da produção é estimulado pela busca por *superlucros*. A estruturação da economia mundial passa a basear-se nos grupos industriais transnacionais, associados às instituições financeiras, que por sua vez assumem o comando do conjunto da acumulação. Inicia-se a fase do capital financeirizado, chamada por François Chesnais (1996) de *mundialização do capital*, na qual as finanças são apresentadas como potências autônomas em relação à sociedade, o que marca o domínio do fetichismo dos mercados financeiros (CHESNAIS, 1996).

A fetichização do capital é descrita por Marilda Iamamoto (2008), como o caráter alienado de sua relação, representado pela possibilidade de apropriar-se do trabalho alheio (tanto presente quanto futuro), garantida meramente a partir de sua propriedade. Ou seja, ao capitalista financeiro é garantida a mais-valia em função da propriedade do próprio capital. Assim, o que Marx chama de *capital fetiche* é o capital que rende juros. Passa a ser uma fonte de criação de valor independente, à margem do processo de criação.

Chesnais (2005) empreende em seu trabalho “A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências”, o esforço de compreender o capitalismo contemporâneo. Nesse sentido, o autor aponta que a centralidade do sistema de acumulação capitalista passa, nesse contexto, da esfera da produção para a das finanças: desenha-se um sistema de relações econômicas e sociais cujo centro é a finança e a base está nas instituições financeiras e políticas.

Dessa forma, percebe-se que o que muda é a forma como se dá a acumulação. Mantêm-se as estruturas do modo de produção capitalista, que permanece monopolista, imperialista e financista, sendo que essa última característica passa a destacar-se, em detrimento de seu cunho monopolista.

Para Chesnais (2005) o capital portador de juros, que busca “fazer” dinheiro sem sair da esfera financeira, sempre existiu na história do capitalismo, sendo-lhe uma forma inerente. Entretanto, com o predomínio das finanças, o capital portador de juros passa a subordinar mais intensamente a produção. Subordinação essa que não é nova, mas que passa a se dar com uma nova intensidade. Isso porque o capital não pode valorizar-se apenas na esfera financeira, a não ser fictícia e

temporariamente. Ou seja, por ser capital, o capital portador de juros precisa da acumulação de mais valia na esfera da produção e da circulação de mercadorias para conseguir crescer.

Faz-se necessário, nessa fase do desenvolvimento da valorização do capital, que a taxa geral de lucro se desdobre nas figuras independentes do lucro e do juro. Funciona mais ou menos assim: é como se houvesse a divisão de duas classes de capitalistas, os capitalistas proprietários de capital dinheiro, e os capitalistas industriais. Ainda que essas duas figuras se unifiquem no mesmo capitalista, elas estão divididas em pessoas juridicamente diferentes, uma responsável por emprestar e a outra responsável por empregar o dinheiro. Ao primeiro cabe o juro e ao segundo o lucro. Como se houvesse uma divisão do lucro bruto nessas duas partes e como se elas tivessem origens distintas. O lucro viria do processo de produção, e o juro, do capital em si mesmo.

O capitalista proprietário de capital dinheiro, ao emprestá-lo, realiza uma transação jurídica na qual a propriedade não é cedida, e não há compra e venda. A cessão provisória de capital pressupõe seu posterior reembolso acrescido de mais-valia, nesse caso em forma de juro. Juro esse que não é nada menos que a valorização do capital, proporcionada ao capitalista simplesmente por deter sua propriedade. O capitalista monetário

aliena temporariamente o valor de uso de seu capital dinheiro, ou seja, seu poder de funcionar como capital e produzir mais-valia – lucro médio – além de sua grandeza original, por meio de uma série de processos econômicos na relação com o capital industrial e comercial, que não adquirem visibilidade (IAMAMOTO, 2008, p. 17).

Nesse contexto, o “trabalho” do capitalista monetário é emprestar dinheiro e o ganho decorrente aparece no lucro, que já para o prestamista, é o preço a ser pago pelo capital emprestado. Iamamoto (2008) considera que qualitativamente o juro é a mais valia garantida ao capitalista simplesmente por ser proprietário de capital. E já quantitativamente, é parte do lucro médio, que o capitalista industrial “deve” ao capitalista monetário. Assim, conforme Marx (apud Iamamoto, 2008, p.18) o juro “apresenta a propriedade pertencente ao capital ou a simples propriedade do capital como meio apropriar-se dos produtos do trabalho alheio”.

O fetichismo dos mercados financeiros permite a dominação do capital transnacional e dos investidores sobre os trabalhadores, comandando assim o conjunto da acumulação. A economia mundial estruturada sobre essa relação caracteriza o processo de financeirização.

O mercado mundial unifica-se sob tendências homogêneas de modos de dominação ideológica e objetos de consumo, enquanto o desenvolvimento das economias nacionais mostra-se cada vez mais heterogêneo e desigual, marcado pelo aumento de situações de pobreza, desemprego, condições de trabalho precarizadas e relações flexibilizadas. O contexto dessa mundialização é marcado pela liberalização e desregulamentação econômica, bem como pela fragilização dos sistemas de proteção social.

De acordo com Salvador (2010), as alterações provocadas pela acentuação da esfera financeira no processo de acumulação capitalista trazem maior instabilidade econômica e diminuem as taxas de crescimento, além de conferirem, ao capital financeiro, autonomia em relação ao setor produtivo industrial e de tornarem-no volátil, o que repercute negativamente no mundo do trabalho.

Com a liberalização e a desregulamentação econômica, as famílias que antes garantiam sua poupança nas tradicionais cadernetas e nos bancos passam a investir no mercado de títulos e no mercado imobiliário. Diante desse redirecionamento, os investidores institucionais, como as companhias de seguro e os fundos de pensão, passaram a ocupar um espaço mais significativo e, a apresentar um aumento significativo de seus lucros. Para Salvador (2010, p.40) isso “pavimentou o caminho para a acumulação da riqueza privada de forma mais rápida que em outras épocas do capitalismo”. Acumulação essa que foi facilitada pela atratividade desses investimentos que transmitem a ideia de ganhos garantidos e são subsidiados por incentivos fiscais.

É interessante notar que a produção de riqueza, nesse sentido, não se dá a partir da produção de bens e serviços, mas baseia-se, principalmente na especulação que conduz o mercado financeiro. Nesse contexto, os investidores institucionais são impulsionados a utilizarem estratégias que lhes garantam condições interessantes de concorrência.

Surgem, então, os novos produtos financeiros, como seguros e seus derivados, que se destacam enquanto potencializadores do enriquecimento privado, ao orientarem a poupança aos investidores institucionais (SALVADOR, 2010). Os fundos de pensão são constantemente citados como exemplos de importantes investidores financeiros, em especial diante do crescente estímulo de investimento em seus produtos a partir do argumento de que a expectativa de vida tem sido cada dia maior.

Entretanto, o redirecionamento das poupanças para esses novos produtos financeiros não leva em consideração um importante fator, salientado por Salvador (2010): o risco sistêmico que caracteriza esse tipo de investimento, em função de sua natureza especulativa. A flexibilidade dos preços dos ativos financeiros, a subordinação da política monetária à taxa de juros e a própria especulação regendo as relações financeiras tornam vulneráveis seus produtos, diante do que “o ‘efeito dominó’ mundial é de risco permanente” (SALVADOR, 2010 p. 41).

Risco que, para o autor, é aumentado diante da falta de regulamentação e fiscalização por parte o Estado, o que faz com que esses novos produtos propaguem o risco global, bem como com que exista um contexto de instabilidade macroeconômica.

Assim, nota-se que nessa nova etapa de acumulação do capital, marcada pela financeirização da economia, a liberalização financeira apresenta-se como fator fundamental para a atuação dos investidores institucionais, sob o argumento neoliberal de aumento da produtividade. Entretanto, até agora o que se nota é que apenas aqueles que operam no mercado financeiro são beneficiados, uma vez que os grupos industriais, nesse contexto, são pressionados a repensarem sua forma de alcançar rentabilidade, o que recai sobre os trabalhadores, que ao passo em que são mais exigidos no sentido da produtividade, também estão submetidos a relações de trabalho cada vez mais flexibilizadas e condições precarizadas.

De acordo com lamamoto (2008), a presença de grandes fundos de investimento na criação de crédito e o crescimento da dívida pública surgem como novos elementos desse contexto, que acaba por provocar a modificação das condições em que o Estado exerce suas funções.

É nesse contexto de mundialização do capital que as ideias neoliberais se fortalecem e se disseminam. Sob o argumento de que as intervenções do Estado seriam nocivas ao desenvolvimento do mercado, os neoliberais acusavam as políticas keynesianas de serem responsáveis pela crise econômica dos anos 70. Segundo esse novo ideário, os déficits públicos seriam provocados pelo financiamento do Welfare State (NAVARRO, 1998).

Desde então, a economia mundial passou a basear-se em tais ideias. A participação do Estado nas questões da economia foi diminuída e a participação do mercado nos processos estatais aumentada. O poder do mercado não se restringia mais ao âmbito privado, tendo sido estendido também ao público.

O processo de acumulação capitalista está cada vez mais mundializado. Mas apesar disso, a riqueza alcançada por essa acumulação é detida por poucos países, que exploram as condições sociais de países periféricos. Observa-se, com isso, um novo modelo de relações produtivas: países ricos exploram a mão de obra barata de países pobres, as fronteiras nacionais são transpostas e as relações de trabalho, com isso, são extremamente precarizadas, a fim de que se aumente o lucro (CHESNAIS, 1996).

O Estado sofreu importantes mudanças em seu papel de regulação, amargando políticas de privatização, de redução de suas ações produtivas e restrição nas políticas sociais e nas legislações reguladoras dos direitos. São desconsideradas as condições sociais de pobreza, miséria e indigência. As políticas sociais de caráter universal passam a sofrer transformações e ganham espaço as políticas de natureza focalizada no combate à pobreza absoluta. O Estado reduz suas funções protetivas, mas fortalece as condições para assegurar os lucros das multinacionais e do capital internacionalizado.

Nesse sentido, as políticas sociais, sob a hegemonia neoliberal, acabam por abandonar sua vocação para a garantia de direitos, passando a funcionar como mecanismo de legitimação das políticas adotadas no sentido de garantir o lucro. É criada – e amplamente difundida – a ideia de que a garantia do acesso aos direitos de cidadania não é função do Estado, o que individualiza essa responsabilidade: cada cidadão é responsável por “prever seus riscos” e garantir sua própria proteção.

Proteção essa, que pode ser acessada por meio de serviços disponíveis no mercado.

O capital mundializado vem provocando um verdadeiro desmonte das políticas sociais universais garantidoras de direitos, que vêm sendo reorganizadas de maneira a garantir considerável espaço para que o mercado atue, descaracterizando as conquistas vividas no âmbito da cidadania e dos direitos sociais.

Em tempos de mundialização do capital sob a égide do neoliberalismo, o que se vem acompanhando são constantes investidas no sentido de redirecionar as políticas sociais, colocando-as em favor do capital financeiro. O produto do trabalho necessário à reprodução da força de trabalho foi “descoberto” – ou transmutado – pelo mundo das finanças como um potencial capital portador de juros, e as políticas sociais como um importante formador de fundo (bastante expressivo), tão necessário à reprodução do capital financeirizado.

O pensamento neoliberal tem conduzido os serviços relativos à proteção social e, conseqüentemente, à cidadania, rumo à privatização, necessidade do capital que se sobrepõe fortemente aos interesses dos trabalhadores, afastando-os cada vez mais da possibilidade de emancipação humana.

### **BREVE HISTÓRICO SOBRE A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO**

De um modo geral, o surgimento dos diversos sistemas de proteção social atualmente conhecidos está ligado à tentativa de amenizar os conflitos surgidos com a crescente exploração da classe trabalhadora provocada pelo livre funcionamento do mercado nas sociedades capitalistas.

Para alguns autores, o Estado assumiria o financiamento daqueles bens e serviços cujo acesso não fosse possível aos cidadãos apenas por meio do trabalho, como forma de protegê-los (VIANA; MACHADO, 2008). Para tanto, um sistema de políticas sociais deve apresentar

complexos esquemas de distribuição e redistribuição de renda, aplicando significativas parcelas do produto interno bruto (PIB) em ações e programas sociais. Mediante uma intrincada rede de tributos, transferências e provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, entre jovens e idosos, entre famílias com e sem crianças, entre saudáveis e doentes (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 22).

Outros autores, contudo, apontam que as políticas sociais resultam da confluência de vários elementos, como as lutas da classe trabalhadora pela mudança em suas condições de vida e de trabalho, a crescente monopolização do capital e o crescente papel do Estado, com a perspectiva de regular o mercado e assegurar a reprodução ampliada do capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Cada país constrói seu sistema de proteção social mediante o desenvolvimento específico das forças produtivas e correlação de forças entre as classes sociais e o Estado, conforme sua trajetória histórica. Daí a grande heterogeneidade entre os diversos sistemas de proteção social existentes surgidos de embates políticos extremamente diferenciados, devido às especificidades do contexto em que se inseriam.

Também Silva (2011) mostra a relação da proteção social com a acumulação do capital e a organização do trabalho. Baseada em Meszáros, a autora salienta que é o imperativo de realização do capital quem impulsiona a expansão da produção, o que não está relacionado ao atendimento das necessidades humanas.

Dessa forma, o valor-de-uso é subordinado ao valor-de-troca, e o trabalho assume a forma de mercadoria, destinado tão somente à a função de criar riqueza.

A reprodução da força de trabalho é uma consequência (podendo vir a ser objetivo) das políticas sociais, pois estas não são unicamente medidas de proteção ao trabalhador. As políticas sociais devem ser analisadas numa perspectiva dialética, pois podem atuar tanto em favor do capital quanto dos trabalhadores. A conjuntura, as relações de poder, os objetos e sujeitos das políticas sociais devem ser considerados no contexto da totalidade em que estão inseridos para que seja identificada essência da política em questão.

Transformada em mercadoria, a reprodução da força de trabalho torna-se mister no processo de acumulação do capital, pela sua capacidade de valorizá-lo, ao produzir mais-valia. Uma das funções das políticas sociais é justamente a reprodução da força de trabalho, sendo assim essas políticas decorrentes não apenas das necessidades de proteção e reprodução material dos trabalhadores, mas também das necessidades de acumulação do capital (SILVA, 2011).

Dessa forma, as políticas sociais são estruturadas com a mediação do Estado, em profunda relação com o processo de acumulação e a capacidade de organização e pressão da classe trabalhadora. Os sistemas de proteção social, ainda que não sejam homogêneos e nem tenham “data de nascimento”, surgem nos países capitalistas a partir da última década do século XIX, no contexto da revolução industrial e organização da classe trabalhadora.

A ampliação da riqueza e a agudização das formas de exploração e extração da mais valia, sem precedentes na história, provoca o fortalecimento das lutas sociais dos trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho. Ao atender as demandas dos trabalhadores, o Estado assume, também, a função de assegurar a acumulação do capital. Baseada nas reflexões de Ian Gough, Silva (2011) mostra como a política social vem continuamente sendo determinada pelas necessidades do capital e como o trabalho assalariado passa a ser condição para acessá-la. Nesse sentido, tais políticas constituem importante estratégia de reprodução ampliada do capital, adotada em períodos de crise do capitalismo como medidas anticíclicas. Não se trata de coincidência a implantação e expansão das políticas sociais após a primeira grande crise do capital em 1929. As medidas keynesianas

anticrises adotadas em praticamente todos os países capitalistas, baseavam-se fundamentalmente na regulação do mercado pelo Estado, na manutenção de pleno emprego e na ampliação de políticas sociais com vistas a assegurar o consumo e a demanda efetiva (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

No Brasil, resguardas as particularidades sócio-históricas, a década de 1930 é reconhecida por diversos estudiosos como o período em que se inaugura a intervenção legal do Estado no campo social, em função do surgimento da legislação destinada a regulamentar o mercado de trabalho. A atenção estatal às relações de trabalho e de produção representa, por meio da legislação surgida naquele período, o início da formação de um sistema de proteção social no país.

Desde então ampliou significativamente a atuação do Estado no campo social, a partir do surgimento de um conjunto jurídico que criava órgãos gestores de políticas sociais e passava a garantir direitos até então negligenciados. O Estado, passa, portanto, a assumir o papel de regulação e articulação dessas políticas.

Boschetti (2008) salienta que tal construção deu-se baseada em uma lógica de acesso aos direitos sociais condicionado à inclusão ou à exclusão dos indivíduos no mundo do trabalho, a partir do nexo do que chamou complexo previdenciário-assistencial. O indivíduo incluído no mundo do trabalho por meio de contrato regular, ou que por qualquer outro meio pudesse contribuir para a previdência social, estaria amparado pela política de previdência, tendo assegurada a cobertura dos riscos advindos da perda do emprego e de outras contingências que afetasse a permanência no posto de trabalho, enquanto aqueles considerados incapazes para o trabalho estariam amparados pela assistência social. Assim, observa-se que a legislação social surgida no país naquele período propunha-se a assegurar a reprodução da força de trabalho necessária à reprodução do capital e proteção do trabalho, sob influência do modelo alemão bismarckiano.

Para Viana (2000) é inaugurada uma nova fase para a proteção social Brasileira, a partir de 1966, quando são implementadas mudanças que retratam a modernização autoritária realizada pelo governo militar. Busca-se reestruturar o aparelho de intervenção do Estado de forma que este consiga administrar o conflito entre capital e trabalho, garantindo a organização do processo acumulativo.

Mas, embora se tenha conseguido a ampliação do sistema e a inclusão de novos grupos sociais, o Brasil sempre esteve longe de superar o padrão restrito de proteção social, que sempre deixou fora do acesso uma significativa parcela da classe trabalhadora. A excludente vinculação entre acumulação e equidade acaba por ser referendada ao se garantir proteção social conforme a capacidade de contribuir do trabalhador, uma vez que essa proteção é proporcional à contribuição do indivíduo com o processo de acumulação. Segundo a autora, tal situação outorgava “o estatuto da cidadania apenas aos membros da comunidade nacional localizados em ocupações regulamentadas pelos preceitos legais, o que transformava em pré-cidadãos todos aqueles cujo trabalho a lei desconhecia” (VIANNA, 2000, p. 141).

Nesse contexto, as políticas assistenciais assumiram relevância diante da expressiva demanda provocada pelos baixos salários e restrita proteção assegurada por meio do sistema contributivo previdenciário, o que acabou proporcionando ao governo autoritário a utilização das políticas sociais para garantir apoio popular, de forma clientelista. Assim, manteve-se até a década de 1970 o caráter meritocrático do sistema de proteção social no país.

Tal condição acabou fazendo com que diante da crise produtiva e de suas consequências, como a queda do número de empregos e a desaceleração do crescimento econômico, o sistema nacional de políticas sociais se fragilizasse em função da configuração de sua estrutura de financiamento. Tal situação, provocava também o aumento da demanda por proteção social, especialmente a proteção garantida por políticas assistenciais e não contributivas. Assim,

o início dos anos 1980 trouxe, em seu contexto de redemocratização e forte crise econômica, um claro esgotamento do sistema nacional de políticas sociais em vigor até então. A constatação de que o elevado crescimento econômico das décadas anteriores não havia proporcionado os níveis de desenvolvimento social esperados e a frustração das expectativas quanto à possibilidade de o assalariamento formal tornar-se regra geral no mercado de trabalho revelou, de modo inequívoco, a insuficiência do modelo meritocrático para fazer frente às necessidades sociais dos brasileiros (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p.26).

Segundo os autores, neste mesmo momento, havia uma reorganização da sociedade civil organizada em movimentos sociais que, paulatinamente, foram

recuperando seu poder de pressão. Pressão essa que conseguiu impor uma agenda baseada em um projeto de reforma capaz de construir um sistema nacional de proteção social redistributivo, configurando um Estado social alicerçado da equidade e na universalidade. Contudo, a referida agenda se opunha ao pensamento neoliberal, que naquele momento vinha ganhando força e se tornando mundialmente hegemônico.

A – nada fácil – tarefa de restabelecer a democracia no Estado brasileiro, bem como de dar resposta às pressões que organizavam a agenda mencionada coube à Assembléia Nacional Constituinte, instalada ao início do ano de 1987. Foram necessários meses de trabalho para que se promulgasse a Carta Constitucional resultante de inúmeros embates políticos e conhecida por ampliar a atuação do Estado na proteção social e na efetivação da cidadania por meio da garantia de direitos, acessados nos serviços oferecidos pelas políticas sociais.

Como se pode observar, as características dos processo de construção das políticas que hoje compõem a seguridade social como a conhecemos, foi marcado, além da exclusão, e da segmentação do acesso aos serviços, pela forte hegemonia do setor privado, e pela parca atuação do Estado na garantia dos serviços de proteção social. O que permite ressaltar a constitucionalização da política de seguridade social como um ganho significativo no que se refere aos direitos de cidadania, mas principalmente, como uma alteração fundamental do papel do Estado no que diz respeito à garantia desses direitos.

As políticas sociais que integram a atual seguridade social – previdência, assistência e saúde - desde suas primeiras iniciativas na década de 1930, foram instituídas sob a lógica do seguro contributivo, constituindo o que Boschetti (2006) designou como complexo previdenciário assistencial. As ações de saúde e os benefícios previdenciários eram condicionados a uma prévia contribuição e a assistência era bastante limitada a pessoas incapacitadas para o trabalho e não era reconhecida como direito social. Essa condição permaneceu vigente até a Constituição Federal de 1988, como veremos a seguir.

## **2.1A Política de saúde antes da CF de 1988**

A organização de serviços e ações públicas voltadas à saúde no Brasil é muito recente. As primeiras iniciativas relacionadas à atenção e cuidado com a saúde são expressas pela instalação de hospitais e santas casas de Misericórdia, que entre os séculos XVI e XIX se espalharam pelo país, e foram, durante esses quatro séculos, as instituições responsáveis pela oferta de ações e serviços de saúde, dentre outros serviços.

O início do século XX é marcado no país, no que se refere à saúde, por um contexto sanitário caótico, caracterizado por diversas epidemias, o que provocou a necessidade de atenção a essa questão e de ações com perspectiva de reverter essa situação. Nesse contexto, surge o movimento sanitarista no Brasil, que influenciou determinantemente a sistema de saúde do país como o conhecemos atualmente.

Piola et. al. (2009) compreendem o modelo de saúde pública inscrito na Constituição Federal de 1988 - Sistema Único de Saúde (SUS), como resultado do processo de lutas empreendidas pelo movimento sanitarista, que desde a década de 1970 lutou pela defesa e constituição da concepção de saúde pública como direito de cidadania no país.

De acordo com os autores, o sistema de saúde brasileiro anteriormente à criação do SUS era excludente, segmentado e suas ações e serviços funcionavam sob a hegemonia privada. A gestão dos serviços públicos referentes à saúde centralizava-se no nível federal e sofria segmentação institucional, sendo que tanto o Ministério da Saúde (MS) quanto Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) eram responsáveis pela saúde pública, mas com natureza e públicos diferenciados.

Enquanto o primeiro ministério era responsável por ações de saúde como o controle de doenças transmissíveis, vigilância sanitária e vigilância epidemiológica, o segundo era responsável por garantir assistência médico-hospitalar aos trabalhadores vinculados ao mercado formal de trabalho. A prevalência da já citada hegemonia privada na oferta de serviços à saúde fazia com que os excluídos do mercado formal de trabalho, e sem condições financeiras de acessar os serviços oferecidos pelo setor privado, podiam contar somente com os serviços das

entidades filantrópicas, ou com os serviços gratuitos oferecidos pelo Ministério da Saúde de maneira restrita, em caráter assistencial, dirigidos a esse público.

O país assistiu durante as décadas de 1970 e 1980, diversas iniciativas governamentais no sentido de tentar amenizar a situação de desigualdade que marcava a oferta de serviços de saúde no país. Para Piola et al (2009), tais iniciativas estão relacionadas à tentativa do regime autoritário vigente naquele período, de alcançar legitimidade. Tais medidas, no entanto, garantiram certa inclusão de novos segmentos à assistência médica pública, como por exemplo, os trabalhadores rurais, que foram contemplados com a criação do Funrural, o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural.

Apesar de várias outras iniciativas nesse sentido, as principais características do sistema público de saúde no Brasil permaneceram sendo a exclusão, a segmentação e a hegemonia do setor privado. No quadro a seguir, Piola et al (2009) sintetizam as principais características da atuação dos citados ministérios na oferta de serviços de saúde no país antes da criação do SUS.

Quadro 1:

**Principais características do papel e da forma de atuação do MS e o MPAS antes do SUS**

Especificação	Características	
	MS	MPAS
<b>Tipo de serviço predominante</b>	Bens públicos – controle de doenças transmissíveis e vigilância sanitária	Bens privados – atenção médico-hospitalar
<b>Forma de atuação</b>	Direta, por meio da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP) e Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM) e indireta por meio das secretarias de saúde	Fundamentalmente indireta, por meio do setor privado
<b>Modalidade de financiamento</b>	Transferências mediante convênios com secretarias de saúde	INPS: pagamento em função do tipo e da quantidade de atos médicos Funrural: subsídio fixo
<b>Fonte de recursos</b>	Impostos gerais	Contribuição previdenciária
<b>Clientela</b>	Universalizada	Contribuinte
<b>Localização dos serviços assistenciais próprios</b>	Pequenos municípios (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) Áreas endêmicas	Grandes centros urbanos

Fonte: Extraído de Piola et al (2009 p. 103).

Nos anos 1980 os diversos movimentos reformistas que reivindicavam mudanças na política de saúde no país, unificaram-se fazendo surgir o Movimento da Reforma Sanitária. Dentre tais movimentos, destacam-se o sanitarismo desenvolvimentista, que concebia a saúde como uma condição social e politicamente determinada, o que significa dizer que a melhoria das condições de saúde da população demandava a superação da situação de desigualdade social e econômica imperante no país. Destaca-se, também, o surgimento de uma corrente de pensamento denominada medicina social, que também compreendia que a saúde sofria determinações das condições sociais e políticas do país e que ganhou espaço nos cursos de medicina, em especial nos cursos de pós-graduação.

Sob tais influências, as mobilizações realizadas pelo movimento sanitário ao longo das décadas de 1970 e 1980 culminaram na VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada no ano de 1986, já no contexto do processo de redemocratização do país. Com a perspectiva de convocação de uma assembleia nacional constituinte, a referida conferência preconizou a progressiva estatização do setor da saúde e exigiu que houvesse rigoroso controle e fiscalização da qualidade dos serviços prestados por instituições privadas. No sentido de fazer valer suas deliberações, foi constituída a Comissão Nacional da Reforma Sanitária, responsável por garantir que o texto constitucional, promulgado em 1988 contemplasse as proposições da VIII Conferência Nacional de Saúde (PIOLA et al, 2009). Foi o resultado desse amplo movimento que culminou na instituição do sistema público e universal que conhecemos hoje como Sistema Único de Saúde (SUS).

## **2.2. Assistência Social antes da CF de 1988**

As primeiras ações do Estado no Brasil reconhecidamente relacionadas à assistência social deram-se também na década de 1930. A literatura especializada no tema aponta a criação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, a partir do Decreto-Lei nº525 de 1º de julho de 1938, como a primeira ação pública estatal referente a essa política. Com o intuito de organizar os serviços sociais<sup>5</sup> no país, o

---

<sup>5</sup> Não se refere ao Curso de Serviço Social, mas à prestação de serviços sociais pelo Estado e por instituições privadas. O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) foi transformado

documento o definia como um conjunto de obras públicas ou privadas destinadas a diminuir ou suprimir deficiências e sofrimentos que fossem causados pela pobreza ou pela miséria. O CNSS tinha a função de estudar os problemas sociais e atuar como órgão consultivo responsável por avaliar os pedidos de subvenção enviados por entidades privadas de Assistência Social (JACCOUD et al, 2009).

De acordo com as autoras, a Assistência Social organizou-se, naquele momento, diante das carências das camadas da população que não estavam protegidas pelas instituições de previdência pública que, então, organizavam-se no sentido de ampliar a cobertura dos riscos sociais, objetivando a integração social dos trabalhadores assalariados e a integração política sob a responsabilidade do corporativismo do Estado. Assim, a Assistência Social constituiu-se como um campo de atuação com restrita participação governamental, que se dava muito mais por meio do apoio às entidades e organizações privadas, do que propriamente pela prestação de serviços. Ainda segundo Jaccoud et al (2009 p. 178)

a Assistência Social esteve, nas décadas seguintes, fundamentalmente sob responsabilidade da iniciativa privada, em que predominavam as obras católicas. Inspirada no conceito de caridade cristã e voltada aos desvalidos e miseráveis, muito lentamente a Assistência Social realiza sua aproximação com o Estado no que diz respeito à responsabilidade deste no atendimento à população. O predomínio no setor privado na oferta de serviços marcou esta trajetória que contou subsidiariamente com a participação do setor público, principalmente no financiamento, seja via subsídios ou isenções, seja via transferências.

A organização da Assistência Social naquele período baseava-se no princípio do dever moral da ajuda (Boschetti, 2006), e não dispunha de princípios de regulação. Suas ações, residuais e fragmentadas, por não terem claramente seus objetivos e público definidos, acabaram por abrir espaço para que, em defesa de interesses pessoais, diversos grupos se utilizassem das ações da assistência social para fins clientelistas e populistas. Entre as décadas de 1940 e 1980, a assistência social era desenvolvida nacionalmente pela Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), presidida pela “primeira dama” do país e somente na década de 1980 ela

---

em Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) com a Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993.

passas a compor o I Plano Nacional de Desenvolvimento, com a designação de política social e orçamento estabelecido (Boschetti, 2006). Mas foi com a Constituição Federal de 1988 e a assistência passou a ser reconhecida legalmente como direito, regulamentado posteriormente pela lei Orgânica de Assistência Social, em 1993.

A inserção da assistência social no rol das políticas de seguridade social, a partir de seu reconhecimento como responsabilidade pública, estendendo e ampliando aos cidadãos garantias referentes à proteção social nesse âmbito, representa uma alteração extremamente significativa no estabelecimento do dever do Estado no seu planejamento, implementação e financiamento, o que aconteceu somente após a criação da seguridade Social brasileira, a partir de 1988.

A cobertura dos riscos sociais no Brasil foi efetivada por parte do Estado de forma consolidada por meio da Constituição Federal de 1988. Muito embora essa atuação estatal tenha se estendido ao longo do século XX. De acordo com Cardoso Jr e Jaccoud (2005) o Brasil tem efetivado um sistema de proteção social ainda que por meio de medidas desarticuladas, heterogêneas, pulverizadas e por vezes incompletas e pouco resolutivas (p. 194).

As dificuldades do sistema brasileiro de proteção social devem ser consideradas, pois marcam a descontinuidade de um processo de garantia de direitos sociais historicamente conquistados. O processo histórico brasileiro que vai desde as medidas de garantia de riscos sociais na década de 1930 e chega ao acme em 1988, é ligeiramente desmontado com as contrarreformas da década de 1990.

Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), ao analisarem o sistema brasileiro de proteção social apontam como as políticas de emprego e trabalho no país as seguintes: previdência social, previdência dos servidores públicos; políticas de apoio ao trabalhador; políticas de organização agrária e estrutura fundiária. Essas políticas de alguma forma estão relacionadas a uma contribuição prévia ou a uma questão de propriedade.

Uma das observações mais importantes trazidas pelos autores supracitados é que as políticas do eixo trabalho e emprego têm centralidade no trabalho, principalmente no assalariamento. Nesse sentido os autores lembram que

*a formação dos sistemas de proteção social respondeu às necessidades de regular as relações capital-trabalho durante as fases de atividade e inatividade dos trabalhadores (CARDOSO JR e JACCOUD, 2005, p. 199).*

No que se refere à proteção social dos brasileiros voltada para os trabalhadores ativos e inativos, o regime urbano de previdência social e os programas abono salarial e seguro desemprego formam o núcleo principal do eixo trabalho e emprego. Esse tipo de proteção centralizada no assalariamento deixa à margem o contingente populacional que obtém renda de forma autônoma, assalariada sem carteira de trabalho, com auto-ocupação, assim como as pessoas que participam do processo de flexibilização do mercado de trabalho e atuam como os *freelancers* e os terceirizados.

É importante observar que com a conjuntura de mercado de trabalho no Brasil há um grande hiato de proteção social no eixo trabalho e emprego, pois o seu acesso é restrito ao recebimento formal de salário. Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) mostram que entre os desprotegidos, no período pesquisado por eles, 93,6% eram trabalhadores assalariados sem carteira e trabalhadores autônomos. A primeira classificação pode ser exemplificada pelos trabalhadores domésticos. Esse dado reflete que o assalariamento é condição necessária para este nível de proteção social, porém não é suficiente. É preciso estar no núcleo estruturado do trabalho.

Assim é possível diagnosticar que o eixo trabalho e emprego oferece uma proteção social estatal deslocada da realidade do país, pois abrange um público restrito, que por sua vez tem perdido espaço cada vez mais com o processo de reestruturação produtiva e de flexibilização do mercado de trabalho. O espaço da desproteção é o maior destaque deste eixo que não oferece medidas igualitárias que componha uma proposta de pleno emprego ou segurança de renda.

### **2.3 A construção da política de Previdência Social brasileira**

Há quem aponte os “primórdios” da Previdência Social brasileira em atos praticados ainda no período do Império. Russomano (1979) considera a Lei nº 3.397 de 24 de novembro de 1888, que previa a criação de uma caixa de socorro destinada aos trabalhadores das estradas de ferro, e garantia a esses empregados

uma pequena ajuda nos casos de doença e morte, como a primeira medida de um legislador brasileiro referente a previdência social. Logo após a publicação dessa lei, foi criado um montepio para os empregados dos correios, e um fundo especial de pensões para os trabalhadores da Imprensa Régia, ambos em 1889. Sendo esses atos imperiais, para o autor, os marcos legais da previdência social no país e representariam os últimos esforços do Governo Imperial de uma aproximação com as aspirações populares.

De acordo com Silva (1997), nesse mesmo período os trabalhadores responsáveis pelo abastecimento de água da capital federal obtiveram o direito a férias de 15 dias, que depois também foi alcançado pelos trabalhadores ferroviários.

Assim, não chegou a desenvolver-se um modelo definido e bem estruturado de intervenção estatal voltado à proteção social, sendo que tal proteção era alcançada apenas por determinadas categorias profissionais, conforme sua organização política e seu poder de influência, em especial econômica.

Com o advento da República, os novos legisladores teriam uma “obra” já iniciada a dar continuidade, no sentido de instituir regras que ampliassem os direitos previdenciários e os estendessem a outras categorias. Entretanto, a primeira Constituição da República, promulgada em 1891, não dedicou qualquer de seus artigos ao tema<sup>6</sup>. Atribui-se tal fato à concepção dos republicanos daquele período, que não consideravam a legislação referente à previdência um assunto a ser versado na constituição, atribuindo-o à competência do legislador ordinário.

Na verdade, antes mesmo da promulgação da referida Constituição, o governo provisório, sob presidência do Marechal Deodoro da Fonseca, expediu decreto relativo à aposentadoria dos trabalhadores da Estrada de Ferro central do Brasil, direito esse que meses depois foi estendido aos trabalhadores das demais ferrovias do país<sup>7</sup> (RUSSOMANO, 1979).

Daí segue-se uma miríade de legislações infraconstitucionais segmentadas e dedicadas a garantir “amparo” a categorias específicas de trabalhadores, a quem o Estado oferecia atenção conforme conviesse e fosse oportuno. Até que com o

---

<sup>6</sup> Havia, na Carta Constitucional, uma única referência à aposentadoria, que seria um direito restrito a funcionários públicos, e ainda a esses, apenas em “caso de invalidez no serviço da Nação” (Art. 76 da Constituição Federal de 1891).

<sup>7</sup> Decretos nº 221 e nº 405 de 26 de fevereiro e 17 de maio de 1890, respectivamente.

impacto da I Grande Guerra, “abalaram-se as estruturas” pelo mundo e o novo contexto provocou uma metamorfose na atenção dedicada a determinados temas.

Alguns consideram que as transformações ideológicas provocadas pelo conflito são capazes de superar sua importância política e militar, uma vez que colocavam em xeque as estruturas sociais até então sustentadas. Para os juristas, apenas nesse novo contexto a previdência social passou a merecer considerável importância dentro do direito positivo brasileiro (RUSSOMANO, 1979).

Em 1904 um projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional por um jurista representa o primeiro passo concreto rumo à legislação previdenciária. O referido projeto dispunha sobre os “acidentes ocorridos com operários no exercício de suas profissões e respectivas indenizações” (SILVA, 1997, p.32). A segunda tentativa de instituição do seguro acidente aconteceu em 1908, por iniciativa de um deputado que propunha a obrigatoriedade de indenização das vítimas (ou representantes) em face de qualquer acidente de trabalho. Ambas as tentativas foram frustradas diante da resistência dos patrões e dos parlamentares, majoritariamente comprometidos com as oligarquias cafeeiras.

Para Salvador (2003) o período compreendido entre os anos de 1881 e 1919 foi marcado por uma postura claramente liberal por parte do Estado. Em resposta às pressões da classe trabalhadora, o Estado passa a empreender mudanças, em especial no que diz respeito à sua intervenção nas relações sociais e de trabalho. É nesse sentido que, em 1919, surge a primeira legislação atinente à indenização por acidente de trabalho no país. O decreto, que responsabilizava o empregador pelos acidentes que se dessem no trabalho e as empresas pelos custos decorrentes, é considerado por Silva (1997) como uma grande conquista, que a princípio funcionava apenas como indenização, mas que posteriormente assume o caráter de seguro.

Com mais de 30 anos de atraso em relação aos países capitalistas centrais, o Brasil começa a implementar medidas de proteção social. Considera-se como o marco do sistema previdenciário brasileiro, a criação, em 1923, das primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os trabalhadores ferroviários, através de decreto do deputado Eloy Chaves que institui lei homônima (SILVA, 1997; SALVADOR, 2003).

Os anos 20 presenciaram o que Silva (1997) considera uma explosão das caixas de aposentadorias, além de uma preocupação com legislações referentes aos direitos sociais, especialmente os previdenciários. Isso, de acordo com a autora, porque o momento político vivido pelo país trazia essa implicação: a grande insatisfação da classe média, a sua não participação no aparelho governamental, e a proeminente crise econômica impulsionaram a organização da classe trabalhadora na pressão contra patrões e Estado, por ações que possibilitassem melhores condições de trabalho. Esse é um período marcado pela transição da economia até então prioritariamente agro-exportadora, que passa a voltar-se ao mercado interno a partir da nascente industrialização.

Em 1930, instala-se no país o II Governo Provisório Republicano e, com ele, uma nova fase para a previdência social no país. Como parte do conjunto de ações do novo governo que se comprometera com uma reformulação política, administrativa, econômica e social, surge o decreto nº 21.081 de 24 de fevereiro de 1932, considerada a primeira “Lei Orgânica da Previdência Social”, que sistematiza as leis relativas ao tema. A partir de então uma maior atenção legislativa é voltada às questões da previdência (RUSSOMANO, 1979).

O crescimento da industrialização nos anos 30 modificou as relações no mercado de trabalho, sobretudo as relações salariais. Com isso, paulatinamente as caixas de aposentadorias e pensões privadas foram sendo substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que de acordo Behring e Boschetti (2007) foram a primeira expressão de um sistema público de previdência. De acordo com as autoras, os IAPs surgiram em 1933 e asseguravam um benefício a trabalhadores de determinadas categorias em situações de risco decorrentes da perda de capacidade laborativa, mediante contribuição anterior. Dessa forma, o sistema de seguro social foi sendo aos poucos estabelecido. Entretanto, aqueles trabalhadores que não possuíam condição salarial e não se articulavam em sindicatos, mantiveram-se excluídos da previdência estatal durante um longo período.

A “explosão” das caixas de aposentadorias e pensões vivenciada nos anos 20 cedeu lugar ao surgimento dos mais diversos Institutos, como o dos marítimos, em 1933, o dos comerciários e o dos bancários, em 1934, o dos industriários, em

1936 e o dos empregados de transportes e cargas, em 1938, que se destacavam das caixas principalmente por contemplarem todos os trabalhadores de uma categoria e por terem abrangência nacional.

Cada instituto tinha suas próprias normas, que acabavam divergindo entre si, o que mantinha o caráter extremamente heterogêneo dos direitos previdenciários assegurados aos trabalhadores brasileiros que compunham esses Institutos. Fazia-se, então, necessária a tentativa de uniformizar as leis relativas à previdência. Nesse sentido, em 7 de maio de 1945, surge o Decreto-lei nº 7.526, conhecido por “Lei Orgânica dos Serviços Sociais”, que além de representar uma tentativa de uniformização legislativa, iniciaria, também, a unificação administrativa da previdência social brasileira. Todavia, tal decreto não chegou a ser devidamente regulamentado, o que pôs a perder a oportunidade de reorganizar os serviços previdenciários no país (RUSSOMANO, 1979).

Apenas quinze anos mais tarde o país viria a ser beneficiado com as propostas do referido decreto, que teve suas ideias refletidas na Lei Orgânica da Previdência Social, promulgada em 26 de agosto de 1960, após tramitar por quatorze anos no Congresso Nacional sob a forma de projeto, que só mereceu a devida atenção ante o forte apelo dos trabalhadores e no contexto de proximidade das eleições presidenciais. Para Russomano (1979, p. 36) “*A Lei Orgânica, de 1960, marca o definitivo abandono das soluções diversificadas e da legislação esparsa, excessivamente abundante e algumas vezes contraditória*”.

O decreto nº3.807 de 1960 uniformizava as contribuições previdenciárias, assim como os benefícios dos diversos institutos, fixava a alíquota de contribuição dos empregados e dos empregadores em 8% do salário de benefício e mudava o regime previdenciário brasileiro de capitalização coletiva para o tipo repartição simples.

Apesar da unificação legal dos benefícios e contribuições, a unificação institucional só aconteceu em 1966, quando todos os institutos da previdência foram unificados em um único organismo, o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, que ainda alcançava apenas determinadas classes de trabalhadores. Aos poucos, durante a década de 70, a previdência foi sendo ampliada aos

trabalhadores rurais, empregados domésticos, jogadores de futebol e ambulantes (FALEIROS, 2000).

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, que incorporava a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (Funabem), a Central de Medicamentos, (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Já em 1977, esse sistema foi unificado com o surgimento do SINPAS: Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, que além dessas instituições, compreendia também o Instituto nacional de Assistência Médica (Inamps), o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (Iapas) e o próprio INPS (BEHRING; BOSCHETTI, 2007), havendo assim uma associação entre as três políticas que constituem, hoje, a Seguridade Social brasileira.

De acordo com Behring e Boschetti (2007), a partir de 1974 pode-se observar certo esgotamento do modelo em vigor, que empreendia uma modernização conservadora e tinha por base o regime militar, diante dos impactos da economia internacional. As mudanças no cenário externo acabaram por forçar uma abertura paulatina no regime, que deveria ceder espaço à democracia através de um processo totalmente relacionado à adesão brasileira às orientações do ideário neoliberal, já latente na maior parte dos países do mundo (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Há que se ressaltar a peculiar situação do Brasil, que convivia com um regime de ditadura militar que, na tentativa de obtenção do apoio popular, passou a adotar determinadas medidas sociais que, contudo, não conseguiram atingir um padrão de bem-estar social (SALVADOR, 2003).

Os esforços do governo militar viram-se ameaçados diante dos desdobramentos do contexto mundial, que vulnerabilizavam os cidadãos e evidenciavam a demanda destes por proteção social.

O mundo capitalista vivia uma crise clássica de superprodução, caracterizada pelo agravamento do desemprego, alta de preços, queda do comércio, entre outros, e que abriu espaço para que as ideias neoliberais avançassem e influenciassem a opção de vários países pelo estabelecimento de políticas

monetaristas, que implicavam na redução dos gastos sociais, associada a reformas fiscais e das políticas de previdência, na lógica da privatização (BOSCHETTI, 2007).

Na tentativa de recuperação das receitas, o governo brasileiro adotou diversos mecanismos, muitos deles referentes à previdência, como a liberação do teto de contribuição para o empregador, aumento da alíquota de contribuição dos empregadores, empregados e autônomos e instituição de alíquotas progressivas de acordo com a faixa salarial, além da degradação do valor real dos benefícios que sofriam reajustes ínfimos diante da gritante inflação da época.

Somou-se a tal conjuntura, o processo de transição para a democracia, que abriu espaço às demandas sociais e econômicas da população brasileiras a fim de que fossem consideradas para a constituição de um novo regime. A previdência social brasileira só foi ampliada com a instituição da Seguridade social, a partir da Constituição Federal de 1988, o que será abordado no próximo capítulo.

### **O ATAQUE NEOLIBERAL ÀS CONQUISTAS CONSTITUCIONAIS DE 1988: PREVIDÊNCIA SOCIAL E CONTRARREFORMAS.**

#### **3.1 A Seguridade Social a partir da Constituição Federal de 1988**

É predominante na literatura referente à política social no Brasil, o destaque conferido à importância da introdução do conceito de Seguridade Social a partir da Constituição Federal de 1988. Resguardadas, é claro, as contradições que envolvem as diversas análises acerca do tema, a organização da proteção social no país por meio de um sistema inovador, que se destacava pela vocação de universalidade assumida por suas políticas é, consensualmente, um importante marco para a proteção social no país tal como a conhecemos atualmente.

A instituição da Seguridade Social Brasileira, com a Constituição Federal de 1988 trouxe consigo grandes avanços no que diz respeito aos direitos de cidadania garantidos pelas políticas sociais no país. Isso porque inovou ao promover a institucionalização do acesso da sociedade aos direitos de saúde, previdência e assistência social, com base em princípios como universalidade, uniformidade e equidade e no reconhecimento da garantia de tais direitos como obrigação do Estado.

Estado esse, cuja nova constituição definia como democrático e apresentava como responsável por garantir o “exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça” (BRASIL, 2006). Objetivo expresso dessa forma em seu preâmbulo e que a fez tornar-se conhecida como a “constituição-cidadã”.

A cidadania no Brasil chegava a um lugar até então desconhecido, a partir do reconhecimento dos direitos sob uma perspectiva inovadora: a cobertura do sistema previdenciário foi ampliada, alcançando especialmente os trabalhadores rurais, a quem os benefícios ainda eram inacessíveis; a Assistência Social foi reconhecida como política pública; foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS), que universalizou o acesso ao atendimento da política de saúde, dentre outras ações

que consolidaram a base de um sistema de proteção social com o qual os cidadãos brasileiros ainda não haviam podido contar.

O termo Seguridade Social tem origem anglo-saxônica. Sua primeira utilização foi registrada no documento que instituiu a previdência social americana, o *Social Security act*, publicado em 1935. Posteriormente, registra-se sua utilização no ano de 1942, no Relatório Beveridge, publicado na Inglaterra sob a intenção de “libertar” as pessoas da condição de pobreza. Esse documento influenciou o reconhecimento da Seguridade Social, por parte das nações Unidas, como um dos direitos fundamentais inscritos na Carta dos Direitos Humanos, publicada em 1948. E por fim, em 1952 passou a vigorar a Convenção nº102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), onde a Seguridade Social foi inscrita, de acordo com Delgado *et al.* (2009, p.22), sob a seguinte definição:

proteção que a sociedade proporciona a seus membros , mediante uma série de medidas públicas, contra as privações econômicas e sociais que, de outra maneira, derivariam do desaparecimento ou da forte redução de seus rendimentos em consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte, bem como da proteção em forma de assistência médica e de apoio a famílias com filhos.

É esta a definição que costuma conformar a Seguridade Social nos diversos países que ratificam a referida convenção, sendo que em cada um destes, a Seguridade Social vem tendo interpretações e configurações distintas. No caso do Brasil, como já visto, de acordo com a Constituição Federal vigente desde 1988, ela “compreende um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 2006 p. 127).

O reconhecimento constitucional desses direitos reflete a conquista dos vários movimentos sociais que, à época da constituinte responsável pelo texto em questão, pressionavam para que suas causas fossem contempladas e garantidas como direito. No entanto, é equivocado crer que tais movimentos eram homogêneos ou “empunhavam” as mesmas bandeiras.

O regime de ditadura militar sob o qual o país viveu os vinte e um anos anteriores à promulgação da nova constituição desrespeitou e feriu a garantia de

uma série de direitos já reconhecidos por constituições precedentes. Assim, a promulgação da Carta Magna de 1988 sacramentou o processo de redemocratização iniciado no Brasil a partir da década de 1970.

No que diz respeito às políticas sociais, sua existência no regime ditatorial era muito mais no sentido de adquirir apoio popular e legitimar o governo vigente. Entretanto, seu caráter marcadamente excludente acabou por mobilizar a sociedade civil, que passou a organizar-se em movimentos sociais dedicados a lutar pelo restabelecimento da democracia e cuja força incluiu na agenda a questão das políticas sociais, que deveriam ser reconfiguradas, a fim de que se caminhasse no sentido de garantir proteção social, na contramão da repressão vivenciada no contexto da ditadura.

Assim, não se pode ignorar o contexto em que surgiu a estruturação desse sistema de proteção, bem como o fato de que compunha, ainda, o rol de estratégias adotadas na tentativa de superar a crise vivida pelo capitalismo naquele momento. Como bem ressaltam Castro e Ribeiro (2009), a democracia no país era restabelecida e o sistema de políticas sociais em vigor era substituído por um novo, farto de avanços, num momento em que, no contexto mundial, a hegemonia do pensamento neoliberal impunha a diversos países subdesenvolvidos a primazia por um “*Estado mínimo*”. Dessa forma, diante de tal influência, várias ações da Constituição deram-se, também, no sentido de garantir que os cidadãos contribuíssem com o desenvolvimento econômico do país.

Para os autores

embora a Constituição promulgada tenha sido, ao final, menos avançada e progressista do que parecia ser em alguns momentos ao longo do processo, esta foi, efetivamente, a Constituição possível naquelas circunstâncias, reflexo de uma *vontade* constituinte que legislou sob a influência de um conjunto de forças heterogêneas e ideologicamente diversas e antagônicas (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 19).

Apesar disso, é incontestável o quanto se avançou no que diz respeito à proteção social brasileira. A Constituição de 1988 é, inevitavelmente, uma das maiores conquistas da cidadania no país, ainda que desde a promulgação do documento algumas ações necessárias ao sucesso dessa estratégia tenham sido, de certa forma, negligenciadas. Como, por exemplo, a integração da gestão das três

políticas sob a responsabilidade de um Ministério da Seguridade Social, o que até os dias de hoje não aconteceu.

Além de poucos avanços no sentido de se institucionalizar a Seguridade Social de forma a articular as políticas que a compõem, sabe-se que ela já surgiu num cenário onde a influência neoliberal começava a ocupar espaço e ameaçar as conquistas por ela representadas.

### **3.2 A influência neoliberal e a contrarreforma do Estado**

Observa-se que os ideais neoliberais encontram na efetivação dos direitos de cidadania garantidos pela política de Seguridade Social uma espécie de empecilho à sua concretização. Assim, esses direitos acabam sendo diminuídos pelo próprio Estado, que deveria garanti-los, diante da força do ideário em questão (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

No momento seguinte à promulgação da Constituição, houve diversas reações aos avanços por ela apresentados, observadas nas manobras políticas que visavam a obstruir a consumação dos novos direitos sociais. Um dos focos privilegiados dessa nova investida conservadora foi a Seguridade Social (IPEA, 2007). Destarte, cada uma das políticas componentes do recém instituído sistema de Seguridade Social brasileiro esteve vulnerável de uma maneira diferente à influência neoliberal, o que foi determinante para o desenvolvimento de cada uma dessas políticas a partir da década de 1970.

A investida neoliberal tentava fazer crer que a diminuição da responsabilidade do Estado em relação à proteção social seria um exemplo das “estratégias” necessárias à possibilidade de construção de um “novo projeto de modernidade”, que se fazia necessário (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Tais estratégias foram defendidas sob o desígnio de “reforma”, mas de fato impuseram diversos obstáculos, redirecionando as conquistas de 1988, rumo à restrição dos direitos alcançados e crescente desresponsabilização do Estado frente às demandas sociais. Diante disso, Behring (2003) trata como *contrarreforma* o processo que, a partir dos anos 1990, buscou reformatar o Estado brasileiro a fim de, passivamente, adaptá-lo à lógica do capital, por considerar que o termo reforma

na verdade está intrinsecamente relacionado à proposta social-democrata, devendo possuir um conteúdo redistributivo.

A partir da compreensão de que o termo reforma tem origem no movimento operário socialista, pressupondo a busca por melhores condições de trabalho a partir de estratégias revolucionárias, e que foi, mais tarde, recuperado pela social democracia como uma proposta relacionada à busca por condições de justiça social, a autora compreende que o processo observado no Brasil e defendido, por aqueles que o vêm projetando, como uma reforma necessária do Estado e, em especial, de sua administração pública, denota na realidade uma contrarreforma, que se concretiza na perda da soberania do Estado brasileiro; na ideia de que esse Estado não possui mecanismos de intervenção capazes de retomar a criação de empregos e o crescimento econômico, e na falta de ações concretas no sentido de se reverter a situação de injustiça social vivenciada no país.

A tentativa de adaptação do país à dinâmica do capitalismo contemporâneo, impõe à sociedade brasileira uma extrema vulnerabilidade ao contexto econômico externo, a desestruturação produtiva, a flexibilização nas relações de trabalho e a redução do Estado a funções mínimas de regulação, processos que caracterizam a contrarreforma do Estado e atendem às prerrogativas neoliberais (BEHRING, 2008).

Em toda a América Latina, especialmente nos anos 1990, pode-se observar um processo de contrarreformas caracterizado pela política econômica regressiva, que favorece o capital financeiro em detrimento do capital produtivo, privilegiando a política econômica e o pagamento da dívida com o FMI, em detrimento do investimento em políticas sociais. (BOSCHETTI, 2007).

A necessidade de ajuste fiscal como condição para a recuperação da crise econômica dos anos 1970 e 1980, era apresentada como a principal justificativa para o desenvolvimento do processo de contrarreforma do Estado, que no Brasil foi orientado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), formulado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado. A equipe que formulou o documento foi dirigida por Bresser Pereira, para quem o contexto da crise fiscal, vivida na década de 1980 e agravada pela crise da dívida externa e das práticas de populismo econômico passou a “exigir de forma imperiosa, a disciplina fiscal, a privatização e a liberalização do Estado” (BEHRING, 2008, p. 172).

Assim, naquele momento a agenda privilegiava o mercado financeiro, deixando de lado a garantia dos direitos sociais. Os argumentos neoliberais de necessidade de ajuste fiscal justificavam a desresponsabilização do Estado no que diz respeito às políticas sociais. As ações do Estado passam a pautar-se no que Behring e Boschetti (2007) chamam de trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais: descentralização, focalização e flexibilização. Para as autoras, tais processos cumprem o “programa de publicização” da contrarreforma do Estado e dão-se no sentido de transferir as responsabilidades do estado, restringir o acesso à proteção social e privatizar as políticas sociais. O que gera um processo de “dualidade discriminatória”, que distingue aqueles que podem pagar pelos serviços de proteção social daqueles que não podem, o que acaba por abrir espaço ao mercado, criando-se a possibilidade de lucro para o capital a partir da oferta de tais serviços.

Nesse sentido, mesmo os significativos ganhos observados no processo de desenvolvimento das políticas componentes da Seguridade Social, no caso do Brasil, podem fazer parte do jogo que atende aos interesses neoliberais que tanto influenciaram sua concepção. De lá pra cá, a tendência observada foi a constante busca por flexibilizar as receitas públicas a fim de redirecionar as políticas sociais, apresentadas como um obstáculo significativo ao equilíbrio orçamentário e ao ajuste fiscal (IPEA, 2007). Nesse sentido, percebe-se que as políticas componentes da Seguridade Social no Brasil têm atendido muito mais às demandas do capital, representado pelo pensamento neoliberal, a quem interessa que o Estado atue “como uma almofada amortecedora anticrise” (BOSCHETTI, 2007, p. 94).

São recorrentes as afirmações relacionadas ao suposto *déficit* da previdência, que seria provocado pelo envelhecimento da população. Com o constante crescimento da expectativa de vida, contraposto à queda da taxa de natalidade, é fácil fazer crer na possibilidade de crise no mercado de trabalho, bem como na insustentabilidade da previdência social, que passaria a atender um número cada vez maior de beneficiários, enquanto teria menos contribuintes.

Tal discurso utiliza-se de diversos “resultados” que apontam a previdência social do país como deficitária, o que aumenta a insegurança dos cidadãos em

relação a um sistema público de previdência, bem como os faz acreditar no risco de deixar sua proteção a cargo de um sistema tão “sensível” e prestes a falir.

Entretanto, as bases que sustentam essa argumentação contam com alguns elementos de fácil deterioração. Diversos autores como Boschetti (2003) e Denise Gentil (2007), entre outros, analisam alguns dados estatísticos que sem muita dificuldade revelam que é falaciosa a afirmação da existência de uma crise financeira do sistema previdenciário brasileiro.

Para Gentil (2007) o que tem sido tratado como *déficit* da previdência social trata, na realidade, do resultado de uma conta simples, que apenas deduz os benefícios previdenciários do RGPS das somas de contribuições ao INSS sobre as folhas de salários, e que deveria ser chamado de “saldo previdenciário negativo”. O equívoco da utilização desse cálculo para afirmar sobre a existência de uma crise na estrutura da previdência social brasileira reside no fato de que foi claramente prevista para ela, pela Constituição Federal de 1988, uma base de financiamento bem mais complexa.

Segundo o artigo 195 da CF de 88,

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

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

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

b) a receita ou faturamento;

c) o lucro;

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

III – sobre a receita de concursos e prognósticos (BRASIL, 2006, p. 113 e 114).

Dessa forma, recursos significativos, advindos de contribuições tais como: a Contribuição para o financiamento da Seguridade Social – Cofins, a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos

de Natureza Financeira – CPMF<sup>8</sup>, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e a receita de concursos de prognóstico não são utilizados exclusivamente para financiar a Seguridade Social e são aplicados em outras ações e políticas.

Para a autora, a exclusão dessas receitas nesse cálculo implica num resultado que fere os princípios constitucionais. Ela garante que caso sejam computadas todas as fontes de recursos destinados ao financiamento da previdência, seguindo os preceitos da Constituição Federal, e deduzidas todas as despesas possíveis, o resultado será superavitário, o que se chama de *superávit operacional*. Ela demonstra os resultados alcançados pelo RGPS nos últimos anos, comparando o resultado previdenciário (simples subtração de benefícios do total da arrecadação líquida) com o saldo operacional (cálculo que leva em consideração os recebimentos e os pagamentos relativos à previdência), conforme pode se observar na tabela a seguir.

Tabela 01:

**Regime Geral de Previdência Social**  
**Resultado previdenciário e saldo operacional – 2000/2006**  
(valor corrente em mil reais)

<b>Ano</b>	<b>Resultado Previdenciário (arrecadação líquida – benefícios)</b>	<b>Saldo Operacional (recebimentos – pagamentos)</b>
<b>2000</b>	- 10.071.944	710.866
<b>2001</b>	- 12.836.217	121.241
<b>2002</b>	-16.998.979	2.968.976
<b>2003</b>	- 26.404.655	- 1.131.997
<b>2004</b>	-31.985.381	8.258.983
<b>2005</b>	- 37.576.033	921.046
<b>2006</b>	- 42.065.104	1.246.153

Fonte: (GENTIL, 2007, p.30)

<sup>8</sup> Que acabou sendo extinta em 2008.

De acordo com Gentil (2007), a metodologia que tem sido utilizada na avaliação do desempenho financeiro da Previdência é enviesada e baseada em argumentos que dissociam da análise de um sistema integrado de Seguridade Social, composto pelas políticas de saúde, assistência e previdência social e afiançado por um financiamento que conta com uma sólida e diversificada base de arrecadação, o que ela considera como um dos maiores avanços inscritos na carta constitucional em vigência, no que diz respeito a direitos sociais.

A autora coloca que a previsão constitucional de uma variedade de fontes de receita foi uma conquista valiosa porque caso o financiamento da previdência dependesse exclusivamente da folha de salários, a política estaria vulnerável às movimentações referentes ao desemprego, rendimento dos salários e vínculo formal de trabalho. Já contando com a tributação sobre faturamento e lucro, encontram maior estabilidade.

Essa diversificação também é importante no sentido de compensar a arrecadação daqueles setores do mercado de dispensaram a mão de obra humana, substituindo-as por tecnologias que suprem sua necessidade. Mesmo com o potencial de geração de empregos reduzido, o financiamento dos direitos sociais universais está assegurado pela contribuição de toda a sociedade.

Nesse sentido, percebe-se que a exclusão de uma série de fontes de financiamento desse cálculo dá-se no sentido de provocar a perda do entendimento do conceito de Seguridade Social tal como institucionalizado pela Constituição Federal de 1988, na busca de camuflar a evidente “auto-suficiência financeira do sistema” (GENTIL, 2007).

Outro fator que interfere no cálculo do resultado financeiro da previdência e que vem sendo uma das principais ações dos últimos governos no sentido de priorizar a política fiscal é a Desvinculação de Recursos da União – DRU. Esse mecanismo garante a desvinculação de 20% da arrecadação dos impostos e contribuições sociais a fim de que seja garantido o superávit primário, através da transferência de recursos do orçamento da Seguridade Social para o orçamento fiscal (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). A DRU é considerada por Salvador e Boschetti (2006) como a peça chave na estratégia da política fiscal, que visa à composição do *superávit* primário e para isso arranca do orçamento da Seguridade

Social, parte de seus recursos, num processo que os autores chamam de “perversa e poderosa alquimia” (2006, p. 50) que, além disso, garante o pagamento dos juros da dívida.

Todo esse processo vem confundindo a sociedade e legitimando, diante dela, os discursos que defendem a necessidade de realização de contrarreformas, em especial na Previdência Social. Diante desse contexto, já observamos diversos processos de mudanças na previdência social brasileira, que acabaram por implicar de maneira negativa no mercado de trabalho do país (SALVADOR, 2003).

Cabe ressaltar que tais modificações

ocorrem no contexto da adesão ao neoliberal voltado à recuperação ou reafirmação dos fundamentos da economia capitalista sob hegemonia da fração financeira do capital, sendo o Estado sujeito e objeto da reforma. A ênfase no equilíbrio orçamentário da seguridade, e do próprio Estado, não descuida – ao contrário, privilegia – da criação de condições para a restauração das relações econômicas de modo a onerar o trabalho e desonerar o capital (SILVA, 2007 p. 191).

Para Ana Elizabete Mota (2000), a hegemonia do pensamento neoliberal formou no Brasil o que ela chama de Cultura da Crise, que seria a socialização da visão de mundo da classe burguesa, firmada em seus valores, conceitos e práticas. Essa cultura seria responsável por criar um clima de insegurança entre os trabalhadores brasileiros, a partir da ideia de impotência do Estado diante dos movimentos do capital.

A autora baseia-se na hipótese de que os discursos e práticas tanto da burguesia quanto da classe trabalhadora são marcados pela tensão entre ofensiva capitalista e a ação do proletariado. Nota-se que existe uma busca da burguesia por tornar-se, além de classe dominante, uma classe hegemônica. Assim, a conjuntura de crise do capital é utilizada pela burguesia como objeto de socialização de suas concepções sobre a sociedade.

Neste sentido, os trabalhadores são convencidos de que suas exigências sociais, econômicas e políticas são incorporadas ao pensamento neoliberal, como estratégia para que o ideário consiga aquiescência popular. Isso porque o início da hegemonia do pensamento neoliberal deu-se em um contexto de forte organização e

mobilização dos trabalhadores brasileiros, que estabeleciam suas reivindicações levando em consideração as condições socioeconômicas e políticas consequentes do regime ditatorial. O que conferiu a essa mobilização um caráter *anticapitalista*, instituindo uma “cultura política das classes trabalhadoras” (MOTA, 2000). Cultura à qual a hegemonia neoliberal tem conseguido sobrepor a cultura da crise.

Uma das expressões desse movimento foi a influência do discurso empresarial, representado na época pela União Brasileira dos Empresários (UBE), na Assembléia Constituinte. Tal influência possibilitou à economia de mercado ser tomada como opção, o que se expressa, no texto constitucional, pelo reordenamento dos setores público e privado, no qual o segundo alcança uma maior autonomia.

Destacam-se como consequência da cultura da crise as mudanças realizadas no sistema de Seguridade Social brasileiro, especialmente na previdência social, pouco após sua conformação a partir do texto constitucional de 1988. Tais mudanças compunham a agenda das reformas neoliberais que foram concretizadas sob o argumento de enfretamento da crise econômica.

O “ataque” à Seguridade Social baseia-se especialmente na defesa de que a crise econômica surge como uma das implicações da crise nesse sistema, provocada especialmente pela articulação entre políticas contributivas e distributivas. Difunde-se a ideia de que o orçamento da previdência social é prejudicado pelas políticas de assistência social e saúde, o que causa nos trabalhadores a impressão de que os contribuintes da previdência social, tratada neste sentido apenas como seguro custeiam os serviços referentes às outras duas políticas.

É neste sentido que Mota (2000) defende que é constituída a figura do cidadão-consumidor. O pensamento neoliberal consegue impor-se de forma que a proteção previdenciária seja compreendida como mercadoria acessível àqueles que podem pagar por ela. Enquanto as políticas redistributivas de saúde e assistência social são afiançadas pelo Estado, garantindo o acesso aos serviços referentes a elas àqueles a quem a autora chama de cidadão-pobre.

Cabe ressaltar, ainda, que a concretização das contrarreformas na Seguridade Social brasileira foram determinantemente influenciadas por recomendações de organismos internacionais, representantes do grande capital. lamamoto lembra que o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, publicado pelo

Banco Mundial em 2006, deixa explícito que a meta é a equidade, em detrimento da igualdade. São priorizadas situações de igualdade de oportunidade, de forma que as liberdades individuais e, especialmente, o papel do mercado na alocação de recursos sejam respeitados. Sendo que se parte da ideia de que a ação do Estado deve se dar no sentido de ampliar o conjunto de oportunidades para aqueles menos favorecidos e com menos oportunidades, de forma que aos demais, tais oportunidades podem ser acessadas por meio do mercado.

Tais estratégias concretizam-se no sentido de garantir ao capital a possibilidade de apropriar-se dos espaços até então ocupados pela política social. Percebe-se que outras organizações representantes do grande capital além do Banco Mundial vêm se posicionando de maneira a reivindicar e legitimar tal possibilidade.

A política de previdência social vem sendo alvo prioritário de tais investidas, sendo que no Brasil as contrarreformas sofridas por essa política têm clara influência das recomendações impostas pelas organizações representantes do capital.

Nesse sentido, o Fundo Monetário Internacional e a Organização para a Cooperação e o desenvolvimento econômicos também produziram documentos argumentando a “necessidade” de modificações no sistema previdenciário que também influenciaram as contrarreformas realizadas.

Tal influência reflete a hegemonia do pensamento neoliberal e sua influência sobre as ações do Estado que vem redirecionando as políticas sociais no sentido de garantir uma proteção mínima àqueles com menores oportunidades, enquanto o mercado ganha um espaço cada vez maior no que diz respeito aos serviços atinentes a essas políticas oferecidos por aqueles que têm oportunidade de acessá-lo.

Para Sara Granemann (2006), apesar de os argumentos do Banco Mundial, que apresentam objeções às políticas de previdência social, basearem-se na reivindicação de ‘igualdade social’ e na supressão da ‘desigualdade’,

tal desigualdade não é resultante da existência de classes sociais com interesses antagônicos, mas aquela diluída no senso comum dos conceitos de algibeira dos ricos versus pobres, idosos versus jovens, idosos versus crianças, previdência versus saúde, previdência versus infraestrutura da previdência versus educação, como se as contradições sociais pudessem ser resumidas no âmbito

dos mesmos problemas postos nestas oposições binárias. Pode-se depreender da leitura do relatório, quem são os ricos para o banco, são os assalariados melhor colocados no mercado de trabalho, quase sempre, mas não exclusivamente, os trabalhadores do Estado e nunca os proprietários dos meios de produção (GRANEMANN, 2006, p. 115).

No Brasil, destacam-se as contrarreformas realizadas na previdência social, que ratificam essa constatação e têm ampliado a atuação do mercado na garantia de proteção previdenciária, fazendo dela uma mercadoria disponível ao “cidadão-consumidor”.

### ***3.3 A previdência social a partir da Constituição Federal de 1988.***

A inclusão da previdência social como política da Seguridade Social instituída no país com a promulgação da Constituição Federal de 1988 deu-se em um contexto de tentativa de redemocratização, após um longo período de ditadura militar, e diante do agravamento da crise capitalista.

Havia, após mais de duas décadas de ditadura militar, uma enorme “dívida social”, a qual a Constituição de 88 tinha por objetivo resgatar, por meio da garantia de direitos básicos de cidadania. Por conseguinte, pela primeira vez o Brasil vivencia o reconhecimento universal desses direitos, que anteriormente estavam necessariamente condicionados a algum “requisito”, como o pertencimento a alguma categoria profissional, no caso do direito à proteção previdenciária, por exemplo.

Os princípios que segundo o texto constitucional devem balizar a política de Seguridade Social refletem o reconhecimento da proteção social como direito de cidadania, ao garantir a universalização de sua cobertura e atendimento. Os benefícios e serviços, cuja prestação antes sofria diferenciação entre as clientela urbana e rural devido à supostas diferenciação na contribuição, passam a ser uniformes e equivalentes, o que faz sobressair o caráter de direito ao aspecto de contraprestação. O que também acontece ao se prezar pela seletividade e distributividade nessa prestação. A irredutibilidade no valor das prestações assegura ao usuário do sistema a proteção que ele se propõe a oferecer.

Tais princípios responsabilizam, ainda e devidamente, todos os responsáveis pelo financiamento do sistema, que deve contar com uma base

diversificada, cujos componentes participem de forma equânime do custeio e a quem a responsabilidade pela participação na gestão também é estendida.

No que diz respeito à previdência social, os avanços trazidos pelos princípios norteadores do sistema de Seguridade Social são indiscutíveis. De uma vez por todas a previdência rompe com a segmentação que a restringia a determinadas categorias de trabalhadores e passa a ser reconhecidamente um direito universal de cidadania, garantido sob a condicionalidade principal da contribuição prévia.

Apesar de não haver um conjunto único de regras previdenciárias, todos os trabalhadores brasileiros devem, obrigatoriamente, estar protegidos pela previdência social, sendo diferenciados a partir do seu vínculo de trabalho: os servidores públicos das três esferas de governo e submetidos ao Regime Jurídico Único devem estar filiados a Regimes Próprios de Previdência Social, enquanto os trabalhadores do setor privado, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) são filiados ao Regime Geral de Previdência Social.

A previdência privada era, de fato, contemplada no texto constitucional original, mas por um único parágrafo que previa a manutenção de um seguro coletivo de responsabilidade da previdência social, com caráter complementar e facultativo e cuja natureza privada seria identificada em seu custeio, que se daria por contribuições adicionais. Conforme será discutido mais a frente, uma série de Emendas Constitucionais foi modificando a importância destinada pela Carta Magna à previdência privada, o que abriu espaço ao seu significativo crescimento, que é objeto do presente estudo.

Dessa forma, a Previdência Social brasileira está, hoje, dividida entre a Previdência Social Básica – composta pelo regime geral e pelos regimes próprios de previdência, e a Previdência Privada, conforme classificação do próprio Ministério ao qual cabe sua gestão. Os regimes são diferenciados conforme se segue:

### ***O Regime Geral de Previdência Social***

De acordo com o MPS, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é o regime previdenciário que alcança a maior parte dos trabalhadores brasileiros. Esse regime cobre os trabalhadores assalariados urbanos, autônomos, domésticos e rurais. É o regime de previdência que cabe aos trabalhadores regidos pela CLT

(consolidação das leis do trabalho) sendo eles pertencentes à iniciativa privada, ou servidores públicos de empresas estatais (BRASIL – MPS, 2007), além dos trabalhadores rurais organizados em regime de Economia Familiar, dos que trabalham por conta própria e dos contribuintes avulsos (IPEA, 2007).

A contribuição para o Regime Geral, que tem caráter nacional e público, é obrigatória e seus benefícios têm definidos os valores máximo e mínimo. O reajuste dos benefícios é baseado no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Sua gestão fica a cargo do INSS – Instituto Nacional do Seguro Social (BRASIL – MPS, 2007).

A base de financiamento diversificada, conforme previsto pela CF de 88 deve ser composta por contribuições de empregados, empregadores, provenientes dos rendimentos do trabalho e da receita de concursos e prognósticos.

No que tange à organização, os sistemas de seguro previdenciário pelo mundo são classificados como de: **repartição simples**, onde os contribuintes atuais custeiam os benefícios dos aposentados de hoje e, quando passarem à categoria de beneficiários, terão seus benefícios garantidos pela contribuição dos contribuintes de então. É também chamado de “solidariedade entre gerações” (Dupuis, 1994, p. 11 apud BOSCHETTI, 2007); **capitalização**, que baseia-se na idéia de poupança individual: as contribuições individuais de cada segurado são acumuladas numa conta específica ao longo da vida do trabalhador, que receberá de volta, em forma de benefício, o montante que contribuiu para o sistema, acrescido dos rendimentos do capital; **misto**, onde existe um teto determinado para os benefícios organizado conforme as regras da repartição. E para os trabalhadores que recebem acima desse teto, há uma previdência complementar, em forma de capitalização, obrigatória; e de **capitalização escritural**, onde os ativos financiam os inativos (como na repartição simples), entretanto, os benefícios de cada indivíduo é baseado em suas próprias contribuições (como nos sistemas de capitalização) (BRASIL–MPAS, 2001).

A respeito da organização do sistema previdenciário brasileiro, ele é definido pelo MPS como de *repartição simples puro*. Entretanto, as mudanças nas regras para o cálculo dos benefícios, como a introdução do fator previdenciário, vêm introduzindo os princípios da *capitalização escritural* (BRASIL–MPAS, 2001).

No que diz respeito aos segurados, destaca-se a ampliação da cobertura previdenciária a partir da Constituição Federal de 88, com a criação do segurado especial (trabalhador rural), que vivendo sob o regime de economia familiar, é dispensado de uma contribuição obrigatória, bastando que comprove sua inserção nesse tipo de economia. Mesmo produzindo fora do regime assalariado, o segurado especial, que acaba contribuindo financeiramente apenas vendendo sua produção excedente, tem acesso à previdência por um critério relacionado à cidadania, aplicando-se o princípio da universalidade (IPEA, 2007).

Além dos segurados especiais, que produzem em regime de economia familiar, a previdência social no Brasil assegura sua proteção às categorias *Segurados Obrigatórios e Segurados Facultativos*.

Os segurados facultativos são aqueles maiores de 16 anos, que não exercem atividade profissional, não possuem renda própria, mas optam por contribuir para a previdência. Já os segurados obrigatórios são os trabalhadores urbanos ou rurais, que exerçam qualquer atividade remunerada, independente do vínculo empregatício, e subdividem-se entre:

- *Empregados*: trabalhadores remunerados por empresas urbanas ou rurais em contrapartida dos serviços que prestam não eventualmente. Podem ser trabalhadores com carteira assinada, trabalhadores temporários, diretores-empregados, prestadores de serviços a órgãos públicos, e detentores de mandato eletivo, entre outros.
- *Empregados Domésticos*: trabalhadores que prestam serviços na casa de outra pessoa ou família.
- *Trabalhador Avulso*: trabalhador que presta serviços a empresas, mas cuja contratação está a cargo de sindicatos ou órgãos gestores de mão-de-obra.
- *Contribuinte Individual*: aquele que trabalha por conta própria (autônomo) e quem presta serviços eventuais a empresas, sem que haja vínculo empregatício. Inserem-se nessa categoria, também, os empregadores e os trabalhadores que mesmo sem carteira assinada contribuem para a previdência.
- *Segurado Especial*: trabalhador que produz em regime de economia familiar.

O plano de benefícios oferecidos pela Previdência Social protege, além do segurado, sua família. Seus dependentes usufruem dos benefícios direta ou

indiretamente. São considerados dependentes aqueles que dependem economicamente do segurado. Podem ser considerados dependentes: o cônjuge, o companheiro e os filhos (menores de 21 anos não emancipados, ou inválidos), separados em um grupo; os pais, formando um segundo grupo; e, por fim, os irmãos, atendendo aos mesmos critérios dos filhos, constituindo um terceiro grupo (BRASIL–MPAS, 2001).

No que diz respeito às modalidades de benefícios, a previdência social oferece atualmente 10 tipos diferentes, sendo eles:

- *Aposentadoria por idade*, concedida aos trabalhadores urbanos após os 65 anos (para homens) e 60 anos (para mulheres) Aos trabalhadores rurais, o benefício condiciona cinco anos a menos: aos 60 anos, homens, e aos 55 anos, mulheres.
- *Aposentadoria por invalidez*, concedida aos trabalhadores que, por motivo de doença ou acidente, forem considerados incapacitados para exercer suas atividades ou outro tipo de serviço que lhes garanta o sustento, pela perícia médica da Previdência Social. O beneficiário é submetido a perícia médica a cada dois anos.
- *Aposentadoria por tempo de contribuição*, O acesso à aposentadoria integral, exige pelo menos 35 anos de contribuição para homens 30 anos para mulheres. Para requerer a aposentadoria proporcional, o trabalhador tem que combinar dois requisitos: tempo de contribuição e a idade mínima.
- *Aposentadoria Especial*, concedida ao segurado que tenha trabalhado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física. O acesso a esse benefício exige, além da comprovação do tempo de trabalho, comprovação das condições prejudiciais pelo período exigido para a concessão do benefício, que pode ser 15, 20 ou 25 anos.
- *Auxílio Doença*. Benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar por mais de 15 dias consecutivos, em decorrência de doença ou acidente.
- *Auxílio Acidente*. Benefício pago ao trabalhador que após sofrer um acidente, venha a ter seqüelas que reduzam sua capacidade de trabalho. Esse benefício, por possuir caráter indenizatório, pode ser acumulado com outros, exceto

aposentadoria. O benefício deixa de ser pago quando o trabalhador se aposenta.

- *Auxílio-reclusão*, concedido aos dependentes do segurado de baixa renda que por qualquer motivo venha a ser preso, durante todo o período da reclusão. O benefício será pago se o trabalhador não estiver recebendo salário da empresa, auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço.
- *Pensão por morte*. Benefício concedido à família do trabalhador em razão de sua morte.
- *Salário Maternidade*, concedido às trabalhadoras que contribuem para a Previdência Social durante os 120 dias em que ficam afastadas do emprego por causa do parto. Pode ser concedido também às mães adotivas.
- *Salário-família*, concedido a trabalhadores com salário mensal de até R\$ R\$ 676,27, com o intuito de auxiliar no sustento dos filhos que tenham até 14 anos incompletos ou inválidos. Entretanto, é restrito aos trabalhadores empregados e os avulsos, sendo que empregados domésticos, contribuintes individuais, segurados especiais e facultativos não podem ter acesso a esse benefício.

### ***O Regime Próprio de Previdência Social***

Segundo o MPS, os servidores públicos podem ser divididos em três categorias: empregados públicos, servidores temporários e servidores de cargo efetivo. Os dois primeiros grupos, como visto anteriormente, estão submetidos ao regime geral, já os servidores titulares de cargo efetivo submetem-se a sistemas específicos, denominados Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS's), que podem ser da União, dos estados, municípios, ou do Distrito Federal (BRASIL–MPAS, 2001).

Os servidores filiados ao RPPS recebem sua aposentadoria diretamente do Estado. Dessa forma, quando se aposenta ele continua sendo servidor, o que muda é a sua condição: de ativo ele passa a inativo (BRASIL–MPS, 2007).

No caso de a entidade federativa não ter instituído seu RPPS, seus servidores, mesmo que de cargo efetivo, serão filiados ao Regime Geral de Previdência Social (BRASIL–MPAS, 2001).

As fontes que custeiam o regime próprio são: as contribuições do órgão estatal; as contribuições dos servidores ativos, inativos e de pensionistas; a compensação previdenciária ou financeira; e por fim, o fundo previdenciário. Esses recursos destinam-se ao pagamento dos benefícios previdenciários e ao custeio das despesas administrativas do regime próprio (BRASIL–MPS, 2007).

De acordo com o próprio MPS (2001) a existência de um regime próprio para os servidores públicos é justificada pela “natureza particular do trabalho desses indivíduos”, sendo prática recorrente em vários países no mundo.

### ***A Previdência Complementar.***

A partir da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, a Constituição Federal passa a dispor, em seu artigo 202, sobre o regime de previdência privada, que seria um mecanismo complementar de proteção aos trabalhadores. Constituindo-se em um sistema facultativo, privado, organizado de forma autônoma ao RGPS e regulado por lei complementar específica (BRASIL, 2006; BRASIL/MPAS, 2001; MARTINS, 2005).

Segundo o Ministério da Previdência (2001), seu objetivo é, basicamente, possibilitar àqueles que recebem remuneração superior ao teto previdenciário a manutenção do padrão de rendimento e até mesmo substituir totalmente sua renda em caso de impossibilidade para o trabalho.

As entidades de previdência complementar podem ser classificadas em: entidades fechadas e entidades abertas de previdência. As primeiras cobrem um grupo específico de trabalhadores vinculados a uma determinada empresa ou grupo de empresas (patrocinadoras). Já as segundas encontram-se disponíveis àqueles que desejem e possuam condição de acessá-las (SILVA, 1997; BRASIL/MPAS, 2001; MARTINS, 2005).

As entidades fechadas, chamadas de “fundo de pensão”, são estruturadas sob forma de fundação ou sociedade civil e visam à cobertura de um grupo específico, geralmente de trabalhadores de uma mesma empresa ou grupo econômico. Teoricamente, essas entidades não visam a fins lucrativos e alcançam os trabalhadores filiados ao RGPS, possibilitando a eles uma aposentadoria que garanta o mesmo padrão de consumo estabelecido durante o período de

contribuição (BRASIL/MPAS, 2001; MARTINS, 2005). Essas entidades são financiadas pelas contribuições das empresas e dos empregados (SILVA, 1997).

Já as entidades abertas assumidamente perseguem fins lucrativos e estão à disposição de qualquer trabalhador que deseje complementar o benefício recebido através da previdência social básica (RGPS ou RPPS). Seu financiamento dá-se a partir das contribuições mensais dos participantes que compraram seus planos individualmente. Trata-se de uma espécie de poupança, cujos valores podem variar a cada entidade e de acordo com as opções do usuário. Essas entidades podem ser companhias seguradoras ou sociedades anônimas de previdência.

Enfim, a diferenciação entre os regimes que compõem a estrutura da previdência social brasileira não se dá apenas a partir da natureza do trabalho realizado pelos segurados, como é o caso de um regime próprio destinado a cobrir os servidores do Estado, mas também, e principalmente, pela renda percebida por este segurado, que é o que o permite acessar o regime que mais vantagens oferece, uma vez que o regime geral e os regimes próprios vêm, a cada dia, sendo mais aproximados, como veremos mais a frente.

### **3.4 A lógica do seguro sobreposta ao caráter da proteção**

Vale salientar que independente da modalidade ou do regime que a garante, a proteção previdenciária é restrita àqueles que têm condições de contribuir anteriormente ao evento que caracteriza a necessidade de acesso a ela. Desde seu surgimento a previdência social brasileira tem nítida influência do modelo bismarckiano, que define um vínculo contributivo para o acesso aos benefícios previdenciários. Assim, apenas têm direito à cobertura dos riscos sociais, aqueles que contribuem financeiramente (IPEA, 2007). O que faz com que o trabalho seja elemento necessário à inclusão na previdência (BOSCHETTI, 2003).

O próprio Ministério da Previdência Social descreve a política como sinônimo de seguro social: um seguro que garante renda ao trabalhador e sua família mediante situações em que estejam expostos a riscos sociais (BRASIL/MPAS, 2001).

O acesso à previdência social pressupõe, além de contribuição prévia, um vínculo de trabalho, ou seja, a condição de assalariado. A grande questão é que, no Brasil, não se consolidou uma sociedade salarial, diferentemente dos países europeus, cuja experiência influenciou a construção do sistema previdenciário brasileiro (BOSCHETTI, 2006). Ainda assim, a intervenção do Estado no que diz respeito às demandas sociais relacionadas à proteção previdenciária deu-se considerando, prioritariamente, as relações salariais.

Essa era uma característica marcante das políticas sociais em geral no país até a Constituição de 1988, cuja promulgação, alguns consideram, marca uma mudança iniciada a partir dos anos 1970, quando a cidadania passa a ser principal referência aos direitos sociais, em detrimento do trabalho.

Contudo, o trabalho permaneceu como principal referência especificamente no que diz respeito ao direito à previdência social. E para alguns autores, a determinação da existência de uma relação salarial como base para a concretização da cidadania, por meio do acesso a direitos, é causadora de desigualdade social. Assim avalia Wanderley Guilherme dos Santos (1987), ao conceituar como “cidadania regulada” a restrição dessa condição àqueles que exercem determinada profissão, não bastando ser membro da comunidade para ser considerado cidadão.

Nessa perspectiva, são vários os membros da sociedade impossibilitados de acessar essa proteção. Para Boschetti (2008, p. 88)

em um país onde o trabalho, sobretudo o trabalho assalariado, não se transformou em fator de integração nacional e onde as atividades precárias e informais proliferam, os direitos restritos às atividades salariais são considerados fonte de desigualdade, de exclusão social e de privilégios corporativistas.

Garantir proteção social por meio de seguros permite ao Estado intervir na questão social amenizando alguns conflitos relativos ao mundo do trabalho sem, contudo, abolir a propriedade privada ou modificar as relações de produção capitalista.

De acordo com Salvador (2003) a lógica do seguro “regendo” a previdência social foi uma forma bastante conveniente encontrada pelo capitalismo para garantir um mínimo de segurança aos trabalhadores que dispõem apenas da própria força de trabalho para a sobrevivência sem, contudo, questionar a alienação dos meios de

produção garantindo, assim, a reprodução da força de trabalho, especialmente em momentos em que essa reprodução se encontra em risco em decorrência de fatores como velhice, invalidez, desemprego, doenças, entre outros.

Isso reflete na previsão constitucional, encontrada no mesmo texto que eleva a previdência social ao patamar de direito universal componente de um sistema de proteção social, da existência de um regime complementar privado que contemple a necessidade daqueles cuja proteção oferecida pela previdência social básica não é suficiente e que, assim, têm condições de acessar a proteção previdenciária como qualquer outra mercadoria.

Pouco tempo após a constitucionalização do direito previdenciário universal, como mostrado anteriormente, o país viu surgir uma série de propostas no sentido de “repensar” o modelo então vigente, sob argumentos diversos que apontavam a insustentabilidade desse. Tais propostas refletiram nas reformas sofridas pela previdência social, nas quais se nota um espaço privilegiado destinado à previdência complementar e uma preferência por deixar a cargo do mercado a responsabilidade sobre o acesso a esse serviço que, nesse caso, vai perdendo o caráter de direito.

Apesar de continuar havendo previsão constitucional a respeito do direito à proteção previdenciária e de, ao menos formalmente, esse direito permanecer universal, as reformas sofridas pela Constituição denotam um redimensionamento do Estado enquanto responsável por tal proteção. É como se essa função fosse compartilhada com o mercado, cuja força faz com que a lógica do seguro prevaleça ao se tratar de previdência social.

### **3.5 As contrarreformas na previdência social**

A Carta Constitucional de 1988 previa todo um conjunto de ações destinadas a possibilitar e expandir o alcance das políticas componentes da Seguridade Social, através da garantia de financiamento e gestão capazes de assegurar a proteção, da forma que se propunha: universal, distributiva e democrática.

Mas previa, também, a possibilidade de revisão e modificação de seu texto por decisão de maioria simples. Por conta do período revisional, foi criada uma comissão especial para estudar o sistema previdenciário, à qual coube a indicação

de propostas para discussão a partir de seu diagnóstico situacional. Do trabalho dessa comissão nasceu um relatório<sup>9</sup> que apesar de não ter tido suas indicações prontamente implementadas, influenciou o discurso e a atenção de governos posteriores em relação à previdência social.

O diagnóstico elaborado pela referida comissão deu conta de que uma soma de três crises afetava a previdência social no país. Sendo essas crises: circunstancial, gerencial e estrutural. De acordo com o relatório, a recessão econômica vivenciada pelo país viria provocando a crise circunstancial. Já a crise estrutural teria estreita relação com a ausência de uma diferenciação mais clara entre previdência e Seguridade Social, que, assim, se fazia necessária. O relatório indicava, ainda, a necessidade de vinculação das fontes de financiamento e de algumas alterações nos planos de benefícios previdenciários (RANGEL *et al.*, 2009).

Para Silva (1997), esse foi o primeiro exemplo de ataque frontal à Previdência Social. O objetivo da comissão seria fornecer respostas à opinião pública, onde repercutiriam fortemente alguns “escândalos” envolvendo essa política. Naquele momento houve, ainda, uma tentativa de reforma constitucional que, diante da reação da sociedade civil, especialmente do movimento organizado de trabalhadores, não conseguiu se materializar (SILVA, 1997).

A autora relata que num contexto de constantes discussões sobre a reforma do sistema previdenciário, as diversas propostas apresentadas à sociedade podem ser divididas entre: as oferecidas pela Comissão Especial do Congresso, Instituto Liberal, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Força Sindical e Ministério do Trabalho e Previdência Social e aquelas projetadas por segmentos como a Associação Nacional dos Fiscais da Previdência Social (ANFIP) e Central Única dos Trabalhadores (CUT) denominadas: “Pontos em defesa da Previdência Social”. O primeiro grupo de propostas estava relacionado a uma diminuição do sistema de previdência público, através de uma redução dos benefícios e de seus valores e da expansão do sistema Complementar Privado. Já as segundas, opunham-se às privatizações, posicionando-se pela manutenção e melhoria do sistema público a partir de sua ampliação e democratização e do ataque direto a

---

<sup>9</sup> Este documento ficou conhecido como “Relatório Antônio Brito”, em função do nome do deputado que assumiu o cargo de relator da comissão que o produziu.

problemas como a sonegação, o mau gerenciamento, a precarização dos serviços, os desvios de verbas, dentre outros.

Segundo Silva (1997), o governo, naquele período, lançou mão de mecanismos que redimensionavam o Estado, supervalorizando o mercado e abrindo-se ao neoliberalismo. Contudo, a expansão desse ideário não se deu com a mesma rapidez observada em outros países do Cone Sul, devido à reação da sociedade civil, em especial dos movimentos sociais, que se fortaleceram durante episódios como o impeachment de Collor, a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do Orçamento e a conseqüente cassação de mandatos de parlamentares, entre outros.

O período de revisão, previsto para ocorrer cinco anos após a promulgação da Constituição, aconteceu num delicado momento para a política e para a economia do país. Um presidente acabara de ser derrubado<sup>10</sup> e o novo governo empreendia diversas tentativas de recuperar a economia, que se encontrava fragilizada. Dentre tais tentativas, figuravam propostas diversas de reformas que contemplavam, entre outras, a Seguridade Social. Contudo, o movimento social organizado, nesse caso, por sindicatos e associações de aposentados e pensionistas, impôs resistência a tais propostas e conseguiu “segurar” a reforma.

A resistência de grupos organizados da sociedade civil e a posição favorável dos setores do campo democrático e popular foram determinantes para que se pudesse barrar mais uma tentativa de privatização e desmantelamento das conquistas alcançadas na Carta Constitucional, que se deu em 1994.

Nesse período, as discussões relativas à “reforma” do Estado envolvendo a Previdência Social voltaram à tona. Uma nova Comissão especial foi organizada e apresentou como resultado de seus trabalhos uma proposta de substituição do capítulo da Seguridade e dos outros dispositivos constitucionais relativos a ela. Esse substitutivo propunha a instituição de um regime geral de previdência unificado, que atendesse, indistintamente, a todos os trabalhadores e previsse um teto máximo para o valor das contribuições e dos benefícios. Para aqueles que desejassem ultrapassar esse teto, haveria um regime complementar paralelo. Mas a grande

---

<sup>10</sup> Diante de forte mobilização popular pela impugnação de seu mandato, o presidente Fernando Collor de Melo, em 1992, renunciou ao cargo na tentativa de não perder seus direitos políticos.

novidade e, ousadia consistiu na proposta direta de “*Desconstitucionalização da Seguridade Social*” (SILVA, 1997).

Essa proposta significaria um grande golpe para os trabalhadores, uma vez que não mais garantidos pela constituição sob a égide da Seguridade Social, seus direitos estariam vulneráveis à “fragilidade” das leis complementares ou ordinárias, que são facilmente modificadas, diferentemente dos dispositivos constitucionais.

Esses são exemplos de resistência da sociedade diante de algumas tentativas de privatização de serviços da previdência social brasileira, sob o pretexto de reformas “necessárias” diante de um contexto de crescentes problemas na estruturação, gestão e, especialmente, financiamento dessa política.

A oposição de determinados setores da sociedade às tentativas constantes por parte de diversos governos de empreender contrarreformas de orientação neoliberal na previdência social brasileira, no entanto, não conseguiu impedir definitivamente que essas se realizassem.

A Seguridade Social mal havia sido inserida na Constituição Federal e já passava a ser alvejada como responsável por uma série de problemas econômicos, cuja resolução justificaria a necessidade das reformas. No âmbito da Seguridade Social, a política de previdência social acabou merecendo especial atenção.

Baseados em argumentos como a situação causada pelo aumento da expectativa de vida em contraponto com a baixa natalidade, aumentando o envelhecimento da população, os defensores da necessidade de “reforma” da previdência alertam para o desenvolvimento de uma suposta “insustentabilidade” financeira do sistema previdenciário (GENTIL, 2007).

Mota (2008) ressalta que desde o final dos anos 1980, a previdência social tem ocupado lugar de destaque na imprensa, que a faz passar por deficitária e provoca a crença de que existiriam privilégios para servidores públicos, bem como que haveria uma séria crise no sistema previdenciário brasileiro. Tal discurso teria provocado o surgimento de um entendimento de que um sistema de Seguridade Social público e universal, como instituído na CF de 1988, seria inviável, e de uma “falsa polêmica” entre trabalhadores regidos pela CLT e pelo Regime Jurídico Único.

Para a autora, as contrarreformas realizadas na previdência social refletem a ação dos governos das classes dominantes no sentido de transformá-la em uma

modalidade de seguro social, desconsiderando e revertendo os princípios que a caracterizam como uma política de proteção (MOTA, 2008).

Tal consideração pode ser confirmada através do estudo das mudanças realizadas pelas reformas concretizadas no país nos últimos anos.

### **3.5.1 A contrarreforma de 1998**

Em 1995, o Congresso Nacional recebeu a Proposta de Emenda Constitucional – PEC n.º 33, de iniciativa do poder Executivo, que propunha a alteração do sistema previdenciário brasileiro. A justificativa da proposta era baseada na necessidade de reestruturação das contas do sistema, o que a PEC previa através do estreitamento dos vínculos de contribuição e da criação de mecanismos que diminuíssem a concessão de aposentadorias precoces, entre outros (RANGEL *et al.*, 2009).

Apesar da resistência de diversos setores da classe trabalhadora, ante a proposta de significativas alterações na garantia de proteção previdenciária, e das subsequentes polêmicas<sup>11</sup> em torno de um projeto que, mesmo diante do forte apelo do discurso baseado principalmente na insustentabilidade da previdência social brasileira não conquistou apoio popular, a proposta conseguiu materializar-se.

Em 16 de dezembro de 1998, foi publicada a Emenda Constitucional n.º 20, que trouxe modificações significativas ao sistema de previdência social. A referida emenda alterou diversos artigos do texto constitucional original, além de acrescentar a ele três novos.

A primeira contrarreforma realizada na previdência social brasileira, apenas dez anos após sua institucionalização pela Constituição Federal de 1988, representou, para os trabalhadores, a imposição de maior permanência na condição de contribuinte e menor período como beneficiário; enquanto para o Estado, traduziu a garantia de *preservação do equilíbrio financeiro e atuarial*, conforme texto da própria Emenda. Ao contrário do que se costuma encontrar na literatura relativa ao

---

<sup>11</sup> Dentre várias, destaca-se, indubitavelmente, o episódio em que o então presidente da república Fernando Henrique Cardoso, ao defender a necessidade de se aumentar a idade mínima para a aposentadoria (à época a proposta seria de idade mínima de 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres) afirmou que aqueles que se aposentam antes dos 50 anos se locupletariam da previdência social e seriam “vagabundos”.

tema, ela atingiu tanto os trabalhadores regidos pelo Regime Jurídico Único quanto os celetistas.

Anteriormente à sua aprovação, o tempo exigido para que o trabalhador tivesse direito à aposentadoria seria de serviço/trabalho, passando a ser contado, a partir da emenda, apenas o tempo de efetiva contribuição, o que reforça o caráter de seguro da política, em detrimento de sua natureza de política garantidora de proteção social.

No que diz respeito à aposentadoria proporcional, esse foi um direito que permaneceu assegurado aos servidores da administração pública, porém com maior restrição: antes da emenda, aos servidores que comprovassem trinta anos de serviço, se homem, e vinte e cinco, se mulher, seria facultada a possibilidade de aposentar-se com proventos proporcionais a esse tempo; o que também seria extensivo aos servidores que não houvessem alcançado o tempo mínimo de serviço, mas já tivessem sessenta e cinco anos de idade, se homem, ou sessenta, se mulher, sendo que os proventos seriam proporcionais ao tempo de serviço prestado até então. A partir da “reforma”, aos servidores que com idade inferior aos sessenta e cinco, no caso dos homens, ou sessenta anos, quando mulheres, deixou de ser facultada a possibilidade de aposentadoria proporcional, sendo essa assegurada apenas àqueles que atingiram a idade mínima. Já os trabalhadores regidos pela CLT passaram a não mais contar com tal opção.

Também houve restrição em relação às aposentadorias especiais, que deixaram de ser garantidas aos professores universitários, tendo acesso a esse direito apenas aqueles que comprovem tempo de efetivo exercício exclusivo nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. Sendo garantido a esses a diminuição de cinco anos nos requisitos de idade e de tempo de contribuição para os professores estatutários. No caso dos professores do ensino básico e médio filiados ao regime geral, são diminuídos em cinco os anos de contribuição exigidos para aposentadoria. Ainda têm direito a aposentadoria especial, entre os trabalhadores celetistas, os trabalhadores rurais de ambos os sexos e aqueles que exercem suas atividades em regime de economia familiar, sendo a idade mínima exigida para a aposentadoria diminuída em cinco anos em relação aos demais trabalhadores.

As mudanças realizadas provocaram um aumento da idade média com que os usuários passam a receber o benefício. Isso aumenta o período contributivo e diminui os gastos, uma vez que o segurado passa à condição de beneficiário mais tarde, e permanece nela por menos tempo. Ou seja, ele passa a trabalhar e contribuir mais – maior tempo e valor – e, da mesma forma, receber menos.

A Emenda em questão trouxe para a política de previdência social uma série de “inovações” que, como já se pode perceber, atingiram diretamente os trabalhadores a quem ela deveria garantir proteção. Mas o que se percebe é que os usuários da previdência social brasileira não foram necessariamente beneficiados, apesar dos freqüentes argumentos de que as medidas adotadas foram no sentido de evitar uma suposta falência do sistema previdenciário no país.

Uma alteração evidente trazida pela EC nº 20, foi o que alguns autores chamam de “desconstitucionalização” decorrente da opção de deixar diversas matérias relativas à previdência social a cargo de lei complementar, retirando-as da Constituição, onde até então eram previstas, o que acaba por tornar a previdência mais vulnerável às alterações legislativas.

Dentre os assuntos que passaram a ser tratados a partir de lei complementar, temos os critérios para o cálculo dos benefícios de aposentadoria. Nesse sentido, em 1999 foi aprovada a lei nº 9.876, responsável por definir as novas regras. A criação da nova lei possibilitou a introdução de um fator de correção para os salários de benefícios, chamado *Fator Previdenciário*. De acordo com Silva (2007), houve determinada resistência de segmentos do Congresso Nacional ao aumento da idade mínima exigida para a aposentadoria, conforme proposta inicial para a Emenda Constitucional, diante do que o *fator previdenciário* foi proposto – e aprovado. Com a inclusão desse fator, passam a ser considerados para o cálculo: tempo de contribuição, alíquota de contribuição, idade e expectativa de vida do segurado na data do deferimento da aposentadoria, sendo calculada a partir da seguinte fórmula:

$$S_b = M \times (T_c \times a : E_s) \times (1 + I_d + T_c \times a : 100)$$

Onde:

**S<sub>b</sub>** = salário de benefício

**M** = média de 80% dos maiores salários de contribuição apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos pela inflação

**T<sub>c</sub>** = tempo de contribuição do segurado

**a** = alíquota de contribuição do segurado e do empregador = 0,31

**E<sub>s</sub>** = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria, medida anualmente pelo IBGE, considerando-se a média única nacional para ambos os sexos

**I<sub>d</sub>** = idade do segurado na data da aposentadoria (SILVA, 2007, p. 205).

O Fator Previdenciário significou, para os aposentados, a redução no valor dos benefícios e para o governo representou uma forma conservadora de buscar o equilíbrio atuarial entre benefícios e contribuições. Para os trabalhadores, além da redução nos valores das aposentadorias, outra importante consequência da nova regra foi a imposição da necessidade de postergar pelo maior tempo possível a aposentadoria, uma vez que quanto antes se opte por ela, maiores podem ser as perdas<sup>12</sup> (SALVADOR, 2005; SILVA, 2007; SIMÕES, 2007).

Outra importante mudança trazida pela chamada reforma foi a maior atenção destinada à previdência complementar privada. No texto original da Constituição de 1988, existia uma única e breve menção, no §7º do art. 201, a um *seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais*, que deveria ser mantido pela previdência social. Com a Emenda, o artigo 202 passou a ser todo dedicado integralmente ao *regime de previdência privada, de caráter*

---

<sup>12</sup> O Ministério da Previdência Social divulga em seu sítio na internet uma tabela (ver: Anexos) através da qual se encontra, a partir da idade da aposentadoria e do tempo de contribuição, o fator previdenciário. Percebe-se que quanto maiores esses elementos, maior será o fator previdenciário. No caso de um fator previdenciário maior que “um”, o valor do benefício aumenta em relação à média das contribuições, no caso do fator previdenciário menor que “um” esse valor é reduzido, e caso seja igual a “um” não há alteração do valor em relação à média das contribuições. Dessa forma, percebe-se que quanto maior a idade e o tempo de contribuição, maior o valor do benefício. Além disso, caso deseje aposentar-se antes de alcançar a idade ou o tempo de contribuição mínimo, o trabalhador terá seu benefício reduzido. Mas, caso se disponha a permanecer na condição de contribuinte, ou seja, trabalhando por mais tempo, pode ter seu benefício “aumentado” (SIMÕES, 2007).

*complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social.* Apesar disso, a regulação do referido regime é deixado a cargo de lei complementar segundo próprio artigo 202.

E, enfim, foi modificada uma das consideradas maiores garantias asseguradas aos servidores públicos: foi conferida à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a possibilidade de fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime próprio, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social. Para tanto, exige-se que seja instituído regime de previdência complementar privada para os respectivos servidores. As normas para a instituição do regime complementar devem ser matéria de lei complementar.

Alguns autores pouco críticos a esta reforma governamental, como Sousa *et al.* (2002), citam a emenda constitucional n.º 20 como marco na evolução da previdência brasileira, considerando-a responsável por racionalizar a política “eliminando distorções e privilégios injustificáveis e, especialmente, estabelecendo condições para homogeneização dos regimes previdenciários aplicáveis aos trabalhadores da iniciativa privada e da administração pública” (p. 120) . Os mesmos autores afirmam que essa emenda

consolidou o modelo previdenciário com regimes básicos e com a previdência complementar facultativa. Além de consagrar esse modelo, a citada emenda implantou os pré-requisitos necessários para a expansão da Previdência complementar, seja pela flexibilização das regras para acesso às entidades fechadas, seja pela regulamentação da faculdade concedida à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para criarem regime de previdência complementar para seus servidores titulares de cargo efetivo (SOUSA *et. al.*, 2002, p. 120).

Entretanto, o que percebemos é uma diminuição da proteção garantida pelo Estado aos trabalhadores no que tange à previdência social, cujo caráter de seguro passa a se sobressair a partir das mudanças provocadas pela contrarreforma.

Segundo Rangel *et al.* (2009), existiam propostas de reforma que defendiam a mudança da previdência social, em regime de repartição, para a administração privada sob regime de capitalização em contas individuais. O que foi inviabilizado pela resistência dos trabalhadores e aposentados, bem como pela burocracia estatal. Mas ainda que tais propostas não tenham conseguido vencer tais barreiras

da forma como se colocaram originalmente, percebe-se que a contrarreforma realizada na previdência em 1998 foi o início de várias ações que se seguiram no sentido de ampliar o espaço de atuação do setor privado no que tange à proteção previdenciária, bem como de individualizar a responsabilidade por essa proteção, conferindo-a ao trabalhador.

### **3.5.2 A contrarreforma de 2003**

Ainda que a alteração realizada na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional – EC – n.º 20 tenha provocado significativas mudanças na previdência social brasileira, a possibilidade de desequilíbrios e, mesmo, o risco de uma suposta “falência” da previdência social pública sob o modelo até então vigente continuou marcando o discurso do governo e dos gestores públicos.

Para Ana Elizabete Mota (2008), apesar de o governo Lula ter-se iniciado a partir da proposta de defesa da cidadania e valorização do serviço público, não foi capaz de evitar a continuidade do processo de contrarreforma na previdência social. Assim, o governo mal havia iniciado, e o Congresso Nacional recebeu nova proposta de emenda, denominada PEC 40, também de iniciativa do poder Executivo, sob o argumento de que seria necessário buscar uma isonomia entre regime geral e regimes próprios de previdência social, a fim de garantir equanimidade ao sistema (RANGEL *et al.*, 2009).

Antes que findasse o primeiro ano do novo governo, em 31 de dezembro de 2003, foi publicada a Emenda Constitucional nº41, que atingiu novamente servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada.

Dentre as mudanças que alcançaram os trabalhadores celetistas, destaca-se o aumento do teto de contribuição, cujo valor vinha sofrendo significativa depreciação.

No entanto, o regime mais atingido foi o dos servidores públicos, a quem a Emenda impôs uma série de restrições sob o argumento de garantir a isonomia com os trabalhadores do regime geral e eliminar diferenças e privilégios. O que na avaliação de Rangel *et al* (2009) esteve bem longe de ser alcançado, tendo em vista que foram criadas regras mais rígidas para os servidores públicos, enquanto as

mudanças que atingiram os trabalhadores do setor privado não foram tão rigorosas assim.

O rigor com que foi tratado o regime dos servidores públicos pela EC. Nº 41 não foi visto com bons olhos, principalmente por se levar em consideração que diversas das prerrogativas desconsideradas pela contrarreforma existem no sentido de garantir o bom funcionamento dos serviços públicos, o que, afinal, é de interesse de todos os cidadãos. Para Ana Elizabete Mota (2008)

a reforma de 2003, ao mudar as regras constitucionais, descartou uma das principais cláusulas do contrato de trabalho entre os servidores públicos e seu empregador, o Estado: a aposentadoria integral por tempo de serviço, um direito e uma vantagem que balizou a vida de milhares de cidadãos que optaram pelo serviço público (MOTA, 2008, p. 139).

Nesse sentido, a autora considera que tal opção demonstra que se passa a referendar uma outra concepção de Seguridade Social, “*cujos protagonistas deixam de ser o cidadão e o Estado, para incluir a figura do indivíduo consumidor e das instituições de mercado*” (MOTA, 2008; p.140).

### **3.5.3 A Emenda Constitucional nº47 de 2005**

Concomitantemente à PEC nº40, tramitava também no congresso outra proposta que resultou na aprovação da Emenda Constitucional nº47, em 06 de julho de 2005. Conhecida como PEC Paralela. Há quem atribua a ela a viabilização da promulgação da EC nº41.

A Emenda nº47 teve como principal efeito amenizar as regras trazidas pela Emenda nº41. Dentre as principais mudanças trazidas por ela, destacam-se: a “devolução” da paridade aos servidores públicos, e o estabelecimento de novas regras para a aposentadoria, que permitiam reduzir o limite de idade. Além disso, ampliou-se a previsão de cobertura dos trabalhadores com inserção precária no mercado de trabalho.

Dessa forma, os principais contemplados por tal emenda foram os servidores públicos, que viram as regras para sua aposentadoria tornadas severas pela Emenda Constitucional nº41. A contrarreforma realizada em 2003 diminuiu a garantia à paridade nos rendimentos para os servidores inativos, sendo assegurado

a eles apenas o direito à revisão dos valores na mesma data e na mesma proporção dos ativos. A Emenda Constitucional nº 47 devolveu o direito à paridade total.

Outro prejuízo trazido pela EC nº41 foi a mudança em algumas regras que definiam o tempo necessário para a aposentadoria. Com essa emenda, a aposentadoria integral daria lugar a uma baseada na média das contribuições, não havendo direito à paridade, fora a redução dos proventos dos servidores que optassem por antecipar a aposentadoria em relação ao limite de idade. A EC nº47, além de devolver a garantia da paridade total, exclui a redução de proventos e ainda traz novas regras possibilitando ao servidor reduzir em um ano o limite de idade para aposentadoria para cada ano de contribuição excedente.

Dessa forma, percebe-se que a Emenda Constitucional nº 47 não representa, na verdade, um novo ganho para os trabalhadores, mas possibilitou evitar as perdas e amenizar as restrições impostas pela contrarreforma implementada em 2003 com a Emenda Constitucional nº 41. Entretanto, apesar de as mudanças trazidas pela referida emenda terem sido significativas, especialmente para os servidores públicos e trabalhadores filiados ao regime geral, a maior parte delas depende de legislações infraconstitucionais, o que mais uma vez “desconstitucionaliza” em vários aspectos o direito dos cidadãos à previdência social.

#### ***3.5.4 O espaço criado pelas contrarreformas***

Apesar do forte apelo dos argumentos de que “reformular” a previdência social seria importante para garantir sua eficiência, o que se percebeu com as mudanças efetivadas, foi que elas se deram, muito mais no sentido de adaptar a política previdenciária brasileira às necessidades do grande capital. Sendo que impactaram de forma insignificante no sentido de garantir proteção àqueles a quem a previdência social deveria resguardar, ou de atender às demandas da classe trabalhadora. A responsabilidade do Estado em relação a tais demandas é diminuída cada vez mais, o que aumenta o espaço para que o mercado atue.

A difundida ideia de que a previdência social seria financeiramente insustentável diante do cenário de aumento da expectativa de vida aliada à redução da natalidade, bem como de que em consequência de uma suposta prodigalidade de

determinados benefícios o sistema estaria na iminência de falir, não apenas “justifica” e garante que as contrarreformas neoliberais conquistem legitimidade junto à sociedade, mas também faz com que cada cidadão sintam-se responsável pela própria proteção.

A previdência social considerada por tais argumentos e compreendida por seus usuários apenas da perspectiva do seguro, provoca um grave prejuízo ao entendimento da Seguridade Social como um complexo sistema de proteção social. Assim, parecem inquestionáveis os argumentos relacionados à ineficiência da política de previdência social, bem como tem aspecto de responsabilidade individual a provisão dos riscos advindos da perda da capacidade para o trabalho.

É como se fosse absurdo um cidadão que possa custear um plano privado de previdência deixar-se à “sorte” de depender apenas do Estado para garantir tal proteção. E assim, ignora-se não apenas a conquista representada pela instituição de um sistema de Seguridade Social no país, mas principalmente a participação dos cidadãos em seu custeio, que os confere legitimidade para exigir um sistema eficiente e seguro, ao contrário do que a mídia assume difundir.

Preocupados com o significativo “risco” que correm ao depender de um seguro supostamente fadado à falência, os cidadãos brasileiros assistem ao desmonte provocado pelas contrarreformas realizadas na previdência social sem sequer questionar o motivo de uma política social financiada por uma base tão mais ampla e complexa ser acusada de ineficiente a partir somente da consideração das contribuições diretas dos empregados. E os demais recursos? Não só os cidadãos os ignoram ao absorver as informações difundidas no sentido de defender a necessidade de reformas, mas o discurso neoliberal necessita que as políticas que compõem a Seguridade Social sejam compreendidas enquanto ações isoladas do Estado e não enquanto sistema de proteção social.

Dessa forma, essas políticas vêm sendo submetidas ao chamado “trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007), que impõe as modificações necessárias à adaptação da política do país às necessidades do capitalismo contemporâneo. A desresponsabilização do Estado em relação à proteção social é legitimada pelo argumento de que a política social tem

“sobrecarregado” a política econômica e ignoram-se os mecanismos utilizados por esta para “aproveitar-se” dos recursos financeiros daquela.

As contrarreformas realizadas na previdência social nos últimos anos obedecem esse trinômio e expõem os usuários da previdência à “dualidade discriminatória” prevista por Behring e Boschetti (2007) como consequência desse processo. As restrições impostas pelas emendas constitucionais que concretizam as contrarreformas na previdência social fragilizam a proteção garantida por essa política, o que faz com que aqueles que podem pagar pela complementação dessa proteção acessem o mercado privado a fim de adquiri-la.

Observa-se que as modificações realizadas na previdência social nos últimos anos deram-se, na maior parte, no sentido de “individualizar” o cálculo para o recebimento do benefício, bem como de responsabilizar o usuário pelo valor que virá a receber quando passar a ser beneficiário. Para Salvador (2005, p. 18)

trata-se de uma visão tipicamente neoliberal, inspirada em modelos econômicos neoclássicos, cujas características são a concepção a-histórica e a negação de qualquer relação social, na qual o que importa é o indivíduo (consumidor) e a maximização de suas preferências. No caso da previdência social, a situação se revela ao tratar a previdência como uma questão de seguro nos moldes do modelo privado e, portanto, individual.

As emendas constitucionais nº 20 e nº 41 impuseram aos trabalhadores, dentre diversas outras, a alteração do tempo necessário para aposentadoria de tempo de serviço para tempo de contribuição; a instituição da idade mínima para aposentadoria proporcional; o acréscimo de contribuição para os que já estavam segurados; a definição de um teto nominal, desvinculado do salário mínimo, para os benefícios; o fim das aposentadorias especiais e a desconstitucionalização do cálculo para o benefício.

Diante de tais perdas é possível destacar a definição de teto nominal, bem como a desconstitucionalização do cálculo para o benefício como importantes fatores para a busca por complementação da proteção oferecida pela previdência pública e restringida pelas contrarreformas. Isso porque torna-se nítida a possibilidade de exposição dos beneficiários ao risco de perda do poder aquisitivo, o que caracteriza séria restrição da proteção que a previdência social se propõe a oferecer. Isso porque uma vez que os benefícios não são mais atualizados de

acordo com o salário mínimo, os trabalhadores não têm a garantia de que a atualização desses dar-se-á conforme a necessidade. Além disso, a desconstitucionalização do cálculo do benefício abre espaço para a inclusão de mecanismos como o fator previdenciário, que impõe aos trabalhadores a necessidade de manterem-se por mais tempo no mercado de trabalho a fim de evitar perdas no valor do benefício. Assim, torna-se interessante a possibilidade de aposentar-se com a idade que se considerar adequada sem submeter-se a tal perda, o que um plano de previdência complementar pode propor-se a garantir.

Ainda assim, o maior espaço deixado pelas contrarreformas realizadas na previdência social para a atuação do mercado diz respeito à (in)segurança. A ideia de insustentabilidade da previdência social e a realização de modificações que impõem diversos prejuízos aos trabalhadores criam um clima de insegurança entre os usuários dessa política. A falta de confiança na proteção social do Estado faz com que os cidadãos confiem suas poupanças ao mercado financeiro, desconsiderando os sérios riscos deste investimento, uma vez que, ao contrário do que o pensamento neoliberal conseguiu fazer crer a respeito do Estado, os serviços garantidos pelo setor privado são tidos como mais eficientes e seguros.

Assim, é considerável o crescimento dos investimentos feitos no mercado de previdência, o que vem alimentando de maneira desmesurada o mercado financeiro e garantindo as necessidades do capitalismo contemporâneo, conforme será possível observar no capítulo seguinte.

### **PREVIDÊNCIA PRIVADA NO BRASIL: O DIREITO À PROTEÇÃO TRANSFORMADO EM FERMENTO PARA O MERCADO E MERCADORIA PARA O CIDADÃO-CONSUMIDOR**

Granemann (2006) lembra bem que muito embora a produção brasileira acerca do tema da previdência privada já tenha alcançado um volume considerável, ela traz, em geral, contribuições no sentido de legitimar o desmonte da previdência pública, uma vez que sustenta mistificações produzidas a partir de análises desprovidas das que ela considera necessárias críticas da economia política.

Para a autora, “há uma articulação necessária e inevitável no desmonte da previdência social para o crescimento da previdência privada” (2006, p. 169). E nesse sentido, ela aponta que realizar uma análise da gênese e do desenvolvimento da previdência complementar leva-nos ao encontro de argumentações que apresentam a situação atual de privatização da previdência como resultado natural e inevitável do processo de desenvolvimento das primeiras formas de organização previdenciária<sup>13</sup>, desconsideram os processos históricos e as relações sociais que envolvem seu surgimento e provocam o que ela chama de “amputação da previdência social”.

Apesar de o marco inicial da previdência social ser historicamente reconhecido a partir da Lei Eloy Chaves<sup>14</sup>, como já visto anteriormente, alguns estudiosos apontam diversas manifestações de previdência no país em períodos bem anteriores à referida lei.

De acordo com Jorceli Sousa *et al.* (2002), a primeira dessas manifestações aconteceu em 1543, com a fundação da Santa Casa de Misericórdia de Santos,

---

<sup>13</sup> Os montepios e as caixas de aposentadorias e pensões são apresentados na maior parte da literatura referente à previdência como “formas embrionárias” do modelo que hoje conhecemos de previdência privada, desconsiderando a ausência de garantias de proteção social por parte do Estado que caracterizava o período de surgimento dessas instituições.

<sup>14</sup> Trata-se, na verdade, do decreto n.º 4.682 publicado em 24 de janeiro de 1923, a partir de proposta do deputado federal representante do estado de São Paulo, Eloy Chaves, criando as Caixas de Aposentadorias e Pensões por categoria profissional.

quando foi criado um fundo de pensão destinado ao amparo dos empregados da instituição. A partir daí surgiram diversas outras associações mutualistas que tinham por finalidade garantir o direito à aposentadoria a grupos específicos de trabalhadores. O fato de tais iniciativas serem de caráter privado faz com que Ricardo Pinheiro (2007) aponte a previdência privada como a precursora da previdência social no país.

Essa é uma produção que exemplifica a prática comum, entre as encontradas no país a respeito do tema, de apresentar cronologicamente acontecimentos referentes ao desenvolvimento da previdência privada no país, como se tais eventos tivessem se desencadeado linearmente e acabam por desconsiderar os complexos e contraditórios processos que o envolvem, especialmente os interesses determinantes da atual condição da política previdenciária no Brasil.

Em sua tese intitulada “Para uma interpretação marxista da Previdência Privada”<sup>15</sup>, Granemann (2006), realiza a análise do debate anterior à institucionalização da previdência complementar brasileira, a partir de matérias referentes ao tema, publicadas pela Revista Visão, considerada por ela um importante instrumento utilizado durante as décadas de 1970 e 1980 do século XX no sentido de difundir e legitimar as idéias burguesas, o que ela utilizou em seu estudo como meio para compreender as razões que levaram à construção da previdência privada no Brasil.

Ela analisa, ainda, documentos que passaram pela investigação realizada para a construção do presente trabalho, como a Constituição Federal de 1988; as reformas constitucionais relativas à previdência social, realizadas por meio de emendas constitucionais promulgadas nos anos seguintes; e as legislações que regulamentam a previdência complementar brasileira. Tais títulos levam, inexoravelmente ao conhecimento de um ordenamento jurídico-político que restringe os direitos sociais garantidos pela previdência e demonstram uma “predileção” do Estado por transformá-los em mercadoria, cuja “venda” e os lucros ficam a cargo de instituições representantes do grande capital.

---

<sup>15</sup> Tese de Doutorado apresentada pela autora ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, orientada pelo Prof. Dr. José Paulo Netto.

Nesse sentido, o presente capítulo propõe-se a revisar a história da previdência privada brasileira a fim de conhecer o “caminho” que a trouxe à condição que hoje conhecemos, o que permite compreender melhor que interesses são atendidos e a quem a previdência privada é, de fato, de serventia. Além disso, recorreremos aos números referentes às estatísticas dos Fundos de Pensão a tentativa de compreender como essas instituições vêm se desenvolvendo no contexto neoliberal de contrarreforma do Estado.

#### **4.1 A previdência complementar brasileira**

No período compreendido entre o século XVI e o início do século XX, viu-se multiplicar, no Brasil, diversas iniciativas populares de instituição de grupos mútuos, e privados, de previdência. Naquele momento, a proteção previdenciária já era entendida como responsabilidade individual, compartilhada entre grupos cuja identificação viria do trabalho realizado em comum. Mas cabe lembrar que tais iniciativas apenas garantiam um ou outro benefício, sendo que cada categoria estava protegida de uma maneira diferente, de acordo com a pressão realizada por cada uma delas.

Mesmo sendo tratada por alguns como a “institucionalização da previdência social”, a Lei Eloy Chaves não foi capaz de eliminar, ou sequer amenizar, o predomínio predicado “privado” dentre as caixas de aposentadorias e pensões que possibilitou surgir. Decretos subsequentes estenderam as garantias da referida “lei” a empresas ferroviárias, de navegação marítima ou fluvial, de exploração de portos, trabalhadores de serviços telegráficos e radiotelegráficos, de empresas de força, luz e bondes, de empresas de telefonia, de mineração e das nascentes empresas de transporte aéreo. Cada uma com a “sua” proteção.

Havia 183 caixas de aposentadorias e pensões em funcionamento no país no ano de 1937, cujos benefícios, que funcionavam em regime de capitalização, eram financiados por empregados, empresas e governos (PINHEIRO, 2007).

A crise vivida pelo comércio mundial na década de 1930 impôs à economia brasileira uma série de modificações estruturais e uma crescente intervenção do Estado, cuja uma das principais características é o modelo de substituição das importações e a reformulação da estrutura previdenciária brasileira.

O decreto n.º 1.954 de 1930 suspendeu o pagamento de todas as aposentadorias então vigentes pelo prazo de seis meses. A partir de então, mantendo-se as bases corporativas, o sistema de Caixas foi-se reestruturando por meio da fusão, anexação ou incorporação aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP). Apesar de a criação desses institutos representar uma conquista para a proteção social no país, PINHEIRO (2007) lembra que várias categorias de trabalhadores permaneceram desprotegidas, sendo que de modo geral, foram privilegiados os trabalhadores urbanos de determinados ramos de atividade.

Já naquele período, segundo o autor, percebia-se a relevância da poupança formada pelo sistema previdenciário no sentido de possibilitar ao Estado o financiamento de sua intervenção na economia nacional, o que acabou por contribuir com o avanço da industrialização no país.

Como já se pode perceber, o sistema previdenciário no Brasil era extremamente heterogêneo, uma vez que os institutos que o constituíam representavam diferentes categorias e diferenciavam-se, entre si, no que diz respeito à estrutura de contribuições e benefícios. Isso fazia com que a proteção social oferecida por esses institutos fosse consideravelmente discrepante.

Diante de tal situação, foi inevitável a pressão dos trabalhadores para que fossem uniformizados os planos de benefícios e diminuídas as grandes diferenças entre os planos de benefícios até então conhecidos. Diante disso, em 1960 foi promulgada a lei nº 3.807, a “Lei Orgânica da Previdência Social”, estabelecendo a uniformização dos planos de benefícios e os estendendo a “todos os que exercem emprego ou qualquer tipo de atividade remunerada, efetiva ou eventualmente, com ou sem vínculo empregatício, a título precário ou não, salvo as exceções expressamente consignadas nesta lei” e seus dependentes (BRASIL, 1960).

Para aqueles que considerassem necessária a ampliação dos benefícios por ela garantidos, a lei previa, em seu artigo n.º68, a possibilidade de participação em “seguros coletivos”, cuja responsabilidade caberia à previdência social. Segundo seu parágrafo único,

as condições de realização e custeio dos seguros coletivos a que se refere este artigo, serão estabelecidas mediante acordos entre os segurados, as instituições de previdência social e as empresas, e aprovadas pelo Departamento Nacional da Previdência Social com

audiência prévia do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (BRASIL, 1960),

O que caracteriza a complementação aos benefícios previdenciários como responsabilidade do Estado e interesse dos trabalhadores.

Entretanto, naquele momento, não só o Estado tinha ciência da potencialidade da poupança formada pelo sistema previdenciário, e esse, a exemplo das experiências de outros países, mais especificamente aqueles de economia avançada, passou a ser importante ator no cenário político e econômico também em terras tupiniquins.

#### **4.2 A instituição da Previdência Privada no Brasil**

O Brasil vivenciou, entre as décadas de 1960 e 1980, um dos momentos mais importantes e delicados de sua história. Após a eleição de um governo que, segundo as alegações militares, representaria uma “ameaça comunista”, o Estado democrático brasileiro sofreu um duro golpe e foi tomado pelas forças militares sob o pretexto de proteção àquela que mais lesada foi por tal ação: a democracia.

O período compreendido entre 1º de abril de 1964, data em que o Brasil sofreu o golpe militar, e 08 de maio de 1985, quando foi aprovada pelo Congresso Nacional uma emenda constitucional que rompia com as últimas práticas que sustentavam o regime ditatorial, foi marcado por uma série de ações e estratégias do governo autocrático no sentido de legitimar-se e fortalecer-se.

A instituição da previdência privada fechada, sob a forma de “Fundações de seguridade”, está entre tais estratégias, seguindo o exemplo dos Estados Unidos, que implementou sua previdência privada na década de 1950. No caso do Brasil, foram privilegiadas as empresas estatais, que à época estavam sob a direção de representantes do poder militar, e as corporações representantes do grande capital, cujos interesses coincidiam com os da ditadura.

Granemann (2006) demonstra muito bem como a implantação da previdência privada no país compõe um conjunto de medidas adotadas pelos militares no sentido de propiciar as condições necessárias para a formação do mercado de capitais, mecanismo fundamental para o êxito do modelo de desenvolvimento por eles imposto, que encontrava referência nas economias

centrais, especialmente na dos Estados Unidos. Para a autora, o elenco das medidas adotadas nesse sentido “sofisticou o até então precário espaço de acumulação com centralidade nas finanças no país” (GRANEMANN, 2006, p. 171).

Dentre tais ações, encontramos também, a Reforma Bancária, institucionalizada pela Lei n.º 4.595 de 31 de dezembro de 1964, que criou o Conselho Monetário Nacional, instituição responsável formular a política monetária nacional de acordo com o novo Sistema Financeiro; o estímulo à formação de poupança, facilmente observado na promulgação da Lei n.º 4.728 de 14 de julho de 1965, atinente ao mercado de capitais, cujos artigos explicitam sua função de estimular o investimento popular no mercado de capitais e da Lei 6.385 de 07 de dezembro de 1976 que privilegia a aplicação de valores mobiliários em ações do capital privado; e a regulamentação do mercado de ações, por meio da Lei n.º 6.404 de 15 de dezembro de 1976 (GRANEMANN, 2006).

A autora lembra que esse conjunto é composto por várias outras ações do Estado em função dos interesses do capital financeiro, mas as coloca como componentes, que mais claramente exemplificam, de um contexto necessário à consolidação da financeirização da economia no Brasil. Ainda assim, cabe observar que tais ações, apesar de oferecerem instrumentalidade às operações do capital portador de juros e do capital fictício, não consegue lhes garantir os recursos necessários. E para Granemann (2006) a previdência privada consegue garantir ao grande capital condições de acessar tais recursos.

Reside aí a importância da criação de uma legislação que disciplinasse o funcionamento da previdência privada no país, permitindo, assim, seu desenvolvimento: em 1977 foi promulgada a Lei nº 6.435, que instituiu a previdência privada no Brasil em meio ao contexto de desenvolvimento de uma nova fase da economia no país, em que se buscava reformular o mercado de capitais.

O surgimento da nova legislação estimulou, ainda, o desenvolvimento dos recém surgidos fundos de pensão, que desde então, com base na experiência de outros países, passaram a figurar como importante peça do projeto político-desenvolvimentista da época. Toda essa regulamentação foi consonante à lei americana ERISA (Employee Retirement Income Security Act), que dispunha sobre a previdência privada (PINHEIRO, 2007).

Cabe ressaltar a importância dessas instituições na composição do mercado de capitais, como instituições financeiras não bancárias, consideradas por Chenais (1996), juntamente com os grupos de seguros e os grandes bancos multinacionais, as mais importantes instituições financeiras.

Um exemplo da relevância dos recursos arrecadados pelos fundos de pensão é observado pela sua participação no processo de privatização vivenciado pelas empresas estatais federais na primeira metade da década de 1990.

#### **4.2.3 Legislação Atual**

Inicialmente o arcabouço legal referente à previdência privada era composto pela lei 6.435 de 1977, juntamente com os decretos n.º81.240 e n.º81.402 de 1978<sup>16</sup> e as resoluções do Conselho Monetário Nacional. De acordo com tal legislação, entidade de previdência privada, sendo ela aberta ou fechada, é aquela que “tem por objeto instituir planos privados de concessão de pecúlios ou de rendas, de benefícios complementares ou assemelhados aos da Previdência Social, mediante contribuição de seus participantes, dos respectivos empregadores ou de ambos”. Sendo que as entidades fechadas não poderiam ter fins lucrativos, sendo organizadas em forma de sociedades civis ou fundações e as entidades abertas, tendo a possibilidade de lucro, seriam organizadas como sociedades anônimas<sup>17</sup>.

Mas a previsão legal mais significativa para o desenvolvimento da previdência privada brasileira deu-se com a contrarreforma sofrida pela previdência social em 1998, analisada no capítulo anterior, que constitucionaliza o regime

---

<sup>16</sup> Esses decretos regulamentavam, respectivamente, as disposições legais referentes às entidades fechadas e às entidades abertas de previdência privada.

<sup>17</sup> Estaria na forma de organização a diferença entre entidades abertas e fechadas de previdência privada, uma vez que o objetivo de ambas seria o mesmo. Enquanto as entidades abertas estariam compondo o sistema nacional de seguros privados, normatizado pelo Conselho Nacional de Seguros Privados e fiscalizado pela Superintendência de Seguros Privados do Ministério da Fazenda, as entidades abertas integrariam o sistema oficial de previdência social, normatizado pelo Conselho de Previdência Complementar e fiscalizado pela Secretaria de Previdência Complementar do então Ministério da Previdência e Assistência Social. As entidades abertas destinavam-se a atender planos individuais, cuja única exigência seria a adesão por meio de contribuições regulares. Já as entidades fechadas deveriam atender aos empregados de uma empresa ou de um grupo de empresas.

privado de previdência, mas deixa a responsabilidade por sua regulação para a competência de lei complementar a ser elaborada.

Assim, em 2001, foram aprovadas a Lei Complementar n.º 108, que “dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar”, e a Lei Complementar n.º 109, que revogou a Lei n.º 6.435, passando a definir as regras gerais da previdência privada no país.

A partir de então as entidades abertas passam a ser constituídas somente na forma de sociedades anônimas (exceto as seguradoras autorizadas a operar exclusivamente no ramo vida), podendo instituir planos de benefícios individuais ou coletivos, exigindo para esse segundo tipo de plano, o vínculo direto ou indireto a uma pessoa jurídica contratante. Já as entidades fechadas passam a atender, além dos empregados de empresas (ou de grupos delas), os servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como também os associados de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial.

De acordo a Lei Complementar 108 (BRASIL, 2001), aos participantes de plano de previdência privada instituída por órgão público é requerida carência de sessenta contribuições mensais e a cessação do vínculo com o patrocinador para que se tornem elegíveis a algum benefício. Além disso, é vedado o repasse de ganhos de produtividade, abono e de quaisquer outras vantagens para os benefícios garantidos pelos fundos de pensão desses órgãos.

Apesar da participação do patrocinador no custeio ser assegurada, essa responsabilidade se estende àqueles participantes que já estejam na condição de assistidos. E a lei assegura, ainda, que em qualquer hipótese a contribuição do patrocinador exceda a do participante, a quem inclusive é garantida a possibilidade de contribuições facultativas além das contribuições normais, mas essas sem a contrapartida do patrocinador.

Ao patrocinador é vedada a assunção de encargos para o financiamento dos planos de benefícios que excedam os previstos no plano de custeio. Já responsabilidade pelas despesas com a administração do fundo de pensão instituído por órgão público é dividida entre o patrocinador, os participantes e os assistidos.

De acordo com o oitavo artigo desta lei, as entidades de previdência complementar patrocinadas pelo poder público devem ser organizadas sob forma de fundação ou sociedade civil sem fins lucrativos.

A lei complementar, aprovada no ano de 2001, impôs às entidades de previdência complementar patrocinadas por entidades públicas, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, a obrigação de rever, no prazo de dois anos a contar de 1998, seus planos de benefícios e serviços, ajustando-os atuarialmente a seus ativos.

Já a Lei Complementar nº 109 (BRASIL, 2001) regulamenta as demais entidades de previdência complementar, sejam abertas ou fechadas. No caso destas a lei prevê a ação do Estado no sentido de formular a política de previdência complementar; disciplinar, coordenar e supervisionar as atividades dessas entidades, compatibilizando-as com as políticas previdenciária e de desenvolvimento social e econômico-financeiro; determinar padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, o objetivo de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios; assegurar aos participantes e assistidos o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos de benefícios; fiscalizar as entidades de previdência complementar, suas operações e aplicar penalidades; e proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios.

A lei prevê que os planos de benefícios atendam a padrões mínimos fixados pelo órgão responsável por regular e fiscalizar as entidades de previdência complementar. Entretanto estes padrões devem ser estabelecidos com o objetivo de assegurar transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico-financeiro e atuarial. O que atende muito mais aos interesses das entidades, que nesse sentido sobrepõem-se à garantia de proteção aos trabalhadores que as contrataram.

A adesão aos fundos de pensão é facultativa, de acordo com a lei complementar nº 109, embora deva ser obrigatoriamente oferecida a todos os empregados dos patrocinadores e associados dos instituidores.

Há ainda, a previsão legal da existência de um plano de custeio, que deverá ter periodicidade mínima anual, que estabeleça o nível de contribuição necessário para que sejam garantidos, além dos benefícios, fundos, provisões e o custeio das

outras despesas. Esse plano deve objetivar a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial para o cálculo de suas reservas. Além disso, a lei impõe como obrigatório o regime de capitalização para benefícios de pagamento em prestações programadas e continuadas.

Os participantes dos planos de previdência oferecidos por entidades fechadas estão sujeitos à possibilidade de serem solicitados a prestarem contribuições financeiras extraordinárias, no caso de déficit ou surgimento de alguma outra despesa que não tenha sido incluída na contribuição normal.

No caso de resultado superavitário dos planos de benefícios das entidades fechadas de previdência complementar, será priorizada a formação de uma “reserva de contingência” equivalente a até 25% do valor das reservas. Sendo que o valor que exceder a formação dessa reserva será destinado a constituir reserva especial para revisão do plano de benefícios, havendo possibilidade de redução das contribuições, respeitada a proporção entre patrocinadores, participantes e assistidos.

Contudo, a formação dessa reserva de contingência não representa proteção aos trabalhadores participantes de fundos de pensão no caso contrários. Participantes e assistidos também são responsabilizados pelos resultados deficitários, além dos patrocinadores. Havendo déficit, os participantes podem ser solicitados a prestarem contribuições de maior valor que o habitual, ou mesmo contribuição adicional. Sendo possível, ainda, a redução no valor dos benefícios. No caso dos assistidos, apesar de não estarem sujeitos a terem seus benefícios reduzidos, caso haja revisão do plano em decorrência de déficit nas contas, podem ser solicitados a prestar contribuição adicional, o que inevitavelmente resulta na diminuição do rendimento habitualmente percebido.

Ainda que em total condição de desigualdade em relação aos patrocinadores, os trabalhadores participantes ou assistidos pelos fundos de pensão são responsabilizados com maior rigor pelos resultados deficitários, além de serem os maiores colaboradores para a garantia de segurança dessas instituições, representada pela já mencionada reserva de contingência.

Quanto à organização dos fundos de pensão, é previsto que se dê sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos. Sendo que a gestão dos

recursos deve ser terceirizada, a partir da contratação de uma instituição financeira especializada.

Com a vigência da lei complementar nº109, os benefícios oferecidos por essas entidades passam a poder funcionar somente na modalidade contribuição definida, ou seja, é definido o valor da contribuição do participante, não havendo garantias quanto ao valor, ou mesmo à quantidade dos benefícios a serem acessados quando este passar à condição de assistido.

Essa lei impõe, ainda, às entidades fechadas de previdência complementar, a obrigatoriedade e extinguir, caso haja, os programas assistenciais de natureza financeira. Sendo que no caso dos programas assistenciais à saúde a lei prevê o estabelecimento de um custeio específico, de contabilização independente do plano previdenciário, para sua manutenção.

Nota-se em ambas as leis, a preocupação em garantir o equilíbrio financeiro e em resguardar os interesses do capital, conferindo a mesma responsabilidade a instituidores dos fundos de pensão e trabalhadores. As entidades de previdência complementar, apesar de serem notadamente instituições financeiras, contam com os trabalhadores como “sócios”, a quem poucas vezes são garantidas as vantagens, mas que participam do custeio dos fundos de pensão.

Para Pinheiro (2007), a atual fase vivida pela previdência privada no país conta com “uma legislação mais atualizada e alinhada com a experiência internacional” (p.38). O autor considera a previdência privada oferecida pelas entidades fechadas como uma melhor organização de arranjos privados de poupança de grupos com vínculos empregatícios ou associativos, diante de uma suposta dificuldade de financiamento da previdência social, argumento que resume uma “avalanche” de teses surgidas nos últimos anos no sentido de legitimar as mudanças na legislação atinente à política de previdência social no país, que privilegiam o capital financeiro em detrimento dos interesses da classe trabalhadora.

Granemann, em sua análise da previdência privada brasileira, parte da hipótese de que a criação da legislação referente à previdência complementar, ao permitir sua expansão colaboraria decisivamente para o sucesso do “mercado de capitais” no país. Sendo assim, esse processo adviria do interesse da burguesia e

resultaria da confluência dos objetivos de diferentes frações do capital, na construção de um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Destaca-se que a criação da previdência privada no Brasil, diferentemente das diversas conquistas dos trabalhadores conhecidas no país e em todo o mundo, não foi resultado de demandas da classe trabalhadora. Granemann (2006) lembra que, ao contrário, observou-se no contexto do surgimento dos fundos de pensão, tanto de estatais quanto de empresas privadas, um grande esforço por parte da burguesia no sentido de persuadir os trabalhadores da “importância” de sua adesão. De acordo com a autora, havia resistências por parte dos trabalhadores aos fundos de pensão e, ao contrário do que hoje se pode imaginar, elas não eram raras, uma vez que o país acompanhou ao longo do século XX a falência de vários negócios que funcionavam no ramo de pecúlios e causaram considerável prejuízo àqueles que os escolheram como forma de poupar e garantir segurança previdenciária.

Naquele contexto, o modo de produção capitalista precisava contar com elementos que possibilitassem sua evolução, como o considerável crescimento que os investimentos em instituições de previdência privada possibilitava ao mercado financeiro. Diante de tal necessidade, fazia-se imprescindível a existência de uma legislação que dispusesse a respeito da previdência privada, seja aberta ou fechada, e incentivasse a adesão dos trabalhadores a planos desse tipo, possibilitando o necessário aumento de investimentos financeiros ao desenvolvimento do capital.

Assim, Granemann (2006) considera que uma necessidade do capital foi “elevada a necessidade universal”, no sentido de legitimar uma série de disposições legais que surgiram a partir daí, algumas abrindo grande espaço à atuação de instituições de previdência privada, e outras restringindo o papel do Estado no que diz respeito à garantia de proteção previdenciária.

## **5. Das Fundações de Seguridade Social aos Fundos de Pensão**

As Fundações de Seguridade Social começaram a figurar o cenário econômico nacional no início da década de 1970. Tida por alguns como precursoras dos Fundos de Pensão, naquele período já realizava algumas operações próprias às instituições de previdência privada fechada que hoje conhecemos. Ainda assim, era

alvo da crítica do empresariado brasileiro, cujo interesse era abrir espaço para que os Fundos de Pensão pudessem se instalar no país.

De acordo com Granemann (2006), a principal restrição desse grupo com relação às fundações de Seguridade Social seria sua permissividade ao consumo dos trabalhadores, o que não beneficiava devidamente o capital, que, nesse estágio de seu desenvolvimento, apropria-se da força de trabalho como uma mercadoria sua.

A crítica direcionada à suposta liberalidade das fundações em relação ao consumo, refere-se à possibilidade assegurada aos trabalhadores filiados a essas fundações de acessar empréstimos a longos prazos e juros baixos, bem como de ter financiada a construção de moradia. Nesse sentido, o consumo desses trabalhadores era estimulado, enquanto não se priorizava a formação de uma poupança, tão necessária ao capital em sua versão financeirizada.

E em tempos de valorização das necessidades do capital, os fundos de pensão eram apontados como instituições “superiores” a partir de argumentos que apontavam quão “arcaicas” seriam as fundações de Seguridade Social, apontando os fundos de pensão como a mais interessante forma de previdência privada.

O quadro a seguir mostra os argumentos encontrados por Sara Granemann (2006) em um dos exemplares da Revista Visão, que de acordo com a autora empreendeu diversos esforços no sentido de divulgar a ideia de que Fundos de Pensão seriam uma opção mais interessante que as Fundações de Seguridade Social. É possível perceber que os argumentos se baseiam na concepção de que a gestão desses fundos por administradores desvinculados da empresa, e a preferência por investir seus ativos fora da empresa que formam o fundo garantem maior lucratividade e, conseqüentemente, mais vantagens e segurança aos trabalhadores filiados ao fundo.

Quadro 02:

**Argumentos do Capital na defesa dos Fundos de Pensão em detrimento das Fundações de Seguridade Social**

<b>FUNDAÇÕES DE SEGURIDADE</b>	<b>X</b>	<b>FUNDOS DE PENSÃO</b>
<b>Gestão</b>		
Geridas por diretores nomeados pelas entidades mantenedoras		Geridos por administradores profissionais independentes
<b>Investimentos</b>		
A maior parte dos investimentos é realizada dentro da empresa formadora do fundo		São realizados obrigatoriamente fora da empresa formadora do fundo
<b>Aplicações</b>		
Não têm limites de aplicação por empresa, chegando a concentrar a maior parte de suas aplicações em uma única, geralmente a formadora do fundo		Podem aplicar apenas até 5% de seu capital e até 10% de seus ativos em uma única empresa
<b>Acesso aos Recursos</b>		
Podem ser acessados pelos trabalhadores por meio de empréstimos e subsídios para construção de moradias		Não podem ser retirados pelos trabalhadores no período de atividade, sendo que a única possibilidade de acessá-los é por meio da aposentadoria ou pensão

Fonte: Revista Visão Vol. 50 nº 4 de 21 de fev. de 1977, p. 36 (apud Granemann, 2006, p.199).

Elaboração Própria

Entretanto, é importante lembrar que a preferência por investir os ativos desses fundos em outras empresas, está muito mais relacionada à primazia por alimentar o setor financeiro, o que caracteriza a prática capitalista de tratar salário como juro e a força de trabalho como capital.

Sara Granemann (2006) critica os argumentos supracitados ao lembrar que atribuir êxito à estratégia dos fundos de pensão de separar propriedade e gestão pode ser equivocado, uma vez que, no caso dos fundos de pensão, a suposta isenção dos administradores justificaria que a gestão caminhasse em sentido inverso aos interesses do mundo do trabalho, privilegiando o lucro e elevadas taxas de juros. Além disso, seria engano relacionar a obrigatoriedade de que os investimentos sejam realizados fora da empresa patrocinadora a alguma motivação ética, pois que a verdadeira motivação seria a busca por taxas de remuneração do capital que lhe propiciem o aumento de sua acumulação.

Para a autora, os fundos de pensão são mais uma forma de o capital explorar o trabalho do que um meio de garantia de aposentadoria. Todos os meses

uma parte do trabalho é expropriada do trabalhador e utilizada para a promoção e aprofundamento da exploração do mundo do trabalho e da acumulação de capital.

Assim,

o disciplinamento referente ao uso dos recursos acumulados pelos trabalhadores é a mais eloqüente confirmação de que a aposentadoria é apenas uma mediação encontrada pelo capital financeiro para acumular vultuosos montantes sem que deles possam beneficiar-se senão em longo prazo. *A aposentadoria é a única contribuição do mundo do trabalho que pode cumprir tal função* pois a promessa de melhores condições de vida funciona para o futuro, e este é o limite e a possibilidade de o trabalhador usufruir de suas contribuições. *Todavia, enquanto o trabalho poupa e sofre a interdição de recorrer aos seus próprios recursos, ao capital é franqueado o acesso de usufruir dos mesmos recursos o tempo todo* (GRANEMANN, 2006, p. 200) (grifos nossos).

Nesse sentido, vê-se que a instituição dos fundos de pensão no país como forma de previdência privada fechada, e em substituição às fundações de Seguridade Social atendem muito mais aos interesses do capital, submetendo a proteção dos trabalhadores a eles. O benefício proporcionado pela opção de privilegiar o lucro e as altas taxas de juros, de barrar o estímulo ao consumo para os trabalhadores, bem como de garantir significativo investimento no mercado financeiro não podem ter outro destinatário senão o capital.

O expressivo crescimento dos Fundos de pensão no país revela não apenas que a necessidade de os trabalhadores garantirem complementação à aposentadoria vem crescendo diante da diminuição do Estado causada pelas contrarreformas. Esse crescimento indica em prol de que interesses essas mudanças vêm acontecendo, bem como que os benefícios garantidos por elas são de significativa grandeza, contudo, para o capital.

#### **4.4 Previdência Social X Fundos de Pensão: política social ou mercadoria?**

Ao longo deste trabalho foi possível perceber como os últimos governos vêm preferindo reduzir a intervenção social do Estado, transformando serviços sociais em produtos do mercado. Tal opção, além de redimensionar o Estado, privilegiando o mercado e as políticas econômicas em detrimento das sociais, individualiza a questão da proteção. Uma vez tendo seus direitos cada vez mais restritos diante das

mudanças realizadas a partir das contrarreformas de cunho neoliberal, os cidadãos passam a responsabilizarem-se pela própria proteção.

A previdência social tem sido alvo “privilegiado” das contrarreformas nos últimos anos, e a proteção por ela oferecida passa, com isso, a sofrer determinadas restrições, o que faz com que um número cada vez maior de usuários a considere insuficiente. Neste contexto, as entidades que “vendem” uma complementação à proteção oferecida pela previdência social têm-se destacado ao contar com um número cada vez mais crescente de “consumidores” e por constituírem-se parte fundamental e significativa do mercado financeiro, contribuindo determinantemente com o processo de acumulação.

Como uma das hipóteses desse trabalho, partimos do suposto que a proteção social do Estado representada pela previdência social tem sido cada vez menor, bem como que surge daí a procura de seus usuários por planos complementares.

Neste sentido, comparamos a média do valor dos benefícios acessados pelos beneficiários do INSS, ao valor considerado necessário para que os trabalhadores consigam atender às suas necessidades vitais básicas, a fim de perceber até que ponto um trabalhador está protegido pela previdência social quando passa a demandar algum de seus benefícios.

O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, publica mensalmente a estimativa<sup>18</sup> do valor necessário para que o Salário Mínimo (SM) conseguisse atender ao previsto na Constituição Federal de 1988, que o estabelece como o salário capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e às de sua família (BRASIL, 2006). Utilizando a média anual dos

---

<sup>18</sup> O DIEESE conceitua da seguinte forma o que chama de *Salário mínimo necessário*: “Salário mínimo de acordo com o preceito constitucional “salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim” (Constituição da República Federativa do Brasil, capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV). Foi considerado em cada Mês o maior valor da ração essencial das localidades pesquisadas. A família considerada é de dois adultos e duas crianças, sendo que estas consomem o equivalente a um adulto. Ponderando-se o gasto familiar, chegamos ao salário mínimo necessário”. Os valores e o conceito podem ser encontrados no sítio <http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminMenu09-05.xml>.

valores divulgados pelo DIEESE entre os anos de 2005 e 2010, partimos do suposto de que, para garantir a proteção adequada, a previdência social deveria assegurar a seus beneficiários o valor mais próximo possível ao do “salário mínimo necessário”.

A tabela a seguir mostra a comparação entre o salário mínimo necessário indicado pelo DIEESE e a média do valor dos benefícios concedidos pelo INSS no período compreendido entre 2005 e 2010.

Tabela 02:

**Salário mínimo necessário e valor médio dos benefícios da Previdência Social entre os anos de 2005 e 2010**

<b>Ano</b>	<b>Salário Mínimo Necessário</b>	<b>Valor médio dos benefícios do INSS</b>
<b>2005</b>	1607,11	496,03
<b>2006</b>	1564,52	535,43
<b>2007</b>	1803,11	562,26
<b>2008</b>	2141,08	607
<b>2009</b>	1995,91	657,68
<b>2010</b>	2227,53	713,54

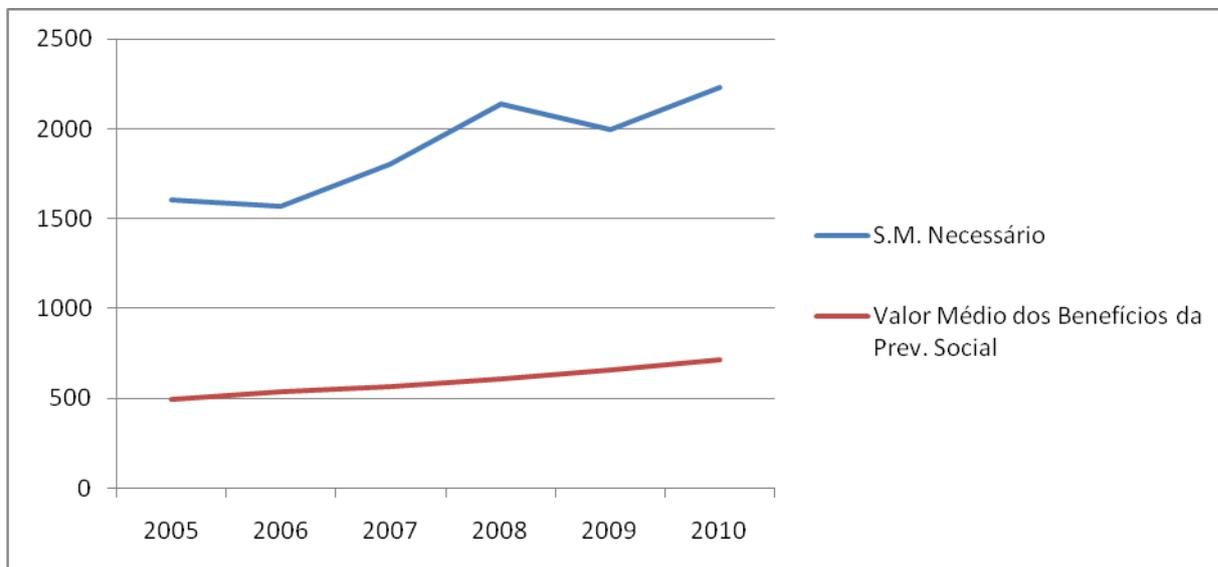
Fonte: DIEESE e DATAPREV  
Elaboração Própria

Nesse sentido, percebe-se que, de fato, a proteção garantida pela previdência social deixa a desejar, uma vez que a média de seus benefícios não apenas é bastante inferior ao salário mínimo necessário, como que a distância entre os dois valores apresenta um comportamento crescente.

A partir da visualização do gráfico 01 a seguir é possível perceber o quanto o valor médio dos benefícios da previdência social ainda está distante de garantir a seus beneficiários a capacidade de atender às necessidades previstas pela CF de 1988 como vitais e básicas de moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene e transporte.

Gráfico 01:

**Comparação entre o Salário Mínimo necessário e o Valor Médio dos benefícios da Previdência Social**



Fonte: DIEESE e DATAPREV  
Elaboração Própria

Caso um cidadão utilizasse tais dados ao avaliar a necessidade de um plano complementar de previdência, certamente perceberia que apenas o valor garantido pela previdência social não seria suficiente para assegurar-lhe uma aposentadoria capaz de garantir proteção. No ano de 2010, por exemplo, a diferença entre o salário mínimo necessário médio e o valor médio dos benefícios da previdência social foi superior aos R\$1500,00 (um mil e quinhentos reais).

Outra hipótese que guiou essa pesquisa diz respeito à impossibilidade de manutenção do padrão de vida por meio apenas do benefício acessado pela previdência social no país. Dessa forma, a previdência social deixaria um significativo espaço de atuação para o mercado. Dessa forma, concretiza-se a primazia do mercado na “venda” de proteção ao cidadão consumidor, em detrimento do cidadão dotado de direitos, por cuja proteção social o Estado é o principal responsável.

Uma das propostas de um plano de previdência, é a garantia da manutenção do padrão de vida que o trabalhador apresentava no período que estava exercendo

suas atividades laborativas, após a aposentadoria, ou em períodos em que se faça necessário o acesso a outros benefícios previdenciários, em decorrência da perda da capacidade ou da impossibilidade de trabalhar.

Ao compararmos quanto em média recebe, mensalmente, um trabalhador no país ao rendimento garantido pelos benefícios concedidos pelo INSS e, simultaneamente, ao valor médio dos benefícios garantidos pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar no país, percebemos que o valor médio dos benefícios da previdência social não são capazes de garantir a manutenção do padrão de vida referente ao período em que os indivíduos estão no mercado de trabalho.

Confirma-se, ainda, a hipótese de que, aqueles trabalhadores que, por algum motivo, não optam por um plano complementar de previdência, não encontram na previdência social a proteção necessária. É possível notar que apesar de o rendimento médio da população ocupada no país apresentar valores bastante inferiores ao salário mínimo considerado necessário pelo DIEESE, os trabalhadores protegidos pela previdência social ainda apresentam uma média de rendimentos muito mais significativa quando em período do exercício de suas atividades no mercado de trabalho do que quando vêm a se aposentar, caso não contem com um plano de previdência complementar.

A média dos benefícios garantidos pela previdência privada, por sua vez, além de contemplarem o valor do rendimento médio habitual no país, aproximam-se bastante dos valores apresentados pelo DIEESE como ideais na perspectiva de atenção às necessidades vitais básicas, conforme a Constituição Federal.

Na tabela a seguir é possível visualizar a comparação entre a média mensal dos benefícios recebidos pelos beneficiários do INSS e pelos beneficiários das Entidades Fechadas de Previdência Complementar, e o rendimento mensal médio habitual da população ocupada no país entre os anos 2000 e 2010.

Tabela 03:

**Comparação entre os valores médios dos benefícios previdenciários e o rendimento médio habitual da população ocupada entre 2000 e 2010**

<b>Ano</b>	<b>Valor médio dos benefícios da Previdência Social (em R\$)</b>	<b>Rendimento médio real habitual da população ocupada (em R\$)</b>	<b>Valor médio dos benefícios da Previdência Privada (em R\$)</b>
<b>2000</b>	288,18	–	1.226,11
<b>2001</b>	324,34	–	1.245,77
<b>2002</b>	363,08	1.400,88	1.377,00
<b>2003</b>	436,30	1.217,04	1.706,00
<b>2004</b>	473,55	1.193,04	2.351,40
<b>2005</b>	496,03	1.239,39	2.193,70
<b>2006</b>	535,43	1.276,57	2.019,90
<b>2007</b>	562,26	1.291,37	2.097,50
<b>2008</b>	607	1.364,54	2.058,20
<b>2009</b>	657,68	1.395,21	1.994,66
<b>2010</b>	713,54	1.472,10	2.020,33

Fonte: DATAPREV, IBGE - localizados em Silva (2011) - e ABRAPP

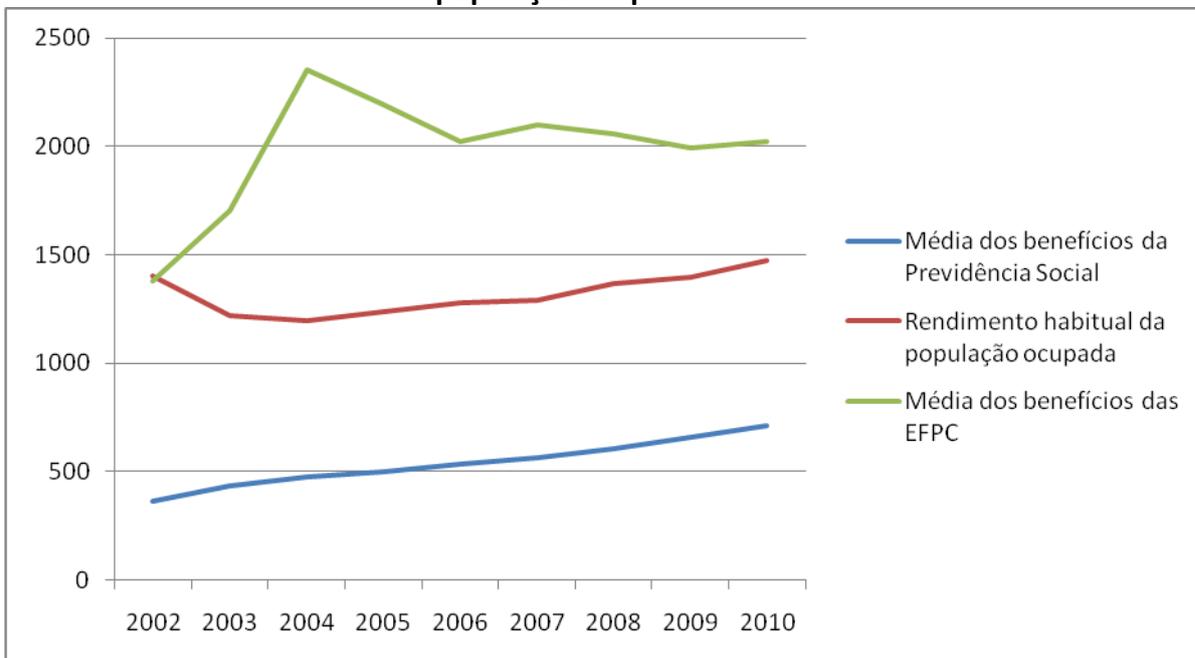
Elaboração Própria

Enquanto o valor médio dos benefícios da previdência social não consegue alcançar sequer 50 % do rendimento médio habitual da população ocupada no país, comprova-se que a complementação por meio da previdência privada tem se mostrado necessária no sentido de se garantir, não apenas a manutenção do padrão de vida experimentado anteriormente à aposentadoria, mas principalmente para que seja assegurada a proteção que um plano de previdência se propõe a afiançar nos momentos em que o cidadão não consegue acessar uma renda por meio da venda de sua força de trabalho.

O gráfico 02 a seguir revela o comportamento dos dados apresentados na tabela supracitada. Apesar de ser crescente a média dos benefícios da previdência social, ela não oferece expectativas de aproximar-se do valor médio do rendimento habitual da população ocupada, que por sua vez também vem apresentando curva ascendente.

Gráfico 02:

**Evolução dos valores médios dos benefícios previdenciários e do rendimento médio habitual da população ocupada entre 2002 e 2010**



Fonte: DATAPREV, IBGE - localizados em Silva (2011) - e ABRAPP  
Elaboração Própria

Ainda a respeito dos benefícios da previdência social, nota-se que apesar de a média de seus valores apresentar-se crescente, esse crescimento é praticamente inexpressivo. Isso porque essa média sequer consegue aproximar-se do rendimento habitual dos trabalhadores, costuma corresponder a menos da metade do valor estipulado como necessário para garantir a satisfação das necessidades básicas de uma família. Dessa forma, é possível supor que a previdência social não vem conseguindo garantir a proteção a que se propõe a partir da Lei nº 3.807 (BRASIL, 1960), que a regulamenta, quando apresenta como seu objetivo a garantia dos meios indispensáveis de manutenção a seus beneficiários.

Não é apenas a ideia de que a previdência social é insustentável ou inviável, gerando assim insegurança nos trabalhadores em relação à garantia de poderem contar com uma previdência social pública quando vierem a se aposentar, que os leva a procurar planos complementares. Muitos trabalhadores filiados ao Regime Geral de Previdência Social são de fato movidos a buscar complementação do benefício acessado na previdência social por questionar a segurança de um sistema

que fazem crer estar fadado à falência. Entretanto, para muitos trabalhadores a busca pela garantia de complementação da aposentadoria faz-se inevitável quando se tem a intenção de manter o padrão de vida experimentado durante o período em que ainda se consegue vender sua força de trabalho.

Para um número significativo de trabalhadores, o fato de haver um teto para os benefícios, que com as contrarreformas definiu-se que deve ser nominal e não vinculado ao salário mínimo, implica a impossibilidade de manutenção da renda quando vier a aposentar-se. O que faz com que a previdência complementar constitua-se em uma opção inevitável.

Uma comparação entre a média dos benefícios oferecidos pela previdência social com a média dos benefícios oferecidos pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar nos permite observar a grande diferença entre a proteção previdenciária oferecida pelo Estado e aquela disponível para ser adquirida por meio dos Fundos de Pensão<sup>19</sup>.

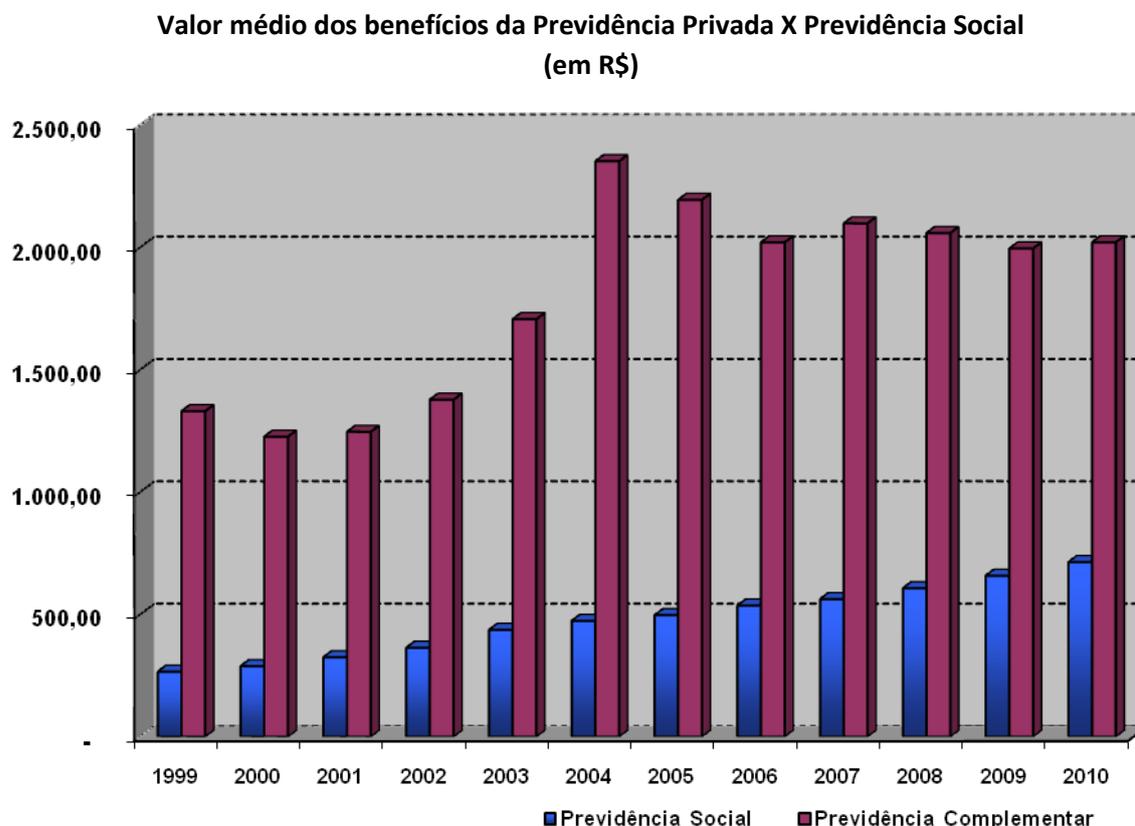
A discrepância entre as médias anuais dos valores percebidos por meio da previdência social e as médias dos benefícios acessados pelos fundos de pensão faz perceber que não só a proteção garantida pelo Estado por meio de benefícios previdenciários é menor, mas também que têm acesso a uma proteção mais significativa aqueles optaram por filiar-se a um plano de previdência privada. O que reforça a questão da individualização da responsabilidade pela proteção.

O gráfico 03 a seguir apresenta a diferença entre o valor médio dos benefícios da previdência privada e o valor médio dos benefícios garantidos pelos fundos de pensão entre os anos de 1999 e 2010.

---

<sup>19</sup> Cabe lembrar que o público a que se destinam essas instituições, consideradas por Chesnais (1996) as principais representantes do capital financeiro juntamente com os bancos, está restrito aos empregados das empresas que disponibilizam a opção de filiação a um Fundo de Pensão, sendo que para esta pesquisa não foram considerados os valores médios dos benefícios acessados por meio das Entidades Abertas de Previdência Complementar. Isso em função da disponibilidade dos dados relativos aos Fundos de Pensão na base de dados do Ministério da Previdência Social, base essa que não disponibiliza informações acerca dos dados referentes às entidades abertas de previdência privada.

Gráfico 03:

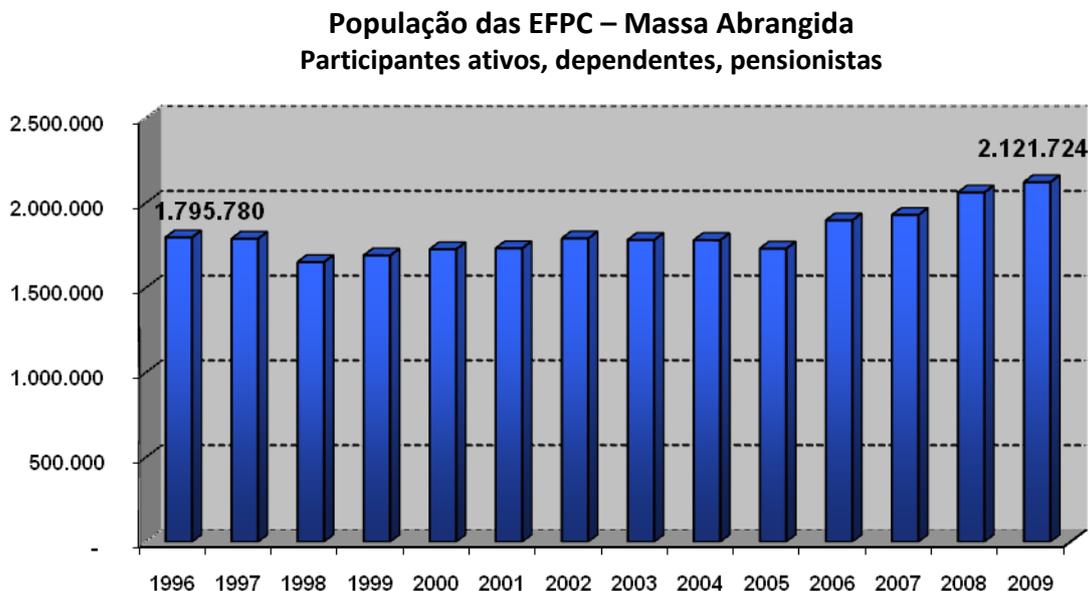


Fonte: DATAPREV e ABRAPP  
Elaboração Própria

Nesse contexto, é possível notar um expressivo aumento do número de trabalhadores que optam por contar com a complementação oferecida pelos fundos de pensão. De acordo com os dados referentes à massa abrangida pelas entidades fechadas de previdência complementar, disponíveis na base de dados do Ministério da Previdência Social, a população dessas entidades tem sido crescente, sendo que já há alguns anos não se nota decréscimo na expansão do número total de participantes dos fundos de pensão.

O gráfico 04 a seguir demonstra a evolução do número total de participantes ativos, dependentes e pensionistas das entidades fechadas de previdência complementar entre os anos de 1996 e 2009.

Gráfico 04:



Fonte: DATAPREV  
Elaboração Própria

Apesar de parecer pouco expressivo o crescimento dessa população quando observado em forma de gráfico, há que se considerar que apenas têm a oportunidade de contar com um fundo de pensão os empregados de empresas que organizam esse tipo de previdência complementar. Assim, é importante lembrar que a população dos empregados dessas empresas não cresce na mesma proporção do restante dos trabalhadores, que devem se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, por exemplo.

Ainda levando em consideração o crescimento da massa abrangida pelos Fundos de Pensão, é possível notar que nos últimos treze anos houve decréscimo no número de participantes em apenas dois períodos, sendo que justamente no ano em que a diminuição observada foi mais expressiva, o Congresso Nacional conseguiu aprovar a PEC n.º 33 de 1995, que após tramitar por três anos deu origem à Emenda Constitucional nº20, cuja aprovação representou a restrição de diversos direitos até então assegurados tanto aos trabalhadores do Regime Jurídico Único quanto por aqueles regidos pela CLT.

Apesar de não ser possível identificar as razões da inversão da taxa de crescimento da população dessas entidades, o que se nota é que após a aprovação da emenda, o crescimento da população conseguiu ser recuperado, bem como que existe uma tendência de recuperação desse aumento.

Nos quatro últimos anos analisados a população das entidades fechadas de previdência complementar foi superior ao crescimento da PEA, o que confirma essa tendência de recuperação do crescimento do número de participantes de planos privados fechados de previdência.

O gráfico 05 a seguir permite a visualização da diferença entre o crescimento da população das entidades fechadas de previdência complementar e o crescimento da População Economicamente Ativa<sup>20</sup> do país entre os anos de 1997 e 2009.

---

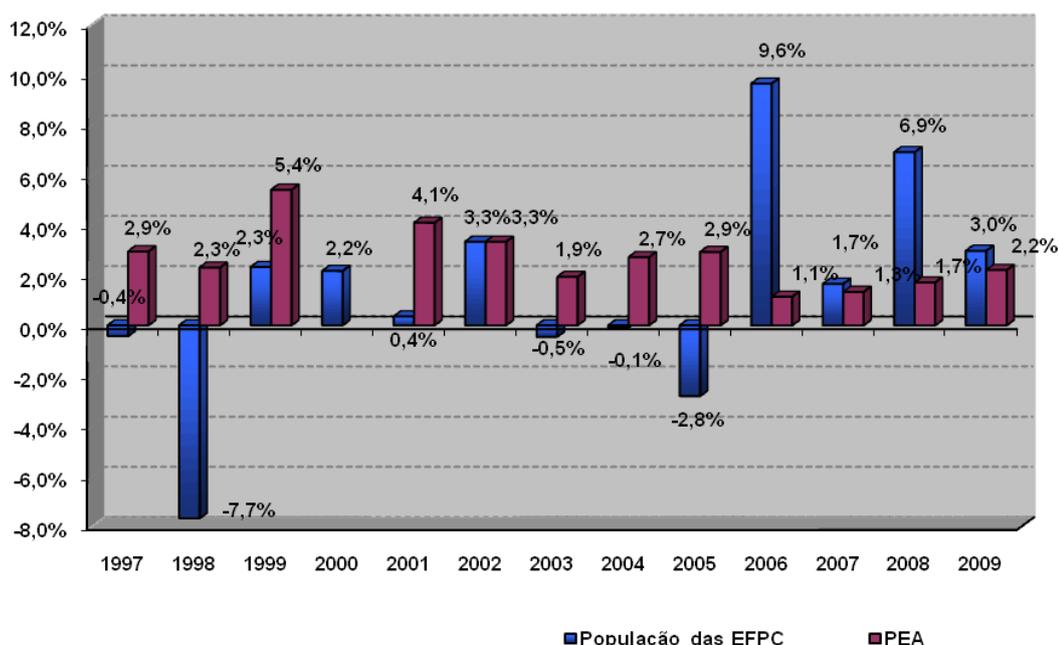
<sup>20</sup> A População Economicamente Ativa do país é composta pelo potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo. Ou seja, é composta pela população ocupada, formada pelas pessoas que de alguma forma exercem uma atividade remunerada de trabalho, e a população desocupada, formada por pessoas que por algum motivo não trabalham, mas estão dispostas a trabalhar.

Gráfico 05:

**Taxa de crescimento da população\* das EFPC X PEA\*\***

\*Participantes ativos, dependentes, pensionistas

\*\* População Economicamente Ativa



Fonte: DATAPREV e IPEADATA

Elaboração Própria

Compreendemos que esse crescimento, estimulado pelas contrarreformas realizadas nos últimos anos é, diante do que foi visto, necessário ao capital financeiro em seu processo de acumulação, uma vez que os fundos de pensão vêm-se mostrando importantes instituições financeiras. Torna-se imprescindível ao capital o aumento crescente da massa abrangida pelos fundos de pensão, uma vez que esta é tratada como o próprio capital, e não mais como força de trabalho.

O que se percebe é que dentre os diversos contra-sensos da concepção capitalista, está a prática de se tratar salário como juro e a força de trabalho como o capital que o proporciona. A valorização do capital deixa de ser explicada pela exploração da força de trabalho, que por sua vez passa a ser compreendida como “capital portador de juros”. Para lamamoto (2008),

parece ser esse o malabarismo que se atualiza com os 'fundos de pensão' que fazem com que a centralização das poupanças do trabalho assalariado, isto é, parte do trabalho socialmente necessário à reprodução da força de trabalho, atue na formação de capital fictício, como capitalização (IAMAMOTO, 2008, p.19).

Isso se confirma quando recorremos à observação do quanto essas entidades têm conseguido aumentar seus estoques de ativos. Percebe-se que ainda que o crescimento da massa abrangida possa parecer pouco expressivo, caso seja desconsiderado o fato de que ela conta apenas com o universo dos empregados das empresas que organizam fundos de pensão, o crescimento do valor total que essas entidades vêm conseguindo acumular têm expressividade inquestionável.

No mesmo período em que o crescimento da massa abrangida pelos fundos de pensão foi de pouco mais de 18%, os ativos dessas entidades registraram um crescimento que só é compreensível no contexto de financeirização do capital, a partir do entendimento do quanto os fundos de pensão estão relacionados ao mercado financeiro e de quanto eles vêm sendo privilegiados, na intenção de se privilegiar, assim, a acumulação do capital.

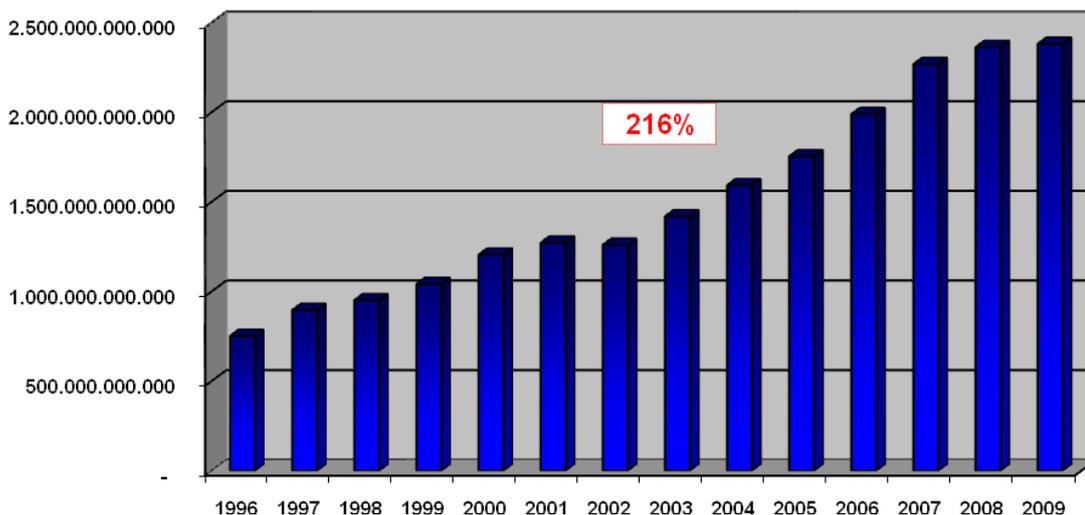
Nos últimos quatorze anos, a carteira das entidades fechadas foi aumentada em 216%, chegando a uma acumulação que poucos setores da economia brasileira conseguem alcançar. No ano de 2009, por exemplo, a carteira dos fundos de pensão correspondiam a 74,8% de tudo o que foi produzido no país no período de um ano.

O gráfico 06 a seguir apresenta o crescimento dos valores anuais do ativo total das Entidades Fechadas de Previdência Complementar entre os anos de 1996 e 2009.

Gráfico 06:

**Valor anual do Ativo Total das Entidades Fechadas de Previdência Complementar**  
Corresponde ao valor anual do ativo das Entidades Fechadas de Previdência Complementar - EFPC, segundo o tipo de entidade (Pública federal, privada nacional, etc.)

Valores em R\$ deflacionados pelo IPCA



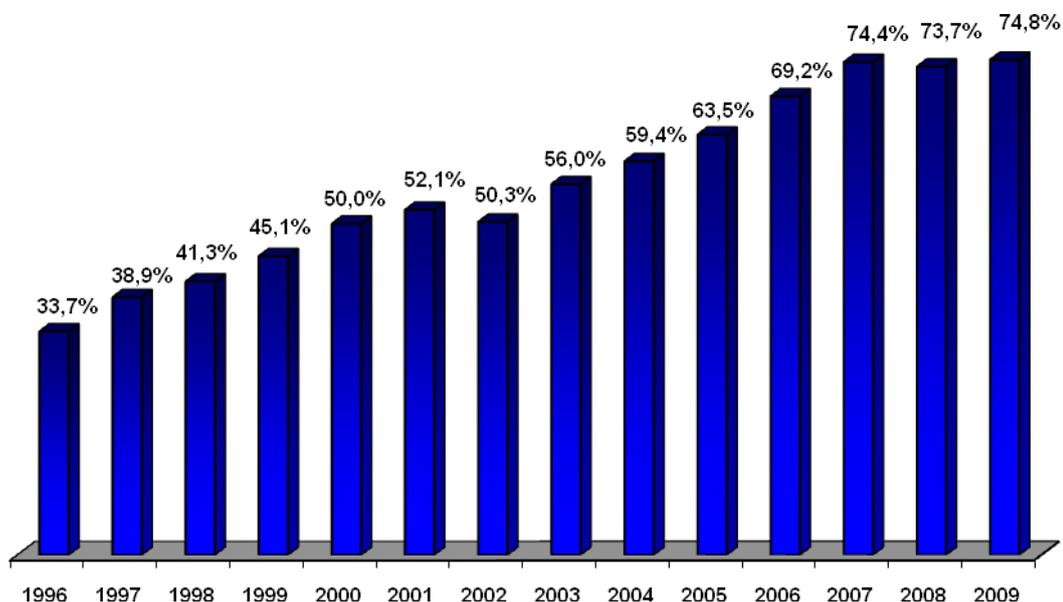
Fonte: DATAPREV  
Elaboração Própria

Caso se mantenha essa tendência, em aproximadamente cinco anos os ativos das entidades fechadas de previdência complementar serão correspondentes a mais do que todo o país é capaz de produzir no decorrer de um ano, o que mostra a expressividade dos valores acumulados por essas instituições, bem como sua importância para o processo de acumulação no país, uma vez que esses rendimentos costumam estar investidos no mercado financeiro, alimentando o lucro proporcionado ao capital.

O gráfico 07 a seguir apresenta o valor anual do ativo total das entidades fechadas de previdência complementar sobre o PIB no período compreendido entre os anos de 1996 e 2009, e permite observar que os valores acumulados pelos fundos de pensão vêm se aproximando do total do Produto Interno Bruto do país.

Gráfico 07:

**Valor do Ativo Total das EFPC/PIB (%)**



Fonte: DATAPREV

Elaboração Própria

Além disso, é possível perceber o quanto os ativos dos fundos de pensão têm alcançando significativo aumento, ao compará-lo ao crescimento do próprio PIB. Nos últimos treze anos houve apenas dois períodos em que a taxa de crescimento anual do valor do ativo total das EFPCs foi inferior ao crescimento do PIB, sendo que em geral o crescimento da carteira é consideravelmente superior à taxa de crescimento do total produzido pela economia brasileira.

E ainda nos períodos em que a acumulação cresceu menos do que cresceu o PIB, o valor acumulado conseguiu permanecer significativo, sendo que em ambas as ocasiões foi superior ao equivalente a 50% do valor total dos bens e serviços finais produzidos pelo país em um ano.

Os altos valores acumulados pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar<sup>21</sup> são os dados que melhor expressam quanto espaço a previdência

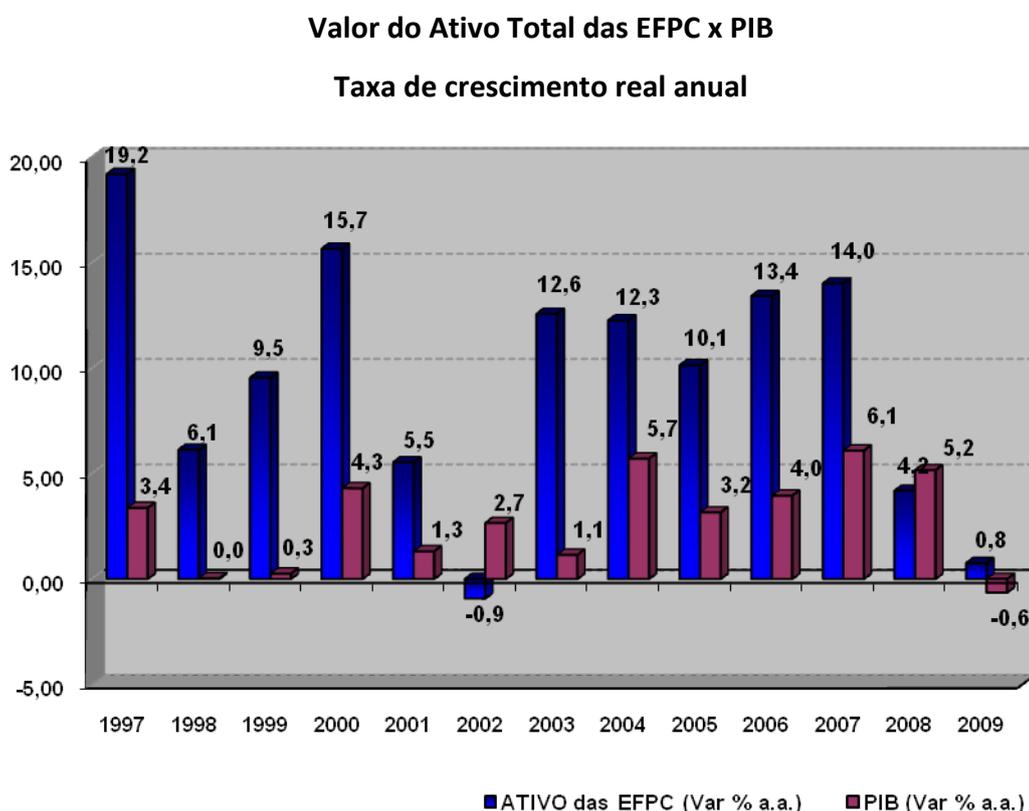
<sup>21</sup> Isso ao se considerar apenas as Entidades Fechadas, uma vez que os lucros apresentados pelas Entidades Abertas de Previdência Complementar costumam ser também significativamente expressivos, contudo, não foram utilizados para esta pesquisa.

privada vem conquistando na economia do país e conseguem fornecer a dimensão do quão lucrativo pode ser o mercado de previdência.

Especialmente se considerarmos o quanto o número daqueles que, de alguma forma, investem em previdência privada é inferior ao total do restante dos trabalhadores filiados à previdência social, bem como de toda a PEA, é possível perceber o quanto os valores acumulados pelos fundos de pensão são expressivos.

O gráfico 08 a seguir permite observar a comparação entre o crescimento anual do ativo total dos fundos de pensão e o crescimento do PIB do país entre os anos de 1997 e 2009.

Gráfico 08:



Fonte: DATAPREV e IPEADATA

Elaboração Própria

Chama a atenção que os valores acumulados por essas entidades apresentem crescimento superior ao total produzido pela econômica do país, principalmente ao se levar em consideração que se trata de instituições ditas “sem fins lucrativos”. De

acordo com a Lei Complementar nº 109/2001 (BRASIL, 2001), o objetivo principal das entidades de previdência complementar seria instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário, sendo que as entidades fechadas devem ser organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos.

Entretanto, a mesma lei determina que essas entidades devem terceirizar a gestão dos recursos, contratando, para tanto, instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil, que por sua vez, de acordo com a lei que o institui<sup>22</sup>, deve operar exclusivamente com instituições financeiras.

A gestão dos recursos dos fundos de pensão ficam, assim, disponíveis ao mercado financeiro e, uma vez aplicados, são inevitavelmente transformados em capital que rende juros. Diante do que se compreende que tais instituições, apesar de legalmente consideradas como “sem fins lucrativos”, não pode buscar outra coisa senão o lucro quando aplicam seus ativos no mercado financeiro.

O valor total acumulado pelos fundos de pensão além de crescente mostra sua significativa participação na economia do país. Destacando-se os investimentos feitos por essas entidades. O aumento dos valores acumulados pelos fundos de pensão e os próprios valores, em si, refutam qualquer argumento ou afirmação no sentido de que entidades fechadas de previdência privada não têm fins lucrativos.

O fato é que parte significativa dos ativos das entidades fechadas de previdência complementar está investida no mercado financeiro, o que deixa claro porque os Fundos de Pensão são considerados hoje, juntamente com os bancos, as principais instituições financeiras.

No ano de 2009 praticamente 40% dos investimentos dessas instituições estavam aplicados em fundos de investimento de renda fixa. Sendo que do restante, cerca e 54% encontravam-se aplicados entre ações e fundos de investimento de renda variável, segundo informações da Associação Brasileira de Previdência Privada.

---

<sup>22</sup> De acordo com a Lei nº 4.595/1964 (BRASIL, 12964), que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, e foi responsável por instituir o Banco Central do Brasil, esse órgão tem por competência autorizar, normatizar, fiscalizar e intervir nas instituições financeiras, que de acordo com a mesma lei são aquelas que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

A tabela 04 a seguir mostra os tipos de aplicações feitas pelas entidades fechadas de previdência complementar até o mês de dezembro de 2009, a partir de dados do Consolidado Estatístico referente àquele período publicado pela ABRAPP.

Tabela 04:

**Carteira Consolidada dos Fundos de Pensão por tipo de aplicação em dez/2009**

<b>Tipo de Aplicação</b>	<b>Aplicação em R\$ Milhões</b>	<b>Percentual (%)</b>
<b>Títulos públicos</b>	<b>86.749</b>	<b>17,62%</b>
<b>Depósitos a prazo</b>	<b>8.460</b>	<b>1,71%</b>
<b>Fundos de Investimento (Renda Fixa)</b>	<b>190.016</b>	<b>38,61%</b>
<b>Debêntures</b>	<b>6.402</b>	<b>1,30%</b>
<b>Ações</b>	<b>82.800</b>	<b>16,82%</b>
<b>Fundos de Investimento (Renda Variável)</b>	<b>80.952</b>	<b>16,44%</b>
<b>Imóveis</b>	<b>14.652</b>	<b>2,97%</b>
<b>Empréstimos a participantes</b>	<b>9.872</b>	<b>2,06%</b>
<b>Financiamento Imobiliário</b>	<b>2.037</b>	<b>0,41%</b>
<b>Operações com patrocinadoras</b>	<b>07</b>	<b>0,0014%</b>
<b>Outros</b>	<b>10.185</b>	<b>2,06%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>492.132</b>	<b>100%</b>

Fonte: Consolidado Estatístico da ABRAPP/Dez.2009

Elaboração Própria

É possível notar que as aplicações em fundos de investimento e ações são priorizadas em detrimento das operações com as patrocinadoras dos fundos. Ou seja, o valor acumulado por essas entidades vem sendo destinado à geração de juros, e deixa-se de investir naquelas instituições que possibilitam o fundo.

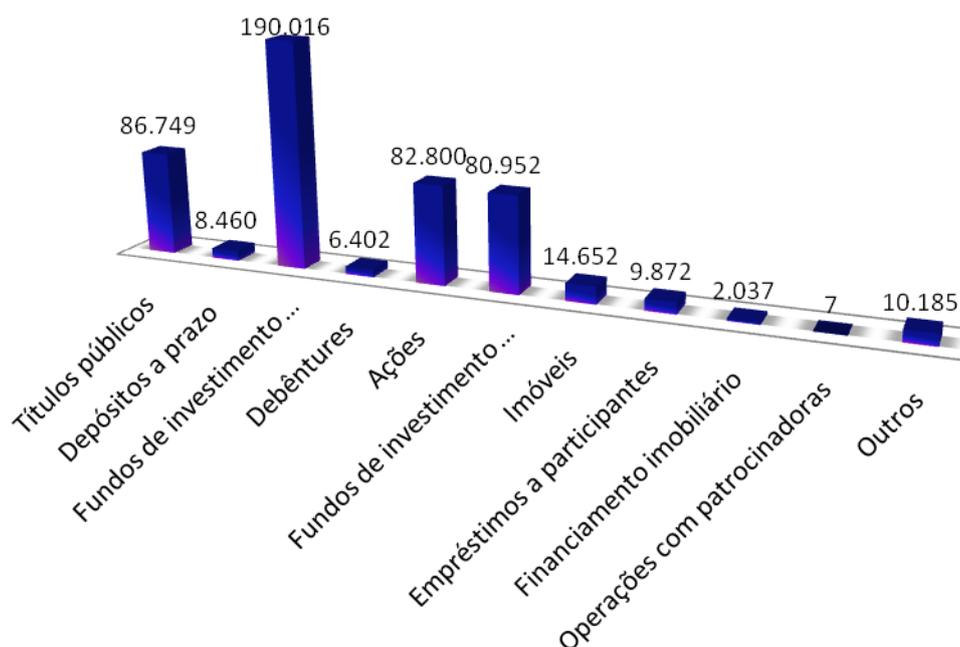
Percebe-se que quanto menor a possibilidade de rentabilidade, menor a prioridade destinada ao tipo de aplicação. O que mais uma vez torna incoerente a

afirmação legal de que as entidades fechadas de previdência complementar são instituições que funcionam sem fins lucrativos.

O gráfico 09 a seguir possibilita visualizar melhor a preferência destinada aos tipos de aplicação supracitados. Sendo que as operações com patrocinadoras (tipo de operação priorizada pelas antigas fundações de Seguridade Social) são o tipo de aplicação menos privilegiada pelos fundos de pensão, o que confirma a prioridade dada ao capital em detrimento da força de trabalho, neste caso representada pela empresa formadora do fundo.

Gráfico 09:

**Carteira Consolidada dos Fundos de Pensão por tipo de aplicação em dez/2009**



Fonte: Consolidado Estatístico da ABRAPP/Dez.2009  
Elaboração Própria

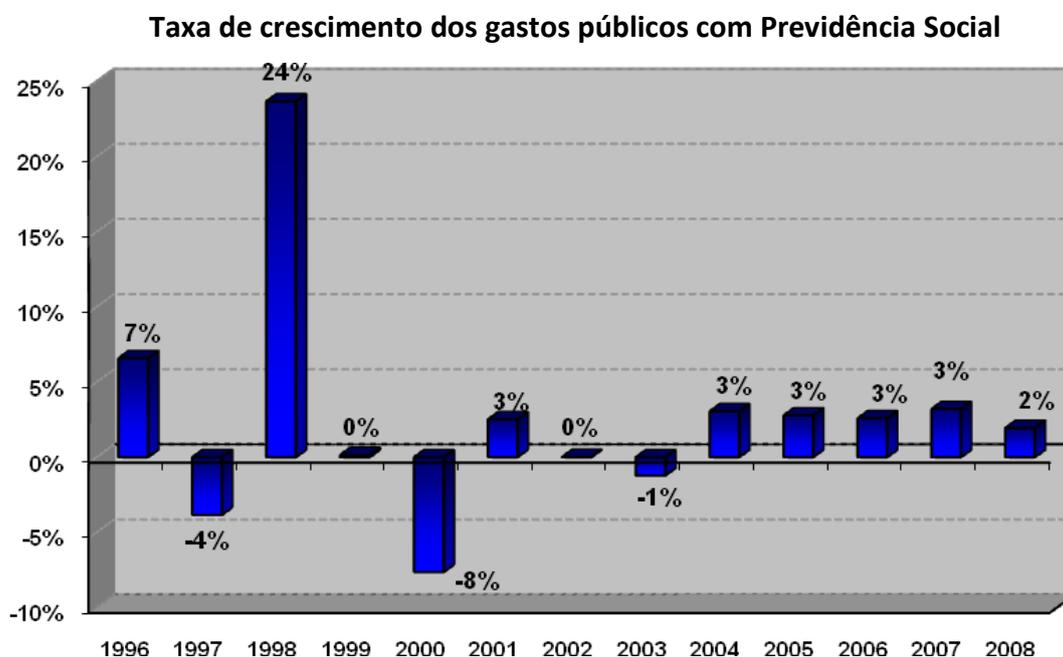
Enquanto é possível notar um significativo crescimento dos valores acumulados pelos fundos de pensão no país, ao se recorrer às informações referentes à previdência social, percebe-se que o que o Estado gasta com Previdência Social vem apresentando crescimento anual quase inexpressivo. De acordo com os dados disponibilizados na base de dados do IPEA, há mais de dez

anos não é possível observar crescimento do gasto público com previdência social superior aos 3% anuais.

Ao contrário da tendência de crescimento dos ativos dos fundos de pensão, pouco se gasta e pouco aumenta o gasto do Estado com a previdência social no país.

O gráfico 10 a seguir mostra a evolução do gasto público com previdência social no período compreendido entre os anos de 1996 e 2008.

Gráfico 10:



Fonte: IPEADATA

Elaboração Própria

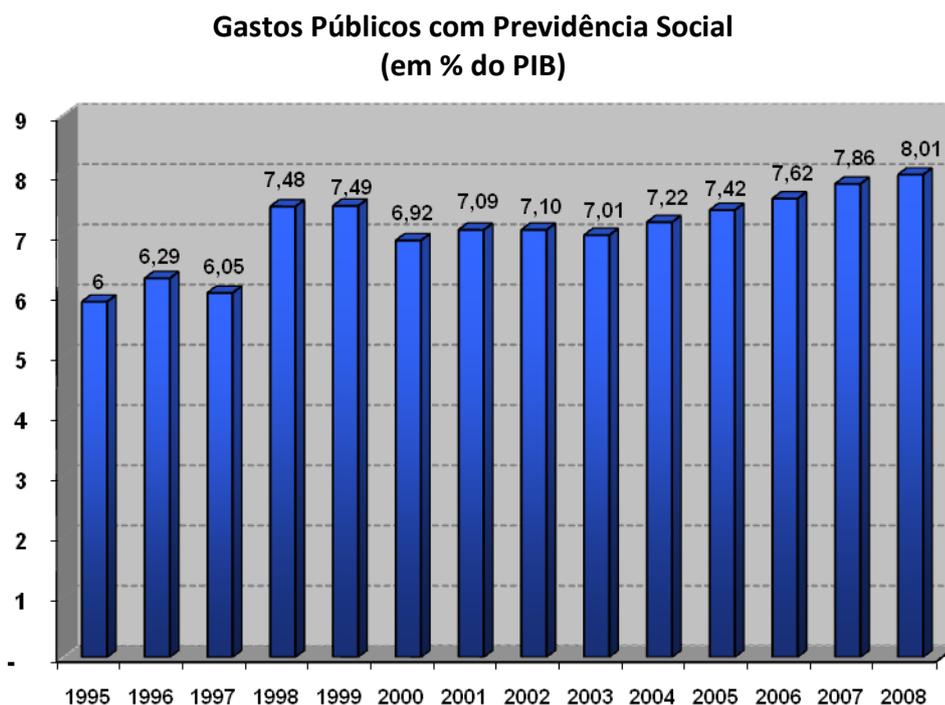
Como dito anteriormente, pouco se gasta com a previdência social no país. Além de pouco se aumentar o gasto Estatal anual com previdência social, o total desse gasto equivale a uma quantia relativamente pequena do PIB do país, não tendo chegado a alcançar 10% do total produzido pelo país no período de um ano.

Isso reacende a questão de sobre como um sistema que conta com tantos contribuintes, por meio de diversas fontes, e que de acordo com a campanha em

torno de sua iminente falência tem um número que se aproxima do insustentável de beneficiários tem gastos tão parcos quando comparados ao resultado total da economia do país.

A abrangência da previdência social e a idéia de que um dos fatores que a aproxima da possibilidade de falir, deixando desprotegidos um sem número de cidadãos, faz compreender que os gastos com a política deveriam expressar ao menos o equivalente a parcela significativa do que a economia do país é capaz de produzir. Entretanto, o que o gráfico 11 a seguir apresenta são números praticamente irrisórios ao demonstrar a evolução dos gastos públicos com previdência social no país, em percentual do PIB, no período compreendido entre os anos de 1995 e 2008.

Gráfico 11:



Fonte: IBGE

Elaboração Própria

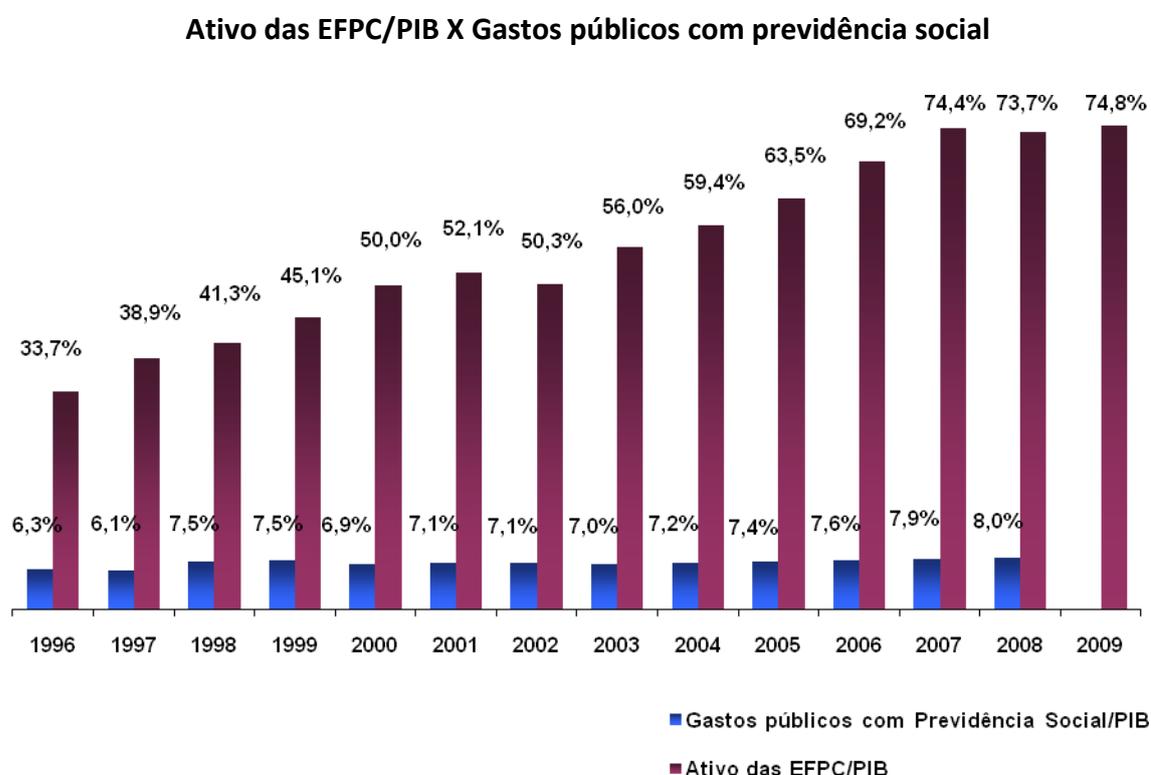
Mais curioso é comparar esses gastos com o quanto as entidades fechadas de previdência complementar são capazes de acumular. Como já visto anteriormente, os fundos de pensão vêm acumulando quantias equivalentes a

aproximadamente a totalidade do PIB, sendo que caso mantenha-se a atual tendência de crescimento, em um período de aproximadamente cinco anos o ativo total dos fundos de pensão alcançará valor superior ao PIB do país.

Já no que diz respeito à previdência social, além de pouco se aumentar o que o Estado gasta por ano com previdência social, o total gasto não apresenta sequer expectativas de, caso mantenha-se a mesma tendência, alcançar ao menos o equivalente a 50% do PIB brasileiro.

A diferença entre o total dos gastos públicos com previdência social em relação ao PIB e o ativo total das entidades fechadas de previdência complementar, também em relação ao PIB, no período compreendido entre os anos de 1996 e 2009 pode ser observada no gráfico 12, a seguir. É possível perceber que o Estado não costuma gastar com a previdência social sequer 20% da quantia acumulada pelos fundos de pensão.

Gráfico 12:



Fonte: Ipeadata , Dataprev e IBGE  
 Elaboração Própria

Diferença que chama ainda mais atenção ao considerar-se o universo que abrange a previdência social em comparação à população de participantes das entidades fechadas de previdência complementar. Assim, os gastos públicos com a previdência social, que abrange uma população bastante maior, mostram-se inexpressivos diante do que os fundos de pensão são capazes de acumular.

Enquanto a previdência social oferece benefícios de valor médio significativamente inferior a uma população bem mais expressiva, ainda que garantindo benefícios de valores superiores, os fundos de pensão são capazes de acumular ativos que ultrapassam em muito o que é gasto com a previdência social.

Levando-se em consideração a já demonstrada importância dessas instituições para o mercado financeiro, bem como o comportamento da política de previdência social nos últimos anos, destacando-se as contrarreformas efetivadas no sentido de se restringir a proteção do Estado referente à previdência, é possível afirmar que se confirma a preferência estatal por transformar a proteção previdenciária em mercadoria.

A diminuição da proteção estatal no campo da previdência social, apresentada neste trabalho como forte característica das contrarreformas e confirmada pelos dados referentes ao parco gasto público com esta política, e a inferioridade da média dos benefícios da previdência social em relação à média dos benefícios garantidos pela previdência privada torna, para alguns trabalhadores, inevitável a opção por um plano de previdência complementar.

O que, nota-se, tem estreita relação com o interesse do mercado financeiro nos expressivos ativos gerados por esses fundos. É nesse sentido que Granemann (2006) observa que uma necessidade do capital – o acesso a esses ativos para alimentar o mercado financeiro, vem sendo elevada a necessidade universal, quando se acaba por impor aos trabalhadores a necessidade de complementar a proteção relativa à previdência, por meio de produtos financeiros, que sustentam o mercado.

## Considerações Finais

---

Em tempos de mundialização do capital sob a hegemonia neoliberal, o status da cidadania tem sido ameaçado por um verdadeiro desmonte das políticas sociais que buscam garanti-lo e efetivá-lo. Tais políticas vêm sendo reorganizadas de modo que o mercado encontre um espaço cada vez maior de atuação, a fim de que sejam garantidos os interesses do capital financeiro.

Uma vez “descoberta”, pelo mundo das finanças, a potencialidade das políticas sociais no sentido de formarem os fundos necessários à reprodução do capital, seus serviços têm sido conduzidos à privatização, o que caracteriza, no contexto do capitalismo contemporâneo, a sobreposição dos interesses do capital em relação aos interesses dos trabalhadores.

No Brasil, a institucionalização de um sistema de Seguridade Social com a Constituição Federal de 1988, representa inegável conquista no campo da proteção social e da cidadania. Entretanto, como sua institucionalização se deu já no contexto do início da influência neoliberal, a Seguridade Social brasileira não foi poupada das perdas impostas pelo neoliberalismo, no sentido de defender os interesses do capital financeiro.

O país vem acompanhando desde a década de 1990 uma série de ataques às conquistas constitucionais de 1988 que dizem respeito às políticas sociais, por meio do processo de contrarreforma do Estado. Especialmente no que diz respeito à previdência social, as contrarreformas realizadas nos anos de 1998 e 2003 impuseram aos trabalhadores filiados ao Regime Geral de Previdência Social e aos Regimes Próprios de Previdência Social diversas perdas e restrições na proteção garantida pelo Estado por meio da previdência social.

Tal restrição impele os trabalhadores a responsabilizarem-se pela própria proteção, e vem criando um espaço significativo para que o mercado atue. É nesse contexto que se observa um considerável crescimento da previdência privada no país.

Segundo Estelle James (2001), há, no contexto da crescente privatização da política previdenciária, ganhadores e perdedores. Ponto no qual entramos em total acordo com o autor. Ele, entretanto, considera que entre ganhadores e perdedores

estão os usuários dos sistemas de previdência desenvolvidos com diferentes características e a partir das diversas concepções de Estado e suas políticas sociais pelo mundo. No que, diante de todo o estudo realizado e materializado nessa dissertação, não nos resta alternativa além de discordar veementemente.

O estudo da previdência social brasileira a partir de uma perspectiva dialética, não permite que restem dúvidas em relação ao quanto o capital tem sido privilegiado em detrimento da classe trabalhadora, muito especialmente no que diz respeito às políticas previdenciárias.

Há, sem dúvidas, nesse jogo, ganhadores e perdedores. Mas resta claro que a nenhum “competidor” do time da classe trabalhadora tem sido permitida a vitória. Os ganhos têm sido direcionados ao time do capital pelo Estado, que como árbitro dessa “partida” tem se mostrado cada vez menos atento (ou cada vez mais reduzido) às demandas daquele primeiro time, enquanto age de modo a deixar o campo livre para seu adversário jogar da maneira como melhor lhe convier.

A institucionalização da Seguridade Social de 1988 constitui-se um importante marco para a proteção social no país, a partir de quando os direitos de saúde, assistência e previdência social passam a ser garantidos como direito de todos e responsabilidade do Estado.

Tal reconhecimento registra grandes avanços no que diz respeito à cidadania e à proteção social no Brasil. Diversos movimentos sociais tiveram suas causas reconhecidas e contempladas pela nova legislação social surgida sobre as bases fundadas pela Constituição Federal de 1988.

Especialmente no que diz respeito à previdência social, além da instituição dos princípios de universalidade da cobertura e do atendimento, equidade e distributividade, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, destaca-se o estabelecimento de um piso para os benefícios, vinculado ao salário mínimo, que a Constituição tratou de unificar nacionalmente e a equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos.

Contudo, os avanços registrados começaram a sofrer limitações pouco após sua institucionalização. No caso da previdência social, as reformas realizadas no

final da década de 1990 e durante os anos 2000, impuseram aos trabalhadores uma série de restrições, diminuindo a proteção social garantida pela política e redimensionando o Estado diante da demanda por proteção.

A análise das contrarreformas na previdência permite perceber que a questão da responsabilidade pela proteção previdenciária vem sendo individualizada, ou seja, transferida ao trabalhador, que além de ser responsabilizado, por mecanismos como o fator previdenciário, pelo valor do benefício que irá receber quando vier a se aposentar, é impelido a permanecer por mais tempo no mercado de trabalho em função do aumento da idade e do tempo de contribuição necessários para a aposentadoria.

Todas as restrições impostas à proteção social representada pela previdência social vêm baseadas no que Mota (2008) chama de cultura da crise, que dá aos trabalhadores a idéia de que além de ser arriscado confiar a função da proteção apenas ao Estado, é uma boa alternativa recorrer ao mercado para garanti-la. Povoou o imaginário dos cidadãos, a idéia de que uma crise coloca em risco a Seguridade Social brasileira, bem como que dentro de alguns anos, já não se poderá contar com a previdência social.

Somados esses fatores – insegurança e restrição da proteção garantida, o mercado encontra espaço para sua atuação, além da colaboração dos últimos governos, que têm baseado nisso seus argumentos para a realização das contrarreformas.

No ano de 2002, foi publicado, pelo Ministério da Previdência Social, um documento em comemoração aos 80 anos da política de previdência social no país. Na ocasião, o então presidente, Fernando Henrique Cardoso, que dois anos antes havia realizado a primeira grande contrarreforma na previdência, defendeu a necessidade daquela contrarreforma, bem como a permanência da necessidade de outras novas, ao afirmar que:

Os avanços que conseguimos na Previdência a partir do plano Real são, para mim, motivo de satisfação muito especial. A inflação disparada, entre outros efeitos socialmente perversos, corroía implacavelmente o valor real dos benefícios previdenciários. Conseguimos derrubar a inflação e mantê-la sob controle ao longo desses anos sem sacrificar a Previdência. Ao contrário, resgatando e fortalecendo esse grande instrumento de justiça social.

A diminuição sustentada do nível de pobreza em nosso país desde 1994 deve muito à ampliação e elevação do valor real do piso de benefícios previdenciários, vinculado ao salário mínimo.

As reformas que fizemos na previdência depois de exaustivos debates no Congresso Nacional e com a sociedade, permitiram que o impacto positivo de estabilização sobre o valor dos benefícios se estendesse no tempo. Nem tudo o que era preciso fazer foi conseguido. É importante que essas reformas sejam consolidadas e aprofundadas, para garantir um futuro de maior tranquilidade e equidade aos 71 milhões de brasileiros beneficiados pelo Regime Geral de Previdência.

A marca desses 80 anos da Previdência brasileira é, assim, marca de renovação contínua [...]. O beneficiário das mudanças em curso é o trabalhador brasileiro (SOUSA *et al.*, 2002, p.03).

Contudo, o que se percebe com as mudanças trazidas tanto pela Emenda Constitucional nº 20, que já havia sido promulgada, quanto pelas demais Emendas e legislações infraconstitucionais reconhecidas posteriormente, é que o Estado vem sendo desresponsabilizado quanto à garantia da proteção social representada pela previdência, bem como que essa responsabilidade é transferida individualmente aos trabalhadores, a quem cabe providenciar a melhor forma de garantir que seu padrão de vida seja prejudicado na ocasião em que necessitar aposentar-se.

Com isso, um vasto campo se abre para o mercado, que vem sendo beneficiado pela direção que tem tomado a política de previdência social. E a expressiva lucratividade possibilitada ao mercado pode ser percebida a partir do valor acumulado pelos fundos de pensão nos últimos anos, que, apesar de tais instituições teoricamente não terem fins lucrativos, aproxima-se do equivalente ao total do PIB no país.

## **Referências Bibliográficas**

---

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro, ed. UFRJ, 2006.

ANFIP, **Análise da Seguridade Social 2006/ANFIP**. Brasília, ANFIP, 2007.

ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2007/ANFIP**. Brasília, ANFIP, 2008.

ANFIP. **Economia, Seguridade e Previdência em enfoque não ortodoxo**. Brasília: ANFIP / Assessoria de Estudos Socioeconômicos, 2001.

ANFIP. **Previdência Social e salário mínimo: desenvolvimento econômico e social com valorização do trabalho**. Brasília, ANFIP, 2007.

ANFIP. Seguridade e Desenvolvimento: um projeto para o Brasil. In.: **Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social / Universidade de Brasília**. Departamento de Serviço Social, v. 1, n.1 (1º semestre, 1998). Brasília, SER Social UnB, 1998.

ANFIP. Seguridade e desenvolvimento: um projeto para o Brasil. In.: **Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social / Universidade de Brasília**. Departamento de Serviço Social, v. 1, n.1 (1º semestre, 1998). Brasília, SER Social UnB, 1998.

BARBALET, J.M. **A Cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.

BARR, Nicholas. Reforma das Previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In.: **Previdência Social: Coleção Previdência Social**, série traduções: A economia política da reforma da previdência. Brasília, PARSEP / MPAS / SPS 2001.

BASBAUM, Leôncio. **Sociologia do Materialismo: introdução à história da filosofia**. São Paulo: Símbolo, 1978.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

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

BORON, Atílio. Epílogo. Uma teoria social para o século XXI? In: **A coruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo.** Petrópolis: RJ: Vozes, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção nas políticas de previdência e assistência social no Brasil.** Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social na América Latina Após o Dilúvio Neoliberal.** Dignidade e direitos – Seguridade Social como direito universal. Observatório da Cidadania/Social Watch. IBASE, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social: armadilha de conceitos.** Brasília: GESST, 2002.

BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS). **Panorama da Previdência Social Brasileira.** Brasília : MPS, SPS, SPC, ACS, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 108 de 29 de maio de 2001.** Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 109 de 29 de maio de 2001.** Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 2005/2006.

BROOKS, Sarah M. Proteção Social e Integração Econômica: a política da reforma previdenciária na era da mobilidade do capital. In.: **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Organizadora Vera Schattan P.Coelho – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CARDOSO JR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: Luciana Jaccoud. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. São Paulo: Ed. Papyrus, 1988.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: **IPEA - Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**, nº 17, Introdução. Brasília: IPEA, 2009.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Editora Xamã, 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. In.: **Revista Praia Vermelha**, n. 1, Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

DELGADO, Guilherme. Critérios para uma política de longo prazo para a previdência social. In.: **Previdência Social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: IPEA, 2008.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. In: **IPEA - Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**, nº 17, vol 1. Brasília: IPEA, 2009.

DIEESE. **Reforma da Previdência Social e Suas Conseqüências**. Boletim n.º 210, 1998.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Uma Perspectiva Transatlântica da Política de Privatização Latino-Americana. In.: **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FAGNANI, Eduardo. Previdência Social e Desenvolvimento Econômico. In.: **Previdência Social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: IPEA, 2008.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e Desenvolvimento das Políticas Sociais no Brasil. Política Social – Módulo 3. **Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais**. Brasília: CEFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. Tecocracia e Assistencialismo no Capitalismo Autoritário. O Serviço Social na Previdência Social dos anos 70. In.: BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (orgs.). **Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. São Paulo: Cortez, 2008.

FERNANDEZ, Mário César Martins. Previdência Social Como Instrumento de Estabilidade Social. In.: **Coletânea de monografias**. Fundação ANFIP, 2005.

GENTIL, Denise Lobato. A Política Fiscal e a Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: análise financeira do período recente. In: SICSU, João (org.) **Arrecadação, de onde vem? E gastos públicos, para onde vão?** São Paulo: Boitempo, 2007.

GOUGH, Ian. **Economia Política del Estado de Bienestar**. Trad. Gregório Rodrigues Cabreiro. Madrid: H. Blume Edicione, 1982.

HOBSBAWN, Eric. **A Era do Capital: 1848- 1975**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2005

IANNI, Otávio. A crise de paradigmas na Sociologia. In: **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, nº 13, ano 5, jun. de 1990.

IANNI, Otávio. Categorias. **Transcrição de aula ministrada no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP – SP**. 1º Semestre de 1986.

IPEA. **Boletins de Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n.º 13. Edição especial. Brasília: IPEA, 2007.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patrícia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. Assistência Social e Segurança Alimentar: Entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**, nº 17, vol 1. Brasília: IPEA, 2009.

JAMES, Estelle. A Economia Política da Reforma Estrutural do Sistema Previdenciário. In.: **Previdência Social: Coleção Previdência Social, série traduções: A economia política da reforma da previdência**. Brasília, PARSEP / MPAS / SPS 2001.

JAMES, Estelle. Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. In.: **Previdência Social: Coleção Previdência Social, série traduções: A economia política da reforma da previdência**. Brasília, PARSEP / MPAS / SPS 2001.

KAY, Stephen J. Privatizações Inesperadas: política e reforma da previdência social no Cone Sul. In.: COELHO, Vera Schattan P. (Org.). **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **O Que é Cidadania?** São Paulo: Ed. Brasiliense, 2001.

MARSHALL, Thomas Humprey. Cidadania e Classe Social. In: Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico**: filosóficos e outros textos escolhidos. São Paulo: Abril, 1978.

MARX, Karl. **O Capital**: V. I. Tomo 2. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MESA-LAGO, Carmelo. A Reforma Estrutural dos Benefícios de Seguridade Social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. In.: COELHO, Vera Schattan P. (Org.). **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MESA-LAGO, Carmelo; MÜLLER, Katharina. Política e Reforma da Previdência na América Latina. In.: COELHO, Vera Schattan P. (Org.). **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital**. São Paulo: Editora Boitempo/UNICAMP, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. Crônica de Uma Morte Anunciada: as reformas da Previdência Social Brasileira nos anos 1990 e 2000. In: BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Org.). **Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2000.

MOTA, Ana Elizabete. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda política recorrente e desafiante. In. **Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea**, nº 20. Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

NAVARRO, Vicent. **Neoliberalismo y Estado del Bienestar**. Barcelona: Editora Ariel, 2ª edição, 1998.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. In: **Temporalis 3**. Ano II. Rio de Janeiro. ABEPSS, janeiro a junho de 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo. In.: OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **Previdência Social**: 60 anos de história da Previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1985.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PIERSON, Christopher. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 1991.

PINHEIRO, Ricardo Pena. **A Demografia dos Fundos de Pensão.** Brasília: Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2007.

PIOLA, Sérgio Francisco; BARROS, Elizabeth Diniz; NOGUEIRA, Roberto Passos; SERVO, Luciana Mendes; SÁ, Edvaldo Batista de; PAIVA, Andrea Barreto. Vinte Anos da Constituição de 1988: o que significaram para a população brasileira? In.: IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**, nº 17, vol 1. Brasília: IPEA, 2009.

PISÓN, José Martinez. **Políticas de Bienestar:** un estudio sobre los derechos sociales. Madrid, Editorial Tecnos, 1998.

POCHMANN, Márcio. Segurança Social no Capitalismo Periférico: algumas considerações sobre o caso brasileiro. In: **Revista Nueva Sociedad**, outubro de 2007.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação:** as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RANGEL, Leonardo Alves; PASINATO, Maria Tereza; SILVEIRA, Fernando Gaiger; Lopez, Felix Garcia; MENDONÇA, João Luís. Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil Vinte Anos Após a Promulgação da Constituição Federal de 1988. In: IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**, nº 17, vol 1. Brasília: IPEA, 2009.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de Previdência Social.** Rio de Janeiro: Forense, 1979.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil / Evilásio Salvador.** – São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_, Evilásio. A Distribuição da Carga Tributária: quem paga a conta? In: SICSU, João (org.) **Arrecadação, de onde vem? E gastos públicos, para onde vão?** São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_, Evilásio. **As Implicações da Reforma da Previdência Social de 1998 sobre o Mercado de Trabalho no Brasil**. Dissertação de Mestrado. UnB, 2003

\_\_\_\_\_, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete. Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica: perversa alquimia. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.º 87. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Ademir Alves da. **A Gestão da Seguridade Social Brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2007.

**SILVA**, Maria Lucia Lopes da. **(Des) estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência social no Brasil** / Maria Lúcia Lopes da Silva. Tese de Doutorado. UnB, 2011.

\_\_\_\_\_, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social um Direito Conquistado: resgate histórico, quadro atual e propostas de mudanças**. Brasília: Ed. do Autor, 1997.

SOUSA, Jorceli Pereira de; PINHEIRO, Vinícius Carvalho; SILVA, Delúbio Gomes Pereira da; GUIMARÃES, Mônica Cabañas. **80 anos de Previdência Social: a história da Previdência Social no Brasil – um levantamento bibliográfico documental e iconográfico**. Brasília: MPAS, 2002.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Envelhecimento e Trabalho no Tempo do Capital: implicações para a proteção social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais. Afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

VELLOSO, Raul: Previdência Social e Ajuste Fiscal no Brasil. In.:CAETANO, Marcelo Abi-Rami (Org.). **Previdência Social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: IPEA, 2008.

VIANA, A. L.; MACHADO, C.V. Proteção Social em Saúde: um balanço dos 20 anos do SUS. In.: **Physis Revistas de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, IMS/UERJ, v.18, n. 4, 2008.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Que Reforma? O Sistema Brasileiro de Proteção Social, entre a Previdência e a Seguridade. In.: **Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social / Universidade de Brasília**. Departamento de Serviço Social, v. 1, n.1 (1º semestre, 1998). Brasília, SER Social UnB, 1998.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma do Estado e Política Social: notas à margem do tema. In.: BEHRING, Elaine; ALMEIDA, Marta Helena (Org.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2008.

WOOD, Ellen. **Democracia Contra Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2006.

### Internet

**ABRAPP** – Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

[http://www.abrapp.org.br/ppub/pef.dll?pagina=servscript&QUALS=estatisticas/estatisticas.html&TipoConteudo=Consolidado\\_Estatistico&idMenu=75&menu=s](http://www.abrapp.org.br/ppub/pef.dll?pagina=servscript&QUALS=estatisticas/estatisticas.html&TipoConteudo=Consolidado_Estatistico&idMenu=75&menu=s), último acesso em agosto de 2011.

**DATAPREV** – Empresa de tecnologia e informações da Previdência Social. <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>, último acesso em agosto de 2011.

**DIEESE** - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. <http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminMenu09-05.xml>, último acesso em agosto de 2011.

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), último acesso em agosto de 2011.

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br), último acesso em agosto de 2011.

**MPS** – Ministério da Previdência Social. <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>, último acesso em agosto de 2011.

**SPC** – Secretaria de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social.  
[http://www.previdenciasocial.gov.br/pg\\_secundarias/previdencia\\_complementar\\_04.asp](http://www.previdenciasocial.gov.br/pg_secundarias/previdencia_complementar_04.asp), último acesso em agosto de 2010.

**Anexo 1 - EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 20, DE 1998**, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 1998.

Promove as seguintes alterações:

**ARTIGO 1º:** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

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

XII- **Redação anterior:** Salário família para seus dependentes.

**Alteração:** Salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;

XXXIII – **Redação anterior:** Proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz.

**Alteração:** Proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

**Artigo 37:** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

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

**Artigo 40:**

**Redação anterior:** O servidor será aposentado:

- I- Por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;
- II- Compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;
- III- Voluntariamente:

- a) Aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;
- b) Aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;
- c) Aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;
- d) Aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, 'a' e 'c', no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendido aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§5º Os benefícios da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

§6º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

**Alterações:** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

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

- I- Por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia

profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei;

- II- Compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;
- III- Voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:
  - a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco de idade e trinta de contribuição, se mulher;
  - b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§2 Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião da sua concessão não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§3 Os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

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

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

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

§7 Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no §3º.

§8 Observado o disposto no artigo 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendido aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para concessão da pensão, na forma da lei.

§9 O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§10 A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§11 Aplica-se o limite fixado no artigo 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

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

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

§14 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o artigo 201.

§15 Observado o disposto no artigo 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União,

Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§16 Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da instituição do correspondente regime de previdência complementar.

**Artigo 42:** Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

**Redação anterior:** §1º Aplicam-se aos militares dos Estados do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do artigo 14, §8º, do artigo 40, §3º, e do artigo 142, §§2º e 3º, cabendo à lei estadual específica dispor sobre as matérias do artigo 142, §3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores

§2º Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no artigo 40, §§4º e 5º; e aos militares do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no artigo 40, §6º.

**Alterações:** §1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do artigo 14, §8º, do artigo 40, §9º; e do artigo 142, §§2º e 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§2º Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no artigo 40, §§7º e 8º.

**Artigo 73:** O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no artigo 96

**Redação anterior:** §3º: Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.

**Alteração:** §3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes no artigo 40.

**Artigo 93:** Lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: (...)

**Redação anterior:** VI – a aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura.

**Alteração:** VI – a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no artigo 40.

**Artigo 100:** À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos abertos para esse fim.

**Alteração:** §3º: O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença transitada em julgado.

**Artigo 114:** Compete à justiça do trabalho processar e julgar:

**Alteração:** §3º: Compete, ainda, à Justiça do Trabalho, executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no artigo 195, I, 'a', e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir.

**Artigo 142:** As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer desses poderes, da lei e da ordem.

**Redação anterior:** §3º - IX- aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no artigo 40, §§4º, 5º e 6º.

**Alteração:** §3º -IX- aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no artigo 40, §§7º e 8º.

**Artigo 167:** São vedados:

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

**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:

**Redação anterior:** VII- caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

**Alteração:** VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

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

**Redação anterior:** I- dos empregadores incidente sobre a folha de salários, o faturamento e os lucros;

II- dos trabalhadores

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

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

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

- b) A receita ou faturamento;
- c) O lucro

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

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

§9º - As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculos diferenciadas em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva da mão de obra.

§10 - A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

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

### **Artigo 201:**

**Redação anterior: Art. 201.** Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

- I- Cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidente de trabalho, velhice e reclusão;
- II- Ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;
- III- Proteção à maternidade, especialmente á gestante;
- IV- Proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- V- Pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no §5º e no artigo 202.

§1º- Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.

§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 de benefício serão corrigidos monetariamente.

§4º- Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

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

§6º- A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§7º- A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais.

§8º- É vedado subvenção ou auxílio do poder público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.

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

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

§1º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§2º - Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§3º - Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§4º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

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

§6º - A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§7º - É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

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

II- Sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal

§8º - Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§9º - Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

§10º - Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado

§11º - Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

## **Artigo 202**

### **Redação anterior:**

**Artigo 202:** É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos últimos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

- I- Aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzindo em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;
- II- Após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;
- III- Após trinta anos, ao professor, e após vinte e cinco à professora, por efetivo exercício da função de magistério.

§1º É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e após vinte e cinco, à mulher.

§2º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

#### **Alteração:**

**Artigo 202:** O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

§1º - A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.

§2º - As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.

§3º - É vedado o aporte de recursos a entidades de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.

§4º - Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de

economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.

§5º - A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.

§6º - A lei complementar a que se refere o §4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a isenção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

**ARTIGO 2º** A Constituição Federal, nas Disposições Constitucionais Gerais, é acrescida dos seguintes artigos:

**Artigo 248:** Os benefícios pagos, a qualquer título, pelo órgão responsável pelo regime geral de previdência social, ainda que à conta do Tesouro Nacional, e os não sujeitos ao limite máximo de valor fixado para os benefícios concedidos por esse regime observarão os limites fixados no artigo 37, XI.

**Artigo 249:** Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos seus respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e a administração desse fundo.

**Artigo 250:** Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e a administração desse fundo.

**ARTIGO 3º:** É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§1º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à

isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, §1º, III, “a”, da Constituição Federal.

§2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no caput, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data da publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor e à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

§3º São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

**ARTIGO 4º** Observado o disposto no art. 40, §10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.

**ARTIGO 5º** O disposto no art. 202, §3º, da Constituição Federal, quanto à exigência de paridade entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado, terá vigência no prazo de dois anos a partir da publicação da lei complementar a que se refere o §4º do mesmo artigo.

**ARTIGO 6º** As entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por entidades públicas, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, deverão rever, no prazo de dois anos, a contar da publicação desta Emenda, seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos, sob pena de intervenção, sendo seus dirigentes e os de suas respectivas patrocinadoras responsáveis civil e criminalmente pelo descumprimento do disposto neste artigo.

**ARTIGO 7º** Os projetos das leis complementares previstas no art. 202 da Constituição Federal deverão ser apresentados ao Congresso Nacional no prazo máximo de noventa dias após a publicação desta Emenda.

**ARTIGO 8º** (Revogado) (EC n.º 41/2003)

**ARTIGO 9º** Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha

filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:

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

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

- a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e
- b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

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

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

- a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco, se mulher; e
- b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante na alínea anterior;

II – o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

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

#### **ARTIGO 10º** (Revogado) (EC nº 41/2003)

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

**ARTIGO 12º** Até que produzam efeitos as leis que irão dispor sobre as contribuições de que trata o art. 195 da Constituição Federal, são exigíveis as estabelecidas em lei, destinadas ao custeio da seguridade social e dos diversos regimes previdenciários.

**ARTIGO 13º** Até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

**ARTIGO 14º** 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 de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

**ARTIGO 15º** Até que a lei complementar a que se refere o art. 201, §1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.

**ARTIGO 16º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

**ARTIGO 17º** Revoga-se o inciso II do §2º do art. 153 da Constituição Federal.

**Anexo 2 – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41**, publicada no Diário Oficial da União em 31 de dezembro de 2003.

As alterações promovidas pela medida foram as seguintes:

**ARTIGO 1º** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

**Art. 37**

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

**Redação Anterior:** XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

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

§1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço,

moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

(...)

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

(...)

§7º Lei disporá sobre a concessão de benefício de pensão por morte, que será igual:

I – ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o artigo 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II – ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu seu falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o artigo 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

(...)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o §14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no artigo 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

(...)

§17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no §3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

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

§19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no §1º, III, “a”, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contida no §1º, II.

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

**Redação Anterior:** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

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

I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei;

§3º Os proventos da aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no §3º.

§8º Observado o disposto no artigo 37, XI, os proventos de aposentadorias e pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

§ 15. Observado o disposto no artigo 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União,

Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

**Art. 42 (...)**

§2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal.

**Redação Anterior:** Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (...)

§2º Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no artigo 40, §§7º e 8º.

**Art. 48 (...)**

XV – fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os artigos 39, §4º; 150, II; 153, III; e 153, §2º, I.

**Redação Anterior:** XV – fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os artigos 39, §4º, 150, II, 153, III e 153, §2º, I.

**Art. 96**

(...)

II – (...)

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver.

**Redação Anterior:** b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no artigo 48, XV.

**Art. 149**

§1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o artigo 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

**Redação Anterior:** IX – aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no artigo 40, §§ 7º e 8º.

**Art. 201 (...)**

§12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição.

**Redação Anterior:** §1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

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

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

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

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

- a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e
- b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

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

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

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

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

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

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

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

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.

**ARTIGO 3º** É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no *caput*, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus

dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

**ARTIGO 4º** Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

*Parágrafo único.* A contribuição previdenciária a que se refere o *caput* incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

**ARTIGO 5º** O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

**ARTIGO 6º** Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

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

- III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e
- IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

*Parágrafo único.* Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

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

**ARTIGO 8º** 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

**ARTIGO 9º** Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

**ARTIGO 10.** Revogam-se o inciso IX do § 3º do artigo 142 da Constituição Federal, bem como os artigos 8º e 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

**ARTIGO 11.** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

**Anexo 3 - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47**, publicada do Diário Oficial da União de 06 de julho de 2005.

A Emenda originada da PEC Paralela promoveu as seguintes alterações:

**ARTIGO 1º:** Os artigos 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

**Artigo 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

**Alteração:**

§11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

§12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos desembargadores do Respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

**Artigo 40:**

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

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

I – portadores de deficiência;

II – que exerçam atividades de risco;

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

(...)

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

#### **Artigo 195.**

**Redação Anterior:** §9º As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra.

**Alteração:** §9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa, ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

#### **Artigo 201.**

**Redação Anterior:** §1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição.

**Alteração:** §1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

§12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o §12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.

**ARTIGO 2º** Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no artigo 7º da mesma Emenda.

**ARTIGO 3º** Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo artigo 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos artigos 2º e 6º da Emenda Constitucional nº41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenham ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha cumulativamente as seguintes condições:

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

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

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

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

**ARTIGO 4º** Enquanto não editada a lei a que se refere o §11 do artigo 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº41, de 2003.

**ARTIGO 5º** Revoga-se o parágrafo único do artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41 de 2003.

**ARTIGO 6º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

