

3.1.2 Previdência e Seguridade Social – o Desafio do Estado Contemporâneo

Alcione de Freitas e Silva

Servidora do Ministério Público de Minas Gerais

Mestre em Direito do Trabalho pela Puc-Minas

Professora Universitária

Este encontro se destina a fazer uma viagem sobre a Previdência social na Constituição da República, promulgada em 1988. Atentar a alguns aspectos positivos e negativos que transitam na esfera social-securitária e que resultaram em um marco do garantismo social brasileiro é o objetivo aqui e agora.

Também almeja enfocar alguns mitos existentes no

entorno deste tema, sobretudo no que concerne à situação financeira da previdência social.

Assim, é da maior relevância que focalizemos nossa atenção em alguns pontos históricos que convergem para o atual panorama da seguridade social brasileira.

DESENVOLVIMENTO DA IDÉIA SECURITÁRIA

As investigações realizadas pela ciência do direito nos revelam que as normas não existiam na antiguidade. Tinham o intuito de auxílio contra as contingências geradoras das necessidades sociais, entretanto, consistiam em regramentos esparsos.

Essa tônica se prolonga no tempo e transforma-se quando há uma substancial modificação do contexto político-social e econômico no mundo. A proteção social



Estatual decorreu de um agravamento irreversível e brutal das ocorrências incapacitantes no mundo laboral. A situação de miséria e suplicio vivida pelos trabalhadores e seus dependentes era de tal gravidade que comoveu a Igreja Católica até então omissa à inoperância do Estado diante da fome do capitalismo emergente.

A participação da Igreja propalando a doutrina cristã foi de fundamental importância na luta pela participação obrigatória de parcela da sociedade no amparo social aos trabalhadores vítimas de infortúnios, numa época em que Igreja e Estado dividiam os poderes e os interesses estatais.

Essa intervenção do Estado se deu, pela primeira vez, com a criação da Lei dos pobres, de 1601. O panorama em que fora instituída era de uma desastrosa carestia que levou milhares de famílias à morte pela extrema pobreza. A *POOR LAW* obrigava aqueles que tivessem condições de contribuir, ao pagamento de uma quota participativa para compor o fundo destinado ao desempregado e sem instrução profissional, ao amparo das crianças pobres e auxílio aos velhos e incapazes.

As Encíclicas *RERUM NOVARUM* do Papa Leão XIII (1891) *QUADRAGESIMO ANNO* do Papa Pio XI (1931) surgiram como manifestações da Igreja cobrando do Estado atitudes efetivas quanto à cobertura dos infortúnios dos quais eram vítimas os trabalhadores de então.

O amparo social, antes restrito a categorias profissionais, se universaliza com a mudança de paradigma do Estado, quando este passa a verificar que o desenvolvimento econômico é fator que se liga intrinsecamente ao bem-estar social. Ao mesmo tempo, deu-se o reconhecimento de que as desigualdades não poderiam aniquilar toda a parcela carente da população sob pena de esfacelamento total e irreversível da sociedade.

Foi o início de um processo de redimensionamento e reformulação das políticas estatais. O Estado deixa de lado uma filosofia econômico-política liberal e se ocupa dos setores sociais como meta da ação estatal. Assim, a responsabilidade do Estado foi se avolumando e estendendo-se a todas as parcelas da população.



O centro dessa modificação sistemática foi a adoção do Welfare State, política social norte-americana que consagra atuações político-estatais de proteção, elencando e garantindo direitos mínimos fundamentais à sobrevivência de todos os cidadãos, visando como resultado ao alcance do bem-estar como fundamento da organização do Estado.

No Brasil, a Constituição Federal Brasileira completa 20 anos. São duas décadas de existência da Lei Maior, demonstrando o retrato de um

inquestionável avanço sociopolítico.

Sem qualquer dúvida, a nossa Carta representou um admirável avanço em todos os setores da sociedade, constitucionalizando seus mais caros direitos, e, desta forma, imputando ao Estado deveres, obrigações ou responsabilidades objetivas de que dantes se encontravam desguarnecidos.

Os fundamentos da República estão contidos no preâmbulo da Carta Maior, onde se verifica que há duas décadas, o Estado Democrático que naquele momento nascia se destinava a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança e o bem-estar, bem como a igualdade e a justiça como valores a serem respeitados por uma sociedade que conquistava o mais proeminente lugar na vida do Estado.

A dignidade da pessoa humana adquire singular importância no novo Texto, não apenas como uma meta a ser alcançada, mas como um pressuposto de legitimidade do Estado e seu direcionamento de atuação. A norma constitucional relacionada aos preceitos de dignidade, dotada de eficácia plena e imediata, compele os órgãos que compõem o corpo governamental a criar mecanismos capazes de garanti-la **efetivando** todos os pressupostos para seu alcance, isso porque é a dignidade corolário do direito à vida, objeto maior da tutela estatal.

Cumprе ressaltar que a promoção da efetividade do direito à dignidade está presente no corpo da Carta brasileira de 1988 como fundamento da atuação do Estado e destaca, além das garantias ao exercício das liberdades públicas, também o bem-estar do indivíduo dentro do corpo social. Essa sensação de bem-estar está condicionada a uma sequência de variantes que se concretizam através de direitos objetivos e vinculam o Poder Público, limitando suas liberdades e imputando a ele responsabilidades indeclináveis.

Nesse esteio, erigiu-se ao status constitucional o rol de direitos e garantias fundamentais cujo escopo é a tutela à vida, esta concebida numa interpretação plena, ampla. Seguem-se, destarte, para o alcance deste desiderato, os preceitos contidos no artigo 5º do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais e na Ordem Social, cujo fundamento é o primado do trabalho e da justiça social, mas é mister destacar que os princípios de alta relevância possuem eficácia plena e vigência imediata, aliás, como brilhantemente elucidada o iminente Ministro Gilmar Mendes sobre a máxima efetividade da norma constitucional:

[...] veicula um apelo aos realizadores da Constituição para que em toda situação hermenêutica, sobretudo em sede de direitos fundamentais, procurem densificar os seus preceitos, sabidamente abertos e predispostos a interpretações expansivas.

Ao inserir no Texto da Constituição, um capítulo destinado a regulamentar a Seguridade Social (arts 194 a 204), contido nas disposições sobre o título da Ordem Social, o legislador tinha por fim a democratização dos serviços de



saúde, assistência e previdência social como fórmula para se alcançar o maior desiderato do Estado que é a promoção da vida digna.

Nesse contexto, surgiram imposições jurídico-obrigacionais destinadas ao Estado e à sociedade impondo a realização de ações integradas para a implementação de um “[...] sistema protetivo capaz de assegurar os direitos à saúde, à previdência e a assistência social” (Fabio Zambitte Ibrahim). É o sistema denominado seguridade social, cuja maior finalidade foi e é assegurar a melhoria nas condições de vida da sociedade brasileira, mas que amarga, ainda hoje, 20 anos depois, a existência de bolsões de pobreza, milhares de pessoas vivendo na mais completa condição de miserabilidade.

Mas, o que se entende por seguridade social constitucional? É um sistema de normas destinadas a garantir direitos mínimos à vida do cidadão, a inspirar o legislador e nortear a ação dos operadores do aparelho estatal em matéria de saúde, assistência e previdência social. Assim, fica evidenciado que se trata de um tripé formado por estruturas normativas diversas e que se ligam em um ponto comum – a promoção de garantias atinentes à vida e à dignidade humanas, princípios basilares do Estado brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, rompendo com as bases de uma estrutura normativa contida, como na Constituição de 1934, idealizou uma das políticas públicas mais importantes que o país já viu e esta inovação positivou de uma forma inovadora e detalhada, a partir do artigo 194, as garantias mínimas de uma seguridade social eficaz, elencando direitos e deveres tanto para o Estado quanto para o cidadão. JAS define a seguridade social como “[...] instrumento mais eficiente da liberação das necessidades sociais, para garantir o bem-estar material, moral e espiritual de todos os indivíduos da população [...]”.

Entretanto, a seguridade social apresenta problemas profundos em sua estrutura, o que impede, mediata ou imediatamente, que seus destinatários possam usufruir dos serviços acautelatórios de direitos básicos.

A seguridade social tem a regulamentação geral contida nas Leis 8.212 e 8.213, ambas de 1991 cujo papel é sistematizar o financiamento e as concessões dos benefícios na forma de Planos de Custeio e Planos de Benefícios Previdenciários. Para tanto, a seguridade conta, para sua manutenção, com orçamento próprio, proveniente de recursos definidos no próprio texto constitucional resultado da arrecadação da *cofins*, *contribuição sobre o lucro líquido*, *folha de salário* e *outros rendimentos pagos ou creditados a qualquer título sobre os serviços prestados por autônomos, receita e faturamento, receitas de concursos e prognósticos, importação de bens ou serviços do exterior*.

Houve, inquestionavelmente um avanço da regulamentação orçamentária da seguridade, também houve a ampliação dos benefícios obrigacionais abrangidos por ela. No rol das conquistas ao longo dos 20 anos de regulamentação, merecem destaque: a equiparação entre beneficiários urbanos e rurais; piso unificado de um

salário mínimo para todos os beneficiários e a garantia de atualização anual desses valores; socorro assistencial aos que não podem contribuir, dentre outros.

Realisticamente vimos que a seguridade social oferece ao cidadão condições mínimas de uma vida digna através das seguintes ações:

SAÚDE: implementada através do SUS – Sistema Único de Saúde, que veio a substituir o INAMPS. É um sistema universal e gratuito, destinado à garantia da saúde através de procedimentos profiláticos e de tratamentos médicos.

O SUS é protagonista das mais calorosas e acirradas discussões sociais e políticas. Um sistema espantosamente bem idealizado, aliás, um dos melhores sistemas de saúde pública da América Latina, é uma das maiores conquistas sociais em matéria de política pública. Com a implementação do SUS ocorreu a interiorização da saúde, que outrora era restrita às capitais. Sob a égide das orientações descentralizadoras, o SUS está presente hoje em grande parte dos municípios brasileiros. Outro fator de grande relevo é a realização de políticas profiláticas (preventivas) além das curativas. Não devemos nos esquecer de uma inovação polêmica, mas não menos importante, que é a possibilidade de convivência de serviços públicos e privados de saúde e a universalidade no atendimento e no tratamento.

ASSISTÊNCIA SOCIAL: seu desiderato é a implementação de programas de integração e reintegração do cidadão que se encontra em risco social (miséria). De caráter gratuito, destina-se ao indivíduo carente na sociedade, recuperando-o para uma vida de convivência. A assistência social possui programas assistenciais como o LOAS – Benefício assistencial destinado ao idoso (maior de 65 anos, conforme o Estatuto do Idoso) e para os portadores de deficiência cuja família carente não possui renda suficiente para mantê-los em suas necessidades vitais. Citam-se, ainda, os programas de Assistência à maternidade, Bolsa família, Projovem, Programa de segurança Alimentar e Nutricional e outros.

De caráter não contributivo, não pressupõe pagamento a concessão dos seus benefícios (gratuidade).

PREVIDÊNCIA SOCIAL: é um sistema contributivo, realizado através da manutenção de benefícios destinados ao trabalhador contribuinte e seus dependentes, conforme especificado pela lei. Tem como desiderato assegurar uma vida digna aos trabalhadores impossibilitados temporária ou permanentemente de exercer atividade remunerada.

A Previdência Social tem sido, sem qualquer dúvida, o alvo da atenção de toda a sociedade e também do governo. Ponto nevralgico do sistema social e centro de profundas controvérsias, a Previdência social foi criada na década de 30 pelo Governo de Getúlio Vargas para atender aos interesses de um país em fase de industrialização crescente e de uma massa de trabalhadores com recente visão de conjunto e autorreconhecimento.

A previdência social tinha por finalidade amparar o



trabalhador e seus dependentes em situações de risco social (morte, acidente incapacitante, doença, velhice).

Ao longo dos anos, esta instituição passou por várias modificações, mas, inegavelmente as mudanças de maior relevo se deram após a CF/88, que reservou os artigos 201 e 202 para disciplinar seus princípios básicos, financiamento e os benefícios que consistiriam em direitos para o trabalhador e seus dependentes e uma obrigação para o Estado.

As inovações constitucionais não se restringiram a consagrar de forma geral o direito a um sistema previdenciário. Toda a sua base de organização vincula-se inarredavelmente com as ações do Poder Público criando um direito subjetivo para os cidadãos partícipes deste sistema.

As Emendas Constitucionais trouxeram modificações substanciais aos dispositivos outorgando competência concorrente aos entes estatais para legislar sobre previdência, proteção e defesa da saúde (art. 24, XII), ampliou a responsabilidade dos entes estatais.

Mas as alterações relevantes ocorreram quando o governo se deparou com a necessidade de preservar uma previdência capaz de assegurar benefícios para os trabalhadores no presente e garanti-los às gerações futuras, e, para tanto, se viu compelido a implementar ajustes fiscais que resultaram em uma ampla reforma da Previdência.

O Congresso Nacional, em 15 de dezembro de 1998, promulgou a Emenda Constitucional nº 20, o marco na reforma previdenciária. Esta norma modifica o sistema de previdência social, estabelecendo nova forma de financiamento, compartilhando a responsabilidade entre a sociedade e o Estado, cria normas de transição com a finalidade de atender aos trabalhadores que já se encontravam no sistema e garantir o preceito constitucional de inalterabilidade do direito adquirido. Tudo isso visando ajustar os cofres previdenciários aos desideratos deste instituto, com o intuito de garantir o equilíbrio atuarial e, conseqüentemente, a continuidade do sistema.

As mais significativas alterações implementadas pela EC nº 20 se concentraram na criação de novos requisitos para o alcance das aposentadorias. A aposentadoria por tempo de serviço se transforma em Aposentadoria por Tempo de Contribuição, obrigando, assim, todos os trabalhadores a verter contribuições para a previdência, sob pena de não alcançarem o merecido descanso na velhice. Modifica a fórmula de cálculo da renda mensal que passa da média dos 36 últimos salários de contribuição para a média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição. Também implementa nas regras transitórias os denominados “pedágios” de 20 e 40% sobre o tempo que faltaria para o trabalhador, que estivesse no sistema em 16/12/98, se aposentar, tendo como referência essa data.

Ainda subtrai do texto a possibilidade de consideração dos tempos fictícios, ou seja, tempo que não houve efetivo recolhimento e, ainda, extingue a aposentadoria proporcional para aqueles que ingressarem no sistema após a data da

publicação da EC, extingue a contagem de tempo fictício, mas garante a contagem de tempo de serviço aos rurais.

Esta EC dá margem à criação do tão propalado e controvertido fator previdenciário, que altera, substancialmente, o direito do trabalhador no que se refere aos rendimentos de aposentadoria, vinculando a sua renda mensal à idade e ao tempo de contribuição para o sistema.

Essas mudanças bruscas e inesperadas resultaram em desalento para o trabalhador que estivera no sistema até então, contribuindo e obviamente sustentando todo o aparato securitário, porque não houve resguardo à expectativa de direito, mas tão-somente ao direito adquirido. Esse fato acabou por gerar diversas incongruências na aplicação da justiça securitária, uma vez que, centenas ou milhares de trabalhadores que estavam, naquele momento às margens da aposentadoria, para garantir a integralidade dos seus rendimentos, se viram obrigados a adicionar ao seu tempo de serviço, inesperadamente, vários meses e até mesmo anos de trabalho.

A despeito de todas essas mudanças, e outras decorrentes de legislação ordinária, a previdência social ainda se vê diante dos holofotes, pois, os problemas relacionados aos benefícios e seus segurados continuam e se avolumam, o que pode ser verificado nas pilhas de processos previdenciários encontrados nos Juizados Especiais Federais e na Justiça Federal.

O governo justifica a incomensurável lista de reclamações populares, ações e cobranças oriundas da sociedade inconformada com a precariedade dos serviços prestados pela instituição, com um único discurso que tem por objetivo explicar todos os problemas previdenciários e quiçá, a maioria dos problemas políticos e econômicos: *a existência de um déficit previdenciário*. Os técnicos do governo e alguns analistas econômicos afirmam existir um rombo nos cofres da previdência ao apresentarem os seus resultados financeiros.

Foi destaque na publicação da Folha *on line* do dia 23/09/2008, o déficit previdenciário apurado no mês de agosto no valor de 4,06 bilhões diante de uma arrecadação de 13,193 bilhões, conforme a notícia. A mesma fonte estima um tal déficit anual de R\$ 24,09 bilhões. Outro argumento é que o ingresso de novos beneficiários no sistema não tem feito parceria com o número de benefícios requeridos, o que causará, inevitavelmente, um desequilíbrio sistemático.

Entretanto, cumpre ressaltar que essa informação é contestada por setores do próprio governo, economistas e analistas da previdência. O próprio presidente afirmou em entrevista veiculada na imprensa em fevereiro de 2007 que a previdência não é deficitária e o Senador Paulo Paim endossa a afirmação quando demonstra em entrevista à Agência Brasil que o problema se situa na má gestão do sistema previdenciário, quando evidencia os índices de desvio ocorridos nos cofres da instituição ao longo dos anos.

Engrossando a corrente que define como falaciosa a afirmação de rombo previdenciário estão os fiscais da



própria previdência. Justificam sua posição argumentando que a fórmula através da qual se apresenta o fluxo de caixa previdenciário imprime a falsa idéia de um custo que, em verdade, não pertence à previdência. Essa corrente aponta problemas estruturais que, se corrigidos, dariam uma outra face à Previdência Social. Como exemplo, cita-se o estrondoso nível de inadimplência por parte, sobretudo das empresas, os desvios ilícitos e os desvios realizados pelo próprio governo. Com o apontamento dessas questões, fica evidenciado que não há interesse político em esclarecer esse dilema.

Mister, ainda, diante desse quadro, evidenciar que muito embora o Sistema Securitário possua problemas graves e profundos, ainda é o principal mecanismo de distribuição de renda no país. Veja que em julho/2008 a previdência possuía em todo o país cerca de 27,7 milhões de benefícios pagos, conforme dados do próprio Ministério da Previdência. Na Assistência Social, no 1º semestre de 2007, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome atendeu cerca de 10 milhões 794 mil famílias nos programas assistenciais de LOAS e outros oferecidos pela Assistência.

Ressalta-se que através da estrutura previdenciária conferida pela CF houve a promoção de maior equilíbrio econômico regional. Esse equilíbrio se dá por meio das transferências. Através dos recursos de transferência previdenciária, as cidades de maior atividade econômica, como São Paulo e Rio de Janeiro, recolhem contribuições previdenciárias em montante superior ao que recebem de benefícios. Por sua vez, diversos municípios pobres do interior arrecadam pouco, mas recebem proporcionalmente altas transferências na forma de aposentadorias e pensões. Desta forma, relevante é a análise da eficiência do sistema previdenciário como instrumento de redução de desigualdades regionais.

Concluimos, portanto, que nos encontramos diante de uma árdua tarefa: consolidar os objetivos previstos e ansiados na nossa adulta Carta Constitucional, dar execução

às fórmulas capazes de garantir efetividade de direitos nela presentes e que são fundamentais para todos os cidadãos. Assim, impõe-se um desafio ainda maior: o de consolidar o caminho para o equilíbrio das contas previdenciárias e securitárias. Está claro que é necessário pensar a longo prazo. A entrada de milhares de novos segurados no sistema aumenta a arrecadação atual, mas representa, no futuro, um número maior de beneficiários. Os que contribuem hoje ajudam a manter os pagamentos dos aposentados e pensionistas atuais com a certeza de que a futura geração de trabalhadores fará o mesmo. Este é o chamado pacto entre as gerações que só será cumprido se o sistema se mantiver sólido. Não podemos nos descuidar da influência da sonegação, da passividade governamental e da falta de fiscalização e gestão eficiente nas contas securitárias.

Não podemos descuidar que o ciclo de crescimento econômico dos últimos anos tem permitido uma elevação sistemática do emprego, consequentemente, na arrecadação. Conclui-se, portanto, que o desenvolvimento econômico garante a manutenção de programas empreendidos pela CF tanto direcionados para o trabalho como para toda a sociedade.

Por outro lado, esse quadro nos coloca diante de questões fundamentais para encontrar meios que garantam a sustentabilidade do sistema. A sociedade precisa enfrentar esse debate agora. Caso contrário, não haverá uma seguridade social decente em um médio prazo para a sociedade brasileira. Precisamos pensar a longo prazo para preservar os direitos atuais.

Outro desafio que perseguimos com afinco é a melhor transparência das contas. A sociedade tem direito a dados precisos sobre este sistema. Durante décadas, os números foram usados por pretensos especialistas de forma maliciosa. A análise criteriosa dos dados joga por terra todos os mitos de que um suposto rombo nas contas previdenciárias impedia o crescimento econômico do Brasil.