

DIMITRI BRANDI DE ABREU

**A Previdência Social como instrumento de intervenção do
Estado brasileiro na economia**

Tese de doutorado

Orientador: Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo
2016**

DIMITRI BRANDI DE ABREU

A Previdência Social como instrumento de intervenção
do Estado brasileiro na economia

Tese apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de
Doutor em Direito, na área de
concentração de Direito Econômico,
Financeiro e Tributário, sob a
orientação do Prof. Dr. Luís
Fernando Massonetto.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Faculdade de Direito

Universidade de São Paulo

ABREU, Dimitri Brandi de.

A previdência social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia. / Luís Fernando Massonetto : Orientador – São Paulo, 2016.

Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, 2016.

1. Previdência Social. 2. Intervenção do Estado na Economia. 3. Economia e Direito. 4. Estado de Bem-Estar Social.

ABREU, Dimitri Brandi de. **A previdência social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia.**

Tese apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de
Doutor em Direito

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto, pela oportunidade, parceria e estímulo.

Ao amigo José Fernando Ferreira Brega pelas críticas, sugestões e revisão, essenciais para tornar aceitável meu texto outrora caótico e errante. Ao amigo Danilo Ribeiro Miranda Martins pelas sugestões de organização e pelas provocações. Sem a ajuda de vocês esta tese não teria sido possível.

Aos professores Gilberto Bercovici e Frederico de Almeida que, na banca de qualificação, forneceram indicações bibliográficas e metodológicas imprescindíveis.

Ao professor Alexandre de Freitas Barbosa (Instituto de Estudos Brasileiros/USP) pelas indicações de bibliografia sobre a história econômica do Brasil e por ter me apresentado à obra de Ignacio Rangel, advogado comunista que escrevia sobre economia.

Ao meu amigo e futuro doutor Leonardo Machado Palhares, pelas dicas metodológicas e revisão da parte histórica. Ao amigo Guilherme Alberto Almeida de Almeida, pela revisão do inglês.

Por indicações de bibliografia, debates, estímulo, críticas e sugestões, aos meus amigos Marcelo Kokke Gomes, Lara Aued, Ana Paula Galli Gonçalves, Maria Abreu, Daniela Câmara Ferreira, Manuela Cristina de Carvalho, Luciane Serpa, André Camargo Horta de Macedo, Silas Cardoso de Souza, Cláudio Rennó Villela, Rodrigo de Barros Godoy e André Eduardo Santos Zacari, na pessoa de quem saúdo meus colegas de Advocacia-Geral da União, em especial os procuradores federais dedicados à matéria previdenciária.

A Isabela, pelo amor e paciência de me aguentar durante a redação desta...

À memória de “Lemmy” Kilmister, Chris Squire e B.B.King, que nos deixaram enquanto eu redigia este texto.

RESUMO

A presente tese trata da Previdência Social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia. Voltada ao direito econômico, apresenta à ciência do direito conhecimentos interdisciplinares a respeito das relações de trabalho e produção no Brasil, visando compreender as instituições jurídicas previdenciárias. Discute a economia capitalista, o Estado de Bem-Estar Social, seus diferentes modelos e os efeitos deste sobre a economia: desmercantilização da proteção social, estratificação da sociedade e redistribuição de renda. Critica o arcabouço jurídico do Estado liberal, fundado nos conceitos de direito subjetivo e relação jurídica que, ao reproduzirem a forma mercadoria, conceito da teoria marxista, mostram-se insuficientes para a compreensão dos direitos sociais. Apresenta o quadro normativo atual da Previdência Social Brasileira, bem como sua evolução legislativa e sua história econômica. O orçamento da seguridade social, tal qual desenhado na Constituição, é aspecto central do debate sobre o gasto público previdenciário e serve como instrumento da política econômica, por meio de institutos semelhantes à atual Desvinculação das Receitas da União – DRU e manipulação dos índices de correção monetária aplicáveis aos benefícios, que foram utilizados para estabilizar a moeda e reduzir o déficit público. Fixados esses conceitos iniciais, o trabalho passa a discutir os efeitos da previdência brasileira sobre a economia. Aborda-se a solidariedade e a desmercantilização da proteção social, com ênfase nas relações de custeio, em especial a tributação da folha de pagamentos e o Seguro de Acidentes de Trabalho, cuja disciplina legal tornou-se das mais interessantes após a criação do Fator Acidentário de Prevenção – FAP, e no pagamento de benefícios, em que se discute o salário-família, o fator previdenciário e a desaposentação. Sobre a estratificação social causada e reforçada pela previdência, trata-se da economia informal, as relações de terceirização e o trabalho doméstico. É identificada a estreita relação entre atividade econômica, as formas de custeio e o direito a benefícios. Por fim, é analisada a eficácia da previdência como instrumento de redistribuição de renda para redução das desigualdades sociais, com apresentação de estudos empíricos, discussão teórica e análise das normas jurídicas, bem como análise específica da previdência rural no Brasil, tendo em vista suas particularidades e as relações de trabalho e produção no campo.

ABSTRACT

This thesis discusses pensions in the social security system as an instrument for economic State intervention in the Brazilian context. This work is focused on economic law and introduces some interdisciplinary knowledge about labor and manufacturing relations in Brazil to jurisprudence, aiming to understand social security legal institutions. It discusses capitalism, the welfare state, its different models and its effects on the economy: de-commodification of social protection, stratification of society and income redistribution. It also criticizes the legal framework of liberal state, founded on the concepts of rights and legal relationships, which reproduce the Marxist concept of ‘commodity form’, and seem to be insufficient for a complete understanding of social rights. It displays the current legal framework of Brazilian Social Welfare system, as well as its legislative developments and its economic history. The social security budget, as outlined in Brazilian Constitution, is central to discussions on social insurance public spending and serves as an instrument of economic policy through policy tools such as decoupling government revenues from mandatory spending, and manipulating monetary correction indexes applicable to pension benefits, which have been used to stabilize the currency and reduce public deficit. Once these initial concepts are set, the work discusses the effects of pensions and social insurance on the Brazilian economy. It deals with the solidarity principle and the de-commodification of social protection, with an emphasis on the funding aspects – particularly, the taxation of payroll and the employers' liability insurance, which legal discipline became more interesting after the creation of an Accident Prevention Factor – and on the payment of benefits. On that topic, issues such as family allowances, welfare benefit adjustment factors, and unretirement are further discussed. On the social stratification caused and reinforced by social security, the thesis analyzes the informal economy, outsourcing relationships and housework. It identifies the close relationship between economic activity, forms of taxation and the right to benefits. Finally, it analyzes the effectiveness of the social security as redistributive tool to reduce social inequalities, with the presentation of empirical studies, theoretical discussion and the analysis of legal rules, as well as a specific analysis of rural social security in Brazil, given its particularities and the labor and production relations in rural capitalism.

LISTA DE SIGLAS

ABRAPP	Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CEME	Central de Medicamentos
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPC	Código de Processo Civil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-estar do Menor
FAP	Fator Acidentário de Prevenção
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IGP-Di	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
PEA	População Economicamente Ativa
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PIB	Produto Interno Bruto
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
SAT	Seguro de Acidentes de Trabalho
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TNU	Turma Nacional de Uniformização
TST	Tribunal Superior do Trabalho
URV	Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	21
1.1. A economia capitalista e o Estado de Bem-Estar Social	21
1.1.1. História do trabalho assalariado	22
1.1.2. Previdência e reprodução da força de trabalho	27
1.1.3. Relações fordistas de produção e sua relação com o Estado de Bem-Estar	30
1.2. Efeitos do Estado de Bem-Estar sobre a economia	34
1.2.1. Desmercantilização da proteção social (<i>decommodification</i>)	40
1.2.2. Estratificação social	42
1.2.2.1. Estratificação da sociedade e da classe trabalhadora	42
1.2.2.2. Estratificação social, luta por reconhecimento e solidariedade	47
1.2.3. Distribuição de renda e redução das desigualdades	50
1.3. Modelos de welfare state	52
1.3.1. Características do <i>welfare state</i> no mundo	52
1.3.2. Países anglo-saxões: inspiração liberal	54
1.3.3. Europa continental: corporativismo	56
1.3.4. O relatório Beveridge	57
1.3.5. Escandinávia e universalidade	59
1.4. Regime de acumulação financeirizado e crise do modelo fordista	60
1.5. Direitos sociais, direitos subjetivos e relação jurídica	62
1.5.1. Relação jurídica	63
1.5.2. Relação jurídica previdenciária	64
1.5.3. Insuficiência do conceito de relação jurídica para compreensão da previdência	69
1.5.4. Relação jurídica, direito subjetivo e solidariedade	73
1.5.5. Direitos sociais e forma mercadoria	75
2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	81
2.1. Panorama do sistema de seguridade social brasileiro e os modelos de <i>welfare state</i>	81
2.2. A previdência social na história econômica brasileira	85
2.3. Histórico da Legislação previdenciária	89
	10

2.3.1.	Primeira república e o modelo privado: CAPs	89
2.3.2.	Governo Vargas e a estatização segmentada: IAPs	91
2.3.3.	A ditadura civil-militar pós 1964 e o regime público unificado: INPS	96
2.3.4.	A previdência no debate constituinte	103
2.3.5.	A Previdência na Constituição de 1988 e o conceito de seguridade social	104
2.3.6.	A regulamentação infra-constitucional da seguridade social	110
2.3.7.	A crítica neoliberal e a reforma dos anos 1990	112
2.3.8.	Contraponto à crítica neoliberal	117
2.3.9.	Outros dilemas atuais da seguridade social brasileira e perspectivas diante de novas propostas de reforma	119
2.4.	Orçamento da Previdência e da Seguridade Social: disputa pelos recursos da previdência	124
2.4.1.	Orçamento da Seguridade Social	125
2.4.2.	Instrumentos jurídicos de desvinculação das receitas do orçamento da seguridade social (DRU)	127
2.4.3.	Debate sobre o gasto público previdenciário	129
2.4.4.	Reajuste e manutenção do valor real dos benefícios no ordenamento jurídico	138
2.4.5.	Uso financeiro dos índices de correção monetária aplicáveis aos benefícios	140
2.4.6.	Índices de Correção monetária e Renda Mensal Inicial dos benefícios	142
2.4.7.	A conversão dos valores dos benefícios no Plano Real (URV e IRSM)	144
3.	SOLIDARIEDADE E DESMERCANTILIZAÇÃO DA PROTEÇÃO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	150
3.1.	Financiamento da seguridade social no ordenamento jurídico	151
3.1.1.	Solidariedade no sistema tributário brasileiro	154
3.1.2.	Tributação sobre a folha de pagamento	155
3.1.2.1.	Efeitos econômicos da tributação sobre a folha de pagamentos	155
3.1.2.2.	Debate sobre a desoneração da folha de pagamentos	158
3.1.2.3.	Efeitos econômicos da desoneração	162
3.1.3.	Financiamento da previdência por outros tributos	164
3.1.4.	Normas jurídicas que já desoneram a folha de pagamentos	166
3.1.5.	Contribuição ao Seguro de Acidentes de Trabalho (SAT) e o Fator Acidentário de Proteção (FAP)	168
3.1.5.1.	Componentes do cálculo do FAP	172
3.1.5.2.	Extrafiscalidade	176
3.1.5.3.	Meio ambiente do trabalho	178
3.2.	Benefícios previdenciários e solidariedade: a previdência como direito social	181
3.2.1.	Salário-família e proteção à infância	183
3.2.2.	Fator previdenciário	185

3.2.3. Desaposentação	194
-----------------------	-----

4. EFEITOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA SOBRE A ESTRATIFICAÇÃO DA SOCIEDADE E SEGMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO. 199

4.1. O regime de acumulação financeirizado e o mercado de trabalho brasileiro	199
4.2. Espécies de segurados no ordenamento jurídico brasileiro	201
4.2.1. Classificação dos trabalhadores segundo o grau de proteção previdenciária	205
4.2.2. Economia informal e trabalhadores sem proteção previdenciária	212
4.2.3. Trabalhadoras domésticas	219
4.3. A previdência social nas relações de terceirização	223
4.3.1. Terceirização e mercado de trabalho	223
4.3.2. Custeio previdenciário e técnicas de tributação diferenciadas nas relações de terceirização	227
4.4. Estratificação social, vinculação com o custeio e efeitos sobre os benefícios	229

5. EFICÁCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA COMO INSTRUMENTO DE REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA 233

5.1. Previdência e distribuição de renda: discussão teórica	233
5.2. Distribuição de renda e os regimes de repartição e capitalização	239
5.3. Distribuição de renda: tentativas de medida empírica	241
5.3.1. Estudo de LUÍS EDUARDO AFONSO (2003)	242
5.3.2. Estudo de CARLOS ROBERTO FERREIRA (2003)	243
5.3.3. Estudo de FERNANDO GAIGER SILVEIRA (2008)	249
5.4. Normas jurídicas que influenciam a distribuição de renda	254
5.4.1. Idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição	259
5.4.2. Contribuição do segurado e efeitos do teto do salário de contribuição	261
5.4.3. Vinculação ao salário-mínimo e distribuição de renda nos anos 2000	262
5.5. A previdência rural	268
5.5.1. Relações de trabalho no campo	268
5.5.1.1. Tipos de trabalhador rural	271
5.5.1.2. Agricultura familiar	277
5.5.2. Previdência rural no ordenamento jurídico	280
5.5.2.1. Benefícios dos segurados especiais: assistenciais ou previdenciários?	282

5.5.3.	Volume dos gastos da previdência rural e sua importância na economia	284
5.5.4.	Distribuição de renda na previdência rural	287
5.5.5.	A previdência rural incentiva a informalidade?	290
6.	CONCLUSÕES	293
	BIBLIOGRAFIA	299

Introdução

A temática dos serviços públicos aparece nos estudos de direito econômico como um dos instrumentos de intervenção direta na ordem econômica. O assunto é essencial ao direito dos países do capitalismo periférico, ditos “subdesenvolvidos”, mas nem sempre é tratado com a mesma importância que o controle da concorrência ou outros temas.

Como toda prestação positiva do Estado, os serviços públicos subordinam-se às restrições orçamentárias, que se intensificam com a percepção de crise econômica, num contexto político que os subordina à austeridade, embora privilegie a destinação de recursos públicos para pagamento de juros, resultantes das políticas de financiamento adotadas após a crise do modelo fordista.

A principal das políticas sociais a cargo do Estado brasileiro é a Previdência Social. O discurso de necessidade de sua reforma vem sendo hegemônico, calcado principalmente na percepção de déficit entre o montante de recursos arrecadados a título de contribuição e o valor despendido com o pagamento de benefícios.

Paradoxalmente, os recursos da previdência social foram a principal fonte utilizada para impulsionar o desenvolvimento econômico brasileiro durante décadas, componente essencial daquele modelo de financiamento público, questionado quando da crise depois dos choques do petróleo. O recém-criado sistema previdenciário era então superavitário, devido ao pequeno número de beneficiários comparado ao de contribuintes, o que permitiu que esses recursos excedentes fossem apropriados pelo Estado, que os utilizou para os objetivos da política econômica da época. A industrialização e a urbanização no Brasil só foram possíveis devido a tais superávits previdenciários.

Posteriormente, alteraram-se a demografia e a economia do país. O discurso da austeridade transformou-se em combate ao déficit. Proliferaram propostas de corte de gastos, redução de direitos e reforma do sistema. Ao mesmo tempo, a redemocratização acendeu na sociedade o anseio legítimo de maior proteção social e desenvolvimento, fundado na redução das desigualdades e da promoção de uma sociedade mais justa.

Reivindicava-se a criação de um efetivo e verdadeiro Estado de Bem-Estar Social, objetivo materializado e positivado na Constituição de 1988.

Atualmente, cerca de 12% do Produto Interno Bruto é destinado à Previdência Social. Parcela das mais relevantes do orçamento público federal. Esses recursos são retirados da economia por meio de tributação e a ela retornam com o pagamento de benefícios. A maneira como isso ocorre é mediada pelos diversos ramos do direito tributário, financeiro e previdenciário. Mas nem sempre se investigam os efeitos econômicos dessas normas jurídicas.

A distribuição constitucional das fontes de custeio da previdência obriga as empresas, proprietárias dos meios de produção, a destinarem lucros e atividades em prol de seus trabalhadores, diretamente ou por meio do Estado. Participam do financiamento das prestações previdenciárias pelo pagamento de contribuições sociais, hoje incidentes sobre o faturamento, o lucro e a folha de pagamento. Por meio dessa tributação, o Estado intervém, retirando recursos de determinadas atividades. Isso ocorre por meio do direito, e os ônus financeiros dessa intervenção vão afetar a produção e diversos outros indicadores econômicos, pois esses custos podem ser repassados para o lucro, os preços ou os salários.

O Estado assumiu obrigações que até então eram relegadas à negociação privada entre empregadores e empregados, ou não passavam de reivindicações dos movimentos sindicais. O benefício de auxílio-doença substitui a licença médica concedida pelo empregador. A previdência pública cobre riscos outrora destinados ao seguro privado de acidentes do trabalho, previsto na Constituição, mas quase inexistente no mercado.

O plano de benefícios da Previdência Social permite manter consumo para a população que seria excluída da economia por não poder vender sua força de trabalho. Doentes, grávidas e idosos, atendidos pelos benefícios por incapacidade, pelo salário-maternidade e pelas aposentadorias, são os exemplos mais recorrentes. Aqui o Estado intervém ao distribuir renda para as pessoas. É o direito positivo que estabelece os valores dessa distribuição e elege seus beneficiários.

Entretanto, a doutrina jurídica, a prática forense e a jurisprudência que tratam da Seguridade Social e da Previdência Social não utilizam, usualmente, argumentação fundada em aspectos econômicos, que são ignorados em prol da reprodução de uma

ideologia que esvazia ou deturpa a intervenção estatal na ordem econômica. Um dos seus pilares é a cisão – no método, no discurso e na práxis – entre as fontes de custeio e a concessão de benefícios, tomados esses aspectos como se fossem independentes. Em especial, os argumentos jurídicos utilizados ignoram as características do mercado de trabalho no Brasil, repetem discursos e preconceitos sobre os efeitos da Previdência sobre a distribuição de renda e sobre a realidade dos orçamentos públicos.

Por um lado, nas causas em que o trabalhador aciona o órgão de concessão de benefícios (hoje o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS), ele é o indivíduo detentor de direitos sociais fundamentais que precisam ser providos pelo Estado, devedor de quantia em moeda. Por outro, a empresa que discute judicialmente o pagamento das contribuições é vista apenas como contribuinte tributário, o indivíduo de cujo patrimônio o mesmo Estado vai retirar recursos, e necessita da proteção concedida pelo direito tributário. A intermediação entre os dois fenômenos é realizada pelo direito financeiro, em que prevalece a discussão sobre a solvência e a sustentabilidade do sistema. Os três discursos são eficientes, aplicados em separado, mas jamais poderiam formar um todo coerente.

Há decisões judiciais sobre benefícios que privilegiam apenas o aspecto individual, voltado à necessidade de responder, no processo judiciário, se existe direito subjetivo a uma prestação patrimonial a ser suportada pelo Estado. Não se indaga se aquele trabalhador participou de alguma forma do custeio da seguridade, ou seja, se o seu trabalho destinou, de alguma forma, recursos para custeio de benefícios alheios, pois o sistema é de repartição, fundado na ideia de solidariedade.

Aí surge outro problema, não enfrentado satisfatoriamente pelo ordenamento jurídico. A economia brasileira depende da informalidade. Esta é disseminada e preponderante em diversos ramos da economia. Tanto no meio urbano, com a moderna indústria e o crescente setor de serviços, quanto no rural, convivem relações trabalhistas e de produção dos mais diversos matizes jurídicos e econômicos. Relações pré-capitalistas convivem com o trabalho assalariado, agora acrescido de novas formas de trabalho, mais flexíveis, mas também mais informais e precarizadas.

Essa disparidade sugere que a Previdência Social não cumpre, a contento, as suas funções de proteção social, por não integrar parcelas expressivas das classes trabalhadoras. Falharia, também, em reduzir as desigualdades, pois, ao distribuir renda, pode estar apenas

reforçando as segmentações e estratificações existentes na sociedade, preservando privilégios.

Diante de toda essa complexidade, a presente tese tem por objeto os aspectos jurídicos da intervenção do Estado brasileiro na economia, efetuada por meio da previdência social. Seu propósito é investigar a maneira como a realidade econômica é afetada pela aplicação do ordenamento jurídico previdenciário, quais os efeitos econômicos das normas do direito previdenciário e, de que maneira, essas alterações refletem, influenciam ou devem influenciar a aplicação do direito.

É evidente que, mesmo restrito à abordagem jurídica, nenhum trabalho poderia esgotar todas as questões atinentes aos efeitos da previdência sobre a economia, em razão da extensão do tema e da complexidade das relações de produção e de trabalho na economia brasileira. Somam-se a isso, no aspecto jurídico, a multiplicidade de institutos encontrados na legislação previdenciária e a cisão metodológica entre os ramos da ciência do direito que estudam a questão. Mas é justamente o raro diálogo interdisciplinar – em que o direito econômico serve como ligação entre a economia e o direito tributário, financeiro e previdenciário – que parece abrir uma oportunidade para um tratamento original da matéria.

Assim, a tese privilegia a discussão dos temas que evidenciam o uso da previdência social como instrumento de política econômica e daqueles em que o conhecimento da realidade das relações de produção é indispensável para a compreensão e aplicação do direito, sempre tendo em vista a história recente do nosso país e as perspectivas de reforma.

Isso será desenvolvido com a avaliação da seguinte hipótese: se, e em que medida, a previdência social, como instrumento de intervenção do Estado na economia, contribui para a construção do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Não só no aspecto histórico, já que os recursos previdenciários constituíram um dos motores do desenvolvimento industrial brasileiro e o embrião de todas as demais políticas sociais institucionalizadas: moradia, educação, assistência social e saúde. Deve ser analisado, sobretudo, se os princípios constitucionais que apontam para a construção de uma sociedade mais justa e menos desigual vêm sendo concretizados, por meio da tributação e do pagamento de benefícios previdenciários. Essa discussão deve ter ainda como pano de fundo o regime

constitucional vigente, segundo o qual a intervenção do Estado na economia, por meio da previdência, deve obedecer aos princípios do Estado de Bem-Estar Social e atentar para os efeitos deste sobre a realidade.

A relevância do tema fica patente quando se visualiza a parcela do orçamento público destinada aos gastos previdenciários, o número de ações judiciais em que se discute matéria previdenciária e efervescência política do debate sobre a reforma da previdência e austeridade fiscal. Muito do descompasso entre a legislação, o discurso e a realidade econômica pode advir de uma má aplicação do direito sobre uma realidade que deveria ser conhecida, mas nem sempre é considerada pelos juristas. Ao ignorarem ou negligenciarem os efeitos econômicos que decorrem da aplicação da legislação previdenciária, os operadores do direito e os Poderes da República podem atuar e decidir de maneira pouco eficiente para atingimento dos fins do Estado de Bem-Estar Social. Isso ocorre se, para os juristas, a alocação de recursos na economia e o aspecto intervencionista da seguridade social vierem a tornar-se indevidamente irrelevantes.

É importante ressaltar que este é um trabalho jurídico, elaborado por alguém com formação jurídica, e que tem o objetivo de fornecer, à ciência do direito, instrumentos teóricos para compreensão dos fenômenos previdenciários, visando tomada de decisão e aplicação do ordenamento. Os conhecimentos advindos de outras ciências, principalmente da economia, são aqui apresentados com esse propósito. Não se trata de propor alterações legislativas ou modificação de posições políticas. Em muitos casos, entretanto, o debate jurídico está bastante contaminado e influenciado pelas discussões políticas, o que torna impossível ignorá-las. A previdência social tem sido objeto dos mais variados discursos que pugnam pela sua reforma, e embora todas elas passem pela modificação dos textos constitucionais e legais, nem sempre os efeitos econômicos dessas proposições são efetivamente discutidos.

O enfrentamento interdisciplinar da matéria, com ênfase na ótica do direito econômico, é o que denota o caráter original do trabalho, ao tratar do tema da previdência social, sob o ponto de vista jurídico, fora dos compartimentos metodológicos do direito tributário, previdenciário ou financeiro.

A presente tese se divide em cinco capítulos. O primeiro é dedicado às discussões históricas, econômicas e doutrinárias a respeito dos diversos modelos existentes de Estado

de Bem-Estar Social e seus efeitos sobre a economia, a dogmática jurídica dos direitos sociais e do Direito Previdenciário, dentro da Teoria Geral do Direito.

O capítulo 2 apresenta a trajetória e o estado atual, do ponto de vista normativo, da Previdência Social no Brasil. Aborda-se o seu desenvolvimento na história econômica, a evolução cronológica da legislação e a dialética das disputas políticas e ideológicas pelos seus recursos. Merece especial menção a discussão sobre a necessidade de reformas, o debate sobre a seguridade social na Constituição e a crítica neoliberal ao sistema. O ponto de chegada é o tratamento jurídico do orçamento previdenciário, dos instrumentos que permitem a desvinculação dos seus recursos e do uso que se faz dos valores dos benefícios previdenciários como instrumento de política econômica.

Nos capítulos seguintes, investiga-se como o ordenamento jurídico conforma a intervenção da Previdência Social Brasileira na economia, em relação a cada um dos efeitos da atuação do Estado de Bem-Estar Social, conforme estabelecidos no Capítulo 1: desmercantilização da proteção social, estratificação da sociedade e redistribuição de renda.

Assim, o capítulo 3 é dedicado ao princípio da solidariedade como fundamento para desmercantilizar a proteção social, verificando-se como alguns aspectos do custeio previdenciário e do pagamento de benefícios evidenciam ou escondem essa ideia, ou como facilitam ou dificultam sua efetividade. Para tanto, são abordados a incidência do princípio da solidariedade sobre o sistema tributário, os aspectos jurídicos e econômicos da tributação sobre a folha de pagamentos, bem como da ideia de sua desoneração, o financiamento da previdência por outros tributos que não as contribuições previdenciárias típicas, incidentes sobre a folha de pagamento e a contribuição para o Seguro de Acidentes de Trabalho, que se tornou um dos tributos mais interessantes do ordenamento jurídico brasileiro, instrumento de intervenção direta e individualizada do Estado sobre os processos produtivos, com a criação do Fator Acidentário de Prevenção – FAP. Discutem-se, ainda, quanto a benefícios previdenciários, tópicos em que as ideias de solidariedade e desmercantilização assumem fundamental importância para fundamentar, inspirar e motivar as decisões jurídicas. É o caso do salário-família e de aspectos da aposentadoria por tempo de contribuição: o fator previdenciário e a polêmica jurisprudencial a respeito da possibilidade de desaposentação.

No capítulo 4 são discutidos os efeitos da Previdência Social sobre a estratificação da sociedade. Verifica-se, então, que nem todos os trabalhadores estão inseridos no sistema previdenciário e este não os protege de maneira isonômica. Há muitos excluídos da proteção social e alguns poucos privilegiados. Em especial, são alijados do sistema ou recebem proteção previdenciária insuficiente os trabalhadores da economia informal, as trabalhadoras domésticas e os trabalhadores terceirizados. Deve-se investigar, nesse ponto, como se relacionam a forma de contratação do trabalho, as atividades econômicas desempenhadas, a incidência do custeio previdenciário e a concessão de benefícios.

Por fim, o capítulo 5 é dedicado a discutir a eficácia da Previdência Social como instrumento de redução das desigualdades, com redistribuição de renda, bem como o grau de protagonismo que o ordenamento jurídico exerce nesse sentido. As normas jurídicas podem ter efeitos progressivos ou regressivos em relação à distribuição de renda. Isso foi discutido em estudos empíricos, os quais serão objeto análise e discussão. Por fim, a previdência rural é tratada em tópico específico desse capítulo, devido às peculiaridades da sua legislação, cuja adequação às relações de trabalho e produção no campo promoveriam distribuição de renda progressiva com mais efetividade do que os demais regimes previdenciários.

1. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

1.1. A economia capitalista e o Estado de Bem-Estar Social

O século XX assistiu a profundas mudanças no modo de produção capitalista e nas relações sociais por ele determinadas e que o sustentam. A relação entre capital e trabalho foi modificada ao longo do tempo e do espaço, bem como as relações entre economia e Estado. Este deixou de ser apenas o garantidor dos interesses do capital, nos dizeres marxistas clássicos, e passou a garantidor de compromissos institucionalizados, para utilizar a nomenclatura de ROBERT BOYER¹.

BRAUDEL² mostra como os Estados nacionais são componentes essenciais para construção e fortalecimento do capitalismo, que os utiliza em verdadeira relação de simbiose com seus interesses. O capital torna-se dependente do poder estatal³, não só nas economias centrais, mas fundamentalmente nas periféricas, em que a industrialização só ocorreu quando houve confluência de interesses entre o Estado, a burguesia nacional e o capital estrangeiro⁴. A integração das economias subdesenvolvidas reforça não só o poder dos grandes conglomerados empresariais transnacionais, mas também o do Estado, responsável pela manutenção das instituições que protegem a ordem interna dos desequilíbrios externos⁵.

O *welfare state* ou Estado de Bem-Estar Social tornou-se lugar comum nas sociedades capitalistas mais desenvolvidas no século XX⁶. Trata-se, para ROBERT

¹ BOYER (2009, p. 60).

² BRAUDEL (1996, p. 229-230).

³ ARRIGHI (1996, p. 10).

⁴ EVANS (1980, p. 55).

⁵ FURTADO (1974, p. 56-58).

⁶ ALYSSON L. MASCARO (2013, p. 112).

BOYER (2009, p.59), representante da escola do pensamento econômico conhecida como “Teoria da Regulação”, de um “modo de regulação”⁷ específico, baseado em forte prevalência e reconhecimento dos direitos sociais, garantidos pelo Estado como prestações a serem pagas aos trabalhadores e demais classes desfavorecidas, pelos seus empregadores ou pelo próprio ente Estatal. Fica garantida a propriedade privada e a livre iniciativa, sem prejuízo da promoção dos direitos trabalhistas, da previdência social e do oferecimento de serviços de saúde, educação e assistência social aos necessitados. A ideologia corrente reconhece seu potencial de reduzir ou até superar as desigualdades sociais do capitalismo, sem necessariamente aderir ao programa socialista, pois deixariam de ser necessárias a superação das contradições do modo de produção e a tomada revolucionária do poder.

A previdência social é, historicamente, a semente do Estado de Bem-Estar Social. Ao longo do século XX foram sendo assumidas pelo Estado outras formas de proteção social: serviços de assistência aos pobres e às famílias, serviços de saúde e de educação, construção de habitações populares e outras atividades antes relegadas ao mercado privado. Enquanto aumentava o rol de direitos sociais, crescia o *welfare state*. A previdência social, entretanto, é seu embrião e foi se desenvolvendo em conjunto com as demais instituições de proteção, principalmente após o surgimento da ideia de seguridade social, que a incorporou.

Ao longo deste capítulo são apresentados os diferentes modelos de Estado de Bem-Estar Social, de sua construção histórica e de seus efeitos sobre a economia, com ênfase na seguridade social, na previdência e na proteção ao trabalhador.

1.1.1. História do trabalho assalariado

⁷ Conceito da Teoria da regulação, em que cada *regime de acumulação* pode se apresentar sob diferentes *modos de regulação*. O modo de produção capitalista conheceu diferentes regimes de acumulação, cada qual diferenciado pela prevalência ou adoção de determinado conjunto de formas institucionais, que regulam de maneira distinta o regime monetário, a concorrência, as relações salariais, a inserção da economia no cenário internacional e a forma de Estado. Nesse sentido, o modo de regulação prevalente nas economias ocidentais do século XX era o do Estado de Bem-Estar Social, depois substituído por um modo de acumulação financeirizado ou “flexível”. Para uma explanação geral da teoria da regulação e aplicação desses conceitos ao capitalismo do século XX, vide BOYER (2009).

O trabalho assalariado como fonte de subsistência é algo tão corriqueiro, característica essencial da sociedade atual e do modo capitalista de produção, que muitas vezes não é lembrado como fato histórico. “Na sociedade contemporânea, a condição humana acabou, essencialmente, por coincidir com a condição de quem trabalha”, nas palavras de MATTIA PERSIANI (2008, p. 32).

ROBERT CASTEL (2010, pp. 415-417) traz uma interessante narrativa sobre o surgimento da relação de assalariamento. No início da Revolução Industrial, quando surgem os primeiros operários assalariados, os proletários eram os excluídos. Receber salário era motivo de vergonha e rebaixamento social. Significava que o sujeito não tinha nenhuma propriedade, nem estava ligado a alguma terra que garantisse sua subsistência. Vulnerável, é obrigado a vender seu trabalho para sobreviver.

Se, no início, receber salário era vergonhoso, com o desenvolvimento do Estado Social a condição de assalariado passa a ser garantidora de direitos antes inexistentes. Torna-se fator de identificação social e de integração à comunidade. O salário passa a ser pressuposto não só da sobrevivência e da reprodução, e ao final do processo se torna um dos aspectos essenciais da sociedade moderna. Garante o consumo, a educação, o lazer e a habitação. Deixa de ser característica de quem é subalterno. Agora até os burgueses, patrões e dirigentes das empresas são remunerados dessa forma. Dissolvem-se, ou ficam menos perceptíveis, as fronteiras entre os estratos sociais e as diferenciações de classe, entre “nós” e “eles”.

AXEL HONNETH (2015, pp. 423-483) traça um interessante histórico do mercado de trabalho capitalista, identificando nesse espaço social uma constante luta por reconhecimento por parte dos trabalhadores, mediada pelo conflito entre a liberdade individualista e a cooperação ou solidariedade de classes. O direito cumpre importante papel nessa mediação, pois a luta coletiva por melhores condições de trabalho, proteção social, incremento das relações salariais e participação nas decisões das empresas e do Estado converte-se em reivindicação de reconhecimento ou declaração de posições jurídicas, na forma de enunciação de direitos sociais. Uma vez assegurados esses direitos, eles se tornam relações jurídicas individuais de cada trabalhador em face do empregador ou do Estado, o que os retira da dimensão coletiva solidária. É como se a pessoa estivesse mais bem protegida sozinha, indivíduo destinatário de direitos providos pelo Estado, do

que como participante de uma coletividade, que por sua vez vê seus laços de coesão enfraquecidos em prol da liberdade individual. Nesse contexto, a ideia de solidariedade de classe, antes fortalecida na reivindicação política coletiva, deteriora-se quando transformada em direito individual.

O próprio Estado de Bem-Estar Social, aliado a mudanças na dinâmica da produção, moldou um mercado de trabalho segmentado, em que há estratificação entre as formas de trabalho mais prestigiadas e aquelas tipicamente manuais e subalternas. Os trabalhadores desses diferentes estratos perderam a identificação entre si e vários deles nem mais se consideram proletários, almejando e usufruindo um estilo de vida burguês baseado no consumo.

HONNETH retoma as origens do mercado de trabalho capitalista, baseado em HEGEL e ROBERT CASTEL. À medida que a produção industrial ganha importância, as massas de proletários vão migrando do campo para as cidades, vendendo sua força de trabalho e submetendo-se à relação salarial. Deixam para trás as formas de proteção tradicional, principalmente família e igreja, que os amparavam em momentos de doença, velhice, desemprego e desgaste físico. Os acidentes de trabalho, provocados pela pouca familiaridade daqueles trabalhadores com seus novos instrumentos mecanizados de trabalho, são os riscos sociais típicos da sociedade industrial e os primeiros, histórica e conceitualmente, protegidos pela previdência social. Essa situação produz pauperização das massas e ganha o contorno de “questão social”. Cresce a pressão pela criação de redes de proteção social, assumida primeiro por entidades de assistência⁸ e depois pelos Estados.

Ao mesmo tempo, o trabalho assalariado foi ganhando valor moral dentro da sociedade. Se antes era humilhante vender a própria força de trabalho, agora a decadência moral máxima é ser vadio; ou seja, não se dedicar ao trabalho, mas à preguiça. Isso reforça a ideologia capitalista de trabalho livre, como se a decisão de estar ou não empregado fosse apenas do trabalhador, sem ligação com o contexto social e econômico, decisão sobre a qual os proprietários dos meios de produção não detinham qualquer responsabilidade. A miséria seria merecida, punição a quem não se esforçava o suficiente. Por isso só teriam

⁸ No Brasil as primeiras instituições de socorro mútuo eram chamadas de “montepios”.

direito à proteção social os doentes, idosos e aqueles que, por qualquer condição, não pudessem, de forma alguma, trabalhar⁹.

As reivindicações de proteção social, gestadas no conceito das incipientes organizações proletárias, transformaram-se em lutas pela enunciação de direitos e garantias. Direito a um trabalho digno, à previdência social, direito à indenização em caso de acidente de trabalho, garantias contra despedida arbitrária, regulamentação do salário-mínimo e da jornada de trabalho. Trata-se de substituir as considerações morais pela regulamentação jurídica e institucional do contrato de trabalho, e isso constituiu importante conquista dos movimentos trabalhistas, o que reforçou a ideia de solidariedade entre os trabalhadores. Entretanto, a dinâmica dessas lutas de classes não foi suficientemente contundente para apagar a ilusão de existir um mercado de trabalho livre, em que a adesão à relação assalariada seria decisão individual do trabalhador. A diferença é que, agora, o contrato individual faz surgir também obrigações e deveres para o empregador. Adota-se a lógica do direito subjetivo em detrimento da do conflito de classes.

Assim, cumpre-se um segundo ciclo de alienação do trabalhador. Primeiro este é separado do processo produtivo, que, cada vez mais complexo, torna-se para ele incompreensível. Só por abstração ele consegue visualizar que os produtos industriais são fruto de seu trabalho. Segundo, ao receber benefícios do Estado Social na forma de direitos subjetivos individuais, ele perde a conexão com os demais membros de sua categoria, também destinatários daquelas garantias porque submetidos às mesmas vicissitudes, e integrantes da mesma classe cuja ação política e histórica as conquistou.

Ao longo do século XX, prossegue HONNETH, essas relações sofreriam transformações. Primeiro a propriedade capitalista se altera, deixando de ser atribuída a indivíduos determinados. Surgem as sociedades anônimas, controladas por investidores múltiplos e desconhecidos. Alimenta-se a ilusão de socialização dos meios de produção, como se bastasse aos proletários adquirir ações das companhias para se tornarem também capitalistas, o que diluiria as fronteiras e separações entre as classes. Não deixa de ser

⁹ No mesmo sentido PIVEN e CLOWARD (1993, p. 346), *Regulating the Poor, The functions of public-welfare*. New York: Vintage Books. para quem o *welfare state* norte-americano acabou por cristalizar uma ideologia de valorização incondicional do trabalho, qualquer que seja ele, por qualquer salário.

irônico que, atualmente, os fundos de pensão sejam protagonistas dos investimentos capitalistas e controladores de grandes empresas.

A sociabilidade também muda, agora com o reforço de um discurso que transforma todos os trabalhadores em empreendedores ou investidores. O sucesso no mercado de trabalho é fruto dos investimentos feitos na própria carreira, na educação, na qualificação e na habilidade de aproveitar as oportunidades. O proletário deixa essa condição para se tornar uma espécie de empresário de si mesmo¹⁰. Ocorre uma nova valorização do indivíduo. HONNETH (2015, p. 483) adjetiva essa situação de “o mais completo cinismo,[em que] que cada indivíduo é o único responsável por seu destino no mercado de trabalho”.

Nesse contexto, tudo aquilo que limite ou dificulte o lucro se torna negativo. As doenças profissionais, cada vez mais frequentes, são fator de vergonha e devem ser escondidas por quem delas sofre. A pressão por produtividade, a exigência de elevados padrões de consumo e a flexibilização das jornadas de trabalho provocam epidemias de doenças osteomusculares e psiquiátricas, da qual a depressão é o exemplo mais recorrente¹¹. Isso aumenta a necessidade de uma seguridade social eficiente, que forneça serviços de saúde, proteção contra o desemprego e benefícios de auxílio-doença.

¹⁰ A expressão foi também usada por ARION SAYÃO ROMITA (1999, p. 63) e ULRICH BECK (2002, p. 72). Para este último, o individualismo que constrói a figura do empresário de si mesmo é interessante para a ideologia que desmonta o Estado Social, pois as deficiências de suas instituições podem ser atribuídas às decisões erradas tomadas na esfera individual: “essa forma de individualismo é altamente funcional para as instituições e, por isso, tal tendência está longe de chegar ao fim. A funcionalidade está justamente em que todos os problemas institucionais, não só no âmbito da organização dos processos de trabalho, mas também no da seguridade social, no do Estado assistencial e nos dos problemas ambientais, podem ser descarregados nesse novo aprendiz de feiticeiro que é o auto-empresário”.

¹¹ Para CHRISTIAN DUNKER (2015, p. 234), as mudanças na sociabilidade da vida moderna trouxeram novos sintomas de sofrimento psíquico, tais como depressão, pânico e anorexia, os quais são usualmente relacionados a aspectos da cultura contemporânea, como o “declínio da função social da imagem paterna, a expansão do capitalismo globalizado, a desorganização da família, a ascensão do consumo como modo de vinculação social”. Por outro lado, como lembra ULRICH BECK (2002, p. 171), a expansão do consumismo como modo de vida só é possível se existem mecanismos de financiamento e crédito, os quais provocam endividamento crescente das classes trabalhadoras. A renda do trabalho é hoje, em alguns aspectos, mais importante para assegurar solvência de dívidas e acesso ao crédito do que, propriamente, para assegurar a subsistência imediata. PAULO ROGÉRIO A. OLIVEIRA (2010, p. 44) traz dados que demonstram o elevado índice de transtornos mentais entre os trabalhadores das instituições financeiras. Parece que a financeirização do capitalismo trouxe novos sintomas e transformou em doenças laborais determinados males que antes eram dissociados do trabalho.

A proteção social é ligada à participação nos processos produtivos. É pelo trabalho remunerado que se adquire a condição de segurado da previdência social. Se o trabalho formal se torna escasso ou deixa de ser seguro e estável, devido à flexibilização das relações trabalhistas e às novas formas de contratação de mão de obra, a proteção social oferecida pela previdência torna-se inadequada e insuficiente¹².

A estrutura previdenciária, entretanto, não está ainda adaptada a essas novas realidades, o que provoca o retorno do discurso moralista contra aquele que está afastado do trabalho, agora visto como um fraudador que finge uma doença. O Estado de Bem-Estar Social é ridicularizado, a ele atribuída a propriedade de incentivar o ócio e prejudicar a competição e a produtividade, por permitir que pessoas aptas obtenham renda fora dos ditames do mercado.

1.1.2. Previdência e reprodução da força de trabalho

A previdência social ocupa papel central no Estado de Bem-Estar Social, em que os fundos públicos intervêm de maneira a regular as relações econômicas, minimizando os efeitos da exploração econômica, garantindo níveis mínimos de consumo para a classe trabalhadora, o que permite novas formas de reprodução do capital, liberado dessa obrigação¹³.

Ao realizar atuações e investimentos que não ocorreriam espontaneamente por iniciativa do mercado¹⁴, o *welfare state* consegue intervir e criar situações de proteção às necessidades humanas¹⁵. Os melhores exemplos são a prevenção de catástrofes sociais e a preservação da saúde pública, necessidades sociais mais amplas, que jamais seriam atendidas pelo capital, ainda que os mercados fossem regulados ou incentivados nesse

¹² ULRICH BECK (2002, p. 82).

¹³ FRANCISCO DE OLIVEIRA (1988, p. 10).

¹⁴ POSNER (2007, p. 511).

¹⁵ FRANCISCO DE OLIVEIRA (1988, p. 12).

sentido¹⁶. Numa tendência crescente no século XX, os Estados nacionais passam a intervir na economia, transportando para o direito público tarefas que antes eram vistas como de atuação do direito privado, publicizando ações econômicas privadas. Os direitos econômicos e sociais, de índole coletiva, passam a sobrepujar os direitos individuais¹⁷.

Os sistemas de seguridade social formam um aspecto importante do “regime de acumulação” de uma determinada sociedade, para utilizar a nomenclatura da Escola da Regulação. As peculiaridades de cada regime determinam seu fluxo de caixa¹⁸, devido às variáveis determinantes de sua arrecadação serem decorrentes da organização do trabalho e da política salarial. Por outro lado, as políticas de bem-estar atuam nesse mesmos mercados, ordenando a atividade econômica e influenciando os níveis salariais, e portanto também constituem elemento do regime de acumulação.

Nos dizeres de EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 138), a Previdência Social é adequada às necessidades do capitalismo industrial, não se tratando de instituição socialista. Remunera a ausência do trabalhador, permitindo a reprodução da força de trabalho sem redistribuir ou mesmo questionar a propriedade privada. É ligada ao trabalho assalariado, mas permite ao trabalhador sobreviver fora de uma relação de emprego.

A necessidade de regulação do mercado de trabalho exige do Estado a adoção de medidas que permitam ou facilitem a reprodução do modo de vida assalariado, bem como a solução dos conflitos decorrentes da relação entre capital e trabalho (MIGUEL BRUNO, 2007, p. 107, com apoio em BOYER e SILLARD, 2002). Na atual conjuntura econômica do capitalismo mundial e brasileiro, o regime altamente financeirizado tem promovido intensa liberalização comercial, da qual decorrem alterações das relações de trabalho, com maior heterogeneidade salarial quantitativa e qualitativa, bem como flexibilização das estruturas normativas, o que dissemina formas de contratação de mão de obra desconectadas do modelo consagrado na Consolidação das Leis do Trabalho.

¹⁶ SEN (2000, p. 218).

¹⁷ BERMAN (2006, p. 49).

¹⁸ MIGUEL BRUNO (2007, p. 107).

Nesse sentido podemos atribuir à previdência e à seguridade social a função de salário indireto¹⁹, que permite reprodução da força de trabalho desconectada da relação salarial imediata entre empregador e trabalhador. Por intermédio do Estado, ficam garantidas as condições mínimas para reprodução em longo prazo²⁰. Além disso, o pagamento de benefícios em espécie sustenta demandas de consumo de populações que deste estariam privados na ausência do sistema previdenciário, o que estimula e estabiliza o desenvolvimento das atividades produtivas.

No âmbito rural, a força de trabalho pode reproduzir-se com o direcionamento do trabalho excedente para a produção de subsistência. Mas, nas atividades urbanas, isso não é possível ou é muito difícil. A reprodução da força de trabalho ocorre por pagamento de salários ou pela prestação de serviços públicos e pagamentos pecuniários pelo Estado. Nesse sentido o sistema previdenciário cumpre importante tarefa na reprodução da força de trabalho. Atua como salário indireto e participa da construção das relações sociais que permitem essa reprodução, principalmente na manutenção da subsistência dos doentes, mães e idosos²¹.

Para ESPING-ANDERSEN (1990, p. 121), o aspecto mais importante do Estado de Bem-Estar Social é o plano de aposentadorias, provido pela previdência social, que conecta trabalho e descanso, afeta a renda e sua distribuição, reconcilia o individualismo com a solidariedade, promove a ligação entre a lei de mercado e os direitos sociais. Essas conexões ajudariam a elucidar as contradições entre os princípios do capitalismo, explicitando ou compondo o conflito de maneira pacífica.

A história da previdência, entretanto, não se iniciou pela instituição de planos de aposentadorias. As sociedades do século XIX eram ainda preponderantemente rurais, com o trabalho ainda não assalariado. A expectativa de vida era baixa. Os idosos não eram ainda os destinatários mais urgentes de proteção estatal, pois podiam recorrer à Igreja e à caridade privada. Foram a industrialização e a urbanização que criaram necessidades

¹⁹ Não do ponto de vista jurídico, mas do econômico, no sentido de ser uma retribuição ao trabalho além do salário, algo que o proletário recebe indiretamente ao vender sua força de trabalho.

²⁰ MIGUEL BRUNO (2007, p. 108).

²¹ SINGER (1977, p. 119).

sociais que não podiam ser atendidas pelas famílias, pelo mercado ou pelas formas tradicionais de proteção.

Assim, as primeiras proteções concebidas eram destinadas às famílias que estivessem desamparadas pela morte ou invalidez do provedor. Só depois foram estendidas para os casos de diminuição da capacidade laborativa pela idade, mas sem ainda substituir a renda de subsistência, apenas a complementando com o pagamento público de um benefício. As aposentadorias surgiram primeiramente para os servidores públicos, como forma de conceder incentivo e privilegiar a burocracia, bem como para as profissões de risco ou estratégicas, como incentivo à atividade econômica de determinadas empresas, principalmente as da marinha mercante, siderurgia e mineração. No mesmo período, começam a ser formadas associações de ajuda mútua, com proteção aos trabalhadores em caso de doença, desemprego ou morte.

O passo seguinte foi o oferecimento, por parte dos empregadores, principalmente grandes empresas, de benefícios para essas mesmas categorias privilegiadas de trabalhadores: ferroviários, mineiros e marinheiros. Posteriormente, tanto as associações de ajuda mútua quanto os planos oferecidos pelos empregadores, passam a receber subsídio público. O Estado parecia, nessa época, mais interessado nas aposentadorias como forma de influência política sobre o sindicalismo e o proletariado, absorvendo essas entidades de proteção e cooptando parcelas significativas das lideranças.

1.1.3. Relações fordistas de produção e sua relação com o Estado de Bem-Estar

Outra transformação igualmente importante se deu nos processos produtivos, com adoção da lógica fordista ou taylorista. Adotam-se grandes linhas de montagem, nas quais o trabalho individual é decomposto em parcelas reduzidas, as quais não requeriam treinamento e qualificação além do mínimo. Esse trabalho manual é realizado por grandes contingentes de trabalhadores desvalorizados e considerados descartáveis. Ao mesmo tempo, as atividades de gestão e planejamento dessa complexidade são cada vez mais enaltecidas, necessitando de tecnologia crescente, para cujo domínio se exige especialização e qualificação de alto nível. Aqueles que a elas se dedicam nem mesmo se identificam como proletários, em razão da diferença social que os separa dos operários.

Esse sentimento de identificação com as classes superiores é reforçado pela adoção de padrões culturais, educacionais e de consumo próximos e semelhantes. É o início da segmentação do mercado de trabalho, em que surge uma espécie de elite dentro do proletariado, cujos interesses se distanciam muito das esferas inferiores da classe trabalhadora.

As décadas de 1950 a 1970 conheceram um período de efervescência econômica e auge do regime capitalista. Nos países desenvolvidos o Estado de Bem-Estar Social parecia concretizar o desafio keynesiano de aliar crescimento econômico altamente eficiente, justiça social e respeito às liberdades individuais. Os países da periferia aproveitavam-se do excelente momento para se industrializar, emulando o estilo de vida urbano e a sociabilidade dos países centrais. As taxas de lucro e as rendas do trabalho cresciam. O modelo social-democrata era tido como exitoso.

Segundo ERNEST MANDEL (1975), as razões de sucesso desse modelo repousavam em dois fatores que alimentavam a demanda. As despesas governamentais alavancavam a demanda por bens de produção, maquinaria pesada e inovação tecnológica, especialmente gastos militares, num contexto de polarização e guerra fria. O Estado de Bem-Estar Social, com suas políticas de seguridade social, mantinha e garantia a demanda por bens de consumo, ao permitir aos trabalhadores auferirem renda mesmo quando incapacitados de venderem sua força de trabalho em troca de salário. Ainda que desempregados, doentes, inválidos ou idosos, a renda recebida da previdência social garante acesso a um nível mínimo de consumo. Segundo o autor, a insegurança da existência deixa de depender da caridade alheia, e isso foi uma das mais importantes conquistas do movimento operário, em face da depreciação do nível de vida experimentada pelos idosos, doentes e desempregados sob um modo de produção que exige o trabalho como contrapartida para a subsistência.

Isto é sobremaneira interessante para o Estado capitalista. Os fundos de seguridade social, sejam organizados sob forma de entes públicos ou privados, movimentam importantes somas de dinheiro descontadas dos salários ou provenientes das contribuições dos empregadores. Esses recursos constituem “salário indireto”²², pois num regime

²² Aqui também no sentido econômico do termo, não no jurídico.

capitalista há que se considerar como salário o conjunto de retribuições que constitui a contrapartida da venda da força de trabalho ou seu preço²³.

A seguridade social interessa ainda ao proletariado, pois vem baseada na solidariedade, que impede a constituição de uma classe social mais desfavorecida, a qual seria formada pelos trabalhadores privados dos meios de subsistência. A existência dessa espécie de lumpesinato, para usar terminologia de MARX, permite o rebaixamento dos salários reais por alimentar o exército de reserva e a demanda por trabalho e causa insegurança aos empregados, que temem ser reduzidos à indigência com a possibilidade de desemprego, doença ou ocorrência de outros eventos que lhe afetem a capacidade de trabalhar. Em tais condições de tensão ou concorrência, é impossível o exercício da solidariedade de classe, o que enfraquece a organização dos trabalhadores e os sindicatos, transformando a aquisição de consciência de classe num evento secundário, menos importante do que assegurar a própria sobrevivência cotidiana.

Ao garantir a manutenção de renda até em momentos de desemprego, a seguridade atua como amortecedor das crises do capitalismo, em especial as de superprodução. Do contrário haveria quedas da demanda e do consumo, que agravariam a situação anticíclica. Esse efeito é diretamente relacionado à redistribuição de renda operada pelo Estado Social, entre os trabalhadores da ativa – não necessariamente afetados pela crise, a qual pode ser setorial – e os inativos e descapacitados por qualquer motivo.

Com o desenvolvimento do modelo fordista, a participação do trabalho na renda nacional vai decaindo, principalmente em razão da ascensão da renda financeira após a década de 1970. Isso levou HONNETH (2015) a identificar uma desvalorização do próprio trabalho, agora menos importante socialmente que outrora, o que faz ressurgir uma visão moralista, desta vez enaltecadora do empreendedorismo, do lucro fácil, atrelado à finança, não necessariamente vinculado ao trabalho. Os ganhos e rendimentos elevados recebidos pelas aplicações financeiras tornam-se o padrão de medida da lucratividade e competitividade de todas as atividades econômicas, o que provoca efeito devastador sobre

²³ Interessante a observação do autor sobre a gestão “paritária” (no Brasil, quadripartite: trabalhadores, aposentados, empresários e governo) dos recursos da seguridade social. Se estes constituem salário indireto ou diferido, a participação do Estado ou dos empregadores é ilegítima, pois o dinheiro pertence exclusivamente aos trabalhadores. Assim como não se admite interferência de terceiros sobre o salário direto, não se deveria admitir sobre o indireto, como o são os recursos da seguridade social. Vide MANDEL (1975, p. 93).

aquelas mais tradicionais em que a produtividade é reduzida, embora fossem mais estáveis e menos afetadas pelas crises. Adota-se como paradigma a rentabilidade financeira, a renda do capital portador de juros, para usar a expressão marxista. Por outro lado, cresce a importância dos setores de prestação de serviços e surgem atividades novas, que concentram a maior parte dos empregos gerados, em detrimento dos setores tradicionais da indústria e agricultura.

É possível enxergar nos países do Terceiro Mundo a adesão parcial ao modelo fordista, de produção e consumo de massa, mas sem a adoção de todas as relações sociais correspondentes. Não há desenvolvimento pela inovação, pois os bens de capital, principalmente maquinário, são importados sem a transferência de *know-how* ou tecnologia. Os níveis educacionais e de instrução permanecem baixos, pois os trabalhadores são pouco qualificados e recebem insuficiente educação formal. Há elevada concentração de renda, e o mercado de trabalho é marcado pela elevada rotatividade e baixos valores reais dos salários. O proletariado é pouco organizado politicamente e não possui força política suficiente, inexistindo compromisso com as negociações sindicais²⁴.

A industrialização dos países da periferia do capitalismo ocorreu com características próprias, diferentes das dos países centrais após a revolução industrial. Foi uma forma de integração das economias locais à economia mundial, quando o centro já se encontrava industrializado, com mercado de trabalho homogêneo, acentuado desenvolvimento tecnológico, o *welfare state* já consolidado e a economia sendo dirigida a partir dos grandes conglomerados empresariais transnacionais²⁵. Já nos países do Terceiro Mundo o fenômeno é diferente. Mantêm-se baixos níveis salariais, o que permite ganhos extraordinários na utilização de mão de obra. Os elevados níveis de concentração de renda decorrentes propiciam a criação de mercados para escoamento de seus produtos, pois as burguesias locais, bem remuneradas e dotadas de elevado poder aquisitivo, tendem a reproduzir padrões de consumo dos países centrais, aumentando a demanda por bens de consumo importados²⁶.

²⁴ EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 139).

²⁵ FURTADO (1974, p. 19-42).

²⁶ EVANS (1980, p. 46).

A manutenção dos salários reais baixos tem nos direitos sociais a contrapartida necessária para que não haja efeitos sobre a reprodução da mão de obra. Os trabalhadores recebem dos Estados nacionais serviços de saúde, assistência e Previdência Social. Isso é também de interesse das multinacionais suas empregadoras, pois, nas palavras de EVANS (1980, p. 54):

“Qualquer aumento nos salários da força de trabalho ameaça as atrações que um determinado país periférico oferece como local para atividades manufatureiras de rotina, orientadas para a exportação. Ao mesmo tempo, a concentração de renda estimula o mercado para bens de bens de luxo, que é a parte mais dinâmica do mercado interno. Devido à natureza desarticulada da economia local, ‘a existência de uma relação objetiva entre a recompensa ao trabalho e o nível de desenvolvimento das forças produtivas desaparece totalmente’ (Amin, 1976, p. 192).”

No Brasil, a industrialização não significou generalização das relações sociais do modelo fordista. Metade das relações de trabalho está fora da proteção das legislações previdenciária e trabalhista, o que leva MIGUEL BRUNO (2007, p. 108), a sugerir que a institucionalização do trabalho capitalista assalariado (modelo do século XVIII, o qual deveria ser o único ou preponderante desde a abolição da escravidão) ainda não se completou no nosso país. A situação fica ainda mais complexa com o surgimento e a intensificação de novas formas de trabalho; mais informais, flexíveis e, muitas vezes, precárias, que passam também a conviver com as relações de emprego formal e as formas pré-capitalistas de prestação de serviços.

1.2. Efeitos do Estado de Bem-Estar sobre a economia

Uma das características do Estado de Bem-Estar Social é a intensa intervenção na ordem econômica. A seguridade social é, nesse sentido, seu aspecto mais relevante. Como estimula o crescimento econômico e o desenvolvimento das sociedades, sua efetividade deve ser analisada sob o ponto de vista macroeconômico, não apenas limitada aos aspectos orçamentários, contábil ou atuarial. A existência de efetivos sistemas previdenciário,

assistencial e de saúde provoca impactos sobre a geração de emprego e renda²⁷, promove a redução das desigualdades sociais e garante melhoria das condições de vida. Provoca também aumento da produtividade do trabalho e, em consequência, o desenvolvimento econômico. O inverso, um sistema de proteção social não efetivo, aparece nos medíocres indicadores dos países subdesenvolvidos, carentes de um sistema de proteção social eficaz comparável ao dos países do capitalismo central, em que o Estado de Bem-Estar já se encontra historicamente consolidado (MIGUEL BRUNO, 2007, p. 109-111, com apoio em BOYER, 2000).

É fácil visualizar a ligação do *welfare state* com o desenvolvimento²⁸. A modernização e as mudanças tecnológicas são mais facilmente assimiladas e implantadas em sociedades em que os trabalhadores recebem alimentação, boa educação e bons serviços de atenção à saúde, não dependendo do mercado, da sorte ou da caridade alheia para sobreviverem. Ganhos de igualdade e equidade aumentam o desempenho econômico e a produtividade²⁹.

Por outro lado, é comum acusar o Estado de Bem-Estar Social de estimular o ócio remunerado ou o desemprego voluntário, bem como imaginar que seria um passo rumo ao socialismo ou à destruição das relações capitalistas de produção. Entretanto, o *welfare state*, ao contrário, foi desenhado para funcionar no mercado de trabalho e na sociedade capitalistas. Suas instituições pressupõem as demais existentes, sendo uma das mais importantes características das formações sociais contemporâneas.

Conforme lembram ORIONE G. CORREIA e CORREIA (2010, p. 46), os críticos do *welfare state* usualmente o consideram excessivamente oneroso e falho ao atender às necessidades e desejos dos trabalhadores, bem como teria efeito perverso ao substituir o conflito de classes pela colaboração entre elas, o que enfraqueceria os sindicatos e os partidos políticos. Além disso, promoveria o déficit público e o corporativismo³⁰.

²⁷ ALEM (2007, p. 229).

²⁸ ESPING-ANDERSEN (1990), que inspira o texto desta seção.

²⁹ DIOGO R. COUTINHO (2013, p. 60).

³⁰ V. tb MARCOS ORIONE CORREIA (2007, p. 88).

O que alguns de seus críticos às vezes perdem de vista é que a afirmação de existência de um mercado de trabalho autônomo, que não seja influenciado pela política, é um mito sustentado por uma ideologia, defendido por teorias ultrapassadas, baseadas numa ideia de *laissez-faire* do século XIX³¹. Nem os neoclássicos e institucionalistas negam a influência das políticas públicas e da seguridade social, sobre o mercado de trabalho. Tanto é que se apresentam, no mais das vezes, como críticos da seguridade social ou temerosos de que seus efeitos sejam prejudiciais ou deletérios. Acusam as instituições de proteção social de promover o estímulo ao ócio³², de contaminar as relações salariais, de dificultar a atuação independente e livre dos agentes econômicos, bem como aumentar os custos ligados à mão de obra. Mas não afirmam que o mercado de trabalho constituiria um mundo à parte, imune às influências da ação estatal.

Assim, é possível investigar a influência da seguridade social e da previdência social sobre o comportamento dos trabalhadores, bem como sobre os custos de contratação e demissão de mão de obra. Não se deve olvidar, também, de outras influências: sobre a mobilidade do trabalho, a oferta de empregos e, de um ponto de vista mais geral, sobre a rigidez e a estratificação do mercado de trabalho.

SILVA e MAHAR (1974, p. 5) consideram inegável que a previdência social é um instrumento de política econômica. Isto se dá porque propicia manutenção da subsistência individual, complementação da renda familiar e induz poupança forçada, visando também promover o crescimento econômico e a redistribuição de renda, em nome dos princípios de justiça social³³.

É impossível, hoje, pensar o mercado de trabalho sem lembrar dos direitos sociais. Mais até que a legislação trabalhista, é o direito previdenciário que regula a saída dos trabalhadores da atividade, por aposentadoria ou doença. É a seguridade social que protege

³¹ ESPING-ANDERSEN (1990, p. 144-147).

³² ULRICH BECK (2002, p. 165) refere aos estereótipos que atribuem carga negativa aos beneficiários do *welfare state*, os rotulando de “parasitas do Estado Social” ou “desempregados preguiçosos”, o que pouco condiz com a realidade. E ainda que haja espaço para desemprego voluntário, esse estilo de vida cumpre uma função econômica ainda pouco compreendida pelos estudiosos, mas que permite a integração social de pessoas para as quais o mercado de trabalho, por si, não criou utilidade. Exemplo disso seriam as ocupações no terceiro setor e o voluntariado.

³³ No mesmo sentido, SIMONE B. FORTES (2004, p. 31).

a subsistência em caso de desemprego e, portanto, influencia as decisões de demissão por parte dos agentes do mercado, tanto o trabalhador quanto o empregador. O atendimento às reivindicações de abstenção ou ausência remunerada ao trabalho, por doença ou outro motivo, passa pelo reconhecimento ou estabelecimento de direitos previdenciários. Até as condições de contratação são influenciadas pelas políticas de seguridade social. Planos privados de aposentadoria ou de saúde podem pesar mais nas decisões sobre a decisão de aceitar um emprego ou contratar mão de obra do que os valores salariais envolvidos.

É ainda impossível ignorar que o pagamento de benefícios constitui incentivo à demanda de produtos e serviços. A transferência de renda pública diretamente a pessoas físicas sem recursos ou de baixa capacidade de consumo aquece a economia e garante níveis de consumo.

Durante o século XX, a demanda por emprego cresceu de forma sem precedentes na história. Um dos motivos foi a integração das mulheres ao mercado de trabalho. Outro, o aumento da expectativa de vida, com os avanços da medicina e da melhoria da qualidade de vida em geral. A necessidade de novos postos de trabalho pôde ser regulada pelo advento do *welfare state*, cujos benefícios têm o efeito de reduzir a porcentagem economicamente ativa da população, pois aposentados e doentes não mais precisam concorrer com os demais por postos de trabalho. Por outro lado, a oferta de educação pública oficial e obrigatória atrasa a entrada dos jovens no mercado e a busca pelo primeiro emprego. A licença-maternidade permitiu que as mulheres tivessem tranquilidade para se afastarem do trabalho após a gravidez. A existência de aposentadorias afeta a organização das empresas, o que incrementa a competitividade e a oferta de melhores salários para os trabalhadores mais experientes, com o objetivo de adiar a sua retirada do mercado³⁴.

Ao mesmo tempo, é importante lembrar que a seguridade social gera pressão sobre as contas estatais, o que provavelmente também teve efeitos históricos sobre a governança pública. Obrigados a manterem suas economias aquecidas para que não houvesse queda de arrecadação, os governos dos diversos países passaram a ter dificuldade para adotarem políticas recessivas, em detrimento do pleno emprego. Pode ser mais caro pagar socialmente pela ociosidade, subsidiando o não trabalho, do que estimular a contratação e

³⁴ ESPING-ANDERSEN (1990, p. 147-150)

o emprego do excesso de mão de obra. Esse aspecto da seguridade social como obstáculo à adoção de políticas recessivas fica evidente quando surgem discursos políticos clamando por mais austeridade e contenção de gastos públicos. Sempre vêm acompanhados de proposta de “cortes” ou redução dos direitos sociais, principalmente no Terceiro Mundo e após a disseminação dos argumentos neoliberais inspirados pelo chamado “consenso de Washington”.

Nesse sentido, MATTIA PERSIANI (2008, p. 57) relaciona a tutela previdenciária com a política econômica. A depender dos níveis de crescimento econômico do país, torna-se necessário restringir a proteção previdenciária de maneira a equilibrar as contas públicas, as quais sofrem menos pressão em períodos de prosperidade, permitindo expansão dos direitos e criação de novos benefícios.

Esses efeitos são usualmente negligenciados por estudos que miram as aposentadorias e benefícios previdenciários apenas sob o aspecto microeconômico, atribuindo efeitos negativos destas sobre a economia, devido ao possível desincentivo ao trabalho de pessoas ainda em plena capacidade. Esse discurso oculta que para as empresas há aumento de produtividade e dos lucros por manterem sua população de empregados mais jovem, e que isso se dá com financiamento público. Há ganhos de eficiência para o próprio capitalismo quando se retiram do mercado trabalhadores que produziam menos, se estivessem na ativa.

Os efeitos do Estado de Bem-Estar Social sobre a economia não estão desconectados do ordenamento jurídico. São as normas jurídicas influenciam sobremaneira a demanda por aposentadorias, e regulam o grau de precocidade com que estas podem ocorrer. Os critérios de acessibilidade ou requisitos de concessão são estabelecidos em lei, bem como a forma do cálculo do valor dos benefícios, o que determina o nível de renda que o aposentado recebe. Entretanto, não é somente a conformação jurídica que determina a demanda e os índices de aposentadorias precoces. Estas dependem da característica das relações industriais e produtivas, da segurança quanto à oferta de empregos, do estado da economia e das opções existentes dentro do próprio sistema de seguridade social³⁵.

³⁵ ESPING-ANDERSEN (1990, pp. 150-153).

Se a economia estiver em recessão, a oferta de empregos for insuficiente e não houver outras opções de inatividade remunerada, haverá número elevado de aposentadorias, não importando quão rigorosas ou restritivas sejam as normas jurídicas que as regulem. Por outro lado, por mais que as normas sejam benevolentes, havendo outras opções mais vantajosas para o trabalhador, aumentam as probabilidades de que este as prefira em relação à jubilação. É o que ESPING-ANDERSEN³⁶ mostra que ocorreu na Escandinávia entre 1960 e 1985, período em que houve baixa demanda por aposentadorias, proporcionalmente muito menos que na Europa continental. Nestes, normas mais restritivas não lograram desestimular a aposentadoria precoce, diante das condições reais do mercado de trabalho e do restante da economia.

Para o autor sueco, por mais atrativos que sejam os benefícios da inatividade pagos pela seguridade social, eles só induzem à aposentadoria precoce se houver condições desfavoráveis ao emprego. E, por outro lado, se as condições e ofertas de trabalho forem muito ruins, não importa que os benefícios também sejam medíocres, haverá tendência a uma elevada procura por aposentadorias. Aqui, o direito positivo pouco influencia a decisão econômica.

Ao tornar possível obter renda sem se submeter ao mercado de trabalho, a seguridade social reduz o espaço do mercado privado de saúde, assistência e previdência, que passam a ter o potencial de deixar de ser mercadoria para se tornarem direitos providos aos cidadãos. Este efeito é denominado desmercantilização da proteção social.

Por outro lado, o Estado de Bem-Estar Social tem efeitos sob a estratificação social, alterando ou reforçando a estrutura de classes. Distingue pessoas entre si, ao atribuir a determinadas parcelas da população um maior ou menor grau de proteção. Essa diferenciação suprime ou reforça os conflitos de interesses e de classe já existentes, bem como cria novas demandas e reivindicações por reconhecimento, por parte daqueles excluídos do sistema ou marginalizados pela sociedade.

Finalmente, é de se indagar sua eficácia como instrumento de distribuição de renda e redução das desigualdades sociais geradas pelo desenvolvimento capitalista e pela acumulação de capital.

³⁶ Idem.

1.2.1. Desmercantilização da proteção social (*decommodification*)

O capitalismo caracteriza-se pela preponderância das relações mercantis, que a tudo precificam, bem como pelo conflito entre capital e trabalho, mediado pela relação salarial e pela mais-valia. Dentro dessa nomenclatura, e mantidas essas características essenciais, são possíveis diversos modelos de acumulação capitalista, marcados por diferentes formas institucionais, sendo a forma da relação salarial apenas uma delas³⁷.

ESPING-ANDERSEN (1990) trabalha com o conceito de *decommodification* (desmercantilização³⁸): quando um serviço vira direito, provisionado pelo Estado, deixa de depender do mercado e, portanto, deixa de ser mercadoria. Vale dizer, o potencial beneficiário ou interessado naquele serviço não precisa adquiri-lo no mercado, não precisa pagar por aquilo. Na sociedade capitalista, a sobrevivência depende do recebimento de salário, obtido pela venda da força de trabalho. Alimentação, vestuário e moradia são necessidades que dependem, portanto, do mercado de trabalho, da oferta de emprego e de atividades remuneradas. Isso acentua a diferenciação entre os incluídos e excluídos, que competem pelos postos de trabalho oferecidos. Difícil falar em solidariedade social e a organização dos trabalhadores nesse contexto de competição.

Nesse sentido, o objetivo principal do Estado de Bem-Estar Social é desvincular a sobrevivência do mercado, retirando dos direitos sociais o caráter de “mercadoria” (*desmercantilização*). Isto, entretanto, pode operar em diferentes graus, de acordo com o desenho que as instituições de proteção social vão assumir.

Para isso é necessário que o valor dos benefícios assegure efetivamente o nível de vida, devendo ser equivalente à renda média da sociedade. A concessão deve ser desvinculada de demonstração de necessidade, abrangendo pagamentos e benefícios para situações além da noção de risco social. Não devem ser pagos apenas quando sobrevier uma tragédia ou outro fato que impeça ou dificulte o trabalho. Momentos normais da vida,

³⁷ BOYER (2009, p. 57-62).

³⁸ Tradução utilizada por ZIMMERMANN e SILVA (2009).

como a paternidade, a educação e o lazer, podem também ser subsidiados pelo Estado, independente de verificação de incapacidade de trabalho temporária ou permanente. Além, disso, para desmercantilizar o bem-estar, a seguridade social tem de se livrar dos mandamentos atuariais e imposições securitárias. Deve ser concebida e encarada como serviço público, não mera contrapartida a um pagamento anterior.

Ao tratar especificamente da previdência, ESPING-ANDERSEN começa por distinguir a previdência dos servidores públicos, a previdência privada e a previdência social. Somente esta terceira pode ser considerada elemento real do *welfare state*. A previdência privada fortalece o mercado, e, portanto, não cumpre qualquer função de desmercantilizar a proteção social. Já a previdência dos servidores públicos pouco ou nada teria a ver com os direitos sociais, estando mais relacionada com demarcação de *status* e manutenção de privilégios de classe.

Elevado gasto com previdência privada é uma característica dos países anglo-saxões. Já os países da Europa Continental têm significativos dispêndios com a previdência dos servidores públicos. Isso não ocorre nos países escandinavos, em que o gasto com a previdência social propriamente dita ocupa a maior parcela dos gastos previdenciários em relação ao Produto Interno Bruto.

Quanto maior a porcentagem do produto gasta com a seguridade social, maior a distribuição dos recursos públicos por critérios alheios ao mercado, socializados e decorrentes de políticas que afetam a regulamentação jurídica. A crítica ou oposição a isso têm embutida a ideologia de que é preferível deixar esses valores sob o mercado e não os sujeitar à decisão política, estatal e constitucional. Conforme afirma ESPING-ANDERSEN (1990, p. 121), os sistemas universais, fundados na cidadania, só podem surgir se o Estado sufocar o mercado e o corporativismo, removendo privilégios e reduzindo o espaço da previdência privada, que não necessariamente é estimulada por regras ruins de previdência pública. Segundo as suas observações, a participação da previdência privada costuma ser mais relevante nos países em que o movimento sindical é forte, mas suas aspirações não encontram eco na atuação de partidos políticos de esquerda ou trabalhistas.

O exemplo brasileiro mostra que a desmercantilização não é o ponto de chegada, sendo comum o fenômeno de *recommodification*. Aquilo que deixou de ser mercadoria pode voltar a sê-lo. Os pobres usam o Estado, mas os ricos continuam a optar pelo

mercado. A solução escandinava foi cercear o mercado, com a adoção de medidas jurídicas, políticas e econômicas que reduzissem ou suprimissem sua participação. Além disso, a prestação de serviços públicos de alta qualidade diminui ou extingue a necessidade de contratação de planos alternativos privados.

Conforme bem anota EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 89), se o financiamento dos direitos sociais se dá por meio de impostos incidentes sobre a renda dos trabalhadores, o que ocorre é mera intensificação da extração de mais-valia, agora apropriada pelo Estado por meio do fundo público, e não desmercantilização. A proteção previdenciária continua a ser mercadoria, agora provida pelo Estado, em contrapartida ao pagamento de um tributo, que opera como se fosse o preço do benefício.

Quanto menor o poder aquisitivo de uma determinada população, maior será a sua necessidade de transferência de renda por meio de benefícios providos pelo Estado³⁹. Entretanto, essas pessoas não são consideradas seguradas da previdência num sistema clássico, tal como o brasileiro. Assim, os gastos públicos previdenciários não acompanham, necessariamente, a demanda por benefícios, pois são geralmente vinculados a contribuições proporcionais ao nível de renda.

1.2.2. Estratificação social

1.2.2.1. Estratificação da sociedade e da classe trabalhadora

A intensidade e a variedade dos direitos sociais dependem do grau de organização dos próprios trabalhadores, seja por meio de entidades sindicais ou por outras formas de participação política⁴⁰. O sucesso das reivindicações trabalhistas cria mecanismos de proteção social que permitem melhoria das condições de vida e manutenção dos níveis de consumo. Mas acaba, também, por introduzir e reforçar

³⁹ SILVA e MAHAR (1974, p. 71).

⁴⁰ EVANS (1980, p. 48).

desigualdades dentro da classe trabalhadora e do proletariado. A intensificação da formalização das relações de troca, produção e mercantis vem, paradoxalmente, acompanhada do fenômeno da informalidade no mercado de trabalho ⁴¹. Há os trabalhadores com acesso aos direitos sociais e os excluídos; estes, apesar de participarem do processo de acumulação capitalista, não recebem essa retribuição diferenciada. Essa estratificação entre os trabalhadores, todos igualmente desprovidos de capital, mas alguns desigualmente tratados na distribuição de direitos, leva àquilo que BOYER ⁴² identifica como uma prevalência das lutas de classificação sobre as relações da luta de classe. Os membros do proletariado não mais ansiariam pela abolição da sua condição de classe, mas, pelo contrário, almejam a ascensão social por meio de incremento e diversificação qualitativa de seus níveis de consumo.

Embora reduza as desigualdades da sociedade, o *welfare state* de certa forma as reproduz. Pode atuar criando novos rótulos, estigmas e privilégios, tanto negativos quanto positivos. Exemplos dos primeiros seriam as designações de “miserável” ou “deficiente”⁴³, e dos segundos, a criação de planos diferenciados de aposentadoria para determinadas categorias de trabalhadores.

Tudo isso ocorre no sistema brasileiro, cujo histórico é marcado pela concessão de privilégios a determinadas categorias profissionais. O regime geral de previdência social convive ainda hoje com os regimes próprios dos servidores públicos, muito mais benevolentes e, em alguns casos, concessivos de direitos desproporcionais desconectados da realidade, como é o caso de pensões para filhas solteiras e aposentadorias em valores elevados para ex-ocupantes de cargos eletivos.

Por isso é de se notar que a seguridade social é também um sistema de estratificação social. Organiza a solidariedade, entre e dentre as gerações de trabalhadores, mas reproduz a estrutura de classes e cria, por si, diferenças de reconhecimento entre

⁴¹ ARRIGHI (1996, p. 2).

⁴² BOYER (2009, p. 88).

⁴³ MARIA VICTORIA BENEVIDES (1985, p. 8) refere o estigma que atinge os acidentados no trabalho, principalmente os mutilados, que lança esses trabalhadores à invisibilidade social. COHN ET AL (1985, p. 12) comparam a situação dessas pessoas à dos párias em sociedades de castas. “À lesão física irresistível corresponde um caminho sem retorno para o trabalhador em direção à miséria, ao estatuto de inválido e, portanto, de força de trabalho sucateada no mercado”.

aqueles que não são por ela protegidos e seus beneficiários, bem como dentre esses, reconhecendo privilégios e benefícios diferenciados para determinadas categorias. Reproduz a estrutura de classes da sociedade, mas permite, de alguma forma, pacificação social ao evitar o acirramento da luta de classes, agora oculta sob a forma de competição por *status*.

A ideia de estratificação social remonta aos clássicos da economia política e constitui importante elemento de várias escolas econômicas e sociológicas atuais⁴⁴. Desde SMITH e RICARDO já se discutem os critérios para identificar os níveis que compõem a sociedade e os fatores de diferenciação. O pensamento de MARX trabalhava com a ideia de classes, em que o aspecto distintivo é a propriedade dos meios de produção, o que divide a sociedade entre os capitalistas, que os detêm, e os proletários, a quem resta vender a força de trabalho para os primeiros em troca de salário de subsistência. Marxistas que se seguiram aprofundaram e desenvolveram essas ideias, mostrando que os membros da classe capitalista não necessitam, necessariamente, deter a propriedade jurídica formal dos meios de produção, bastando que exerçam poder de direção sobre o trabalho e se locupletem do produto social extraído pelas relações de mais-valia.

Sob o ponto de vista sociológico, o próprio trabalho estratifica a sociedade moderna, que é nele centrada. ULRICH BECK (2002, p. 22) menciona que até o conceito social de faixas etárias é delimitado em função da inserção no mercado de trabalho. O jovem é aquele que ainda se prepara para a vida profissional. Adulto é quem está na ativa. Idoso é o aposentado. No pensamento do autor, a concessão de um benefício da previdência social tem, como efeito colateral, mais consequências sobre a identificação da pessoa do que sua própria idade biológica.

Voltando aos aspectos econômicos, é possível visualizar a estratificação social com base nos rendimentos auferidos, que podem decorrer ou não da propriedade de determinado capital, mas estão relacionados com a detenção ou apropriação de um bem ou ativo⁴⁵. Nesse sentido, a fruição de um benefício previdenciário não deixa de ser um

⁴⁴ MARCELO MEDEIROS (2003).

⁴⁵ MEDEIROS (2003, p. 17), com base em estudos de SORENSEN, desenvolvendo ideia já presente em DAVID RICARDO.

rendimento decorrente de um ativo, o qual tem potencial para diferenciação entre aqueles que o detêm e os demais, que ficam excluídos.

Outras escolas trabalham com estratificações sociais não determinadas apenas por fatores econômicos. Além de WEBER e DURKHEIM, relevante é a contribuição de PIERRE BOURDIEU, que estuda as relações entre os estratos sociais, conforme o volume circulação, reprodução e distribuição do capital econômico e do capital simbólico, transcendendo o conceito marxista de classe para confrontá-lo com os grupos que partilham e disputam *status*. Ainda que um influencie o outro, os fenômenos e interações sociais são diferentes quando se trata de conflitos econômicos ou disputa por *status*. É o que BOYER (2009, p. 88) denomina *luta de classificação*, que acaba por se opor à luta de classes nas novas relações sociais ditadas pela existência do Estado Social no modelo de acumulação capitalista atual.

Para ESPING-ANDERSEN, a estratificação social operada pela seguridade é mais intensa quando predominam ideias corporativistas ou paternalistas. Estas usualmente demandam a criação ou reconhecimento de privilégios para determinadas categorias – por exemplo, com a criação de fundos de pensão ou planos de benefícios específicos. O exemplo mais comum na Europa é dos funcionários públicos, usualmente premiados com normas previdenciárias mais favoráveis.

Assim, se o desenho do *welfare state* for determinado por negociação entre sindicatos imbuídos de ideias corporativistas, haverá reprodução das desigualdades do mercado de trabalho e uma tendência de as normas jurídicas privilegiarem as categorias mais organizadas do proletariado, que usualmente coincidem com as parcelas da classe trabalhadora mais bem remuneradas e dotadas de poder econômico e político. É comum que entidades do próprio movimento sindical sejam opositoras da ideia de universalização da seguridade social, para que não percam o controle financeiro dos seus fundos de pensão, separados e específicos para cada categoria profissional.

Nesse ponto os interesses corporativistas podem convergir com a ideologia dos liberais, que não se incomoda com a estratificação social que reproduza as desigualdades decorrentes da livre atuação do mercado. Admite-se que haja miseráveis, os quais devem ser assistidos pelo Estado Social, e privilegiados abastados, que podem comprar proteção

ao próprio bem-estar no mercado, contratando planos privados. No meio, a grande massa dos trabalhadores clientes do seguro social contributivo e, geralmente, obrigatório.

O que não poderia haver, para a ideologia liberal, é a interferência do Estado para alterar a repartição da renda, se esta decorre de alocações eficientes do mercado. Isto não ocorre, necessariamente, com a adoção de políticas de seguridade social, que podem ser vistas como tentativa de corrigir imperfeições do mesmo mercado. Por essa razão o capitalismo teria assimilado o *welfare state*.

Cada desenho de Estado Social produz diferentes efeitos sobre a estratificação social no respectivo país, e este impacto decorre e pode ser inferido do ordenamento jurídico, ainda que não decorra exclusivamente dele. Entram em conjunção diversas variáveis, nenhuma delas apta a explicar, sozinha, o resultado final. Da forma como apresentada a discussão por ESPING-ANDERSEN, é importante verificar: a quantidade de esquemas ou planos de aposentadoria diferenciados, que em alguns países podem chegar às centenas⁴⁶; a porcentagem do Produto Interno Bruto - PIB gasta com a previdência dos servidores públicos, em comparação com a destinada à seguridade social geral; o peso da comprovação de necessidade ou miserabilidade como requisito de acesso aos benefícios; a participação e importância do setor privado de planos de previdência e na atenção à saúde; o grau de desigualdade entre os valores dos benefícios, traduzida pela razão entre os menores e maiores valores, ou seja, entre o piso e o teto; e, por fim, a universalidade da cobertura.

A seguridade social brasileira também reproduz a estratificação social. Vale dizer, sem redistribuir renda. Os miseráveis recebem programas de assistência que apenas lhes assegurem sobrevivência, enquanto o mercado privado de previdência pode livremente operar, sem impedimentos estatais e até subsídio público, consubstanciado em renúncia fiscal. Entre os dois extremos, os trabalhadores formais são segurados da Previdência Social. Mas os do mercado informal devem adaptar-se e formalizar-se, para que tenham acesso a direitos e benefícios.

⁴⁶ Basta pensar que podem ser instituídos fundos de pensão por empresa, com regulamentos de benefício distintos. Esse era, teoricamente, o modelo brasileiro das Caixas de Assistência (vide item 3.3.1), mas poucas foram as empresas que efetivamente as instituíram.

1.2.2.2. Estratificação social, luta por reconhecimento e solidariedade

AXEL HONNETH⁴⁷ trata da influência do ordenamento jurídico e do Estado de Bem-Estar sobre os conflitos sociais, que seriam necessariamente fundados em uma luta por reconhecimento, a qual antecede a disputa econômica, embora não a anule.

Para o autor alemão, o primeiro reconhecimento que se faz é o do outro como pessoa, pelo que ele tem de universal. Somente depois é possível – e nisso o direito tem papel importante – identificar as particularidades que o diferenciam dos demais e o tornam um indivíduo especial dotado de peculiaridades e características próprias. A atribuição e a adjudicação de direitos têm por fundamento possibilitar e proteger o reconhecimento primário, o exercício das qualidades universais de pessoa humana. Histórica e conceitualmente, os direitos vão surgindo nesse sentido, e a dogmática jurídica conta a sua história sempre iniciando pelos os direitos de liberdade, seguidos pelos os civis e políticos, para ao final chegarmos aos direitos sociais. Mas na sociedade moderna os direitos não podem derivar de *status*, como ocorria nas sociedades tradicionais, devendo ser igualmente acessíveis a todos. Se estamentos houver, eles não podem servir como atribuidores de direitos; ainda que estes sejam necessariamente fundados em diferenciações e particularizações, não se admitem privilégios. Para HONNETH, a criação do Estado Social demonstra o desrespeito, na prática histórica, aos direitos fundamentais que o precederam. Percebeu-se que não basta assegurar liberdade individual ou participação política aos cidadãos se as condições econômicas, sociais e culturais lhes forem de tal forma desfavoráveis que impeçam o pleno exercício daquelas capacidades. Por isso, necessário fornecer educação, formação cultural e segurança econômica.

Os conflitos sociais entre grupos expressam a busca por reconhecimento, com ampliação do conteúdo material dos direitos. A disputa social invade a esfera jurídica, ao transformar a luta por reconhecimento numa disputa por atribuição e adjudicação de direitos, conforme o demonstra a história das lutas sociais no século XX, principalmente os movimentos contra o racismo, o machismo e a homofobia, em que os grupos excluídos ou discriminados reivindicam a extirpação de privilégios do ordenamento, os quais, em

⁴⁷ AXEL HONNETH (2003, p. 187-211).

confronto com a sua própria situação de fato, produzem vergonha social e sensação de preterição pelo corpo da sociedade, com desrespeito aos demais direitos enunciados.

No mesmo sentido é o pensamento de DAVID HARVEY⁴⁸, para quem a diferença e a alteridade estão no centro da luta política atual e da dialética pela mudança social, como exemplificam os movimentos pelos direitos civis ao longo do século XX, também mencionados na argumentação de HONNETH. Essa ideia não é de todo estranha nem para a filosofia marxista ortodoxa. ALTHUSSER⁴⁹ já alertava para a necessidade de compreender as lutas políticas que surgem fora do movimento operário e da disputa pelo Estado, tais como o feminismo e o movimento ambiental.

Para que a disputa por reconhecimento não se transforme em uma nova forma de disputa por *status*, como se a busca pela diferença individual fosse o remédio para a desigualdade social, a ideia de solidariedade é fundamental. Por meio desta o indivíduo pode experimentar o respeito do todo social, recebendo a demonstração de que é valioso e importante. A luta por reconhecimento, assim, passa a transcender a mera disputa individual por estima ou *status*, impedindo as cismas que ocorrem no proletariado quando predominam o individualismo, o paternalismo ou o corporativismo⁵⁰.

Para MARCELO KOKKE (2009, p. 144), se a conflituosidade é acidental nas demandas individuais por ascensão social, pois os interesses podem convergir, ela é inerente às disputas reivindicatórias realizadas entre grupos, que, ao interagirem entre si, explicitam a diversidade social e as diferenças que são, por definição, elementos de diferenciação e auto-identificação. As demandas jurídicas acabam por refletir um valor moral em disputa, pois o desrespeito aos direitos constitui violação inadmissível da igualdade e do reconhecimento de todos como pessoas humanas dotadas de dignidade. Assim, os conflitos ultrapassam a esfera individual e atingem toda a comunidade.

⁴⁸ DAVID HARVEY (2014, p. 320).

⁴⁹ “Tampouco se trata aqui de “ampliar a política” existente, mas de apreender a política ali onde ela nasce e se realiza. Esboça-se, atualmente, uma tendência importante de despojar a política de seu estatuto jurídico burguês. A velha distinção partido/sindicato é submetida a uma dura prova, iniciativas políticas totalmente imprevisíveis nascem fora dos partidos e do próprio movimento operário (feminismo, formas do movimento juvenil, correntes ecológicas, etc.), em uma grande confusão, é verdade, mas que pode ser fecunda”. LOUIS ALTHUSSER (1978).

⁵⁰ ESPING-ANDERSEN, (2010, p. 65).

Para CHRISTIAN DUNKER (2015, p. 227) a solidariedade fica comprometida se a universalização dos direitos é falsa, incompleta ou ilusória. Quando isso ocorre, a superação dos interesses egoístas não é suficiente para criar uma noção de coletividade e o individualismo permanece como a tônica das relações sociais. O efeito disso é o surgimento de um mal-estar⁵¹ acompanhado da sensação de injustiça e desrespeito.

ULRICH BECK (2002, p. 117) destaca a importância da criação do Estado Social para contenção das disputas políticas internas. Por meio da instituição do seguro social, o Estado assume para si as consequências de determinados riscos, permitindo que fenômenos sociais, tais como desemprego, acidentes de trabalho, adoecimento e velhice, sejam tratados como infortúnios individuais e transformados em direitos subjetivos. Estes acabam por se resolver no pagamento de uma indenização em dinheiro, o que reproduz a lógica da troca mercantil capitalista. Isso garante maior legitimação do Estado pela despolitização dos conflitos e contenção das tensões sociais, com o efeito colateral de reduzir a carga moral envolvida⁵².

Ocorre que a seguridade social moderna não trabalha com grupos auto-identificados. Opera em uma sociedade inegavelmente estratificada, e reproduz, em muito, essas desigualdades na distribuição dos benefícios. Mas, caso promova redistribuição de renda, pode ter efeito de redução dessas desigualdades e causar mobilidade social.

Para ROBERTO MANGABEIRA UNGER (2004, p. 26), o Estado de Bem-Estar Social não conseguiu atuar sobre a sociedade de classes de maneira a possibilitar verdadeira ascensão social. As políticas públicas não afetaram o descompasso entre as populações marginalizadas, os trabalhadores precarizados e as elites privilegiadas de empresários e financistas. Para o autor, “o compromisso com a flexibilidade, inovação e

⁵¹ Conceito freudiano utilizado pelo autor. Coincidentemente, em português é o oposto do “bem-estar”, tradução usual de *welfare*. O título da obra de FREUD “*Das Unbehagen in der Kultur*” foi traduzido como “O mal-estar na civilização” pelos editores de língua portuguesa. Em 1996, o então presidente Fernando Henrique Cardoso apelidou o Brasil de “Estado de mal-estar social”. Vide www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/12/brasil/11.html acesso em 10/01/2016.

⁵² Nesse sentido tudo pode ser reduzido ao pagamento em dinheiro, pouco importando se há bens essenciais à personalidade humana envolvidos na regulação. FELIPE MÊMOLO PORTELA (2015, p. 17) refere as teorias que fundamentam a aposentadoria especial numa troca de saúde por dinheiro, em que o trabalhador se sujeita a condições laborais prejudiciais à sua saúde em troca de um benefício previdenciário obtido mais facilmente, ou com um “preço” inferior.

acesso a uma economia de mercado vibrante e democratizada não pode ser conformatado à designação impiedosa de indivíduos a um destino de classe predeterminado”.

A segmentação do mercado de trabalho tem efeitos políticos sobre os sindicatos, aparelhados por trabalhadores dessa “elite proletária”⁵³, mais próxima dos interesses burgueses⁵⁴. Isso se reflete sobre a previdência social, atrelada ao contrato formal de trabalho e que adota como modelo padrão de relação laboral a contratação por tempo indeterminado, em que o empregado fica por longas décadas vinculado a uma única empresa para, ao final, obter sua aposentadoria. Um sistema assim pensado tem profundas dificuldades em proteger o trabalhador típico das classes desfavorecidas do Terceiro Mundo, que transita entre relações precárias de trabalho, o subemprego e a informalidade, alternando trabalhos os mais diversos que só têm em comum a baixa remuneração e parcas exigências de qualificação. A informalidade afasta a possibilidade de contribuição periódica. A baixa qualificação e a falta de um senso de comunidade de interesses dificultam a organização sindical, o que ao final se torna um impedimento à reivindicação de reformas e à obtenção de regulamentação jurídica adequada.

1.2.3. Distribuição de renda e redução das desigualdades

Os objetivos de distribuição de renda e combate à pobreza dependem da conjugação dos dois aspectos fundamentais do Estado Social: o custeio e a distribuição de benefícios. Distribuir renda é também forma de diminuir a estratificação social, reduzindo as desigualdades existentes na sociedade, conforme abordamos no item precedente.

⁵³ O termo “elite” é aqui utilizado para destacar a existência de um segmento privilegiado do proletariado, por ter acesso a determinados direitos não universalizados de fato. Não tem a ver com a teoria das elites na sociologia, nem com o aspecto moral negativo que o uso da palavra às vezes carrega, na linguagem comum. É mais um contraponto aos trabalhadores precarizados ou “precariado” do que um estamento social com consciência de classe ou interesses próprios.

⁵⁴ Nesse sentido, v. ROBERTO MANGABEIRA UNGER (2004, p. 29).

Para DIOGO R. COUTINHO (2013, p. 60) a redução das desigualdades é um objetivo do Estado de Bem-Estar Social em busca do desenvolvimento, pois as sociedades mais igualitárias apresentam indicadores socioeconômicos superiores às demais. A combinação de distribuição de renda e crescimento econômico aumenta a eficiência da economia e a riqueza nacional. As instituições do *welfare state*, principalmente as políticas de tributação, os serviços de saúde, de educação e a previdência social, desempenham papel central e eficiente no atingimento desses objetivos.

A redução das desigualdades é usualmente citada como um dos princípios informadores do *welfare state*. Para FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM (2008, p. 5) a finalidade do Estado de Bem-Estar é erradicar a pobreza e as desigualdades, mediante a cooperação dos membros da sociedade e da solidariedade entre todos. Para WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS⁵⁵, a legislação social brasileira, entretanto, nasceu com duplo propósito. Primeiro, regular o processo produtivo, por meio da legislação referente aos acidentes de trabalho. Segundo, promover redistribuição de renda, fundada em equidade, pela qual se garantem níveis mínimos de consumo aos trabalhadores que não obteriam renda caso dependessem somente do mercado de mão de obra que lhes paga salários.

A distribuição de renda não ocorre somente quando o Estado paga benefícios. O financiamento importa, pois necessário saber quem contribui e de quem são obtidos os recursos financeiros, os quais são transferidos para as parcelas da população com isso beneficiadas. Estas podem estar em maior ou menor grau de vulnerabilidade social e econômica. Bastaria, para haver distribuição de renda progressiva, a retirada de recursos das parcelas com maior capacidade contributiva para financiar benefícios aos necessitados. Ocorre que essa visão não é completa, pois é possível que os tributos sejam repassados ao preço e a carga tributária real seja suportada pelas camadas de poder aquisitivo mais baixo, ainda que os sujeitos passivos da relação tributária sejam as empresas⁵⁶.

⁵⁵ WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS (1998, p. 63-114).

⁵⁶ SILVA e MAHAR (1974, p. 9)

Por outro lado, deficiências no plano de benefícios podem impedir o acesso dos mais necessitados e gerar privilégios para camadas abastadas da sociedade. Por exemplo, a exigência de prova exclusivamente documental para reconhecimento de tempo de serviço afasta os analfabetos e aqueles pouco afeitos a documentos escritos, além de excluir toda a massa de trabalhadores que vivem na informalidade. A regressividade ou progressividade do sistema deve ser vista em seu todo⁵⁷.

1.3. Modelos de welfare state

1.3.1. Características do *welfare state* no mundo

Na literatura econômica e jurídica é usual a referência ao “Estado de Bem-estar Social” (*welfare state*) como uma categoria monolítica e uniforme, que não tem história e geografia ou que seja igual em todas as épocas e países. Nada mais distante da realidade, conforme o demonstram os estudos que se aprofundaram na descrição das suas características e, especialmente, dos efeitos materiais que as instituições de bem-estar social exercem sobre a economia, em especial o mercado de trabalho. O trabalho do sueco ESPING-ANDERSEN (1990) serve de referência principal e fundamento das ideias desenvolvidas nesta seção.

O *welfare state* é um fenômeno histórico. É possível situar seu início no tempo, ainda que se tenha desenvolvido em ritmos diferentes nos variados países em que se consolidou. É característico do capitalismo contemporâneo e da totalidade dos assim denominados “países desenvolvidos” ou “de Primeiro Mundo”. Entretanto, suas instituições se disseminaram pelo espaço, sendo adotadas também pelos países do extinto bloco soviético e pelos da periferia do capitalismo. Há sistemas de proteção social na quase totalidade dos países em desenvolvimento, embora ainda incipientes e pouco eficientes, se comparadas àquelas vigentes na Europa e na América do Norte.

⁵⁷ SILVA e MAHAR (1974, p. 141-143).

Variadas são as teorias a respeito do Estado de Bem-Estar, e, aparentemente, nenhuma delas dá conta, sozinha, de explicar seu surgimento. As doutrinas estruturalistas tendem a destacar a função de substituir mecanismos de reprodução social da época pré-industrial, tais como a igreja e a família, que já não dariam conta de cumprir as tarefas de amparar os idosos e necessitados. O marxismo usualmente adota essa visão, derivando o *welfare state* do modo capitalista de produção, no qual é necessária a reprodução da força de trabalho e primordial a adoção de relações de assalariamento. Como a existência e a sobrevivência dependem do salário, deve haver formas de garanti-las para os que não trabalham, até mesmo para manter o “exército de reserva”.

Há ainda explicações político-institucionais, para as quais o Estado de Bem-Estar deriva da democracia. Como a sociedade é desigual e os menos favorecidos formam a maioria da sociedade política, num sistema de sufrágio universal estes venceriam pleitos e demandas por instituições de proteção que o mercado sozinho não tem condições de prover. Ocorre, entretanto, que muitas instituições de proteção social surgiram principalmente em contextos avessos à democracia, como no da Prússia de Bismarck. Só governos autoritários conseguiriam, naquele momento histórico, impor a elevação da carga tributária necessária para financiamento dos novos gastos sociais.

De qualquer forma, é inegável, no desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social dos países europeus, a influência de ideologias de inspiração socialista, ainda que não necessariamente comunistas ou marxistas. O *welfare state* acabou por evoluir para um desenho institucional em que se almeja emancipar o trabalhador do mercado, deixando de ser apenas mero combatente da pobreza, provedor do mínimo necessário para assegurar a sobrevivência dos necessitados, por velhice, acidente, doença ou desemprego.

Claro que o Estado de Bem-Estar Social é uma necessidade da sociedade industrial e constitui uma forma de legitimação e reprodução do capitalismo, ao amenizar as desigualdades, disfunções e contradições desse modo de produção, que são geradoras de tensão social⁵⁸ e perda de eficiência. Nas palavras de ULRICH BECK (2002, p. 162):

“O Estado Social não é um mero seguro contra os riscos do mercado de trabalho; é, isto sim, o último esteio da democracia.

⁵⁸ MATTIA PERSIANI (2008, p. 46)

Não se pode esperar um desempenho de cidadão atuante de quem carece de um teto sob o qual se abrigar, está desempregado e, portanto, não tem nenhuma fonte de renda”.

No início, pensou-se um modelo residual, no qual o Estado deveria atuar somente quando as demais instituições privadas de proteção falhassem. Ou seja, no que as famílias, a igreja e o mercado não pudessem prover. Aos poucos, a ideia evoluiu para um modelo mais institucionalizado, em que caberia ao Estado cuidar do bem-estar de todos. Ao fim, proclamaram-se os direitos sociais. Entretanto, não basta que estes sejam declarados ou somente enunciados em textos legais ou constitucionais; necessário perquirir se efetivamente existem e como são garantidos, a fim de diagnosticar ou verificar a real existência de um Estado de Bem-Estar Social.

Na verdade não existem formas puras, sendo possível visualizar, em um determinado país, mesclas dos modelos residual, contributivo e universal. O modelo norte-americano, embora inspirado pela lógica liberal, é redistributivo e de filiação compulsória, não oferecendo muito espaço para cálculos atuariais. Particularidades históricas daquele país resultaram num sistema de proteção social em alguns aspectos mais eficiente que o inglês. O caso brasileiro também é um exemplo desse amálgama. Nossa seguridade social conjuga assistência social residual, previdência contributiva e saúde universal, mas com mercados privados relevantes nas três áreas.

ESPING-ANDERSEN apresenta três modelos: o anglo-saxão, o da Europa Continental e o escandinavo, que possuem estruturas e motivações ideológicas distintas. Liberalismo, corporativismo e socialismo influenciaram os três desenhos de diversas maneiras, mas o ordenamento jurídico possui importância central no desenho das suas instituições. São as normas jurídicas que elegem as pessoas beneficiadas, o que influencia a estratificação social, bem como regulam os critérios de concessão e os valores dos benefícios, o que determina o grau de sua desmercantilização. A resultante determina a eficácia de cada modelo estatal na distribuição de renda, diminuição das desigualdades, bem como os efeitos sobre a economia e o mercado de trabalho.

1.3.2. Países anglo-saxões: inspiração liberal

O modelo mais comum nos países anglo-saxões (Estados Unidos da América, Reino Unido, Austrália e Canadá) é baseado na prevalência da assistência social pública, restrita apenas aos necessitados. Nessa visão haveria estímulo para que aqueles que dispõem de capacidade financeira contratassem planos privados de amparo, seguro, previdência e saúde. A configuração acaba por fortalecer o mercado privado, que continua relevante na prestação dos serviços de proteção social, minimizando o efeito de desmercantilização, conforme será desenvolvido adiante. A inspiração é da doutrina liberal. O modelo de financiamento das políticas públicas é realizado por impostos, sem diferenciação das demais receitas estatais. Há um grande espaço para oferta privada de serviços de saúde, assistência e previdência. O valor dos benefícios é baixo, pois como são vistos como desincentivo ao trabalho, não podem constituir opção ao emprego regular.

A ideologia liberal não é totalmente oposta a uma seguridade social provida pelo Estado. A assistência gratuita, desvinculada de contribuições ou de capacidade financeira, só deveria ser prestada aos comprovadamente necessitados; ou seja, pessoas que de qualquer maneira já estariam excluídas do mercado de trabalho. Para os demais há a opção pela contratação de um seguro privado. Tanto aguardar a caridade alheia quanto contratar um serviço são opções decorrentes de decisão individual, o que se amolda à visão liberal do indivíduo dotado de livre capacidade civil para celebrar contratos.

Para IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p. 18), o capital é usualmente contrário à adoção de políticas previdenciárias, pois estas visam corrigir distorções geradas pela operação do mercado. Mas as aceita se vierem em formato de seguro, associado ao instituto de direito privado. Prefere, ainda, que o sistema seja estruturado na forma de capitalização, com fundos individuais financeiros. Entretanto, isso nem sempre é possível, em face das especificidades da dinâmica da economia. Se a produção nacional é voltada para exportação ou compete com produtos provenientes do exterior, haverá maior dificuldade em tributar a folha de pagamento, situação em que o financiamento por impostos gerais parece preferível para proporcionar ganhos de competitividade.

Se é possível ou desejável contratar um seguro privado, a lógica continua caso este evolua para um seguro coletivo, atuarial, mais eficiente devido à repartição do risco. Este pode ser assumido pelo Estado sem que se descaracterize como seguro, apenas substituindo o pagamento do prêmio pelo recolhimento de contribuições específicas,

desenhadas juridicamente na forma tributária, para fins de contabilização como receita pública.

Essa lógica não desmercantiliza os benefícios e serviços da seguridade social, apenas os estatiza e reorganiza a sua forma de aquisição, substituindo o pagamento do prêmio do seguro pelo de contribuições⁵⁹. As empresas livram-se dos trabalhadores incapacitados, velhos e doentes. Isto flexibiliza o mercado de trabalho, permitindo que a força de trabalho seja ainda mais mercadoria, e intensifica a disputa pelos postos ofertados, já que não vige necessariamente nenhuma política de pleno emprego. Pode-se até admitir a universalização daquelas prestações inevitáveis, sem que isso afete o andamento natural do mercado.

1.3.3. Europa continental: corporativismo

Já no modelo germânico clássico, instituído por Bismarck, os direitos sociais, principalmente os previdenciários, são vinculados à participação no mercado de trabalho formal e financiados não pelos impostos recolhidos ao orçamento geral, mas pelas contribuições próprias, instituídas com essa finalidade.

ORIONE G. CORREIA e CORREIA (2010, p. 19) expõem as principais características da previdência social instituída sob Bismarck. Primeiro foi criado um seguro para acolher trabalhadores doentes e mães, depois estendido às vítimas de acidentes de trabalho, idosos e inválidos. Era operado pelo Estado e, de início, restrito aos operários da indústria e funcionários do comércio, mediante pagamento de contribuições prévias.

Essa é a tônica dos sistemas dos países da Europa Continental, com especial destaque para França, Alemanha, Itália, Espanha e Portugal. Nestes últimos é ainda possível visualizar a influência da Igreja Católica e das ideias corporativistas sobre o desenho das instituições de proteção social. Não se dá a devida atenção ao papel da mulher no mercado de trabalho e há ênfase na manutenção das formas familiares tradicionais, reconhecidas e estimuladas pelo ordenamento jurídico. Os benefícios são ligados à

⁵⁹ ANSILIERO ET AL (2008, p. 9) referem que nessa lógica os impostos e contribuições sociais são o preço pago para adquirir benefícios previdenciários.

capacidade contributiva ou, por influência corporativista, a determinados *status*. Estes são preservados na divisão dos gastos, não havendo redistribuição de renda entre ricos e pobres. O financiamento dessas políticas públicas provém de contribuições prévias, vinculadas ao trabalho. Sem esses pagamentos não há direito a benefícios, salvo exceções. Embora comum que os mercados privados sejam reduzidos, ainda há vínculo com o mercado de trabalho e dependência de prévios pagamentos.

1.3.4. O relatório Beveridge

Marco histórico da discussão sobre a seguridade social é o relatório de Beveridge. Apresentado em 1942, o documento foi redigido por uma comissão encarregada de estudar os sistemas de proteção social no Reino Unido e propor seu aperfeiçoamento⁶⁰.

A comissão de estudiosos foi encarregada de avaliar o sistema de seguro social e demais serviços públicos a ele associados, bem como propor recomendações. O relatório apresentou o desemprego e a idade avançada como os principais problemas sociais então enfrentados pelo sistema, mas, sobretudo, mostrando que havia outras situações de vulnerabilidade social que não eram protegidas. Discutiu o orçamento, o gasto público e suas fontes de financiamento. Ao final, propôs diversas alterações, visando a universalização como princípio de maior eficácia para a proteção social, com o abandono da ideia de seguro, passando o sistema a ser financiado pelos impostos recolhidos por toda a sociedade, a fim de promover políticas de pleno emprego e prover outros tipos de prestações, tais como assistência à saúde e à família⁶¹.

ARNALDO SUSSEKIND (1955, p. 46) menciona que o relatório identificava variados motivos pelos quais o sistema de proteção social britânico mereceria reforma. Os objetivos deveriam ser o combate à necessidade, à enfermidade, à pobreza, à miséria, à ignorância e ao ócio. Propunha a adoção de um sistema de seguridade social, composto de diversas ações estatais: previdência, assistência, proteção ao desemprego, adoção de um

⁶⁰ Facsímile do relatório pode ser acessado em http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf, acesso em 3/12/2015.

⁶¹ SIMONE B. FORTES (2005, p. 26).

salário mínimo, instituição de política de reajustes salariais periódicos, pagamento de abono para as famílias, educação profissionalizante, saúde pública e ações nas áreas de higiene e segurança do trabalho, assim como provisão de habitações e alimentação aos necessitados

Segundo ORIONE G. CORREIA e CORREIA (2010, p. 21), a intenção desse documento era constituir um sistema de proteção despidido de corporativismo, que combatesse as necessidades, as doenças, a ignorância, a carestia e o desemprego, por meio de cooperação entre Estado e indivíduos, com pagamento de uma taxa uniforme de contribuição, de acesso universal. Dedicou-se especial atenção ao cuidado das crianças e idosos, o que levou o plano a ser adjetivado de “from the cradle to the grave”⁶².

Para IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p. 66), o relatório de Beveridge propunha a fusão da previdência social, então organizada sob a forma de seguro, com as políticas públicas de assistência, sob a alcunha de “direitos sociais”. ARNALDO SUSSEKIND (1955, p. 21) menciona que o documento seria responsável pelo surgimento de uma “filosofia da seguridade social”, que teria empolgado os estudiosos no pós-guerra, que passam a defender reformas nos sistemas de seguro social então existentes.

Para FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM (2008, p. 46), é no relatório Beveridge que encontramos a gênese da ideia de seguridade social, consubstanciada na expansão da previdência, com a assistência social cobrindo suas lacunas. Apesar disso, o próprio Reino Unido não adotou esse modelo, preferindo estimular a previdência privada. Os países escandinavos, por outro lado, foram os que implementaram sistemas de proteção que mais se aproximaram das ideias defendidas no relatório, ainda que tenha havido retrocessos posteriores.

O relatório Beveridge serviu como documento de discussão do sistema previdenciário inglês, mas jamais seus princípios foram integralmente adotados naquele país, em que a presença do mercado privado de serviços de bem-estar é significativa.

⁶² Numa tradução livre: “do berço à sepultura”. WAGNER BALERA (1993, p. 113) utiliza “do berço ao túmulo”. A frase expressa o cuidado com uma pessoa durante toda sua vida e ganhou vida própria, utilizada como título de várias canções populares, de *punk rock* e *heavy metal*, décadas depois da discussão do relatório.

1.3.5. Escandinávia e universalidade

É nos países escandinavos que vamos encontrar os sistemas mais próximos dos princípios de universalização referidos no relatório de BEVERIDGE. Esses sistemas são, também, os em que há o maior grau de desmercantilização da proteção social, dentre os vários modelos de Estado de Bem-Estar. Os direitos sociais lá se tornaram incondicionados, expressão própria da cidadania (ou residência de longo prazo). Independentemente, na maioria dos casos, de prévia contribuição ou demonstração de necessidade. Os mercados privados de saúde, previdência e assistência são insignificantes ou inexistentes, em alguns lugares até mesmo proibidos. O financiamento é majoritariamente realizado pelos impostos pagos pela totalidade da sociedade, sem vinculação com a possibilidade de auferir benefícios, nem ligação necessária com o mercado de trabalho formal.

ESPING-ANDERSEN (1990, p. 46) atribui importância à ideologia socialista na conformação desse modelo. O *welfare state* evoluiu do mero combate à pobreza para a ideia de realmente emancipar os trabalhadores do mercado. Para tanto, o valor dos benefícios deve ser equivalente à média de renda da sociedade, não tendo por limite apenas o mínimo que assegura a sobrevivência. A concessão deve ser desvinculada da necessidade, abrangendo pagamentos para situações em que não necessariamente há risco social, como o cuidar dos filhos. O sistema afasta-se da ideia de seguro e deixa de ser movido por critérios atuariais.

O sistema escandinavo é universal e altamente desmercantilizado. Há igualdade no acesso aos benefícios, o que gera maior incentivo ao pagamento de impostos e reforça a ideia de solidariedade. Entretanto, ESPING-ANDERSEN alerta que esses sistemas só funcionam se conjugados à adoção de políticas de pleno emprego, algo que é usualmente negligenciado nos demais modelos, que as consideram um assunto de política econômica, contingente e estranho às instituições de proteção social.

Quando um serviço transforma-se em direito, deixa de depender do mercado. Entretanto, se o serviço for oferecido pelo Estado em baixo padrão de qualidade, somente os pobres o usarão, ao passo que os ricos continuarão pagando por ele no mercado. A

solução escandinava combina universalização com cercear o mercado, jurídica, política ou economicamente. Serviços públicos de qualidade inibem a contratação privada⁶³.

IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p. 68) identifica como características do modelo escandinavo a adoção de políticas de pleno emprego e a universalização da previdência, financiada por impostos e não pelas contribuições dos potenciais beneficiários. A economia pratica preços internos elevados e há incentivo e subsídio às exportações. O seguro-desemprego é também universal e gerido pelos sindicatos. A convergência política entre estes e os partidos políticos com representação no parlamento foi determinante para sua construção e idealização.

1.4. Regime de acumulação financeirizado e crise do modelo fordista

O colapso do regime de acumulação fordista, do qual o Estado de Bem-Estar Social era um dos componentes, veio na década de 1970, quando começou a desenhar-se um novo modelo, apelidado de “neoliberalismo” ou, na nomenclatura de MANDEL, “neocapitalismo”. É o que DAVID HARVEY (2014) chamou de “regime de acumulação flexível” e a escola da regulação francesa de “regime de acumulação financeirizado”. A crise do *welfare state* se inicia na mesma época, pois variados de seus pressupostos foram influenciados ou deteriorados pelas transformações econômicas e sociais ocorridas.

Para DAVID HARVEY (2014, p. 140), a estagnação econômica, a inflação crescente e o choque do petróleo evidenciaram a crise do modelo “fordista”, cuja rigidez nos processos produtivos e instituições foi aos poucos sendo solapada e substituída por regimes mais flexíveis, em todas as esferas da vida social, principalmente o mercado de trabalho e os padrões de consumo. O novo modelo caracteriza-se pela inovação tecnológica, o crescimento do setor de serviços e a financeirização da acumulação capitalista.

Para PIVEN e CLOWARD (1993, p. 348), a resposta dos EUA à crise econômica dos anos 1970 foi o ataque e o desmonte das instituições de proteção social. O contexto era de valorização e exaltação do trabalho, qualquer que fosse, por qualquer salário, sendo a

⁶³ ESPING ANDERSEN (1990, pp. 23-26).

inatividade considerada imoral. As instituições de proteção social impediam o rebaixamento dos salários, pois não se obtêm facilmente trabalhadores dispostos a submeter-se a trabalho pago a qualquer preço. Isso complica o cálculo dos lucros em momentos de queda da rentabilidade da produção, em face da financeirização da economia.

No plano do mercado de trabalho, em especial, HARVEY descreve como as relações de emprego foram sendo flexibilizadas e precarizadas, não apenas no nível macroeconômico. As próprias empresas, que sob o modelo fordista internalizaram o maior número possível de processos de trabalho, agora passam a utilizar-se, cada vez mais, de mão de obra temporária, terceirizada ou precária. Aquilo que era realidade do mercado de trabalho dos países subdesenvolvidos torna-se padrão também no centro do capitalismo. Somente as atividades mais estratégicas do núcleo decisório e operacional das companhias são contratadas com vínculos permanentes, perenes e duradouros. As demais, secundárias, ou de fácil reposição no mercado, são relegadas para formas de contratação mais flexíveis, em que impera a rotatividade, com profundas consequências em relação à proteção social. A seguridade social, atrelada aos contratos formais de trabalho, deixa de oferecer proteção satisfatória para esses trabalhadores precarizados, sem que eles mesmos se deem conta dos prejuízos sofridos, pois a desvantagem não é sempre evidente. É sedutora a liberdade decorrente da flexibilização, bem como a ilusão de “empreendedorismo” dos contratados como autônomos ou pessoas jurídicas, alçados à condição de donos do próprio negócio, não mais proletários⁶⁴.

Para PIVEN e CLOWARD (1993, p. 353), os programas de manutenção de renda diminuem o poder do capital de, pela manipulação do desemprego e do “exército de reserva”, rebaixar os salários e, conseqüentemente, aumentar os lucros. Para driblar essa dificuldade, passou-se a adotar formas precarizadas de contratação de mão de obra, antes restritas aos trabalhadores imigrantes ilegais. Isso reduziu o poder dos sindicatos e permitiu às empresas economizarem com encargos sociais.

⁶⁴ No mesmo sentido: ULRICH BECK (2002, p. 161), que trabalha com o conceito de “sociedade de risco” para descrever a sociedade contemporânea, em que se universalizaram as relações sociais baseadas no trabalho flexível. Estas tornam incalculáveis os riscos associados ao trabalho, o que não ocorria no modelo baseado na conjugação entre políticas de pleno emprego e Estado de Bem-Estar.

É de ULRICH BECK (2010, pp. 204-218) o alerta para o fato de que, com o esfacelamento das relações fordistas de produção, também colapsa o modelo de sociedade baseado no trabalho assalariado, que vai sendo relegado à condição de exceção. A sociedade moderna conhece outras formas de trabalho, em que não mais existem contratos formais, locais definidos de trabalho ou jornadas limitadas. A flexibilização do trabalho e das formas de contratação faz multiplicar a informalidade, os empregos sazonais, a terceirização, as jornadas reduzidas, o trabalho clandestino e outras formas distintas do vínculo de emprego. Nesse contexto o trabalho doméstico à distância (“*home office*”) é só um exemplo extremo. A busca pelo pleno emprego deu lugar, numa variação bizarra, à universalização do subemprego.

Ocorre que as instituições de proteção social têm por base e pressuposto o vínculo de emprego tradicional, com empregador, jornada, contrato e local de trabalho bem definidos. A nova sociabilidade do trabalho, por outro lado, é baseada num amálgama dessas relações indefinidas com aquelas mais tradicionais, havendo interdependência entre as formas de produção industriais tradicionais e os novos tipos de prestação de serviços. Se a seguridade social não se adaptar a essas transformações, para também abranger as pessoas alheias às relações tradicionais, perderá sentido e eficácia. Será limitado à proteção de parcelas restritas e privilegiadas dos trabalhadores. O quadro sugere ainda mais disparidade, pois as novas relações trabalhistas são muito menos estáveis e seguras que as tradicionais, e portanto quem nelas está inserido demanda um nível de proteção maior do que os empregados tradicionais.

1.5. Direitos sociais, direitos subjetivos e relação jurídica

Os direitos sociais surgiram no contexto que sucedeu as lutas trabalhistas do final do século XIX e a construção das primeiras instituições de proteção social. São dos mais importantes compromissos chancelados pelos diversos Estados nacionais, essenciais para a compreensão da economia e da política contemporâneas, frutos de embates políticos, ideológicos e sociais que marcaram a história recente do capitalismo. Formam componente essencial da forma da relação salarial dentro de cada ordenamento estatal, pois representam distribuição de renda fora da relação mercantil, não necessariamente vinculada às formas de retribuição ao trabalho. Apesar de haver direitos sociais que não são necessariamente

expressos em pecúnia, ainda que representem um custo social ou público, o mais comum é que configurem espécie de “salário indireto”, vinculado à participação do trabalhador no processo de acumulação, mecanismo que permite ao capital financiar a reprodução da força de trabalho de uma forma transcendente ao pagamento direto de salários.

1.5.1. Relação jurídica

Ao tratar das lutas de reconhecimento, estratificação social e mercado de trabalho, AXEL HONNETH, mostra como o direito opera, excluindo os aspectos morais e políticos das lutas e dinâmicas sociais ao transformá-los em direitos subjetivos⁶⁵. No direito previdenciário, a transformação das proteções sociais em relações jurídicas individuais dificulta a visualização do princípio da solidariedade, constituinte do sistema de repartição.

O conceito de relação jurídica tornou-se central na dogmática contemporânea. Os juristas acostumaram-se a pensar em termos de relações entre partes, com posições jurídicas de vantagem de uma em relação à outra. O modelo mais simples e do qual decorrem os esquemas mentais é a relação obrigacional, em que o credor detém a expectativa de receber determinado valor em dinheiro do devedor, a qual, se frustrada, gera ao primeiro o direito de acionar o segundo e exigir o adimplemento da obrigação.

Esse conceitual contaminou todos os ramos do direito, indiscriminadamente. Os sistemas jurídicos foram sendo moldados teoricamente à luz de identificações, analogias e aproximações com a ideia de relações jurídicas. As limitações desse modelo nem sempre ficam evidentes ao jurista, mas aparecem na sua aplicação, mormente em casos difíceis e de grande repercussão, tais como aqueles submetidos aos tribunais superiores, e que podem, ao servir de precedentes, produzir grandes impactos sobre a comunidade ou sobre o erário. Ainda assim, é muito difícil generalizar o conceito de relação jurídica quando há multiplicidade ou coletividade de partes ou se os interesses envolvidos não estão bem definidos ou não se resumem ao aspecto pecuniário exprimível em moeda.

⁶⁵ No mesmo sentido COHN ET AL (1985, p. 140), para quem o reconhecimento dos direitos trabalhistas e a criação da Justiça do Trabalho no Brasil significaram “reflexo do desvirtuamento do movimento sindical, que vê suas antigas bandeiras de luta operária transformadas em meras querelas judiciais, desviando os operários das lutas de rua”.

Quando visualizamos o direito previdenciário, é a própria Constituição que já enumera os atores que participam do sistema, manifestam seus interesses, cumprem seus deveres e exercem direitos: Estado, empresas, trabalhadores, segurados, beneficiários e dependentes. Todos titulares de direitos e obrigações perante o sistema e perante uns e outros, o que dificulta ou às vezes até impede a identificação clara das relações jurídicas. Qualquer tentativa de simplificação pode resultar inútil ou distorcida.

O *trabalhador*, para se tornar *segurado*, e portanto *credor*, tem de, necessariamente, estar vinculado a uma relação tributária, em que ele ou seu empregador são sujeitos passivos. O sistema é contributivo, ou seja, só é *segurado* quem, direta ou indiretamente, esteja vinculado a uma obrigação tributária consubstanciada no pagamento de contribuições, sendo dela sujeito passivo ou participando, de qualquer forma, do fato gerador. Sem violar a lógica do sistema, não é possível cindir essa relação entre múltiplas pessoas. Não tem abrigo na Constituição, nem na lógica do sistema, ver o direito ao benefício em separado da relação de custeio.

Da mesma forma, o *dependente* só se torna *credor* se o *trabalhador* ao qual vinculado detiver a qualidade de *segurado*. Os direitos de uma parte estão subordinados a uma outra relação jurídica, sobre a qual essa mesma parte não detém nenhum poder ou influência. Se o pai deixa de ser *segurado*, nada pode fazer seu filho para preservar seu interesse na pensão por morte, por mais necessária e justa que seja essa expectativa de direito. Mais uma vez, o conceito tradicional de relação jurídica não se mostra apto a explicar toda a complexidade envolvida nas relações sociais disciplinadas pelo Direito Previdenciário.

1.5.2. Relação jurídica previdenciária

Apesar dessas deficiências do conceito de relação jurídica para boa compreensão do direito previdenciário, é sempre prudente lembrar, conforme o faz J.J. GOMES CANOTILHO, que "a perspectiva *analítico-dogmática*, preocupada com a construção sistemático-conceitual do direito positivo, é indispensável ao aprofundamento e análise de conceitos fundamentais (...), à iluminação das construções jurídico-constitucionais (...) e à

investigação do sistema jurídico e de suas relações com os direitos fundamentais”⁶⁶. Não seria possível, portanto, bem compreender os direitos fundamentais, e os direitos previdenciários usualmente são arrolados sob essa categoria⁶⁷, sem distinguir quais deles constituem efetivamente direitos subjetivos nos moldes clássicos, ou seja, desenvolvidos por meio de relações jurídicas.

O *direito subjetivo*, ainda que seja um conceito impreciso, é um recurso útil de argumentação, ao constituir uma abreviatura teórica, conforme expõe TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR⁶⁸. A expressão abrange situações as mais diversas, expressando toda sorte de posições conferidas pelas normas jurídicas, mas tem valor prático por orientar o raciocínio, ainda que falte rigor lógico na sua formulação. É sempre mais fácil utilizar a expressão *direito subjetivo* para descrever determinada situação do que analisar, detalhada e rigorosamente, a posição que a norma destina a cada sujeito. Em matéria previdenciária, é comum o uso de expressões tais como “constitui direito do segurado”, “o INSS não tem direito”, sempre com a acepção de *direito subjetivo* visualizado em uma *relação* jurídica bilateral.

Essa terminologia, entretanto, nem sempre dá conta de descrever as situações jurídicas com propriedade, conforme anota GENARO R. CARRIÓ⁶⁹. Na mesma linha, J. J. GOMES CANOTILHO⁷⁰ menciona que os assim chamados *direitos fundamentais* englobam situações diversas, algumas das quais muito dificilmente podem ser vistas como direitos subjetivos, senão como posições jurídicas subjetivas, relações jurídicas individuais ou atribuição de poderes jurídicos⁷¹. Na Teoria Geral do Direito há outras construções úteis para conceituação precisa do que seja um direito subjetivo, como a de WESLEY

⁶⁶ CANOTILHO (2003, p. 1253).

⁶⁷ SIMONE B. FORTES (2005, p. 22). Já para RICARDO PIRES CALCIOLARI (2009, p. 42), todos os direitos sociais são fundamentais.

⁶⁸ FERRAZ JUNIOR (1994, p. 150).

⁶⁹ CARRIÓ (1973, p. 313).

⁷⁰ CANOTILHO (2003, p. 1258 e 1260).

⁷¹ No mesmo sentido JORGE MIRANDA (2000, p. 7) afirma que os direitos fundamentais não são somente direitos, mas abarcam todas as posições jurídicas ativas.

NEWCOMB HOHFELD⁷², na forma em que sistematizada por GIUSEPPE LUMIA⁷³, que ainda se utilizou, para tanto, da *Teoria Pura do Direito* de HANS KELSEN e da *Teoria Generale del Diritto* de FRANCESCO CARNELUTTI^{74 75}.

GIUSEPPE LUMIA parte da distinção entre normas de comportamento e de competência⁷⁶ para identificar as posições jurídicas fundamentais – *pretensão, dever, faculdade, poder, sujeição e imunidade*⁷⁷ –, que raramente se apresentam sozinhas, sendo comum que se combinem para formarem figuras complexas. A mais importante é o *direito subjetivo*, que abarca a totalidade das posições ativas, *pretensão, faculdade, poder e imunidade*, ostentadas por um mesmo titular⁷⁸. Mas não se deve olvidar que, ainda que não constituam direitos subjetivos, todas as posições jurídicas devem ser protegidas pelo ordenamento, pois dele decorrem⁷⁹.

Se uma norma impõe a alguém um determinado comportamento, ou a sua abstenção, estamos diante de uma *obrigação* ou *dever jurídico em sentido estrito*, com conteúdo positivo ou negativo, respectivamente ("obligo" no original italiano). Assim se diz que o INSS é obrigado a pagar benefícios ao aposentado e que a empresa tem a obrigação de recolher a contribuição previdenciária e cumprir com os deveres acessórios – por exemplo, informar ao fisco os trabalhadores sujeitos a condições insalubres,

⁷²HOHFELD (1969, p. 16-45). Para uma exposição simplificada vide CARRIÓ (1973, p. 303), para quem as idéias trabalhadas por HOHFELD, ainda que tenham sido originalmente desenvolvidas a partir do sistema da *common law*, são aplicáveis ao direito de tradição continental e da América Latina.

⁷³ LUMIA (2003, p. 104 e ss).

⁷⁴ CARNELUTTI (1942, p. 171 e ss).

⁷⁵ A listagem não é exaustiva, apenas refere-se aos trabalhos que decorrem diretamente do artigo de W.N. HOHFELD.

⁷⁶ Competência em sentido material, como a capacidade de editar ou produzir normas de comportamento, gerais ou individuais. Não se trata da competência em sentido processual.

⁷⁷ Não no sentido tributário, embora os usos da expressão sejam relacionados.

⁷⁸ Para TORNAGHI (s/d, p. 177), a pretensão não é conteúdo do direito subjetivo, antes sua consequência. De fato, o conceito foi colhido de CARNELUTTI, para quem a pretensão é sempre um fato concreto, não uma posição jurídica, conforme o pensamento de W.N. HOHFELD.

⁷⁹ Cf. CANOTILHO (2003, p. 277).

elaborando laudo técnico sobre o meio ambiente de trabalho. Trata-se de normas que impõem comportamentos.

Não só o Estado é sujeito passivo de obrigações nas relações previdenciárias. Contribuintes, segurados e até os beneficiários também o são (ROCHA, 2007, p. 17). Os contribuintes, além do dever de pagar o tributo, devem sujeitar-se às obrigações acessórias. O beneficiário de auxílio-doença tem de se apresentar para perícia médica, o que constitui, tecnicamente, um ônus e não obrigação, pois a sanção é a perda de um direito e não a execução forçada.

A pessoa em face de quem esse comportamento ou omissão é exercido diz-se titular de uma *pretensão* em sentido material, diferente do uso que normalmente se faz em direito processual, pela qual pode exigir o adimplemento do dever. JOSÉ INÁCIO BOTELHO DE MESQUITA alerta para a equivocidade da palavra *pretensão*, que não seria uma tradução fiel do alemão *Anspruch*, mas acabou sendo consagrada em nossa língua por influência do espanhol *pretensión* e do italiano *pretesa*⁸⁰. Correlato aos exemplos acima, o aposentado tem a pretensão de receber seus valores, bem como o Fisco tem a pretensão de exigir dos contribuintes o adimplemento das contribuições e obrigações acessórias.

Por outro lado, se a norma não proíbe e nem obriga o comportamento, sendo a ação respectiva meramente permitida, trata-se de uma *faculdade*. Na formulação original de HOHFELD, *privilege*, enquanto outros idiomas adotam termos como "liberdade" ou "faculdade". O melhor exemplo no direito previdenciário é a inscrição do segurado facultativo, para o qual o indivíduo tem a mais ampla liberdade, podendo escolher se e quando exercerá seu direito. Não há comportamento considerado obrigatório ou proibido quanto a isso.

Já as normas de competência atribuem *poderes jurídicos em sentido estrito*, capacidade de modificar, com a vontade, a situação jurídica própria ou alheia, fazendo surgir pretensões, deveres, faculdades ou mesmo outros⁸¹. Chama-se de *sujeição* a posição jurídica de quem está submetido ao poder, já que não dispõe da capacidade de evitar o seu

⁸⁰MESQUITA (2005, p. 57, nota 92).

⁸¹ Também é a posição de J.J. GOMES CANOTILHO (2003, p. 1260).

exercício por parte do titular⁸². Interessante poder jurídico em matéria previdenciária é o que se refere à estabilidade do empregado que sofre acidente de trabalho. Reconhecida, pelo INSS, a ocorrência de incapacidade para o trabalho derivada de acidente de trabalho ou doença profissional, o empregado adquire, em relação à empresa, um direito: o de não ser demitido sem justa causa nos doze meses seguintes à sua alta. Um terceiro (INSS) tem o poder jurídico de estabelecer ou modificar o conteúdo de uma relação jurídica entre empregador e empregado⁸³.

Quando não existe, no ordenamento jurídico, norma que atribua uma determinada competência, diz-se que existe uma *imunidade*, correlata à referida ausência de poder. Em Direito Previdenciário, ninguém tem o poder de alterar o valor da renda de um benefício previdenciário após dez anos de sua concessão, por força da decadência. Nem o INSS, nem o beneficiário podem exercer pretensões nesse sentido.

Para ORIONE G. CORREIA E CORREIA (2010, p. 36), a relação jurídica previdenciária é distinta da relação trabalhista, entre empregado e empregador, embora estejam ambas vinculadas e de uma derivem consequências jurídicas importantes à outra. A primeira é de direito público, entre segurado e órgão previdenciário, enquanto a segunda é de direito privado, entre sujeitos de direito formalmente equiparados.

Assim, se determinada situação jurídica previdenciária constituir um direito subjetivo, devem ser identificáveis as faculdades, poderes, imunidades e pretensões conferidos àquele participante do sistema⁸⁴. O direito ao recebimento de um benefício em

⁸² "Ter poder significa que os outros se comportam perante mim de modo submisso", nas palavras de TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR (1994, p. 152).

⁸³ Esse arcabouço jurídico cumpre uma importante função social e econômica. Conforme alertam COHN ET AL (1985, p. 37), o acidentado no trabalho recebe um estigma de inválido, como se fosse peça sucateada no mercado de trabalho, com menos valor. Assim sendo, quando sofre um acidente leve, é comum que o próprio trabalhador não o reporte, com medo da demissão. É necessário que o reconhecimento do nexo com o trabalho seja feito pela instituição de previdência, um terceiro na relação trabalhista, pois pode ficar prejudicado se depender da iniciativa da vítima. Argumentos semelhantes a esses, levantados pelos autores em 1985, foram recentemente adotados como inspiradores do tratamento jurídico da violência doméstica, adotado pela Lei 11.340/2006, conhecida como "Lei Maria da Penha". Interessante que COHN ET AL (1985, p. 57) já se referiam ao acidentado do trabalho como vítima de violência urbana invisível, conceito perfeitamente adequado à mulher vítima de violência de gênero.

⁸⁴ Como o faz ELISA M. C. SILVA (2014, p. 74), ao tratar do direito à aposentadoria.

pecúnia, por exemplo, decorre de uma relação obrigacional clássica, na qual o beneficiário é credor e o INSS devedor. Nessa relação, o primeiro tem: a faculdade de requerer o início do pagamento; o poder de, em o fazendo, dar início à relação obrigacional; a imunidade sobre a própria relação, inexistindo poder de outrem que possa extinguir seu direito, senão em determinadas hipóteses; e a pretensão de exigir pagamento do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Para WAGNER BALERA (1993, p. 73), “compete ao direito positivo definir o fato social que, se e quando acontecido, faz nascer a relação jurídica pela qual alguém pode exigir de outrem determinada prestação”. A visão aí é obrigacional e individual. Ao direito cabe apenas definir fatos que façam nascer o direito de um indivíduo exigir, de outro, o pagamento de uma prestação.

FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM (2008, p. 42) menciona a divergência doutrinária sobre a relação jurídica previdenciária, em que surge a celeuma sobre sua unicidade ou duplicidade. Haveria uma única relação jurídica, que englobasse custeio e benefício, ou esse aspectos seriam separados e dariam origem a relações distintas? O autor entende que esse debate é de pouca utilidade prática, mas se relaciona à visão “filosófica” sobre o sistema previdenciário. Os que entendem que há uma única relação, integrando custeio e benefício, tendem a ver a previdência social como um sistema contributivo e sinalagmático, próximo ao modelo bismarckiano. Num sistema de seguridade social inspirado pelo relatório Beveridge, em que predomina a solidariedade e não há vinculação entre direito ao benefício e o recolhimento prévio de contribuições, a tendência é visualizar duas relações jurídicas separadas.

Essa discussão sugere que o conceito de relação jurídica, fundado na teoria das obrigações, não é suficiente para a compreensão total dos direitos subjetivos previdenciários, até porque lhe é estranha a ideia de solidariedade.

1.5.3. Insuficiência do conceito de relação jurídica para compreensão da previdência

As limitações desse modelo conceitual surgem sempre que o problema jurídico envolver aspectos outros além da relação patrimonial pecuniária. O sistema previdenciário não se resume a saber se determinada pessoa tem ou não direito a receber determinada quantia em dinheiro de outra. O credor – beneficiário ou fisco – e o devedor – contribuinte ou erário – participam de um modelo que deveria cumprir importante função dentro do Estado Social. Além de um direito patrimonial, o direito à proteção previdenciária é um direito social, e visualizá-lo limitado a relações jurídicas no sentido clássico extirpa a sua própria razão de ser.

Como há escassez de recursos, a própria Constituição estabelece normas que regulam as questões orçamentárias e de equilíbrio atuarial. Essas condicionantes escapam ao conceito de relação jurídica individual, sendo de difícil percepção e inserção nos debates, se limitadas as questões previdenciárias à pergunta relativa a se o autor deve receber ou pagar ao réu.

EWALD⁸⁵ mostra que as deficiências da filosofia jurídica positivista impedem compreender o Estado de Bem-Estar Social. É necessária uma nova filosofia do direito para dele dar conta, o que o autor chama de “positivismo crítico”. Esse modelo metodológico vem calcado na compreensão de que a teoria do direito tem uma função não só dogmática, de organizar racionalmente a prática jurídica em nome da segurança jurídica, mas também política, baseada na convicção da relatividade dos valores, sem recorrer a uma transcendência metafísica ou ao direito natural. Percebe o direito como fenômeno histórico, capaz de transformar a sociedade, sem negar que atua e é produto de uma estrutura de classes que o conforma e dele é pressuposto.

A experiência jurídica do *welfare state* demonstra mudança de racionalidade em relação ao Estado liberal clássico. O direito é um conjunto de práticas normativas, sancionatórias, políticas e racionais. Como expressão do poder, envolve uma comunidade de julgamento, algo próximo do conceito de “campo jurídico” desenvolvido por BOURDIEU⁸⁶.

⁸⁵ EWALD (1986, p. 40).

⁸⁶ BOURDIEU (1991, p. 508-522).

A própria ideia de *direito subjetivo* transformou-se na passagem do Estado Liberal ao Estado de Bem-Estar Social, e com ela a de *relação jurídica*. Se na filosofia liberal clássica o direito é algo que o ordenamento jurídico garante fazer, devendo os demais se sujeitar a isso, no Estado Social o direito é algo que se recebe. “Eu só tenho direito se o Estado me der”⁸⁷. Se na primeira noção há uma omissão do corpo social, que não pode interferir na minha esfera de liberdade, na segunda este é obrigado a realizar uma prestação a favor do titular do direito. Essa nova racionalidade implica novas regras de julgamento, as quais não passaram imunes às transformações impostas.

Exemplo é a regulamentação legal dos acidentes de trabalho, a qual impõe aos empregadores tantas obrigações que fica difícil articular as noções de culpa, ilicitude e responsabilidade nos termos civis clássicos. As noções de “risco profissional”, “risco da empresa” ou “risco do negócio” acabaram por substituir o trinômio clássico da responsabilidade civil fundado em ação, culpa e dano. Conforme aponta EWALD, o positivismo não dá conta das novas noções, pois a norma de julgamento não mais é uma norma de imputação.

Conforme já estabelecido, as empresas, proprietárias dos meios de produção, são obrigadas a destinarem recursos financeiros e atividades aos seus trabalhadores, diretamente ou por meio do Estado. O capital participa do financiamento das prestações previdenciárias pelo pagamento de tributos específicos, as contribuições sociais, hoje incidentes sobre o faturamento, o lucro, a folha de pagamentos, a remuneração do trabalho e a comercialização da produção rural.

Além disso, o ordenamento jurídico exige do capital determinadas atuações positivas, não somente pecuniárias. As empresas devem, por imposição legal, alterar seus processos produtivos para redução dos riscos de acidente⁸⁸ ou diminuição dos agentes nocivos à saúde, em função de insalubridade ou periculosidade no meio ambiente de trabalho. Prevê-se ainda a prestação de prestações previdenciárias diretamente aos trabalhadores – salário-maternidade, os primeiros quinze dias de afastamento por doença e

⁸⁷ RICARDO PIRES CALCIOLARI (2009, p. 37).

⁸⁸ A redução dos acidentes de trabalho tem impacto na economia, por significar redução de um custo social com afastamento não remunerado do trabalhador, do qual decorre, sempre, ociosidade na produção. Vide SANTANA (2006).

reabilitação profissional. Ou seja, é possível haver uma relação jurídica previdenciária exclusivamente entre particulares, sem participação do Estado-fisco ou do INSS.

A racionalidade jurídica tem a finalidade de dar certeza às condutas sociais. A regra de responsabilidade do Código Civil napoleônico, bem como a aqui reproduzida no texto legal de 1916, era fundada pela racionalidade liberal clássica e individualista. A existência de regras de julgamento faz achar que haveria causalidade entre o direito e os fatos sociais, mas *ser* e *dever-ser* são coisas distintas e separadas. Nesse sentido, EWALD⁸⁹ afirma que o pensamento de KELSEN é menos positivista do que pode parecer, pois o direito positivo realmente existente é dependente dos conteúdos das normas, ao contrário da descrição por ele efetuada, que abstrai esse aspecto. A prática jurídica contemporânea, em que é corriqueiro o controle de constitucionalidade baseado em tópicos imprecisos, tais como “princípios gerais do direito” ou os direitos fundamentais descontextualizados, é em tudo semelhante ao recurso ao direito natural ou à vontade divina como fundamento das normas jurídicas e decisões judiciais. Nesse sentido, ORIONE G. CORREIA e CORREIA (2010, p. 78) alertam para o esvaziamento dos princípios jurídicos se estes são tomados como direito natural. Os direitos sociais são direitos fundamentais e é sempre necessário o confronto da norma jurídica com os fatos.

Tratar a prestação pecuniária como se fosse o único aspecto relevante da cobertura previdenciária é até compreensível, já que o sistema foi edificado em torno do pagamento de benefícios. Um fato histórico e uma decisão política do legislador, pois o sistema previdenciário brasileiro, como se verá, surgiu atendendo também a outros aspectos da proteção aos trabalhadores, tais como assistência à saúde, alimentação e moradia. Essas atividades foram sendo retiradas da órbita previdenciária e transferidas para outros programas e órgãos do Estado. Mesmo as prestações não pecuniárias prestadas pela previdência – por exemplo, o fornecimento de órteses aos acidentados no trabalho e o serviço de reabilitação profissional –, hoje foram reduzidas, sendo a elas destinado orçamento mínimo, quase insignificante se comparado ao que sustenta o pagamento de benefícios em pecúnia.

⁸⁹ EWALD (1986, p. 39).

Por outro lado, a proteção previdenciária é concedida, principalmente ao trabalhador, empregado ou autônomo. Merece a cobertura todo aquele que realiza trabalho assalariado, remunerado de qualquer forma – vale dizer, quem vende sua força de trabalho. Além da contrapartida paga pelo tomador de serviços ou empregador, o salário, é-lhe devida também a contraprestação estatal, na forma do serviço público previdência social.

Apreender essa dimensão fica prejudicado pela visão do custeio como prestação meramente tributária, como o faz a doutrina dominante⁹⁰. São contribuintes os trabalhadores e seus empregadores ou tomadores de serviço. A relação de débito entre estes e o Estado foi, com o tempo, sendo transformada em mais uma prestação pecuniária individual, tal como o pagamento de um imposto, sendo negligenciada ou esquecida a relação entre a contribuição e a proteção previdenciária. Vale dizer, é como se a empresa estivesse somente pagando um tributo para financiar o Estado, e não despendendo recursos em benefício de seus empregados, os quais, com o pagamento, estariam formalmente vinculados ao sistema de previdência e assim seriam protegidos em caso de doença, acidente, velhice e outros riscos sociais. Há diversos estudos econômicos que mostram que os salários brasileiros só puderam ser mantidos em patamares reduzidos devido à existência de uma rede de proteção social, da qual o sistema previdenciário é o elemento mais importante⁹¹.

1.5.4. Relação jurídica, direito subjetivo e solidariedade

A ideia de solidariedade é a inspiração de todos os direitos sociais, conforme anota COMPARATO (2000)⁹². Entretanto, é difícil visualizar o espaço desse princípio no arcabouço jurídico das relações jurídicas, conforme apresentado nos itens precedentes.

A proteção previdenciária, de início mercadoria disponível apenas no mercado privado, depois é transformada em direito subjetivo, cuja estrutura conceitual, dentro do esquema de relações jurídicas individuais, repete a mesma forma mercadoria que se

⁹⁰ P. ex. SIMONE B. FORTES (2005, p. 55).

⁹¹ OLIVEIRA (1977, p. 80).

⁹² Vide também HELMUT SCHWARTZER (2009, p. 13).

pretendia neutralizar. Assim, um aspecto essencial do sistema previdenciário fundado no modelo de repartição fica por demais enfraquecido e relegado a discurso meramente retórico. Nos dizeres de DAVID KENNEDY, a ênfase no indivíduo enfraquece a percepção do homem como membro de uma comunidade⁹³.

Nos sistemas de repartição, como é o caso do modelo brasileiro⁹⁴, os valores arrecadados para o sistema por meio das contribuições, descontadas dos trabalhadores em atividade, são destinados ao pagamento dos benefícios atuais, devidos aos inativos. Ou seja, a contribuição presente não se destina a custear benefício futuro, mas a saldar os pagamentos atuais, daqueles que estão no gozo do benefício⁹⁵. Se a prestação previdenciária é mero direito individual oponível ao Estado, a relação de solidariedade, entre os contribuintes e beneficiários, fica oculta e relegada a um plano meramente retórico. Se competem entre si, os potenciais beneficiários da seguridade social não participam de sua gestão como se dela fizessem parte, o que é de se esperar numa sociedade democrática, até pela imposição constitucional de gestão quadripartite. Pelo contrário, indentificam a si mesmos como opostos ao sistema, como partes litigantes ou como consumidores de direitos que lhe devem ser providos⁹⁶.

Esse é um problema já identificado por diversos estudos. Aqueles que recebem os benefícios de uma determinada atuação coletiva, independentemente do próprio comportamento, pouco incentivo teriam para contribuir efetivamente⁹⁷. Assim, se o indivíduo receber prestação da seguridade social independente de com ela contribuir financeiramente, dificilmente se sentirá incentivado a participar do custeio do sistema (é o

⁹³ KENNEDY(2001, p. 112).

⁹⁴ O sistema de repartição pressupõe a contribuição atual para financiamento de um benefício também atual. Os trabalhadores pagam para os aposentados, pela incidência de um princípio de solidariedade (IPEA, 2010, p. 59). O pagamento é feito para sustentar o benefício de outrem no presente, sem a ideia de financiamento de um benefício próprio no futuro. A este regime chama-se capitalização. O sistema brasileiro é de repartição ou bismarckiano. Há, entretanto, exceções, com trabalhadores que não contribuem para o sistema mas o utilizam ao terem direito a benefícios. É o caso, no Brasil, do segurado especial, trabalhador rural em regime de economia familiar. (IPEA, 2010, p. 45).

⁹⁵ SIMONE B. FORTES (2004, p. 39).

⁹⁶ KENNEDY(2001, p. 113) e SALOMON (2003, p. 175).

⁹⁷ Veja-se OSTROM (1990, p. 6), apoiada em MANCUR OLSON (1965), *The Logic of Collective Action*.

chamado *free riding*⁹⁸). Esse dilema foi experimentado no Brasil com a universalização dos serviços de saúde, quando a Constituição desvinculou a prestação dos serviços de atendimento à saúde da inscrição como segurado da previdência social. Atendeu-se ao valor maior da dignidade da pessoa humana, mas o sistema perdeu um dos poucos incentivos institucionais à formalização do trabalho. Segundo alguns autores⁹⁹, a mesma situação enfrentaríamos hoje, com o achatamento dos valores dos benefícios e o incremento real do salário mínimo, base remuneratória das prestações continuadas da assistência social. Se não é necessário contribuir para a Previdência Social para receber um salário-mínimo na idade avançada (Benefício de Prestação Continuada ao Idoso ou aposentadoria por idade ao trabalhador rural, ambos independentes de contribuição), reduz-se o incentivo à filiação previdenciária.

O patrimonialismo também atingiu a assistência social. Esta poderia dar azo a diversas atividades, serviços e prestações não pecuniárias, tais como o fornecimento de refeições, treinamento profissional e moradia. Mas foi de certa forma mobilizada para o pagamento de prestações mensais em dinheiro, tais como os programas de transferência de renda – dos quais o Bolsa-Família é somente o exemplo mais notório – e os benefícios de prestação continuada previstos no art. 206 da Constituição e na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

1.5.5. Direitos sociais e forma mercadoria

Tendo isso em mente, é possível dizer que muitos direitos sociais, na origem coletivos, voltam a se transformar em mercadoria¹⁰⁰, ao serem vistos como direitos

⁹⁸ OSTROM (1990, p. 27)

⁹⁹ CAMARGO E REIS (2010).

¹⁰⁰ “E, como não é difícil supor, a ‘objetivação’ das políticas públicas deslocou a questão da transformação do Estado e a esterilizou na forma de direito, na forma de mercadoria a ser provida, seja pelo Estado, seja pelo mercado, mas pelas regras constitutivas deste. A classe trabalhadora que se pretendia sujeito das políticas de *Welfare* transforma-se em mera destinatária das políticas públicas, com a substituição da conquista pela ideia de promessa”. BERCOVICI e MASSONETTO (2010, p. 513).

subjetivos individuais, passíveis de serem exigidos judicialmente do Estado¹⁰¹, o qual pode ser condenado por sentença judicial a pagar ao autor determinada soma¹⁰².

O discurso tradicional, juspositivista, sobre os direitos sociais, procura ocultar a adoção da forma-mercadoria como delineadora do direito subjetivo. Afirma-se, com frequência, que os direitos sociais são direitos econômicos, coletivos, destinados a grupos sociais delimitados, em oposição aos direitos meramente patrimoniais¹⁰³. O jurista burguês não consegue esconder sua perplexidade, achando paradoxal que, ao mesmo tempo em que se coletivizam e publicizam direitos que antes eram ditos como meramente privados e individuais¹⁰⁴, direitos públicos e coletivos venham sendo transmudados em individuais e patrimoniais. Isso só é surpreendente para quem ignora que a forma do direito subjetivo é a transposição jurídica da forma mercadoria, como demonstrou PASHUKANIS¹⁰⁵. Na sociedade capitalista, universaliza-se a forma mercadoria e todas as relações sociais são a partir dela construídas¹⁰⁶.

Aqui talvez caiba o alerta de ALTHUSSER (s/data, p. 63), de que a prática do direito revela que os destinatários das ações da seguridade social são tratados pelo direito capitalista como titulares de direitos individuais subjetivos de conteúdo patrimonial. A hegemonia política detém o maior poder de alocação desses direitos¹⁰⁷. Assim, os aportes financeiros mais sensíveis e em maior quantidade e valor são destinados aos privilegiados, situados no topo da pirâmide econômica e com maior nível de renda, enquanto os desvalidos recebem recursos em monta sensivelmente inferior. Nesse sentido não basta a adesão ao discurso dos direitos econômicos e sociais, ainda que haja fiscalização sobre a forma de aplicação desses recursos, o que depende de participação popular

¹⁰¹ PORTUGAL GOUVÊA (2013, p. 12).

¹⁰² PORTUGAL GOUVÊA (2013, p. 2)

¹⁰³ PORTUGAL GOUVÊA (2013, p. 7).

¹⁰⁴ BERMAN (2006, p. 49).

¹⁰⁵ PASHUKANIS (1988, p. 68-69). Para um estudo aprofundado desse pensamento, v. NAVES (2008, p. 57 e s).

¹⁰⁶ MASCARO (2013, p. 22).

¹⁰⁷ KENNEDY(2001, p. 108).

institucionalizada, controle social, até por meio da imprensa e adoção de diversos mecanismos republicanos¹⁰⁸.

A mercadoria não é uma coisa corpórea, como se poderia pensar a partir do uso coloquial do termo¹⁰⁹. É o produto do trabalho humano socialmente útil, destinado à troca econômica. No mesmo sentido é usual e corriqueiro atualmente pensar em “produtos” objeto de comércio, os quais não são necessariamente coisas ou bens, mas podem envolver serviços, prestações, contratos e expectativas de direito. Bom exemplo é o neologismo “produto financeiro” utilizado pelos bancos de varejo para designarem determinados contratos que são oferecidos aos investidores, porque demonstra que o trabalho humano organizado segundo determinadas formas sociais produz não só coisas, mas relações sociais que também são destinadas à troca e à circulação econômica. Essas relações sociais são as da forma-mercadoria, referentes de um *fetichismo* identificado por MARX¹¹⁰ como característica dominante da sociedade capitalista contemporânea¹¹¹, pelo qual essas relações entre pessoas são tomadas como se fossem entre coisas e, ao inverso, as pessoas deixam de ser relacionar entre si para se relacionar apenas por intermédio das mercadorias¹¹².

A transformação da força de trabalho em mercadoria é um aspecto já bem descrito, pela teoria marxista, do modo de produção capitalista, em que se oculta a mais-valia no salário. Os direitos sociais, por outro lado, explicitam o valor do salário, ao retirar do empregador parte da mais-valia antes extraída dos trabalhadores, agora remetida para o financiamento de benefícios pagos pelo Estado¹¹³. Os salários não mais precisam financiar todos os custos de reprodução da mão de obra, tais como alimentação, educação, vestuário

¹⁰⁸ PORTUGAL GOUVÊA (2013, p. 13) e SEN (2000, p. 208).

¹⁰⁹ VICENTE (2013, p. 7). Para POLANYI (1980, p. 87), a sociedade industrial capitalista moderna organiza-se em torno de três mercadorias fictícias: trabalho, terra e dinheiro. Nenhuma delas tem existência real nem são produtos destinados ao mercado. O trabalho é um outro nome para designar a vida dos seres humanos, da mesma forma que a terra é um eufemismo para o espaço natural existente externamente ao homem.

¹¹⁰ MARX (1996, p. 203).

¹¹¹ CHRISTIAN DUNKER (2015, p. 222).

¹¹² PIRES (1999, p. 3).

¹¹³ Nesse sentido que os economistas citados anteriormente entendem a previdência como “salário indireto”.

e atendimento de outras necessidades para subsistência do trabalhador e de sua família. Estes podem ser providos pelo Estado, por meio da seguridade social e de outros serviços públicos, liberando os ganhos do trabalho para o consumo, essencial na sociedade de massas¹¹⁴. Não se trata de tentar reduzir as assimetrias do mercado de trabalho¹¹⁵, mas, ao contrário, de tornar os direitos trabalhistas e previdenciários parte da regulação, permitindo que o capital tenha dispêndios reduzidos com a reprodução da força de trabalho, agora financiada pelo Estado, que concede direitos sociais.

Assim, é como se os direitos sociais, ao serem despidos do caráter coletivo que tinham na origem, para se tornarem direitos individuais de conteúdo exclusivamente patrimonial, pudessem ser adquiridos pelos indivíduos numa relação de troca econômica e capitalista, em que as relações interpessoais são ocultadas pelo *fetichismo* que apresenta essas mesmas relações como mercadorias¹¹⁶.

Além disso, ao se tornarem mercadorias providas pelo ordenamento jurídico, esses direitos passam a ser objeto de ações individuais ajuizadas perante o Poder Judiciário, que os provê individualmente, retirando essa atuação da órbita do Poder Executivo, natural implementador das políticas públicas e com maior poder de negociação com os agentes privados produtores de insumos necessários para cumprimento e execução das ações¹¹⁷.

Isso reproduz outra desigualdade: a dificuldade e o custo de acesso à justiça¹¹⁸. Somente aqueles que podem arcar com esses custos e detêm informação suficiente é que se podem valer dessa via. Ocorre que os desvalidos e desinformados¹¹⁹ são exatamente os que mais necessitam da seguridade social. Os destinatários preferenciais dos serviços de saúde e de assistência social compõem os estratos mais baixos da escala de renda, e sua hipossuficiência econômica traduz-se também em assimetria de informações. Ignoram seus

¹¹⁴ FRANCISCO DE OLIVEIRA (1988, p. 10)

¹¹⁵ SALOMÃO FILHO (2012, p. 545).

¹¹⁶ CHRISTIAN DUNKER (2015, p. 222).

¹¹⁷ PORTUGAL GOUVÊA (2013, p. 25).

¹¹⁸ PORTUGAL GOUVÊA (2013, p. 17).

¹¹⁹ PORTUGAL GOUVÊA (2013, p. 18).

direitos e não detêm os recursos técnicos e econômicos para reivindicá-los das autoridades públicas, em particular perante o Poder Judiciário¹²⁰.

Para AXEL HONNETH, atribuir forma jurídica às políticas sociais enterra as tendências à socialização e à cooperação, elementos caros ao conceito de solidariedade social que funda, ao menos retoricamente, os sistemas de previdência social. Conceder direitos subjetivos tem um efeito “dessocializante”, pois garantir direitos ao indivíduo o torna alheio ao seu ambiente e ao grupo social do qual faz parte. Nesse ponto, cabe transcrever suas palavras:

“Essas tendências à socialização, vindas de baixo do mercado de trabalho, ou seja, a intenção de determinar pela via cooperativa as condições de troca da mercadoria força de trabalho, logo foram freadas, voluntária ou involuntariamente, ou, no mínimo, sofreram o contrapeso da forma juridificada da política social que então nascia; afinal, os direitos sociais que o Estado concedia cada vez mais aos assalariados referiam-se, em sua estrutura formal, somente ao trabalhador individual, e, portanto, era inevitável que tornassem a separá-lo administrativamente das comunidades das quais se originara o processo. Aqui se evidencia mais uma vez o que vimos quanto ao efeito dessocializante dos direitos subjetivos: ao garantir proteção legal de sua esfera privada ao indivíduo, dando-lhe a possibilidade de se defender de expectativas e cargas inadmissíveis, ao mesmo tempo ‘o alhearam’ de seu ambiente comunicativo e, seguindo essa tendência, deixaram-no na condição de um sujeito jurídico ‘monológico’, girando em torno de si mesmo”¹²¹.

Isso já fora antecipado por PASHUKANIS¹²², para quem a forma jurídica nada mais é do que a reprodução da forma mercadoria. Para o autor soviético, a relação jurídica, em qualquer fenômeno, sempre se reduz ou é visualizada como se fosse uma operação de

¹²⁰ PORTUGAL GOUVÊA (2013, p. 3).

¹²¹ HONNETH, (2015, p. 439).

¹²² PASHUKANIS (1988, p. 68-69) e NAVES (2008, p. 57).

compra e venda de mercadorias, A relação salarial é vista pelo direito como uma compra e venda, em que o trabalhador oferece seu trabalho em troca de um preço. O que é uma relação de exploração, dominação e sujeição entre pessoas, o direito vê como mera troca de coisas, distanciando-se da realidade.

Adotar a forma de direito subjetivo beneficiou os trabalhadores indivíduos, concedendo-lhes formas de proteção que não lhes estariam disponíveis sem as instituições de previdência. Ao mesmo tempo, conteve-se a efervescência organizativa e a sua mobilização, o que teve efeito sobre a questão social. Nos termos da discussão precedente, num primeiro momento a proteção social se desmercadoriza, por não mais ser necessário adquiri-la no mercado. Concedida pelo Estado, entretanto, volta a ser um direito individual sem ligação alguma com a conquista política de classe. A relação do trabalhador com sua sobrevivência volta a ser mediada por uma relação com uma coisa — no caso, o pagamento em pecúnia da prestação, novamente recuperando o seu caráter de mercadoria.

2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

2.1. Panorama do sistema de seguridade social brasileiro e os modelos de *welfare state*

A seguridade social, no ordenamento jurídico brasileiro, compreende o conjunto de ações do Estado e da sociedade civil quanto à saúde, previdência e assistência social, conforme o art. 194 da Constituição. Trata-se de ações públicas e privadas, financiadas por recursos igualmente públicos e privados (art. 195). A assistência à saúde é prestada pelo Sistema Único de Saúde (art. 198), que abrange as três esferas de governo, bem como pelos particulares, que podem obter lucro com a exploração dos serviços médicos e venda de produtos e medicamentos (art. 199). A previdência pública é obrigatória, de caráter contributivo, financiada por tributos (art. 201), mas convive com a previdência privada, complementar ou suplementar, de regimes abertos ou fechados, conforme seja a organização das instituições que gerem os planos de previdência (art. 202). A assistência social é predominantemente pública, mas a lei reconhece a importância das entidades beneficentes, as quais recebem variados incentivos, seja por imunidades e isenções fiscais, seja pela transferência direta de recursos orçamentários (art. 203)¹²³.

As ações da seguridade social são usualmente inseridas dentre os direitos sociais, visualizados como conquistas da coletividade¹²⁴. Por isso o artigo 6º da Constituição define como direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, o que abrange integralmente a seguridade social.

Para EROS R. GRAU (2003, p. 268), é possível visualizar, a partir da leitura dos objetivos da República, em conjunto com os capítulos da ordem econômica e social, que a Constituição brasileira projetou a construção de um Estado de Bem-Estar Social, a ser estruturado conforme seus ditames e princípios.

¹²³ JOSÉ F. F. BREGA (2009).

¹²⁴ PORTUGAL GOUVÊA (2013, p. 16).

Conforme já observado, não somente o texto constitucional, mas todo o ordenamento jurídico exerce papel fundamental na conformação do modelo de Estado de Bem-Estar Social. Quanto à seguridade social, são as normas jurídicas que estabelecem as regras de concessão, os valores dos benefícios e os destinatários da proteção social, o que conforma o grau de mercantilização do sistema. Entretanto, é importante verificar outros aspectos para bem conhecer e diagnosticar sua efetividade. De nada adianta que um direito esteja enunciado ou declarado se as normas orçamentárias e financeiras permitirem seja negado pela ausência de recursos.

É do ordenamento jurídico que se extraem os critérios de acesso ao sistema (entrada), a duração dos benefícios (saída), se há queda nos rendimentos (valores) e se a cobertura é somente para riscos sociais ou abrange direitos decorrentes da cidadania (causa). Outro aspecto importante, mas que escapa ao texto normativo, é a proporção da população atingida ou beneficiada, o que dá a medida da abrangência do sistema. Essa metodologia é a utilizada por ESPING-ANDERSEN (1990, p. 47) para avaliar o Estado de Bem-Estar Social em diversos países, classificando-os segundo o grau de desmercantilização atingido pela proteção social.

Esse diagnóstico, entretanto, não é imune a críticas. Para EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 85), o principal ponto questionável na metodologia do autor sueco é visualizar apenas o destino ou “consumo” dos serviços sociais prestados pelo Estado, sem investigar de onde provêm os recursos, ou seja, a composição dos fundos públicos que financiam e possibilitam os gastos sociais. Essa análise demanda o entendimento de todo o sistema tributário e falharia ao ser transportada para os países do Terceiro Mundo, em que a industrialização e o próprio capitalismo são mais recentes.

Na verdade, como alerta o próprio ESPING-ANDERSEN, não é possível generalizar sua análise de para além dos países por ele observados. Haveria outros “mundos”¹²⁵ além dos três modelos por ele sintetizados. Em resumo, o padrão escandinavo serviria de referência para avaliar os demais, tendo como características o financiamento por impostos; a universalidade, sem exigência de “testes de meio” que comprovem o

¹²⁵ A obra de ESPING-ANDERSEN (1990) tem como título “the three worlds of welfare state”.

estado de necessidade; a preferência por serviços em detrimento de meras transferências monetárias e por programas que não sejam nem discriminatórios nem estigmatizantes.

Conforme anota EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 130), muitos países adotam um modelo que não é totalmente de inspiração bismarckiana. O autor menciona os países da Europa Meridional (Portugal, Espanha e Itália, principalmente), que apesar de adotarem um sistema contributivo, há espaço para alguns serviços universais, embora haja muita seletividade e planos privilegiados. Devido à forte presença da economia informal nesses países, o sistema se torna regressivo, pois há trabalhadores que financiam o sistema, mas dele não se beneficiam.

Vê-se, assim, que o sistema brasileiro de seguridade social combina os três modelos. A saúde é universal, independente de contribuições ou de vínculo com o mercado formal de trabalho. A previdência é contributiva. A assistência social é prestada somente aos necessitados. Entretanto, ao contrário dos países escandinavos, há um relevante e crescente mercado privado de serviços de bem-estar. Principalmente na área da saúde, embora a previdência e a assistência sociais privadas não possam ser negligenciadas, ainda que ambas sejam fortemente financiadas com recursos públicos por meio de renúncias ou isenções fiscais, bem como por transferências diretas dos orçamentos das três esferas estatais.

No nosso país, entretanto, não há nenhuma das garantias jurídicas ou institucionais de adoção de políticas de pleno emprego, típicas dos países europeus, sem as quais, segundo ESPING-ANDERSEN (1990), não é possível visualizar um sistema universal que garanta a todos os cidadãos uma renda básica de sobrevivência, seja por meio do mercado, seja por políticas públicas de seguridade social.

EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 63) destaca que o modelo fordista de acumulação está fundado em produção e consumo de massa, com a seguridade social garantindo demanda efetiva em momentos anticíclicos. Por isso a necessidade de políticas de pleno emprego, de serviços sociais universais e de assistência social para combater a pobreza. Já no Brasil, segundo o autor, temos um Estado Social que não reduz as desigualdades¹²⁶. O financiamento das políticas sociais ocorre por um sistema tributário

¹²⁶ EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 29). No mesmo sentido: DIOGO R. COUTINHO (2003, p. 63).

regressivo, no qual os pobres arcam com mais impostos. As ações da seguridade social não estão universalizadas, dada a prevalência do trabalho informal na população economicamente ativa. Além disso, historicamente os recursos são desviados para outras finalidades, com uso de artifícios como a desvinculação orçamentária, tendo sempre por pretexto o combate à crise fiscal e a redução do déficit público, o que transformou a seguridade social em financiadora dos juros da dívida pública.

Quanto às normas que regem a previdência social brasileira, é interessante enunciar, por ora, o seguinte:

- Entrada: o cidadão passa a contar com proteção previdenciária somente com a inscrição como segurado, vinculada ao exercício do trabalho assalariado formal ou ao serviço militar obrigatório. Para os trabalhadores rurais, o reconhecimento da qualidade de segurado independe de demonstração de contribuição prévia.
- Saída: há benefícios temporários e outros que perduram por toda a vida. São vitalícios os benefícios de aposentadoria, salvo a por invalidez, e a maioria das pensões por morte. Os benefícios que têm como causa a incapacidade por motivo de saúde duram enquanto esta persistir. O seguro-desemprego é limitado a termo, cessando mesmo que persista a situação de desemprego.
- Valor: as regras de cálculo são complicadas e é difícil até efetuar cálculo de previsibilidade. Apesar de sempre ser necessária verificação individual do caso concreto, é possível notar que há benefícios pagos em valor usualmente inferior aos rendimentos habituais. É o caso das aposentadorias por tempo de contribuição, limitadas pelo fator previdenciário ou pelo teto do salário de benefício. Outros benefícios podem até incrementar a renda, como é o caso da pensão por morte para o cônjuge sem filhos, os benefícios pagos ao desempregado e a aposentadoria por invalidez, concedida antes da reforma legislativa recente, paga em níveis superiores à média da renda salarial do beneficiário. Algumas categorias de segurados só têm acesso a benefícios no valor mínimo, como é o caso dos empregados domésticos e dos segurados especiais – trabalhadores rurais que se dedicam ao regime de economia familiar.

- Causa: em geral, os benefícios previdenciários só são concedidos com a verificação de ocorrência de uma situação de risco social que imponha afastamento ou redução da capacidade laboral: morte, doença, acidente, desemprego ou idade avançada. São exceções: a aposentadoria por tempo de contribuição e o salário-família.
- Abrangência: parcela significativa da população economicamente ativa no Brasil não tem nenhum tipo de cobertura previdenciária. É o caso, principalmente, dos desempregados que perderam a qualidade de segurado e dos trabalhadores do mercado informal que não contribuíam espontaneamente. Este fato, abordado em variados pontos desta tese, é uma das razões pelas quais a previdência brasileira não tem maior eficácia na redistribuição de renda.

2.2. A previdência social na história econômica brasileira

A dualidade da economia brasileira, em que conviviam relações de produção industriais e modernas com formas agrárias pré-capitalistas, para utilizar a expressão que sintetiza o pensamento de IGNACIO RANGEL¹²⁷, era também reproduzida na Previdência Social. A coalizão dominante no Brasil durante o Século XX era formada pelo latifúndio semifeudal, herdeiro da colonização, e a recente indústria urbana. Não surpreende, portanto, que os sistemas de previdência social urbana e rural tenham seguido separados, com regras de custeio e planos de benefícios que nada tinham em comum¹²⁸.

Ao latifúndio tradicional era necessário garantir níveis de subsistência para os trabalhadores quando eles não mais pudessem participar da produção. Do contrário, essas populações seriam lançadas ao êxodo rural¹²⁹, o que prejudicaria a produtividade do trabalho, com o rompimento da unidade familiar ou a migração coletiva, o que intensificaria a pressão por aumento das remunerações do trabalho empreendido pelo restante da família.

¹²⁷ RANGEL (2000, p.127).

¹²⁸ RANGEL (2012, p.574).

¹²⁹ O êxodo rural atinge primeiramente as mulheres, adolescentes e idosos, conforme já notara IGNACIO RANGEL (2000, p.153).

Trabalho indispensável para entender a função da Previdência Social na economia brasileira é o de WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS¹³⁰. O autor analisa todo o histórico da legislação previdenciária brasileira, nela identificando dois efeitos principais. O primeiro é a interferência na forma de acumulação de capital, ou seja, na produção, a qual passa a ser regulada pelo Estado por meio da legislação trabalhista e previdenciária, esta principalmente no que tange à segurança do trabalho, redução dos níveis de acidente com adoção de regras de segurança e financiamento do seguro de acidentes de trabalho. Um segundo é um efeito de redistribuição de renda, fundado em equidade, pelo qual se garantem níveis mínimos de consumo aos trabalhadores que de outra forma não obteriam renda, caso dependessem somente do mercado de mão de obra que lhes paga salários.

É de WANDERLEY G. SANTOS a gênese do conceito de “cidadania regulada”¹³¹, que expressa justamente a inexistência de universalidade dos direitos sociais no Brasil, com os trabalhadores sendo divididos em categorias dotadas de direitos desiguais no tocante ao acesso. Nesse sentido nossa previdência nunca se aproximou do modelo do relatório de Beveridge, que pugnava o afastamento da ideia de seguro, com financiamento pela capacidade contributiva, concessão de benefícios independente de contribuição e a existência de uma seguridade além da previdência, com atenção pública a outras necessidades, principalmente saúde, assistência, educação, habitação, emprego e distribuição de renda¹³².

As instituições de previdência prestavam serviços também de assistência social e de saúde, englobando quase a totalidade das políticas sociais estatais. O seu financiamento, pelo menos no que tange à população urbana, vinha da massa salarial, o que equivale a dizer que estava atrelado ao crescimento do produto interno¹³³.

Os sistemas das caixas e institutos, apesar de correntemente denominados de capitalização, eram financeiramente frágeis, não detendo similaridade com aquilo que se

¹³⁰ WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS (1998, p.63-114).

¹³¹ GILBERTO BERCOVICI (2005, p.22) destaca que a expressão bem apresenta a conquista dos direitos trabalhistas como uma vitória parcial e incompleta.

¹³² EVILÁSIO SALVADOR (2010, p.152).

¹³³ SANTOS (1998, p.94).

entende atualmente por sistema de capitalização. Não havia um verdadeiro mercado financeiro no Brasil que pudesse assegurar elevadas taxas de retorno. A taxa de juros era baixa, devido à lei da usura. A legislação ainda não previa correção monetária, mesmo com elevados índices inflacionários. A União acumulava dívida com o sistema, jamais depositando sua contribuição. Para piorar, os recursos excedentes eram direcionados para investimentos de interesse político, não necessariamente os mais lucrativos, tais como formação de capital de empresas estatais e financiamento de obras públicas¹³⁴.

A fundação dos sistemas de previdência deu-se por meio de institutos vinculados primeiramente às empresas empregadoras, depois às categorias profissionais. Isso significa que eram privilegiados os empregados de empresas que pagassem maiores salários, e posteriormente as categorias mais bem remuneradas, porque o valor dos benefícios seria proveniente da repartição de um fundo mais capitalizado do que os dos demais contingentes profissionais. O sistema reproduzia a desigualdade entre os trabalhadores também no momento de pagamento do benefício, copiando para os inativos a discrepância existente entre os em atividade, o que nos remete a BOYER, quando este identifica as desigualdades existentes dentro do proletariado, como diferenciais de cada modelo de acumulação capitalista¹³⁵. As elevadas taxas de rotatividade e de mobilidade no trabalho dificultam a formação de uma identidade de classe entre os trabalhadores e prejudicam a demanda por políticas sociais, previdenciárias e trabalhistas¹³⁶.

Se a cobertura foi paulatinamente, universalizada, mas isso não se deu de maneira equânime ou igualitária entre os trabalhadores protegidos. Pelo contrário, desde a origem houve diferenciação dentro a classe trabalhadora, tanto na qualidade dos serviços quando nas formas de financiamento, o que implicava benefícios de valores diferenciados, sem qualquer atendimento a uma teórica igualdade de classe entre os proletários. A extensão da cobertura previdenciária aos empregados domésticos, ocorrida em 1972, praticamente incluiu todos os trabalhadores no sistema, mantidos excluídos somente os participantes do mercado informal. Estes só tiveram garantidos direitos quando a legislação passou a

¹³⁴ AFONSO (2003, p.13).

¹³⁵ BOYER (2009, p.88).

¹³⁶ IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p.62).

permitir ao trabalhador autônomo verter contribuições por iniciativa própria, sem depender de um empregador.

Os serviços de saúde eram atrelados à inscrição do beneficiário como segurado da Previdência e ao pagamento de contribuições. A ausência de saúde universal permitiu e incentivou a expansão do mercado privado, bem como dos planos de saúde individuais, coletivos e empresariais. O padrão de financiamento manteve-se regressivo. Nas palavras de EVILASIO SALVADOR (2010, p. 158): “a expansão dos programas sociais foi seletiva e com o favorecimento do setor privado nas áreas de saúde e previdência (seguros), habitação e educação”.

Para ELI I. G. ANDRADE (2007, p. 123), o sistema brasileiro tem uma história singular, pois se iniciou como um modelo de capitalização, o qual foi abruptamente transformado em repartição, quando se unificaram os institutos de aposentadoria e pensões (IAP) e os recursos então superavitários foram apropriados para outros fins governamentais. Um segundo dado altamente relevante é a dependência do sistema em relação a contribuições vinculadas a relações formais de emprego, o que constitui um descompasso com a realidade do mercado de trabalho brasileiro e com as necessidades de proteção social de parcelas expressivas da população, à margem do sistema formal de emprego e renda.

Para IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p. 18), o empresariado brasileiro não se opôs, num primeiro momento, à tributação sobre a folha de pagamentos. Era fácil repassar esse custo para o preço das mercadorias, pois a industrialização brasileira ocorreu num contexto de economia fechada, voltada para o mercado interno e na forma de substituição de importações, em que os produtos nacionais não concorriam com os provenientes do estrangeiro. A forma de inserção da economia nacional no modelo mundial influenciou a construção do nosso sistema de financiamento.

A história da previdência brasileira é, portanto, a história da concessão de direitos a determinadas categorias privilegiadas¹³⁷, o que aos poucos é universalizado, mas não completamente, devido às características da economia brasileira, heterogênea e desigual. O discurso de universalização serve à manutenção de privilégios e de uma sociedade

¹³⁷ LUÍS EDUARDO AFONSO (2003, pp. 5-9).

estratificada, sem que haja efetiva alteração nas desigualdades ou na concentração de renda. Ao mesmo tempo, para atender à necessidade de financiamento desses direitos, formam-se fundos vultosos em recursos, os quais são posteriormente apropriados pelo Estado, que os utiliza para outras finalidades. Aqui, novamente, o discurso econômico, no início voltado ao investimento direcionado ao desenvolvimento, depois à austeridade e ao controle dos gastos fiscais, serve para desviar recursos em prejuízo dos beneficiários do sistema.

2.3. Histórico da Legislação previdenciária

2.3.1. Primeira república e o modelo privado: CAPs

A previdência brasileira, desde a sua fundação, é marcada pela tradição de concessão de privilégios a determinadas categorias, que somente depois são estendidos a outras parcelas da população e transformados em direitos autênticos¹³⁸. Enquanto as aposentadorias para os servidores públicos foram criadas pelo Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, que regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios, os empregados privados tiveram que esperar até a década de 1920, data da Lei Eloy Chaves. Ainda assim, esta só previa a criação de caixas de previdência para determinadas categorias profissionais estratégicas, como os ferroviários, portuários e marítimos. Mais bem remunerados e organizados, trabalhando em setores dinâmicos da economia, esses trabalhadores eram os únicos com potencial sindical e força política capaz de despertar interesse do governo de então. Esta era voltada unicamente aos trabalhadores urbanos, já que a concessão de direitos previdenciários ou trabalhistas aos trabalhadores do campo atingia o interesse das oligarquias rurais.

A legislação previdenciária brasileira é marcada pela profusão de diversos diplomas, emitidos sem muita coerência ou sistematização. ORIONE G. CORREIA e

¹³⁸ Idem.

CORREIA (2010, p. 25) mencionam que a primeira referência previdenciária num texto normativo data de 1891, quando a Constituição republicana previu aposentadoria somente para os funcionários públicos que se tornassem inválidos no serviço. Já em 1888 foi criada uma “caixa de socorros” para os empregados das estradas de ferro do Estado.

ARNALDO SUSSEKIND (1955, p. 60) menciona como marco a Lei 3.724/1919, que tornou obrigatória a contratação de seguro de acidentes de trabalho por parte das empresas. Trata-se, entretanto, de lei mais trabalhista que previdenciária, pois não havia participação do Estado no seguro, nem garantia de benefícios mínimos.

A legislação social surge de fato na década de 1920, com a edição da Lei 4.682/1923, a conhecida “Lei Eloy Chaves”, que criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões para os trabalhadores ferroviários. Posteriormente a Lei 5.109/1926 previu a criação de caixas similares para os portuários e marítimos.

Para EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 140), o atraso do Brasil na adoção de legislação previdenciária, em comparação com a Europa e outros países, pode ser imputado à industrialização tardia, ao baixo poder dos sindicatos e à organização política oligárquica, sem representação democrática. As reivindicações de serviços sociais foram trazidas junto com os primeiros assalariados imigrantes, vindos após a abolição da escravidão e influenciados pelo incipiente sindicalismo socialista e anarquista.

A Lei Eloy Chaves¹³⁹ criava as Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs, somente para os trabalhadores das ferrovias, uma para cada empresa desse ramo de atividade. Só depois esse modelo foi expandido para os trabalhadores marítimos e portuários, inaugurando uma relação de simbiose entre a previdência brasileira e os investimentos em infraestrutura, principalmente de transportes. FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM (2008, p. 56) menciona que a primeira empresa a criar uma CAP teria sido a Great Western do Brazil, depois denominada Estrada de Ferro Santos-Jundiaí.

Para ARNALDO SUSSEKIND (1955, p. 62), somente com a edição do Decreto 20.465/1931 é que o Brasil passou a contar com um sistema de previdência social que

¹³⁹ Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923.

pudesse ser considerado completo, cobrindo os eventos de invalidez, velhice, morte e idade avançada. Era também prevista a aposentadoria por tempo de serviço. O seguro de acidentes de trabalho, entretanto, ainda não era incorporado pela previdência social, mas mantido na órbita das relações trabalhistas.

As caixas eram financiadas pelos usuários dos serviços, por meio de imposto específico pago quando da contratação, bem como pelos empregadores e trabalhadores, por meio de contribuições sobre o faturamento ou descontadas dos salários. Agregaram, com o tempo, não apenas benefícios previdenciários, mas também serviços de assistência e saúde. Posteriormente foram estatizadas, transformadas em autarquias conhecidas por Institutos de Aposentadorias e Pensões, havendo um para cada categoria profissional.

Para JÚNIA ROBERTA GOUVEIA SAMPAIO (2007, p. 138), o sistema da Lei Eloy Chaves era pouco abrangente e financeiramente frágil, pois as caixas eram organizadas por empresa, e muitas delas não tinham quantidade suficiente de segurados para estabelecer fluxo de receita adequado ao pagamento de benefícios por longo prazo.

Segundo CARLOS ROBERTO FERREIRA (2003, p. 13), o início da previdência social no Brasil foi marcado pelo corporativismo, paternalismo e suscetibilidade às influências políticas, sem preocupação com a sustentabilidade por longo prazo. Até meados da década de 1960 o sistema era superavitário, o que permitiu desvio de seus recursos para fins questionáveis, como a construção de Brasília e a formação de capital de empresas estatais. A instabilidade política, a inflação elevada e a informalidade no mercado de trabalho não permitiram que o sistema se aproximasse da ideia de seguro social, algo que só entrou em cogitação nos debates que antecederam a assembleia nacional constituinte nos anos 1980.

2.3.2. Governo Vargas e a estatização segmentada: IAPs

A previdência pública surgiu no Brasil com o Decreto 22.872/1933, que criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos – IAPM. A partir daí proliferaram os institutos públicos em substituição ao modelo das caixas privadas, vigente desde 1923, data da Lei Eloy Chaves.

O sistema adotado pelos institutos públicos era, em tese, de capitalização, financiado por tríple contribuição: segurados, empregadores e Estado. Os benefícios eram concedidos mediante contribuição prévia e calculados conforme o salário-base. A gestão era paritária, embora mitigada pela forte presença do Estado, que indicava a maioria dos gestores¹⁴⁰. Inovação importante é que foi abandonada a contribuição sobre o faturamento, passando esta a incidir sobre a folha de pagamento.

O enquadramento dos segurados era efetuado de acordo com sua categoria profissional, baseada não na sua profissão, mas na atividade preponderante da empresa¹⁴¹. Isso prejudicava a organização e a solidariedade entre os trabalhadores, pois impedia a identificação de cada um como componente de um grupo portador de interesses comuns. Quando o trabalhador mudava de empregador, era possível que tivesse de migrar para outro instituto de previdência, ainda que desempenhasse as mesmas atividades na nova empresa.

Os sistemas previdenciários no Brasil eram todos superavitários¹⁴². A Previdência Social chegou a responder por 30% de toda a poupança governamental. A situação estagnou durante a década de 1950, pois, embora a base contributiva tenha crescido sensivelmente com a industrialização e a urbanização, cresceram também, na mesma proporção, os gastos, puxados pelo aumento do número de beneficiários e pela crescente demanda por serviços de saúde e assistência médica, os quais eram de responsabilidade dos órgãos previdenciários.

Na mesma época em que se estatizaram as caixas, foi estabelecido o conceito de carência, com a implementação de prazos mínimos de contribuição para aquisição de direito ao benefício. Essa medida, como anota EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 144) tinha por escopo conter gastos, evitando o crescimento do número de beneficiários, e permitiu aos incipientes institutos de aposentadoria e pensões atingirem superávits de arrecadação que beiravam os 70%, abundância de recursos que não demorou a chamar atenção dos governos. O Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários - IAPI

¹⁴⁰ IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p.95).

¹⁴¹ ARNALDO SUSSEKIND (1955, p.92).

¹⁴² SILVA e MAHAR (1974, p.152).

chegou a ser “sócio” das empresas estatais que impulsionaram a industrialização brasileira. Outros também mencionam o desvio de recursos da previdência para financiar empreendimentos tais como a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, Companhia Vale do Rio Doce - CVRD, Centrais Elétricas do São Francisco - CHESF, Instituto Brasileiro de Resseguros - IRB e Banco do Brasil¹⁴³. É mencionado até que a usina nuclear de Angra dos Reis teria sido financiada pelo caixa previdenciário¹⁴⁴.

O último dos institutos criados foi o destinado aos industriários: Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários - IAPI.

IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p. 25) argumenta que o IAPI foi produto de uma concertação entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, então fortalecida politicamente em face da crise do café, e o governo ditatorial. Sua instituição visava proteger a incipiente indústria doméstica e evitar que os trabalhadores se organizassem.

Para o autor, os interesses do Estado autoritário e do empresariado convergiam naquele momento: evitar que os trabalhadores se organizassem sob influência socialista, impedindo organização sindical independente, fortalecer a burocracia estatal, proteger os idosos e constituir fundos para o investimento capitalista. A contenção do conflito entre capital e trabalho proporcionaria um ambiente mais estável e previsível para desenvolvimento dos negócios. Os trabalhadores industriais eram pouco organizados, e não detinham força política para pleitearem direitos sociais, tanto que a legislação do IAPI era a que oferecia o rol de benefícios mais limitado dentre todos os institutos componentes do sistema de previdência.

A proposta do governo para financiar o IAPI previa a criação de um novo imposto, incidente sobre o consumo de mercadorias, à semelhança do atual Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. A FIESP foi contra, propondo o financiamento pelo imposto de importação – mais uma medida de cunho protecionista – e sugerindo que esses recursos

¹⁴³ Além de EVILÁSIO SALVADOR (2010, p.148), ANNÍBAL FERNANDES (1995, p.15) e JÚNIA ROBERTA GOUVEIA SAMPAIO (2007, p.141).

¹⁴⁴ IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p.179) menciona documento emitido pela Confederação Nacional da Indústria – CNI nesse sentido.

fossem aplicados em empréstimos habitacionais aos mutuários, garantidos por hipotecas e debêntures industriais¹⁴⁵.

A recém-instalada indústria urbana necessitava da Previdência Social para incrementar os níveis de consumo, por meio de salário indireto¹⁴⁶ pago aos seus trabalhadores, primeiro na forma de assistência médica, provida pelos institutos, em seguida pela perspectiva futura de aposentadoria, pensão e outros benefícios. Os institutos prestavam assistência médica, forneciam alimentação por meio de restaurantes, além de empréstimos e financiamento habitacional, e até assistência jurídica¹⁴⁷, numa época em que inexistia Defensoria Pública. A saúde pública teve início, no Brasil, por meio dos institutos¹⁴⁸, bem como foram por eles financiados os primeiros programas habitacionais. É comum nas cidades brasileiras a existência de bairros inteiros denominados com a sigla de alguma instituição antiga de previdência¹⁴⁹.

O período de 1945 a 1964 é marcado pelo crescimento da dívida da União com a previdência, que utilizava os recursos que os institutos registravam como *superávits*. Quando estes se viram reduzidos pela incorporação de contingentes de trabalhadores antes excluídos e o aumento dos beneficiários, optou-se pelo aumento das alíquotas de contribuição¹⁵⁰. Cresceu também a despesa com assistência médica, a qual representava apenas 2,3% do total arrecadado em 1945, mas já atingia 14,9% em 1966.

Para ARNALDO SUSSEKIND (1955, p. 49), nesse período o sistema não se prestava à efetiva proteção social. A ideia de seguridade social já fora lançada pelo relatório Beveridge, mas o sistema brasileiro ainda não a havia incorporado. O autor propunha uma reforma que acrescentasse aos benefícios então previstos a proteção à

¹⁴⁵ IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p.104).

¹⁴⁶ Aqui também do ponto de vista econômico, não jurídico, no sentido de ser mais uma vantagem recebida por aqueles trabalhadores, em função do contrato de trabalho.

¹⁴⁷ ARNALDO SUSSEKIND (1955, p.75).

¹⁴⁸ EVILÁSIO SALVADOR (2010, p.146).

¹⁴⁹ Porto Alegre, Salvador, Osasco e Belo Horizonte, por exemplo, possuem bairros chamados “IAPI”, ou “Iapei”.

¹⁵⁰ EVILÁSIO SALVADOR (2010, p.153).

infância e estendesse os direitos a todos os cidadãos, sugerindo também que houvesse compensação pelas perdas inflacionárias para que, por fim, as distinções entre previdência e assistência desaparecessem. Alertava ainda para a necessidade de previsão orçamentária e de uma unificação da administração sob um único órgão.

O autor menciona que, em 1952, havia três milhões de segurados da previdência no Brasil, distribuídos entre os diversos institutos. Da mão de obra urbana estavam excluídos os autônomos, domésticos e facultativos. Havia somente 250 mil aposentados e 350 mil pensionistas, o que explica os superávits elevados auferidos pelos fundos.

Em 1960 foi editada a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, que ampliou a cobertura dos benefícios, num contexto econômico favorável, de crescimento da produção industrial. No entanto, não se incluíram nem os trabalhadores rurais nem os domésticos, parcelas ainda muito expressivas da força de trabalho.

Afirmava-se haver ineficiência na administração dos recursos dos institutos de aposentadoria, mas isso nunca foi provado empiricamente¹⁵¹. Pelo contrário, os gastos administrativos e de pessoal desses órgãos não discrepavam das médias mundiais nas comparações internacionais. Esse discurso retornou mais tarde no contexto da reforma proposta nos anos 1990, em que se atribuía parcela de responsabilidade pelo déficit a uma pretensa má administração do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, bem como à existência de focos de corrupção, sonegação e existência de beneficiários privilegiados.

É notória na literatura econômica e na historiografia brasileiras a denúncia de apropriação dos recursos previdenciários para outros fins. Os institutos arrecadavam mais do que gastavam, como seria de esperar num regime previdenciário recém-inaugurado, em que poucos são os beneficiários em comparação aos contribuintes. Ainda mais se o modelo é de capitalização, em que as contribuições dos ativos não são utilizadas para pagar os inativos, mas constitui reserva destinada a subsidiar benefício futuro do contribuinte. Embora os institutos fossem, juridicamente, entes privados, as suas relações com o governo eram marcadas pela interferência política em sua administração, por meio de indicações de diretores e intervenção legislativa.

¹⁵¹ SILVA e MAHAR (1974, p.158).

Já em 1940 o Decreto-Lei 2.611 eufemisticamente transformava os institutos de aposentadoria em “parceiros” do Banco do Brasil na emissão de títulos de crédito agrícola. Este concederia empréstimos com recursos provenientes daqueles, fixados no montante de 15% dos recursos arrecadados com as contribuições dos segurados. ELI I. G. ANDRADE (2007, p. 127) menciona que recursos da previdência foram usados em projetos de reflorestamento, material bélico, na subscrição de ações de empresas estatais, na criação do Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDE¹⁵², no financiamento da construção de Brasília e de projetos do regime militar pós 1964, tais como a rodovia Transamazônica, a ponte Rio-Niterói e a hidrelétrica de Itaipu¹⁵³.

É na Constituição de 1946 que se pode encontrar a primeira menção, no direito brasileiro, ao programa de seguro-desemprego. O texto constitucional estabelecia uma norma programática e o concebia como forma de assistência social, não delimitando bem as suas fontes de custeio nem estabelecendo direito subjetivo às prestações. Nas palavras de WAGNER BALERA (1993, p. 19), esse tratamento aproximava o desempregado do indigente, não o reconhecendo como trabalhador, mas como miserável necessitado de ajuda estatal. Desemprego, penúria e pobreza são situações diferentes. Por estar ligado ao trabalho, o programa deveria ter sido inserido dentro da previdência social, como já faziam diversos outros países, inclusive da América Latina. Isto só veio a ocorrer no Brasil com a Constituição de 1988.

2.3.3. A ditadura civil-militar pós 1964 e o regime público unificado: INPS

A ditadura civil-militar inaugurada em 1964 promoveu profundas alterações no desenho do Estado brasileiro e na política econômica. GILBERTO BERCOVICI (2005, p. 30) refere que, em função dos interesses das multinacionais, rebaixou-se o salário e concentrou-se renda, o que expandiu o consumo, mas não gerou poupança. Segundo IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p. 168), as principais características da política

¹⁵² A previdência social ainda é uma das fontes de financiamento do BNDES, pois 40% dos recursos do PIS/PASEP são a ele destinados, conforme disposição do art. 239 da Constituição.

¹⁵³ No mesmo sentido MARTA ARRETCHE (2005, p.291). OLIVEIRA ET AL (1989, p.280) e BATICH (2004, p.35).

econômica e social do período foram o fim da garantia de estabilidade no emprego, substituída pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, a adoção de política de “arrocho” salarial, enfraquecimento dos sindicatos e da Justiça do Trabalho, a criação do Banco Central do Brasil, o desenho do sistema financeiro ainda em vigor, bem como do instituto da correção monetária. Alterou-se a forma de financiamento do déficit público.

Para o autor, a unificação da previdência social, com o fim dos institutos segmentados em categorias profissionais, atenderia à doutrina de integração nacional. Ocorreu, entretanto, juntamente com o desmonte dos serviços de saúde. Criou-se o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, cuja atuação era complementada por serviços privados.

Ainda nos primeiros anos da ditadura encontramos os marcos legislativos mais importantes. O Decreto-Lei 66/1966 unificou os planos de benefício, em preparação à unificação de todos os institutos públicos, operada pelo Decreto-Lei 72/1966, que criou o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, agora único órgão responsável pela gestão do sistema.

A Lei 5.107/1966 criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. A Lei 5.316/1967 estatizou o Seguro de Acidentes de Trabalho – SAT. Houve ainda a Lei 4.923/1965, que instituiu um parco programa de assistência aos desempregados, sustentado por um fundo público financiado pelo imposto sindical e administrado pelos sindicatos, a quem cabia a decisão sobre concessão do benefício. “Dentro das possibilidades”, pagaria, durante seis meses, 80% do salário mínimo para quem tivesse trabalhado por, no mínimo, 120 dias e fosse dispensado sem justa causa. No ano seguinte o Decreto 58.155/1966 restringiu ainda mais o benefício, agora só devido nas hipóteses de fechamento total ou parcial da empresa empregadora, ou demissão de mais de cinquenta empregados num intervalo de sessenta dias.

Somente em 1966, com a unificação dos institutos de aposentadoria e pensões e a fundação do INPS, é que a desigualdade previdenciária e trabalhista entre as diversas categorias profissionais deixa de ser incentivada pelo Estado¹⁵⁴. Unificou-se o sistema previdenciário, de modo que todos os trabalhadores foram submetidos a um regime de

¹⁵⁴ SANTOS (1998, p.109).

previdência unificado, sob a administração de um único órgão, não importando a qual categoria profissional estivessem vinculados ou qual fosse a atividade econômica preponderante de seu empregador.

Não houve uma isonomia total, é verdade, pois a Lei Orgânica da Previdência Social foi sucedida por diversas legislações esparsas que criaram aposentadorias especiais para determinadas categorias, a pretexto de incentivar as atividades econômicas a elas vinculadas. Seguiram-se leis que criaram aposentadorias especiais para os que exercessem atividades insalubres, a maioria desses trabalhadores vinculados à cadeia automotiva, aí abarcada a siderurgia e as indústrias petrolíferas e metalúrgicas. O trabalhador rural jamais gozou de aposentadoria especial, por mais penosas, insalubres e perigosas fossem suas atividades. Esse era um privilégio do trabalhador urbano, vinculado à produção industrial moderna e capitalista.

Durante a década de 1970, expandiu-se a cobertura previdenciária. Trabalhadores rurais, autônomos e domésticos foram incorporados ao sistema, ainda que parcialmente e sem direitos iguais aos dos trabalhadores urbanos. É também desse período histórico a proliferação da aposentadoria especial, concedida a categorias profissionais de interesse estratégico para a sustentação política e econômica do regime, tais como jornalistas, aeronautas e metalúrgicos. Entretanto, como o crescimento da economia ainda era carreado pelo incentivo à indústria formada por grandes empresas com uso intensivo de capital, aumentou a diferença de tratamento entre os trabalhadores formais e os informais¹⁵⁵. Em 1977 seria editada a primeira legislação sobre previdência privada, a Lei 6.435/1977.

Mesmo depois da fusão dos institutos e do abandono do regime de capitalização, o superávit continuou existindo e sendo apropriado para outras finalidades. A ditadura militar, a fim de expandir os serviços de saúde, atribuiu ao Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS funções que hoje são do Sistema Único de Saúde, tais como prestar serviços de atenção básica à saúde à população, sem que se alegasse que as contribuições previdenciárias eram destinadas ao financiamento da aposentadoria e demais benefícios previdenciários. ELI I. G. ANDRADE (2007, p. 127) menciona que, na década de 1970, quando o sistema previdenciário financiava também a

¹⁵⁵ EVILÁSIO SALVADOR (2010, p.156-159).

expansão da rede hospitalar e ambulatorial, os gastos com saúde cresceram em média 26% ao ano.

Com as crescentes despesas do sistema, cessaram os superávits previdenciários. A poupança pública parou de depender dos recursos previdenciários e, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, do Programa de Integração Social - PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, migrou para outras fontes¹⁵⁶, embora a origem dos recursos ainda fossem tributos em tudo semelhantes às contribuições previdenciárias. Esses fundos acabaram sendo destinados às empresas estatais, e serviram como importantes fontes de financiamento de diversos empreendimentos voltados à promoção do crescimento econômico.

Para IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p. 205), o PIS/PASEP foi criado para ser uma forma de participação dos trabalhadores no lucro das empresas, já que a respectiva contribuição sobre este incidia e o fundo se voltava ao pagamento de abonos salariais. Seu uso para o financiamento do seguro-desemprego transformou uma política com vocação redistributiva em compensatória.

EDUARDO FAGNANI (2007, p. 35) aponta dois aspectos principais da política previdenciária desse período histórico. Por um lado, a cobertura ao trabalhador urbano formal expandiu-se de maneira considerável. No período, o número dos beneficiários mais que dobrou e o de segurados triplicou, atingindo 54% da população economicamente ativa. Entretanto, o sistema continuou ineficaz na distribuição de renda. Os setores mais vulneráveis do proletariado continuaram sem cobertura ou com proteção insuficiente, como era o caso dos trabalhadores autônomos, informais, domésticos e rurais. Estes dois últimos estavam limitados a benefícios de valores reduzidos e concessão dificultada. Além disso, os valores dos benefícios em geral eram reduzidos já na concessão e não recebiam reposição inflacionária integral, ao passo que o sistema de custeio era altamente regressivo, dada a existência de um teto de contribuição.

Em 1977, os órgãos do sistema passam por nova reformulação, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, que reunia o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor –

¹⁵⁶ IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p.171)

FUNABEM, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, a Central de Medicamentos – CEME e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV.

O déficit cresceu devido às despesas com assistência médica, então ainda a cargo dos órgãos previdenciários. Durante o período analisado por SILVA e MAHAR (1974), os pagamentos de benefícios foram acompanhados pelo crescimento das receitas incidentes sobre a folha de pagamento. O elevado crescimento econômico registrado nos poucos anos do “milagre” não ocorria sem alguma pressão social, já que não havia redistribuição progressiva da renda. A incorporação dos trabalhadores rurais e domésticos à previdência ajudou, segundo CARLOS R. FERREIRA (2003, p. 17), a amenizar essas tensões sociais.

Esse sistema entrou em colapso juntamente com todo o sistema tributário desenhado nos primeiros anos da ditadura. Para LUÍS EDUARDO AFONSO (2003, p. 18), a unificação dos institutos de aposentadoria era paralela ao desenho consubstanciado no ainda vigente Código Tributário Nacional. A abertura política, o déficit nas contas externas e a negociação com o Fundo Monetário Internacional formavam um novo contexto que impunha contenção nos gastos públicos, o que pressionava para redução nos gastos com os benefícios por achatamento dos seus valores e concessão de reajustes abaixo da inflação. Por outro lado, a recessão econômica diminuía a expansão da massa salarial, gerando ingressos arrecadatários menores em relação aos anos anteriores, em que o aquecimento da economia refletia na receita das contribuições¹⁵⁷. Entretanto, nos períodos de crise econômica a tendência é o crescimento dos dispêndios previdenciários, pois cresce a demanda por benefícios em virtude do aumento do desemprego e da necessidade de substitutos para o salário¹⁵⁸.

Segundo EDUARDO FAGNANI (2007, p. 35), o desenho institucional da Previdência Social foi sendo modificado pela ditadura civil-militar com o objetivo de permitir maior ingerência do Estado sobre o sistema. Embora tenha havido ampliação da oferta de benefícios, estes não foram destinados à população mais pobre. O aumento da base de custeio, por outro lado, teve forte impacto regressivo na distribuição de renda. Visava apenas permitir maior aporte de recursos ao orçamento federal, mas, ao estabelecer

¹⁵⁷ FABRÍCIO A. OLIVEIRA (1995, p.56).

¹⁵⁸ FABRÍCIO A. OLIVEIRA (1995, p. 61).

um teto de contribuição reduzido, permitiu aos mais ricos pagarem alíquota menor. Na estrutura administrativa, centralizou-se a gestão com aumento dos mecanismos institucionais e burocráticos de gestão.

Nesse contexto político e econômico surge o discurso privatista que veio a ser hegemônico na década de 1990. O alvo eram as empresas estatais, acusadas de deficitárias e ineficientes. Para tanto, colocavam-se sob essa classificação diversos órgãos que não exerciam atividades econômicas e, portanto, não teriam como gerar lucros nem receita, devendo ser financiados pelo orçamento da União. O mesmo se passava com a assistência à saúde, que, embora estivesse a cargo do sistema previdenciário, não tinha como ser adequadamente financiada pela receita somente das contribuições, já que prestava serviços gratuitos ou semigratuitos aos beneficiários. A perda de receita foi progressivamente suprida por aumento real da carga tributária, com a criação de novas faixas de alíquotas para o desconto das contribuições dos segurados e o reajuste das faixas de isenção e incidência em percentuais abaixo da inflação, como forma de aumento de arrecadação sem aumento das alíquotas nominais.

O governo Figueiredo, a pretexto de conter o déficit previdenciário e sem investigar as suas causas, aumentou as alíquotas previdenciárias¹⁵⁹, instituiu cobrança de IPI sobre supérfluos e criou a contribuição para o “Finsocial”, incidente sobre o faturamento e a receita bruta. O contexto era de hiperinflação, descontrole da dívida externa e recessão econômica¹⁶⁰.

A Confederação Nacional da Indústria – CNI manifestou-se contrariamente a essas medidas, conforme relata IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p. 179). Argumentava-se que a origem do déficit vinha da sonegação e da dívida da própria União com o sistema. Esta deveria ser saldada com o uso dos impostos não vinculados. Propunham, já naquela época, a elevação dos prazos de carência e a criação de idade mínima para aposentadoria, além da privatização da saúde.

A contribuição para o “Finsocial” era um tributo regressivo, inflacionário, com incidência em cascata, que depois foi declarado inconstitucional e transformado num

¹⁵⁹ IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p.179).

¹⁶⁰ LUÍS EDUARDO AFONSO (2003, p.22) e FABRÍCIO A. OLIVEIRA (1995, p.115-118).

passivo a ser pago pelos governos democráticos. As contribuições sociais tornaram-se fonte preferencial de receita da União, por não precisarem ser divididas com Estados e municípios¹⁶¹.

A contribuição ao “Finsocial” foi apenas o capítulo inaugural de uma história de criação progressiva de fontes de financiamento adicionais para a seguridade social. A ela se seguiram a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e o Imposto (depois contribuição) Provisório sobre Movimentações Financeiras – IPMF e CPMF.

O reajuste dos aposentados passou a ser subordinado às necessidades de contenção de gastos, sendo normal que apenas parte dos percentuais inflacionários fossem repassados aos benefícios em manutenção¹⁶². Além disso, os benefícios tinham já o seu valor inicial rebaixado, pois embora apurados numa base de 36 salários de contribuição, aos doze últimos não era aplicada qualquer correção monetária, algo sensível num contexto de hiperinflação mensal.

Essas medidas vieram num contexto de acentuada crise econômica, e destinavam-se a aumentar as receitas previdenciárias para obtenção de mais recursos, não sendo possível aproveitar o alto crescimento do produto interno bruto verificado na década anterior. Medidas regressivas, com aumento de tributos, bem como emissão de títulos. Reconhecimento oficial da existência de dificuldades financeiras era algo que fugia à prática ditatorial, acostumada a esconder da opinião pública os assuntos orçamentários do Estado. Se, por um lado, ficou explícita a apropriação dos recursos previdenciários para outros fins, é dessa época que se cravou no imaginário popular a ideia de que o sistema previdenciário brasileiro é marcado pela ineficiência, alto custo, fraudes e déficits¹⁶³.

¹⁶¹ FABRÍCIO A. OLIVEIRA (1995, p.189). Até hoje essas contribuições têm efeito deletério sobre a economia, pois têm como base de cálculo o faturamento e a folha de pagamento das empresas, o que impossibilita o manejo de políticas que intervenham no mercado de trabalho ou no comércio exterior. A questão da distribuição de renda é ignorada no estabelecimento desses tributos, que não permitem seletividade nem progressividade, pois podem ser repassados para o preço ou determinar contratações por salários menores. É o “efeito translação” aplicado aos salários, cf. RODRIGUES (1998, p.11).

¹⁶² FABRÍCIO A. OLIVEIRA (1995, p.141).

¹⁶³ ELI I. G. ANDRADE (2007, p. 126).

Na verdade, conforme anota CARLOS R. FERREIRA (2003, p. 17), foi nessa época que a relação entre gasto e arrecadação, até então historicamente superavitária, inverteu-se, devido à recessão, à inflação e à queda do nível de emprego. Pela primeira vez surgiu no debate a ideia de crise estrutural da previdência, não apenas conjuntural ou financeira. As influências das alterações demográficas da população, entretanto, ainda não eram consideradas relevantes e só viriam a chamar atenção depois.

O discurso privatista teve paralelo posteriormente, para demonstrar a existência de déficit a impor uma reforma da previdência social pública, em especial do regime geral a cargo do INSS. Sob o mesmo manto foram confundidas despesas não só dos regimes próprios de previdência social, mas de programas de assistência social e reparações, tais como as devidas aos ex-combatentes da segunda guerra mundial e anistiados políticos. Somem-se a isso benefícios previdenciários não contributivos, em que jamais importou a suficiência das receitas, tais como as aposentadorias por idade rural, para a construção dos montantes afirmados como responsáveis pelo déficit¹⁶⁴.

2.3.4. A previdência no debate constituinte

Na década de 1980 começou a tomar forma e corpo o discurso catastrofista a respeito do colapso, insuficiência e inefetividade do sistema previdenciário, com propostas que visavam reduzir os gastos totais do sistema e os valores individuais dos pagamentos, quando não dificultavam a concessão ou mesmo suprimiam benefícios, o que implicaria redução da eficácia de distribuição de renda e da proteção social.

O contraponto veio nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte, em que se começou a desenhar o sistema de seguridade social estabelecido no texto constitucional, inspirado no modelo de bem-estar social e baseado na superação do modelo então contratualista e individual. Da parte do custeio, criticava-se a regressividade do sistema e o fato de ele onerar mais as empresas que empregavam mais mão de obra, pugnando-se pelo estímulo à modernização industrial e tecnológica. No que tange ao plano de benefícios,

¹⁶⁴ DARCY F. C. DOS SANTOS (2009, p.117).

propunha-se a universalização da cobertura, com um regime único para todos os trabalhadores, o estabelecimento de normas que assegurassem a manutenção dos valores dos benefícios, o estabelecimento de piso e de critérios de correção, a reposição inflacionária e o aumento da cobertura assistencial, com seletividade e expansão dos benefícios pagos independente de contribuição.

O debate e a disputa sobre o modelo de previdência social não se encerrou com a promulgação da Constituição. Além da oposição entre o Estado Mínimo e o de Bem-Estar Social, havia o debate sobre o modelo de capitalização ou de repartição, fundado o primeiro na capacidade contributiva e no equilíbrio entre receitas e despesas, e o segundo na solidariedade *inter* e entre gerações¹⁶⁵.

2.3.5. A Previdência na Constituição de 1988 e o conceito de seguridade social

A seguridade social brasileira é definida pela Constituição da República como um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade nos campos da saúde, previdência e assistência social, que prevê, para isso, a existência de um orçamento próprio, com fontes de recursos diversas, destinadas para a totalidade dessas ações, não se podendo falar em orçamentos separados para cada uma delas¹⁶⁶.

Importante inovação do texto constitucional em relação aos anteriores foi a previsão de fontes múltiplas de financiamento para a seguridade social. As contribuições sociais estão agrupadas no art. 195. As bases de cálculo, para as empresas, são a folha de pagamentos, a receita, o faturamento e o lucro. Já o art. 239 previa contribuição específica para o financiamento do programa de seguro-desemprego, o que era considerado mera norma programática nos regimes constitucionais anteriores. O parágrafo 4º desse artigo institui importante regra extrafiscal, a qual infelizmente nunca foi regulamentada, pela qual

¹⁶⁵ A solidariedade entre gerações refere-se à que ocorre entre gerações diferentes, portanto, dos jovens para os idosos. A intergeracional compreende a distribuição de renda ocorrida entre pessoas da mesma geração; p. ex., dos capazes de trabalhar para os inválidos.

¹⁶⁶ KHAIR (2007, p.217).

a contribuição para o financiamento do seguro-desemprego é aumentada para a empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio do setor. Seria um caso de tributação individualizada, semelhante ao Fator Acidentário de Proteção – FAP.

No caput do art. 239 foi também prevista a destinação de, no mínimo, 40% dos recursos arrecadados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Para WAGNER BALERA (1993, p. 144), isso vem da tradição brasileira de utilizar os fundos previdenciários para finalidades de indução ao desenvolvimento. O que, no caso, não é de todo incorreto, pois tão importante quanto proteger o desempregado é fomentar a economia para que haja geração de empregos.

Além dessa multiplicidade de fontes de financiamento para a seguridade, prevista no texto constitucional, é também fácil visualizar, na prática, que a seguridade social não é financiada somente pelas contribuições descontadas dos segurados ou incidentes sobre a folha de pagamentos. Os recursos do seu orçamento são provenientes de diversas fontes de receita, muitas delas oriundas do pagamento de impostos não vinculados a um potencial recebimento de benefícios. Entretanto, o sistema tributário é regressivo, onera sensivelmente os mais pobres, que são exatamente os destinatários principais e mais urgentes das políticas sociais¹⁶⁷.

Se o texto constitucional de 1988 significou incremento do sistema de proteção social brasileiro, isto ocorreu num contexto internacional desfavorável, com o Estado de Bem-Estar Social sendo objeto de ataques políticos e ideológicos em todo o mundo. Na América Latina, ganhava corpo o discurso da reforma, com propostas de privatização e de abandono dos sistemas de repartição em prol da capitalização individual e financeira. Caso emblemático é o do Chile, que abandonou a previdência pública, passando as aposentadorias e pensões a serem geridas por fundos privados, cabendo ao Estado meramente as atividades de assistência social com o pagamento de benefícios de valor mínimo condicionados à pobreza. Esse tipo de reforma relega, em prol dos interesses dos organismos financeiros, os objetivos sociais dos sistemas de seguridade pública, entre eles

¹⁶⁷ LAVINAS e CAVALCANTI (2007, p.267).

o da solidariedade. No caso chileno, o efeito da privatização foi a retração do sistema, com redução do número de pessoas protegidas¹⁶⁸.

O modelo contributivo é preponderante na argumentação quando se discute a Previdência Social¹⁶⁹. Esta é visualizada separada das demais ações da seguridade, em que prepondera a ideia de universalização, o escopo de inclusão social e a finalidade de redução das desigualdades, com redistribuição de renda. Nesse debate, fortemente polarizado ideologicamente, é comum invocar-se a afirmação liberal de que a distribuição de benefícios sem prévia contribuição seria um desincentivo ao trabalho e à solidariedade social. Evoca-se a ideia do “*free rider*”, aquele que somente se beneficia de determinada instituição, sem para ela contribuir.

O grande debate constitucional do século XX é o de como tornar a Constituição um instrumento para alterar a estrutura econômica da sociedade, não apenas reproduzi-la ou aceitá-la, como bem anota GILBERTO BERCOVICI (2005, p. 33). Para o autor, a Constituição de 1988 é dirigente, não sendo possível entendê-la sem visualizar suas ligações com a teoria social, a história, a economia e a política. Com apoio nesse pensamento, HELENO TAVEIRA TORRES (2014, p. 171) aponta a função transformadora do texto constitucional, em especial o capítulo da “Ordem Econômica e Social”.

No seu clássico trabalho sobre a previdência social brasileira, ARNALDO SUSSEKIND (1955, p. 44) atribui a SIMÓN BOLÍVAR o termo espanhol “seguridad social”, tradução da expressão “social security”. Nenhuma delas, entretanto, teria o mesmo alcance de “seguridade social”, conforme utilizado no Brasil, pois não se referem à nova doutrina, disseminada após a Segunda Guerra Mundial, de proteção social e promoção do bem-estar. Este constitui direito inalienável, que deve ser assegurado pelo Estado por meio da solidariedade social.

Para ORIONE G. CORREIA E CORREIA (2010, p. 30), a seguridade social expressa uma concepção política e jurídica, informada pela justiça comutativa e distributiva, pois institui direitos condicionados a prévia contribuição, mas também ampara

¹⁶⁸ FERNANDES (1995, p.20).

¹⁶⁹ LAVINAS e CAVALCANTI (2007, p.248).

os necessitados e combate à pobreza, informada pelos princípios da solidariedade, do bem-estar, da igualdade e do valor social do trabalho. A assistência social e a saúde são destinadas a todos os cidadãos que delas necessitem e devem ser financiadas por toda a sociedade mediante o pagamento de impostos. Já a previdência é contributiva, destinada aos seus segurados que recolhem contribuições prévias.

Para os autores, embora seja componente do sistema da seguridade, a previdência social é regida por princípios próprios, que a diferenciam. Ambas são informadas pela solidariedade e estão submetidas a gestão una, democrática e descentralizada. Na seguridade social vige o princípio da universalidade, tanto no aspecto objetivo quanto no subjetivo, no sentido de atender a todas as necessidades de todos os cidadãos. Já a previdência social é contributiva e atende somente riscos sociais expressamente predefinidos em texto normativo. Vale dizer, só atribui direitos àqueles que tenham recolhido contribuições prévias. Entretanto, a seletividade é exceção, em face da equidade entre os benefícios para as populações urbana e por imperativo de isonomia¹⁷⁰.

JÚNIA ROBERTA GOUVEIA SAMPAIO (2007, p. 145) afirma que a seguridade social prevista na Constituição tem como objetivos a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a promoção da dignidade da pessoa humana. Para DANIEL ZANETTI MARQUES CARNEIRO (2010, p. 9), a seguridade social é um sistema protetivo voltado às necessidades básicas do ser humano, pelo qual o Estado se encarrega da manutenção das necessidades sociais mínimas, proporcionando aos indivíduos e às suas famílias a manutenção da qualidade de vida, mesmo quando ocorram contingências. A interpretação e aplicação das suas normas devem ser orientadas pelos seus princípios, já que objetivam a promoção do bem-estar a favor dos menos favorecidos.

Segundo EDUARDO FAGNANI (2007, p. 2 e 50), a Constituição de 1988 quando estabelece o conceito de seguridade social, baseia-se num modelo de Estado de Bem-Estar, alheio ao debate e à ideologia que se convencionou chamar “neoliberal¹⁷¹”, hegemônica no

¹⁷⁰ ORIONE G. CORREIA E CORREIA (2010, p.111-115)

¹⁷¹ Para ROBERTO MANGABEIRA UNGER (2004, p.19), o neoliberalismo, também confundido com o “consenso de Washington”, é “o programa de estabilização macroeconômica sem prejuízo dos credores internos e externos do Estado; de liberalização, entendida mais estreitamente como a aceitação da concorrência internacional e a integração no sistema do comércio mundial, e mais amplamente como a reprodução do direito tradicional dos contratos e de propriedade do Ocidente; de privatização, significando a retirada do Estado da produção e, no lugar disso, a sua dedicação a responsabilidades sociais; e do

debate econômico da década seguinte à sua promulgação, e que propõe reformas com supressão ou redução de direitos sociais e redução do papel do Estado nas atividades econômicas. Ao prever fontes de recursos não reembolsáveis ou não contributivas, a Constituição lançou o peso do financiamento desses serviços para o todo social, e não apenas seus potenciais beneficiários. Isto, somado à universalização dos serviços de saúde e a previsão de concessão de assistência social aos necessitados, sem contribuição, permitiria afirmar que o sistema de seguridade social passou a integrar os direitos de cidadania fundados na solidariedade, desconectados tanto do mercado quanto das ideias de caridade, filantropia e assistencialismo. Deixa de ser mercadoria, a ser adquirida, passando a ser direito social fundamental do cidadão. O autor parece compartilhar as ideias sobre a desmercantilização, da forma como defendida por ESPING-ANDERSEN.

Para a Previdência Social, entretanto, não vigoram a universalização e o acesso independente de contribuições, que são princípios gerais aplicáveis aos demais ramos da seguridade social, segundo o texto constitucional. Este prevê o acesso mediante contribuição, ao contrário do que acontece com a saúde, “direito de todos” e a assistência social, prestada “a quem necessitar”. Assim, a regra, no que tange à Previdência Social, é a contributividade, para manutenção de renda de indivíduos que, embora originariamente dotados de capacidade contributiva, a tenham perdido de fato ou potencialmente pela ocorrência de algum evento de agravamento decorrente do risco social.

É importante atentar para esse aspecto de garantia de níveis de consumo, já que o valor do benefício é calculado pela média dos salários. A lógica não é somente de garantia de subsistência, papel conferido pela Constituição à assistência social¹⁷², mas da manutenção da remuneração habitual. Critérios jurídicos outros, válidos e usuais em outros ramos do direito, são descartados quando se trata da determinação dos valores dos benefícios. A extensão do dano, por exemplo, paradigma para fixação de valores devidos na responsabilidade civil, é irrelevante para o cálculo dos benefícios previdenciários, ainda

desenvolvimento de redes de segurança sociais para compensar, retrospectivamente, os efeitos desniveladores e desestabilizadores das atividades do mercado”. A posição afasta-se da aqui defendida e da dos demais autores citados, pois para o autor não há conflito entre o neoliberalismo e o Estado de Bem-Estar Social. Pelo contrário, a crítica neoliberal seria no sentido de reorganizar as instituições de proteção social sob outra racionalidade, com a criação de assistência dedicada aos necessitados e aos miseráveis e a redução de gastos destinados a outras parcelas da população. Os ditames da social-democracia exigiram investimentos crescentes em educação como condição do êxito econômico.

¹⁷² MONNERAT e SOUZA (2011, p.3).

que estes detenham algum cunho indenizatório, tal como ocorre nas prestações por acidente de trabalho.

FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM (2008, p. 25) entende, em sentido diverso, que a finalidade da previdência social não é a manutenção do poder de compra, mas garantir o sustento. Vale dizer, a sobrevivência do segurado e de seus dependentes, assegurando-lhes remuneração quando sobrevier algum risco social. Este não deve ser entendido, necessariamente, como infortúnio ou tragédia. Desde que impeça a obtenção de salário, qualquer fato da vida pode ser objeto de proteção previdenciária, tal como o é a maternidade. Para o autor, a previdência pública assegura existência digna dos trabalhadores, não tendo finalidade de manter ou elevar renda, o que pode ser obtido pela previdência privada.

No mesmo sentido argumenta MATTIA PERSIANI (2008, p. 41), para quem a ideia de seguridade social faz privilegiar o atendimento aos necessitados, com a manutenção de um nível de renda suficiente para a sobrevivência. A manutenção de padrão de vida ou de consumo seria interesse privado, não atendido pela seguridade social, devendo ser buscado por meio de complementação pelos institutos de previdência privada. Para o autor, após a consolidação dos princípios da seguridade social, sob influência do relatório Beveridge, houve expansão da intervenção social do Estado e dos gastos com o pagamento de benefícios. Estes não puderam ser suportados a longo prazo, devido às alterações na estrutura demográfica, da instituição de novos direitos e da contenção do crescimento econômico no último quarto do século XX.

No sistema brasileiro há previsão de benefícios previdenciários para os quais não se exige, necessariamente, contribuição, tais como os devidos ao trabalhador rural, considerado segurado especial. Embora devedor de contribuições, não as tem como requisito para concessão de benefícios, bastando a caracterização da situação de fato. Existem também benefícios que independem de carência, para os quais basta a filiação do segurado, não se cogitando de recolhimento prévio em determinado número. Exemplo é a pensão por morte, que permanece sem exigência de carência, mesmo com as alterações previstas na Lei 13.135/2015, que condicionaram a duração do benefício ao número de contribuições vertidas pelo segurado instituidor, mas isto não é requisito para a concessão.

Todas essas previsões legais, que afastam a contributividade do sistema previdenciário, aproximam a Previdência das regras aplicáveis aos demais ramos da seguridade social, fundada nos princípios da universalidade e do atendimento às situações de necessidade, independente da capacidade contributiva.

É sempre possível, entretanto, lembrar o princípio do equilíbrio atuarial e da vedação de concessão ou ampliação de benefícios sem prévia fonte de custeio. Mas esses limitadores constitucionais não estabelecem requisitos nem impedimentos para a concessão do benefício. Não se exige que a prévia fonte de custeio seja suportada pelo eventual beneficiário, podendo a ampliação de benefícios de concessão gratuita ser financiada pelo pagamento de contribuições de outros agentes sociais, como ocorre no caso dos benefícios assistenciais. Portanto, são compatíveis com o sistema constitucional a previsão de benefícios sem contribuição ou com esta atenuada. Essa é uma imposição lógica e econômica, caso se pressuponha a finalidade de distribuição de renda, o que implica retirar recursos de uma parcela da sociedade para destiná-la a outras.

.

2.3.6. A regulamentação infra-constitucional da seguridade social

Os valores constitucionais positivados apontam para ampliação da seguridade social, com aumento dos benefícios e incremento das ações estatais em favor dos cidadãos e do mercado de trabalho¹⁷³. Exatamente o contrário do discurso da reforma, pautado na redução do gasto, da redução dos valores dos benefícios e na adoção de regras mais rigorosas e restritivas. A ideia de universalização da previdência ganhou ainda mais espaço no texto constitucional com a criação do programa de inclusão previdenciária pela Emenda Constitucional 47/2005.

Ainda que tenha havido constitucionalização dos valores de universalidade e solidariedade, isso não arrefeceu o debate político. Ao longo das décadas seguintes à promulgação do texto constitucional, várias foram as propostas de reforma da seguridade

¹⁷³ DELGADO (2007, p. 292).

social que visavam, de alguma forma, reduzir o alcance dos direitos sociais, limitando seu valor ou simplesmente os suprimindo de alguma forma, até com menção à oportunidade de sua privatização. Nas palavras de EDUARDO FAGNANI (2007, p. 3):

“desde o final dos anos 80 e até hoje, a política social brasileira vem sendo submetida a tensões entre dois paradigmas antagônicos: o Estado Mínimo versus o embrionário Estado de Bem-Estar Social; a seguridade social versus o seguro social; universalização versus a focalização; a prestação estatal dos serviços versus privatização; os direitos trabalhistas versus a desregulamentação e flexibilização”.

Na regulamentação infraconstitucional da seguridade social subsequente à promulgação da Constituição, já é possível visualizar a força da ideologia contrária à sua universalização. Houve demora na regulamentação infraconstitucional, em especial na edição dos planos de custeio e benefício da previdência e na regulamentação da assistência social. Por fim, evitou-se um tratamento unificado ou sistematizado da seguridade social, inexistindo uma lei única, o que seria mais favorável a um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, tal como consta no texto constitucional.

Para WAGNER BALERA (1993, p.12), o seguro-desemprego foi o primeiro programa da seguridade social brasileira, instituído pela Lei 7.998/1990. Ao contrário dos textos constitucionais de 1946 e 1967, que previam apenas normas programáticas em relação à proteção do desempregado, o texto atual (art. 239) já previa, por ocasião da edição da lei mencionada, as fontes de financiamento do programa. Para o autor, a lei ainda vinha informada pelos princípios anteriores à constituição, deslocada da ideia de seguridade social, e foi instituída sem qualquer estudo atuarial ou estatístico que a precedesse. Criou-se um fundo de capitalização coletiva, desvinculado da repartição das demais receitas da seguridade, cujos recursos foram apropriados pelo tesouro para financiamento do déficit público, naquele período de elevadas taxas inflacionárias.

A regulamentação jurídica cindiu-se, com edição de leis específicas, uma para a saúde (Lei 8.080/1990), outra para a assistência (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei 8.742/1993) e duas para a previdência social (Leis 8.212/1991 e 8.213/1991, plano de custeio e plano de benefícios, respectivamente). Isso ocorreu como se não fossem

todas elas aspectos de uma instituição maior que a soma das partes, as quais deveriam interconectar-se.

A cisão entre os vários aspectos da seguridade social foi depois aprofundada na legislação editada ao final da década de 1990. A Lei de Responsabilidade Fiscal criou o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, desvinculado das demais funções da seguridade, sem contabilização das fontes de receita da seguridade social que não as contribuições sobre a folha de pagamento. Isso permitiu caracterizar os montantes arrecadados com a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, Contribuição sobre o Lucro Líquido - CSLL, Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF e Contribuição ao Programa de Integração Social e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP como se fossem externos à seguridade, e, portanto, contabilizá-los como “transferência da União”, o que sugere que o orçamento fiscal estaria a socorrer a previdência¹⁷⁴.

2.3.7. A crítica neoliberal e a reforma dos anos 1990

Após a promulgação da Constituição de 1988, cresceu no Brasil a força do discurso conhecido como “neoliberal”, que advogava flexibilização do mercado de trabalho, favorecimento do mercado financeiro, abertura da economia ao comércio internacional, redução dos custos de mão de obra, dentre outras medidas econômicas. Para a seguridade social, os defensores dessa ideologia defendiam a sua privatização, ainda que parcial, a descentralização para entidades privadas, e a “focalização”, no sentido de reduzir as ações estatais ao mínimo necessário para combate à miséria com inclusão de pessoas no mercado consumidor. Defendiam a redução de direitos sociais, substituindo-se as políticas sociais por ações compensatórias.

No nosso país, esse debate chega em momento de alardeada crise do sistema. As medidas ampliativas da seguridade social, adotadas pelo constituinte, principalmente a inclusão dos trabalhadores rurais e a vinculação do piso dos benefícios com o salário mínimo, tinham por propósito reduzir a pobreza e a desigualdade social. Mas a

¹⁷⁴ GENTIL (2007, p. 177).

insustentabilidade do sistema ficou patente, devido ao elevado número de beneficiários em relação ao de contribuintes. Isso é influenciado pelos fatores demográficos, mas também se deve à inclusão de trabalhadores sem a necessária contrapartida contributiva. O sistema previdenciário desenhado em 1988 não observa plenamente os princípios de equidade, universalidade, solidariedade e distribuição de renda, mas também falha ao prever fontes de financiamento insuficientes¹⁷⁵.

Não só o modelo estava em disputa. Os recursos da seguridade social não passaram incólumes. Após o Plano Real, os dispêndios com juros da dívida pública não tinham como serem suportados somente pelo orçamento fiscal. O argumento da insustentabilidade do sistema de seguridade como premissa de uma reforma tornava-se tentador também para permitir a apropriação de seus recursos para outros fins. Paradoxalmente, era o sistema previdenciário, então considerado deficitário, que financiaria os estímulos financeiros impostos pela estratégia de estabilização monetária.

Com a estabilização da moeda, a discussão sobre o déficit da previdência ganhou outros contornos. Quando a inflação era elevada, o valor real dos benefícios acabava sendo reduzido em decorrência da perda diária do poder de compra da moeda. Já o valor arrecadado com as contribuições era aplicado no sistema financeiro, com rentabilidade diária, e se tornava fonte de caixa e renda para o fundo público. Até mesmo o lapso de tempo entre o recebimento dos tributos e o pagamento dos benefícios importava para a política fiscal¹⁷⁶.

Além disso, a abertura econômica ocorrida na década de 1990 evidenciou a baixa produtividade das empresas nacionais, que antes não concorriam com produtos importados. Para IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p. 27), a necessidade de as empresas brasileiras concorrerem no mercado internacional fortaleceu o discurso que incluía os gastos sociais e a previdência em particular no conceito de “custo Brasil”, o qual deveria ser reduzido em prol da competitividade, vale dizer, de preços menores.

Os críticos do sistema apontavam três defeitos que causariam a insustentabilidade a longo prazo: o envelhecimento da população, a dependência das contribuições futuras para

¹⁷⁵ FERREIRA (2003, p. 17).

¹⁷⁶ JÚNIA ROBERTA GOUVEIA SAMPAIO (2007, p. 148).

pagamento dos benefícios de então e a tributação excessiva, que estimularia a sonegação por meio da informalidade. A adoção do regime de capitalização resolveria o problema, pois o benefício futuro seria atrelado às contribuições pretéritas, o que afastava qualquer hipótese de insolvência ou desequilíbrio orçamentário¹⁷⁷.

Nas palavras de ELI I. G. ANDRADE (2007, p. 126):

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

Isso, aliado ao interesse de ampliação dos mercados financeiros, abre flanco para ataques ao sistema de seguridade social. A proposta é a sua transformação em produto financeiro, com redução do espaço da previdência pública organizada sob o regime de repartição e atenta ao princípio da solidariedade. Advoga-se a adoção do regime de capitalização, transformando o risco em dívida financeira, a ser resgatada no futuro quando da aposentadoria ou na ocorrência de um evento danoso, tal como invalidez. Organizado na forma de fundos de pensão privados, o sistema previdenciário passa a ser mais um braço do capitalismo financeiro. O que antes era direito social se transforma em produto financeiro e volta a ser mercadoria, passível de aquisição no mercado¹⁷⁸. O ataque ao Estado de Bem-Estar social serve ainda ao objetivo de promover o rebaixamento de salários, necessário ao novo modelo após o esgotamento da matriz keynesiana de pleno

¹⁷⁷ “Dessa forma, em 1995 entrou em pauta a realização de uma reforma no sistema previdenciário brasileiro, como parte de um conjunto de reformas estruturais para controlar os gastos públicos no país. Optou-se, então, por resolver a questão pelo lado das despesas. Havia duas opções de reforma: uma mais radical, com a institucionalização de um regime de capitalização, a exemplo do que foi feito em outros países latino-americanos que passavam por problemas semelhantes; e outra, escolhida pelo governo brasileiro, com mudanças de algumas regras do sistema existente”, IPEA (2010, p.55). Há um contraponto interessante a esse discurso em CAMPOS e POCHMANN (2007).

¹⁷⁸ CHESNAIS (1999, p. 36).

emprego¹⁷⁹. Sem a proteção da seguridade, os trabalhadores permitem-se aceitar empregos com pior remuneração e submetem-se mais facilmente a relações contratuais precarizadas, sem direitos ou benefícios associados.

Pensando nos impactos do novo regime de acumulação financeirizado sobre a seguridade social brasileira, EVILASIO SALVADOR (2010, p. 368) mostra como a lógica do capital portador de juros tende a estender-se para os demais aspectos da vida social e das atividades econômicas. As propostas de reforma da previdência social visam aplicar na política social os modelos de financeirização do mercado de capitais, transformando os direitos sociais em mercadoria da forma “produto financeiro”. Monetizam-se as políticas sociais, com substituição dos serviços e equipamentos públicos por “bolsas”, meras transferências financeiras, que invariavelmente passam pelas instituições bancárias, transformando os destinatários dessas políticas em clientes bancários. Os beneficiários de planos de previdência privada tornam-se, involuntária e inconscientemente, acionistas, sócios investidores e beneficiários de rendas financeiras.

A rentabilidade do capital portador de juros é hoje tamanha, que mesmo as empresas produtivas têm convertido seus capitais variáveis em títulos financeiros. A rentabilidade de novos investimentos fica subordinada à taxa de juros, o que diminuía produção e o nível de emprego. Se este é reduzido, aumenta a necessidade de atuação das instituições de proteção social, ao mesmo tempo em que se reduzem as bases de financiamento da seguridade social, baseada em contribuições sobre a folha de pagamento e o faturamento das empresas¹⁸⁰.

Entre a previdência pública e a financeirização está situada a previdência privada, cujos elevados rendimentos nos períodos recentes só são explicáveis pelo favorecimento do capital portador de juros na política econômica e na apropriação dos orçamentos públicos. A maior parte de seus recursos está concentrada em poucos fundos, a maioria destes patrocinada por empresas públicas ou sociedades de economia mista em benefício de seus empregados. A dívida externa vinha sendo internalizada, com isenção de impostos. O percentual do PIB destinado ao pagamento de juros cresce a cada ano, o que diminui a disponibilidade de recursos orçamentários para a seguridade social. Como o investimento

¹⁷⁹ HARVEY (2014, p. 158).

¹⁸⁰ EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 365).

em títulos da dívida interna é isento de tributos, o sistema arrecadatário torna-se ainda mais regressivo, por deixar de taxar rendimentos dos mais ricos. Segundo dados da CVM apresentados por EVILÁSIO SALVADOR (2010, p.361), somente ínfima parcela da população brasileira detém algum tipo de aplicação financeira.

É normal na nossa história econômica recente a indexação dos ativos financeiros para evitar perdas inflacionárias. Isto salvou os bancos brasileiros das consequências do modelo hiperinflacionário, por facilitar a captação de recursos com a venda de ativos sem depreciação em relação à moeda. A criação de unidades de valor alternativas à moeda de curso forçado (p. ex. a OTN/ORTN ou a URV, velhas conhecidas da jurisprudência previdenciária) permitia e estimulava a compra de títulos governamentais. A partir da metade da década de 1990, após o Plano Real, a elevação da taxa de juros substitui a hiperinflação como fator de incentivo à aquisição de ativos financeiros.

É necessário lembrar, entretanto, como o faz MIGUEL BRUNO (2007), que a acumulação financeira no Brasil se baseia na dívida pública, sem ligação com atividades produtivas. As elevadas taxas de juros são financiadas pelo orçamento público, não pelo mercado de ações da bolsa de valores, que expressariam investimentos em produção e emprego. Se a participação da renda de juros do capital especulativo tem crescido, isso se dá à custa do capital produtivo.

Nesses contextos de baixo crescimento econômico, em que não há geração de empregos, enfraquece a ideia de solidariedade, conforme já apontado por ARION SAYÃO ROMITA (1999, p. 53).

O outro lado, como bem lembra GISELLE SOUZA DA SILVA (2012, p. 222), é a revalorização e incremento dos programas de assistência social. Incapaz e desprovido de interesse em garantir o pleno emprego, o Estado neoliberal precisa dar conta da pobreza, possibilitando àqueles excluídos das relações salariais que se tornem consumidores¹⁸¹.

¹⁸¹ Além disso, ao receberem transferências monetárias e não serviços públicos, tornam-se também clientes da rede bancária, a qual passa a ser remunerada por prestar esse serviço. A autora identifica, nos orçamentos federais brasileiros a partir de 2006, relevantes parcelas destinadas à remuneração dos agentes financeiros que fazem o pagamento dos programas sociais, assistenciais e da folha de pagamento de benefícios do INSS. Os interesses do capital financeiro ficam aí também evidenciados. V. GISELLE SOUZA DA SILVA (2012, p. 222),

Para a Previdência Social, o documento que sintetiza esse pensamento é o relatório do Banco Mundial denominado “Envelhecer sem crise”, que propunha o abandono dos sistemas de repartição fundado na solidariedade e sua substituição por sistemas de capitalização com quotas individuais financeirizadas. É o modelo conhecido por “três pilares”, em que a cobertura estatal é mínima, destinada aos miseráveis e voltada a assegurar um mínimo para subsistência. Haveria ainda uma previdência capitalizada obrigatória, e uma suplementar, opcional, para elevar a renda dos que assim o desejassem¹⁸².

2.3.8. Contraponto à crítica neoliberal

Respondendo a essas propostas, STIGLITZ e ORSZAG (1999) demonstram que também o sistema de capitalização é dependente da massa salarial e é afetado pelo desempenho geral da economia. Se no sistema de repartição é o contribuinte que financia o benefício previdenciário do aposentado, na capitalização é o pagador de juros. Dinheiro que sai da sociedade de alguma forma, pouco importando, economicamente, se o *nomen juris* é “contribuição previdenciária” ou “juro pela tomada de crédito”. Acrescente-se que a decisão sobre quem tributar é passível de decisão política, ao passo que a identidade ou escolha dos grupos que suportam os juros é algo avesso ao controle social, pois não somente o erário paga juros, também o fazendo o devedor de empréstimos privados.

A esterilização do capital potencialmente produtivo ajuda a explicar o baixo crescimento econômico do Brasil nas últimas décadas¹⁸³, o que produz impacto sobre o sistema previdenciário. Se o salário médio cai, passa a ser impossível manter o nível de vida do aposentado com base num sistema de repartição, a não ser que a massa salarial cresça proporcionalmente com adição de novos contribuintes. Isso poderia ser visto como argumento favorável ao sistema de capitalização, mas não é o que ocorre, pois, com o

¹⁸² EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 159-171).

¹⁸³ MIGUEL BRUNO (2007, p. 115).

regime de acumulação altamente financeirizado, os ganhos do capital também se reduzem sensivelmente, já que fica reduzida a participação do capital produtivo na economia¹⁸⁴.

Por outro lado, o baixo crescimento econômico e a pequena geração de empregos formais determinam que grandes contingentes populacionais estejam sempre à margem do sistema previdenciário. Desempregados e trabalhadores sem registro formal não gozam de proteção previdenciária; são destinatários de programas de assistência social. Mas, como não são tecnicamente contribuintes, a seguridade social suporta esses custos sem a correspondente fonte de receitas que se esperaria num contexto de expansão do emprego formal e da produtividade da economia¹⁸⁵.

É certo que há envelhecimento da população, resultado de melhora da expectativa de vida ao longo das últimas décadas. A população idosa tende a ser maior nos próximos anos, percentualmente, do que no passado. Entretanto, omite-se com frequência que também a população adulta crescerá proporcionalmente, aumentando a massa de contribuintes da previdência, pois a população economicamente ativa ocupará um percentual maior da população total. Haverá, ainda, redução do número de jovens e crianças, o que demandará menos dispêndio público e privado com a sua educação, desenvolvimento e criação. Esses fatores são frequentemente ignorados pelos defensores da reforma, mas constituem o que estudiosos chamam de “janela demográfica de oportunidades”, em que o sistema tem condições de se sustentar com folga e, a depender do crescimento do produto interno bruto, atuar como importante fator de distribuição de renda (ANDRADE, 2007, p. 129).

O debate político em torno da previdência brasileira foi acirrado, e culminou com a edição da Emenda Constitucional 20/1998 e com a edição de variada legislação infraconstitucional, que restringiu a concessão de benefícios e modificou as bases de financiamento da previdência. JÚNIA ROBERTA GOUVEIA SAMPAIO (2009, p.150) aponta que o período se caracteriza pelo aumento da carga tributária e pelo corte de gastos na área social. Em matéria previdenciária, restringiram-se as aposentadorias especiais, criou-se o fator previdenciário, houve aumento das bases de cálculo das contribuições sobre o faturamento e ampliou-se a incidência da contribuição sobre a folha de salários, que passou a abarcar quaisquer remunerações pagas ou creditadas aos trabalhadores.

¹⁸⁴ GENTIL (2007, p. 176).

¹⁸⁵ MIGUEL BRUNO (2007, p. 118).

2.3.9. Outros dilemas atuais da seguridade social brasileira e perspectivas diante de novas propostas de reforma

No regime de acumulação financeirizado, não há tanta necessidade de investimentos produtivos para reprodução do capital, pois a acumulação de riqueza pode dar-se exclusivamente na utilização de formas financeiras não produtivas. O capital portador de juros adquire, rapidamente, importância quantitativa e qualitativa superior àquele investido em atividades de produção de bens, mercadorias e serviços, dotados de maior risco e menor liquidez. As altas taxas de juros e a baixa produtividade da economia brasileira reforçam esse ciclo e fortalecem a financeirização do regime (MIGUEL BRUNO, 2007, p. 112), em detrimento da geração de emprego e renda, já que os investimentos atrelados aos títulos da dívida pública estão entre os mais rentáveis.

Assim sendo, atribuir à previdência social efeitos negativos sobre a poupança pública ou sobre a produtividade da economia não é sempre correto. A privatização ou a redução dos recursos a ela destinados, com estímulo à constituição de planos privados baseados em capitalização, não teriam, necessariamente, o efeito de promover aumento de poupança ou de investimento se, no regime atual de acumulação financeirizado, as maiores taxas de rentabilidade estiverem desconectadas das atividades produtivas. Num cenário assim os fundos de pensão investiriam em papéis financeiros, de forma a maximizar sua rentabilidade, e não em atividades de produção a médio e longo prazo, e eles próprios teriam suas entradas potencialmente reduzidas, pois vinculadas ou dependentes das remunerações dos participantes, que também são afetadas por um contexto de baixo crescimento econômico e de salários rebaixados.

Como bem lembram SILVA e MAHAR (1974, p. 141), os sistemas de previdência social não possuem impacto sobre a poupança interna nos países subdesenvolvidos. Devido ao baixo poder de compra dos salários, à regressividade do sistema tributário e aos baixos índices de produtividade das empresas, os custos do sistema decorrentes da tributação acabam por reduzir outras formas de poupança, principalmente a voluntária. Escasseiam os recursos, que seriam destinados à poupança privada, para financiar a previdência social. Aumenta-se a poupança pública em detrimento da voluntária, mas a poupança total permanece constante. Só haveria impacto sobre a poupança total se a contribuição

previdenciária reduzisse o lucro das empresas ou o consumo das famílias. Da mesma forma, maior gasto com benefícios apenas diminui a participação da previdência na poupança total, mas não necessariamente a reduz. Como o benefício pode atuar como complementação de renda familiar, torna possível um aumento da poupança espontânea total, caso esses adicionais não sejam destinados ao consumo.

Por outro lado, se decresce a importância, na economia, das atividades industriais fundadas no trabalho assalariado, também fica aberto o flanco para redução dos direitos sociais vinculados a essas relações. Conforme alerta COMPARATO (2000), os direitos trabalhistas e previdenciários no Brasil não foram produto de conquista das classes trabalhadoras, mas concessões do Estado acessórias ao processo de industrialização. A sua redução ou supressão fica facilitada quando agora convém aos interesses do capital o desmonte dessas instituições¹⁸⁶.

A análise de ESPING-ANDERSEN sobre os graus de desmercantilização dos sistemas de Bem-Estar Social limita-se aos países anglo-saxões e da Europa ocidental. O próprio autor alerta para o risco de generalizar suas observações para outros países. Mas, no caso brasileiro, utilizando os mesmos critérios, poderíamos afirmar o seguinte:

- O número de esquemas diferenciados de aposentadoria é elevado. Existem regimes próprios para os servidores civis e militares da União, Estados e Municípios. Há previdência complementar fechada, tanto para servidores públicos quanto para empregados de empresas privadas e estatais. Mesmo dentro do Regime Geral de Previdência Social - RGPS há diferenças quanto às aposentadorias urbanas e rurais, bem como é previsto o benefício de aposentadoria especial, inacessível senão para algumas categorias de trabalhadores. Ao mesmo tempo em que se extinguiu a aposentadoria especial para determinadas categorias profissionais (aeronautas, jornalistas), com a regulamentação da previdência privada, foram abertas as portas

¹⁸⁶ “Toda a proteção trabalhista e previdenciária, até agora existente, emanou dos Poderes Públicos, não foi uma conquista das massas carentes e desorganizadas. Por isso mesmo, o emasculamento do Estado nacional, pela ação conjugada do endividamento sem controle, das privatizações abusivas e da leviana desregulação da atividade empresarial, ameaça liquidar na raiz os poucos direitos sociais até agora reconhecidos. Não se esqueça que o direito do trabalho e a previdência social foram um simples complemento social à política de industrialização, encetada no País a partir de 1930. Com o desmonte do Estado industrial brasileiro, no quadro do capitalismo especulativo globalizante, não é de admirar que se esteja assistindo à rápida liquidação dessas instituições de proteção ao trabalhador”, COMPARATO (2000, p. 5).

para instituição de fundos de pensão específicos de categorias profissionais ou de empregados de determinadas empresas.

- O gasto com a previdência dos servidores públicos é elevado e o setor privado de previdência complementar tem crescido, o que diminui a participação do RGPS na despesa total com previdência. MATISJACIC, RIBEIRO e KAY (2007, p.282) informam que o Brasil gasta 2% do PIB com as aposentadorias do regime geral urbano, 0,6% em aposentadorias privadas, 1,8% com os regimes próprios e 1,6% com a aposentadoria rural por idade.
- Os benefícios de assistência social só são pagos aos comprovadamente miseráveis, com renda familiar *per capita* inferior à metade ou a um quarto o salário-mínimo¹⁸⁷, a depender do tipo de benefício ou programa. Alguns benefícios previdenciários só são pagos ao segurado de baixa renda, caso do auxílio-reclusão e salário-família.
- A razão entre o piso e o teto previdenciário vem diminuindo em razão da política de concessão de aumentos reais ao salário mínimo. Isso provoca tensão política junto aos sindicatos, que pressionam para aumento do teto de benefícios, o que já ocorreu em duas ocasiões, ambas por meio de emenda constitucional (Emendas Constitucionais 20/1998 e 45/2003).
- A saúde é universalizada desde 1988. A previdência depende de prévia contribuição e vínculo do segurado com o mercado formal de trabalho, salvo no caso dos trabalhadores rurais, os quais têm sua condição de segurado reconhecida somente com a comprovação do trabalho, sem necessidade de provar contribuição prévia.

Também por isso é notável o crescimento da saúde suplementar e da previdência privada. As deficiências do serviço público nas áreas típicas da seguridade social, somadas ao discurso de ineficiência e de baixa qualidade dos serviços, incentivam a busca de substitutos no mercado privado, transformando novamente a proteção social em mercadoria.

¹⁸⁷ No julgamento da Reclamação (RCL) 4374 o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional o parágrafo 3º do artigo 20 da Lei 8.742/1993, que previa como critério para a concessão de benefício a idosos ou deficientes a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo para caracterizar a situação de miserabilidade. Não se fixou, ainda, um novo critério, devendo o juiz recorrer às particularidades do caso concreto.

MARTINS e VAZ (2007, p. 193) referem que houve 12 milhões de novas contratações de planos de saúde privados no Brasil entre 2001 e 2007, o que representa um quarto do total de contratos vigentes naquele último ano, segundo dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS. No mesmo período, as adesões a planos de previdência complementar ou privada cresceram em torno de 20% ao ano, segundo dados da ABRAPP e da FENAPREV. Os autores atribuem esse crescimento acentuado à baixa qualidade dos serviços de saúde e ao discurso de falência, reforma e redução dos valores dos benefícios, no caso da previdência.

O sistema previdenciário brasileiro não acompanhou as mudanças nas relações sociais, familiares e do mercado de trabalho ocorridas ao longo do século XX. Desde o início, a legislação brasileira adotou um modelo tipificado e idealizado de relação trabalhista. O homem, pai de família, empregado da indústria, morador da zona urbana, recebedor de salário, vinculado por um contrato de trabalho de duração indeterminada. Fica nesse emprego por décadas até que a idade avançada reduza sua produtividade e ele necessite retirar-se, por meio da aposentadoria. Caso algum infortúnio lhe sobrevenha nesse percurso, será protegido pela previdência por meio de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e cobertura de acidentes de trabalho. O desemprego involuntário também é protegido, temporariamente, pelo pagamento de seguro-desemprego ou manutenção da qualidade de segurado, até que recupere o posto de trabalho, passando a empregado de outra empresa. Caso faleça, sua família tem assegurada a subsistência por meio de pensão¹⁸⁸.

O tempo para aposentadoria e a idade necessária são superiores para o homem em relação à mulher. Historicamente isso é justificado pela dupla jornada, e ainda hoje é mais difícil para as mulheres permanecerem no mercado de trabalho por trinta anos do que para

¹⁸⁸ “Estamos descrevendo o que se conhece como modelo continental ou bismarckiano, do qual a Alemanha do pós-guerra é o caso clássico. O trabalho assalariado é referido a padrão de emprego masculino que se inicia após a escolaridade e prossegue até a aposentadoria de maneira estável e com curtas interrupções. Os esquemas de seguridade social proporcionam reposição de salários para circunstâncias bem definidas, correspondentes aos riscos que tornam o trabalhador temporariamente incapaz de ganhar o salário ou encerram sua capacidade de fazê-lo por idade ou invalidez. O arranjo é viesado do ponto de vista de gênero, sendo implícito que o salário é ganho pelo male breadwinner, e que o trabalho feminino é atípico, temporário e suplementar do ponto de vista do sustento. O salário do chefe da família a sustenta, com necessidades adicionais do núcleo familiar atendidas por meio de transferências em dinheiro de acordo com fases da vida; quanto aos serviços de cuidado de crianças e idosos, estes são providos pela própria família, com Estado ausente do seu provimento (Palier 2010a).” KERSTENETZKY e KERSTENETZKY (2014).

os homens cumprirem seus trinta e cinco. Assim, apesar de os requisitos parecerem facilitados, na prática é mais difícil para as mulheres se aposentarem. Dado que confirma isso é pequena parcela de mulheres aposentadas por tempo de contribuição, ao passo que são maioria nas aposentadorias por idade, embora grande parte não o consiga fazer imediatamente quando completados sessenta anos. O salário médio das mulheres é menor, sua taxa de desemprego é maior e elas passam menos tempo nos vínculos de emprego¹⁸⁹.

Além disso, nosso sistema previdenciário nunca deu conta da economia informal, que abrange metade dos postos de trabalho. A inclusão dessa parcela expressiva da população é necessária para um efetivo sistema de bem-estar social, para reduzir as desigualdades e a concentração de renda. Por outro lado, o sistema previdenciário parece reforçar a estratificação social que separa os trabalhadores em categorias mais ou menos privilegiadas, o que reforça as desigualdades, prejudica a ideia de solidariedade e vincula direitos sociais a formas alheias à cidadania.

Por fim, a inversão demográfica, com o número de idosos crescendo, faz muitos temerem pelo equilíbrio e sustentabilidade do sistema a longo prazo. Haveria necessidade de reformas para que o orçamento previdenciário não agrave o déficit público. Isso merece debate específico.

Durante a redação deste trabalho, foram promulgadas leis que alteraram aspectos do sistema previdenciário, visando, segundo seus elaboradores, conter gastos e corrigir distorções. Permanece em discussão, ainda sem definição, a ideia de exigir-se idade mínima para aposentadoria por tempo de serviço. A proposta de extinguir o fator previdenciário foi vetada pela Presidenta da República.

A Lei Complementar 150/2015 regulou o contrato de trabalho doméstico. Em matéria previdenciária, estendeu às trabalhadoras domésticas¹⁹⁰ alguns direitos e benefícios antes restritos a outras categorias de segurado. Notável a previsão de benefícios acidentários, algo inédito no ordenamento brasileiro. Criou, ainda, o programa de arrecadação simplificada – SIMPLES Doméstico, que reúne todos os procedimentos arrecadatórios a cargo do empregador doméstico.

¹⁸⁹ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p.334).

¹⁹⁰ Conforme será referido no item próprio, optamos pelo termo no feminino, pois 93% são mulheres.

A Lei 13.135/2015 alterou a forma de cálculo do auxílio-doença, limitando o valor desse benefício à média das últimas doze remunerações do segurado. Criou hipóteses de pensão por morte temporárias, não mais vitalícias, em casos de pequeno tempo de contribuição do instituidor e dependendo da idade do beneficiário.

A Lei 13.183/2015 inseriu dispositivo na Lei 8.213/1991 que afasta a aplicação do fator previdenciário quando o segurado, no momento do requerimento, somados o tempo de contribuição e a idade, ultrapassar determinados números. A proposta surgiu no contexto da discussão política sobre o fim do fator previdenciário, antiga reivindicação das centrais sindicais.

2.4. Orçamento da Previdência e da Seguridade Social: disputa pelos recursos da previdência

Há uma indissociável conexão entre o direito financeiro e a intervenção do Estado para mudar a sociedade e dar efetividade aos direitos sociais, conforme bem anota HELENO TAVEIRA TORRES (2014, p. 176). É por meio do orçamento público que o Estado Social, componente do Estado Democrático de Direito, deve ser construído e concretizado, com a realização da justiça social e do aumento da riqueza nacional pelo trabalho e pela livre iniciativa. Para o autor, o orçamento reúne as duas formas de o Estado atuar para redistribuir renda: quanto às receitas, pela extrafiscalidade e tributação justa; quanto à despesa, pela função redistributiva de suas atividades e gastos.

O parágrafo 5º do art. 165 da Constituição prevê orçamento da seguridade social separado do orçamento fiscal, este referente aos fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta da União. Segundo EDUARDO FAGNANI (2007, p. 24), essa previsão do constituinte visava impedir uma prática corrente nas décadas precedentes:

o desvio de recursos da Previdência Social para outras finalidades. Nas suas palavras, “ao invés da política econômica financiar a política social, dava-se o inverso”¹⁹¹.

No mesmo sentido, JÚNIA ROBERTA GOUVEIA SAMPAIO (2007, p. 145) alerta que a seguridade social prevista na constituição tem como característica a submissão de seu orçamento ao Poder Legislativo, algo que não ocorria nos regimes constitucionais anteriores, em que o orçamento das autarquias não era instituído necessariamente por lei.

Apesar da previsão constitucional, nunca se elaborou um orçamento da seguridade social em separado. Nas propostas e leis orçamentárias promulgadas desde então, as despesas da seguridade estão misturadas às do orçamento fiscal, sem que haja uma separação clara das fontes de receita próprias e das transferências constitucionais obrigatórias, nem das despesas de custeio e dos gastos correntes com a manutenção da máquina administrativa. São ainda lançados como se fossem despesas ou programas da seguridade social determinados dispêndios a ela estranhos¹⁹².

2.4.1. Orçamento da Seguridade Social

A inexistência, até hoje, de um Orçamento específico para a Seguridade Social (OSS), conforme ditame constitucional, também é comumente identificado como decorrente da ideologia de enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social. Esse dispositivo jamais encontrou efetividade¹⁹³. Até o próprio nome da autarquia responsável pela gestão da previdência – Instituto Nacional do *Seguro* Social – reflete a ideologia do governo que encaminhou o projeto. Preferiu-se o termo “seguro”, figura privada que

¹⁹¹ No mesmo sentido LAVINAS e CAVALCANTI (2007, p. 260).

¹⁹² MARTINS e VAZ (2007, p. 191).

¹⁹³ RICARDO PIRES CALCIOLARI (2009, p. 136).

remete ao mercado e não abstrai a ideia de contratação de proteção de um risco precificado, em substituição à nomenclatura constitucional¹⁹⁴.

A redução dos direitos vinculados à seguridade social permitiria a desoneração e desvinculação de recursos orçamentários, que poderiam ser direcionados a outros fins, compensando-se a perda da rede de proteção social com a adoção de políticas de transferência direta de renda, sem caráter de direito social e mais baratas do que políticas universais, haja vista o elevado percentual do orçamento público destinado à previdência social, em comparação com os programas assistenciais.

Verificada a insuficiência de recursos no orçamento da seguridade social, o orçamento fiscal deve cobri-la, consoante defende JÚNIA ROBERTA GOUVEIA SAMPAIO (2007, p.137). A lógica brasileira, entretanto, tem sido o inverso, ao contrário do que se entende do texto constitucional, consagrador da efetividade dos direitos sociais. Uma das principais causas da crise da seguridade, segundo a autora, é a falta de vinculação de seus recursos, pois a mera queda de arrecadação pode ter causas variáveis independentes do ordenamento. A depressão econômica, os baixos salários e o desemprego explicam a queda na receita ocorrida nas últimas décadas, sem que se necessite recorrer a explicações baseadas na generosidade das normas previdenciárias ou no excessivo custo dos benefícios.

Já para DANIEL ZANETTI MARQUES CARNEIRO (2010, p.13), o ideal é que ambos os orçamentos permaneçam separados e autossuficientes, para que um não tenha de subsidiar o outro. Já para RICARDO PIRES CALCIOLARI (2009, p.136), é justamente a inefetividade do dispositivo constitucional que prevê um orçamento em separado para a seguridade social que permite o uso de recursos da seguridade para financiamento de programas que lhes são estranhos, confundindo-se os dois orçamentos, suas receitas e despesas.

Também devem ser consideradas receitas da seguridade social aquelas advindas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, do Programa de Integração Social - PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP. Aqui se mostra

¹⁹⁴ Para MATTIA PERSIANI (2008, p. 52) o uso da palavra “seguro” só se explica por razões históricas, tendo perdido toda a utilidade para compreensão das instituições da previdência social, pois a relação de seguro privado nada mais tem de aplicável ao direito previdenciário, agora fundado na seguridade social.

necessário questionar porque esses programas são usualmente pensados como se fossem excluídos do sistema previdenciário. Há legislações em separado e os órgãos governamentais que os administram não estão submetidos ao Ministério da Previdência. São financiados por contribuições em tudo semelhantes, incidentes sobre a folha de pagamento (FGTS), ou o faturamento (PIS), e a jurisprudência mais do que uma vez as enquadrrou dentre as contribuições sociais e à seguridade social. Ademais, essas prestações também servem para complementar renda e até para garanti-la em caso de desemprego – que a Constituição arrola dentre as proteções previdenciárias (art. 201, III)¹⁹⁵ – ou realização de outro risco social grave. MATISJACIC, RIBEIRO E KAY (2007, p. 155) ressaltam que internacionalmente esses benefícios são considerados parte do sistema previdenciário, mas que no debate brasileiro recebem outro tratamento.

Na história da previdência brasileira, foi comum a apropriação dos recursos previdenciários para outros fins. De início, os recursos eram utilizados em programas considerados essenciais ao desenvolvimento econômico do país, tais como a constituição de capital de empresas estatais e execução de obras públicas de grande vulto. Mais recentemente, em especial após a década de 1980, o motor da apropriação é a austeridade fiscal e a contenção dos gastos sociais. Utilizaram-se índices de reajuste abaixo da inflação para rebaixar os valores reais dos benefícios previdenciários. Após a estabilização da moeda, optou-se por desvincular percentual de receitas da seguridade social, permitindo-se sua utilização livre no orçamento. Os instrumentos jurídicos utilizados para tanto serão apresentados a seguir.

2.4.2. Instrumentos jurídicos de desvinculação das receitas do orçamento da seguridade social (DRU)

O regime democrático aperfeiçoou a forma de desviar recursos da seguridade social. Já em 1990 foi sancionada a n. Lei 8.018/1990, que permitia a apropriação de recursos do FAT pelo Tesouro Nacional. Em seguida, sucessivas emendas constitucionais estabeleceram a desvinculação de receitas da seguridade social, com a finalidade de utilização dos recursos pelo orçamento fiscal para atendimento de despesas outras que não

¹⁹⁵ MARTINS E VAZ (2007, p.202).

as originalmente previstas. São o caso do Fundo Social de Emergência (Emenda Constitucional 1/1994), do Fundo de Estabilização Fiscal (Emenda Constitucional 10/1996) e da Desvinculação das Receitas da União – DRU (Emenda Constitucional 68/2011), que instituíram um *crossover* entre os orçamentos constitucionais.

Para ANDRÉ DE MELO MODENESI (2005, p. 298), o Fundo Social de Emergência – FSE foi criado para promover um ajuste fiscal prévio à substituição da moeda pelo real. No Brasil, o orçamento era sócio da inflação, pois a receita pública era indexada e as despesas eram subestimadas na elaboração do orçamento. Nessa configuração, reduzir a inflação aumentaria o déficit público.

Para JÚNIA ROBERTA GOUVEIA SAMPAIO (2009, p. 152), o FSE tinha por objetivo a estabilização monetária, mas concentrava renda na União Federal, que não precisaria então repartir parcela considerável de suas receitas com os demais entes federativos. Para a autora, todos os instrumentos jurídicos de desvinculação de receitas da seguridade social são inconstitucionais, pois as contribuições à seguridade social visam efetivar os direitos sociais e têm a finalidade como seu elemento essencial, verdadeiro requisito de validade na ordem constitucional. A desvinculação enfraquece a concretização dos direitos sociais, a realização do Estado Social, a forma federativa e os direitos individuais dos contribuintes, pois, na visão da autora, só poderia haver custeio se houver benefício para alguém, em decorrência da regra da contrapartida e do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

A desvinculação permite o desvio de receitas e facilita ocultar isso na peça orçamentária. Os recursos desvinculados são lançados como receitas no Orçamento Fiscal, e não como despesa do Orçamento da Seguridade Social em favor da União. Se houver, ao contrário, transferência de recursos do tesouro para a seguridade, isso é contabilizado como “déficit”, pois, aparentemente, são recursos do orçamento geral da União utilizados para cobrir despesas da seguridade¹⁹⁶.

GENTIL (2007, p. 179) demonstra que a DRU, entre os anos de 2000 a 2006, retirou do orçamento da seguridade social uma parcela equivalente a todo o orçamento do Sistema Único de Saúde - SUS. Não existisse essa previsão de vinculação, o gasto com

¹⁹⁶ MARTINS e VAZ (2007, p. 196).

atenção à saúde teria sido dobrado, o que teria importante impacto social, já que o gasto total no Brasil é de 8% do Produto Interno Bruto - PIB, dos quais somente a metade (3,9%) vem do orçamento público, sendo o restante decorrente de gastos privados. Dobrar nosso investimento nessa área nos aproximaria dos Estados Unidos da América - EUA, país tido como titular de um sistema deficiente de saúde pública, mas que gasta, proporcionalmente, quase o dobro do orçamento brasileiro nessa área (6,7% do PIB)¹⁹⁷.

Assim, a inexistência de um orçamento próprio da seguridade social permite esconder que, ao contrário do correntemente afirmado, é esta que supre o orçamento fiscal, contribuindo também com a formação do superávit primário, pois eventuais aumentos de arrecadação não precisam ser gastos com saúde, previdência ou assistência¹⁹⁸.

2.4.3. Debate sobre o gasto público previdenciário

O volume de recursos do Regime Geral de Previdência Social – RGPS representa expressiva parcela do Produto Interno Bruto - PIB.

Dados oficiais indicam que o Brasil gastava, em 2004, 11% do PIB com a previdência, mas não especificam se esse percentual é somente referente ao RGPS ou se nele estão incluídos também os regimes próprios dos servidores das três esferas de governo¹⁹⁹, bem como os gastos privados. Esse tipo de confusão é comum e, talvez, proposital. Apresentam-se dados referentes aos gastos previdenciários sem especificar quais regimes estariam incluídos. Outras vezes são incluídas despesas de outros programas da seguridade social ou até a ela estranhos. Por exemplo, costuma-se incluir as despesas com o benefício de prestação continuada, da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS,

¹⁹⁷ MATISJACIC, RIBEIRO e KAY (2007, p. 159).

¹⁹⁸ MARTINS e VAZ (2007, p. 192 e 197).

¹⁹⁹ No documento apresentado em 2004, elaborado pelo Ministério da Fazenda - Secretaria de Política Econômica, denominado “Orçamento Social do Governo Federal 2001 – 2004”, apresenta-se o gasto do RGPS como sendo de 7,35% do PIB, contra 2,26% referentes ao Regime Jurídico Único dos servidores federais.

como “gasto do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS”, devido ao fato de esse benefício assistencial ser pago e operacionalizado por aquela autarquia.

A distorção é reforçada quando os números são apresentados como premissa para a conclusão de que seriam excessivos em comparação com outros países. Comumente são apresentados ao lado de algum percentual que indique a quantidade de idosos ou a proporção deles na população brasileira, como se a previdência fosse destinada unicamente a essa parcela da população, e não à cobertura de uma série de riscos sociais diversos da idade avançada, tais como desemprego, doença, invalidez, acidente de trabalho, proteção à maternidade e à família.

Há que se ter precisão terminológica²⁰⁰. O uso diuturno de termos como “aposentados do INSS”, “inativos” ou “idosos” para fazer referência aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, homogeneiza o que é heterogêneo, pois esconde os pensionistas e os afastados por incapacidade temporária em gozo de auxílio-doença. Essa confusão esconde que parcela relevante do gasto previdenciário se refere a benefícios de auxílio-doença e pensões por morte, que não se destinam a amparar a velhice.

O discurso da austeridade usualmente volta sua mira contra os gastos sociais, considerados por muitos como obstáculo a um ajuste fiscal consistente, ao lado dos sempre lembrados gastos com pessoal e das despesas com o custeio da máquina administrativa²⁰¹. Uma das críticas sempre recorrentes ao Estado de Bem-Estar e aos direitos sociais é o seu suposto custo elevado dentro do orçamento público²⁰².

Para GILBERTO BERCOVICI (2005, p. 65), a crise do Estado Social não se limita ao economicismo; não é uma crise financeira relacionada ao custo dos direitos sociais. É um sinal de esgotamento do “pacto social”, da forma como a sociedade pretende organizar-se e dos valores expressos pelas instituições. A crise do Estado brasileiro não se limita aos gastos públicos ou a um orçamento insuficiente. É uma crise de concepção do Estado, pois,

²⁰⁰ Conforme sempre repisou o professor Sérgio Marcos de Moraes Pitombo, eterno orientador.

²⁰¹ ALEM (2007, p. 229) e RICARDO PIRES CALCIOLARI (2009, p. 48)

²⁰² ORIONE G. CORREIA e CORREIA (2010, p. 37).

para este promover o desenvolvimento, tal como delineado na Constituição, deve ser ainda mais forte e capacitado do que o *welfare state* europeu.

RICARDO PIRES CALCIOLARI (2009, p.64), por sua vez, afirma que os direitos sociais não existem sem orçamento e finanças públicas, pois para a efetivação destes é necessária uma postura ativa do Estado. É usual reconhecer a existência de um princípio de “proibição de retrocesso” na matéria; como os direitos sociais são considerados direitos fundamentais, não são admissíveis interpretação ou modificação legislativa que os suprimam ou reduzam sua eficácia. Essa discussão, para o autor, seria ainda mais relevante na matéria previdenciária, em que a sucessão legislativa muitas vezes implica redução de benefícios e direitos.

No mesmo sentido é o pensamento de HELENO TAVEIRA TORRES (2014, p. 177). Os direitos sociais são fundamentais, protegidos pela cláusula de eternidade, nas palavras do autor, consubstanciada numa garantia material de proteção de retrocesso, ao lado da garantia formal de imutabilidade por meio de emenda constitucional (constituem “cláusulas pétreas”).

Assim, se o efeito ou o objetivo da redução dos gastos previdenciários for a redução ou a supressão de direitos, isso esbarra na vedação de retrocesso, tornando inconstitucional qualquer iniciativa nesse sentido. No mesmo sentido, MARTINS e VAZ (2007, p. 198) lembram que a Seguridade Social não foi concebida para ser superavitária, não havendo por que se investigar isso dentro do quadro constitucional e da ideia de Estado de Bem-Estar. Isso só é possível se a previdência social for isolada das demais funções, em razão do seu caráter contributivo.

Conforme anota EDUARDO FAGNANI (2007, p. 13), em janeiro de 2006 o Ministério da Previdência Social divulgou estudo em que, pela primeira vez, o resultado da previdência era calculado não somente em termos nominais, ou seja, subtraindo os gastos do INSS com o pagamento de benefícios do montante arrecadado com contribuições patronais e dos segurados. Nessa forma de cálculo, não se levam em conta as isenções fiscais ou a imunidade constitucional das entidades assistenciais²⁰³, nem a arrecadação de

²⁰³ As entidades privadas de assistência social são imunes, não recolhendo contribuições previdenciárias. Isso só se justifica se visualizarmos a seguridade social como um todo, em que as contribuições ditas “previdenciárias” têm, também, a possibilidade de financiar as ações da assistência social. Do contrário,

outras fontes de financiamento da seguridade social e a proveniente dos tributos que visam substituir a contribuição incidente sobre a folha de pagamento, tais como as recolhidas pelas empresas optantes do SIMPLES (Lei Complementar 123/2006) ou as incidentes sobre receita ou faturamento. A conclusão foi que o alardeado “déficit”, se incorporadas essas receitas reais ou fictas, remontaria a apenas R\$ 4 bilhões, contra os catastróficos R\$ 42 bilhões anuais obtidos com a sistemática anterior.

Para JÚNIA ROBERTA GOUVEIA SAMPAIO (2007, p. 149), a estratégia usualmente adotada para demonstrar que a previdência é deficitária consiste em apresentar, como receita, apenas as contribuições patronais e as descontadas dos segurados. Usualmente estas são confrontadas com o gasto total com todos os benefícios da seguridade social, inclusive aqueles que não seriam em tese financiados por essas contribuições, tais como os da previdência rural e os assistenciais. As demais receitas da seguridade social são apresentadas em separado, ao lado dos impostos gerais, como se nenhuma relação tivessem com a previdência. No mesmo sentido, DELGADO (2007, p. 299) aponta que o formato de elaboração dos orçamentos permite que se rotule de “déficit” qualquer gasto da seguridade social que não seja financiado pelas contribuições previdenciárias dos segurados ou dos empregadores.

As receitas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, por exemplo, jamais são lançadas como da seguridade social, embora se destinem à proteção ao trabalhador em momentos de desemprego, um dos objetivos da previdência social (art. 201, III da Constituição). Seus recursos são superavitários, servindo para financiar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (art. 239, §1º, da Constituição), os programas habitacionais, responsáveis pelo aquecimento da indústria da construção civil, a agricultura familiar e outras iniciativas governamentais²⁰⁴.

Outro dado frequentemente trazido à discussão refere-se ao aumento da despesa previdenciária em relação ao Produto Interno Bruto - PIB, que teria passado de 2,5% na

teríamos de admitir que a previdência financiaria a assistência, com o trabalhador urbano pagando para o socorro aos miseráveis em detrimento de sua própria previdência.

²⁰⁴ RICARDO PIRES CALCIOLARI (2009, p.105).

época da promulgação da Constituição para 7% em 2006. Os defensores da austeridade afirmam que tal índice não cessará de crescer caso não haja reforma que limite as despesas.

Entretanto, como bem anotam EDUARDO FAGNANI (2007, p. 20) e MATISJACIC, RIBEIRO e KAY (2007, p. 170), os dois percentuais não podem ser comparados, pois o sistema de seguridade social era outro antes da Constituição. Não havia proteção efetiva aos trabalhadores rurais, autônomos e domésticos. Não havia garantia de piso mínimo para os benefícios previdenciários. Além disso, omite-se o baixo crescimento do PIB no período, o que reduz o denominador da proporção, bem como a política de aumentos reais concedidos ao salário mínimo. Nenhum desses fatores é endógeno ao sistema previdenciário, e não podem ser ignorados a fim de lhe atribuir a responsabilidade por aumento percentual dos gastos, como se a previdência não parasse de demandar mais recursos indefinidamente em decorrência de alguma imaginada ou subentendida disfunção de normatização. O crescimento desses gastos é reflexo de decisões políticas, as quais devem ser explicitadas.

MATISJACIC, RIBEIRO e KAY (2007) trazem dados interessantes, que comparam os percentuais de gasto público com os diversos benefícios previdenciários com os de outros países, escolhidos dentre os mais desenvolvidos, aí incluídos os da Europa central, EUA, México e Coreia do Sul.

Alertam para a existência de vários mitos²⁰⁵, que ignoram as heterogeneidades dos pagamentos efetuados a título de previdência no Brasil, principalmente por parte daqueles que propõem reformas que reduzem direitos e benefícios. Sem o conhecimento da realidade em discussão, qualquer proposta de reforma será ineficiente e ineficaz do ponto de vista fiscal, mas com o grave defeito de reduzir a rede de proteção social, produzindo concentração de renda e aprofundamento da desigualdade. Segundo os autores, o gasto público tem que ser avaliado na medida de sua efetividade, superada a discussão ideológica, estéril e inútil sobre existência de déficit ou superávit.

No que tange às aposentadorias, é comum visualizar o gasto total, sem separação do que corresponde a aposentadoria “urbana” do Regime Geral de Previdência Social - RGPS,

²⁰⁵ No mesmo sentido, ALEM (2007, p. 233).

contributiva, e a aposentadorias rurais concedidas sem prévia contribuição suficiente. Para estas é um contrassenso procurar a existência de déficit, o qual é ínsito a essa política.

Também é comum incluir os gastos com as aposentadorias e pensões dos regimes próprios de previdência social, que não compartilham os recursos do INSS e se destinam a uma finalidade diversa das estabelecidas para o sistema constitucional de seguridade social. Ademais, é frequente ignorar-se que no Brasil, ao contrário da maioria dos países desenvolvidos, há grande disparidade de remunerações entre os funcionários públicos e os trabalhadores da iniciativa privada, o que torna muito mais caro o sistema previdenciário destinado aos servidores, baseado em aposentadorias integrais. É o mesmo pensamento de ESPING-ANDERSEN (1990, p. 81), para quem as aposentadorias dos servidores públicos pouco ou nada têm a ver com a seguridade social, mas muito mais com demarcação de *status* e concessão de privilégio a essa categoria de trabalhadores.

No mesmo sentido, GENTIL (2007, p. 179 e 182) afirma que é muito comum confundirem-se o RGPS e os regimes próprios, não só nas estatísticas, mas na própria elaboração e execução orçamentária. Lançando-se as despesas do regime próprio como parte do déficit do sistema de previdência, estar-se-ia transformando os trabalhadores da iniciativa privada em financiadores da previdência dos servidores públicos. Isto porque as contribuições por aqueles vertidas são usadas para o pagamento dos benefícios destes, que deveriam ser financiados pela contribuição própria e recursos do orçamento fiscal, já que a União é a empregadora e, portanto, devedora da contribuição respectiva, conforme o disposto na Lei 9.717/1998.

A comparação com os países desenvolvidos é desfavorável ao nosso sistema de proteção social, conforme sugere o senso comum. O sistema tributário brasileiro é mais regressivo e nossa seguridade social é menos eficaz na distribuição de renda. Além disso, o gasto brasileiro com benefícios – de toda ordem, não só os previdenciários – pagos pelo Estado atinge somente 13,7%, do PIB, ao passo que a média dos países da OCDE é de 21,3% da renda das famílias²⁰⁶.

Pelos dados trazidos por MATISJACIC, RIBEIRO e KAY (2007), o Brasil gasta 2% do PIB com as aposentadorias do regime geral (por tempo de contribuição, especial e

²⁰⁶ SILVEIRA (2008, p. 94).

por idade urbana), 0,6% em aposentadorias privadas, 1,8% com os regimes próprios e 1,6% com a aposentadoria por idade rural. Daí se vê que as propostas de reforma centradas nos critérios para concessão ou valores das aposentadorias por tempo de contribuição surtirão pouco ou nenhum efeito fiscal. O percentual total de gastos com aposentadorias (públicas e privadas) gira em torno de 6% do PIB, metade da média da Europa e sensivelmente inferior ao dos EUA (9,3%, sendo 5,5% do orçamento público e 3,8% das aposentadorias privadas).

Diferente é a situação da pensão por morte, em que o gasto total brasileiro atinge 3,2% do PIB, sendo 1,1% do RGPS, 0,1% de planos privados, 0,5% das pensões concedidas a trabalhadores rurais e expressivos 1,5% dos regimes próprios. Ou seja, quase gastamos mais com os familiares dos servidores públicos que com os de todos os demais trabalhadores.

Isso provavelmente expressa o descompasso entre nossa legislação e as transformações na estrutura familiar pelas quais passou a sociedade. O percentual de gastos total com pensões só é próximo do despendido por Portugal e Itália, havendo razões culturais, religiosas e sociológicas que permitem entender isso.

De uma família cristã tradicional, em que cabia ao homem o sustento exclusivo da casa, passamos a um modelo heterogêneo, com inserção consolidada da mulher no mercado de trabalho, assumindo variadas vezes o papel de principal provedora, senão a única em muitos casos. A legislação, entretanto, continua concedendo pensão em valor integral ao cônjuge sobrevivente, ainda informada pelo preconceito do “*male breadwinner*”²⁰⁷, o que na prática aumenta a renda familiar após o evento morte de um dos membros. A lei previdenciária presume a dependência econômica entre os cônjuges, igualando-os aos filhos menores, algo que a legislação civil já abandonou há muito, subordinando a prestação de alimentos à demonstração de necessidade²⁰⁸ de um e da possibilidade do outro.

O reduzido percentual de gastos da previdência privada com pensões por morte mostra que há uma baixa procura pelos planos familiares. Isso sugere que a previdência

²⁰⁷ LAVINAS e CAVALCANTI (2007, p. 296).

²⁰⁸ ALEM (2007, p. 236).

privada tem sido vista como opção de proteção individual, e não de sua família²⁰⁹, o que justificaria a reforma da legislação a respeito desse benefício também para o regime geral, ditada pelas transformações na economia familiar referidas.

MATISJACIC, KAY e RIBEIRO (2007, p. 282) consideram que as normas brasileiras sobre pensão por morte estão entre as mais benevolentes e generosas. Inexiste carência e o benefício é concedido em 100% do salário de contribuição do falecido. Até a promulgação da Lei 13.135/2015, a prestação era vitalícia e sua duração independia da idade do cônjuge beneficiário²¹⁰. Por isso, haveria necessidade de alteração dessas normas, que devem ser ajustadas às possibilidades do país e às novas configurações das famílias. A maioria dos países restringe a pensão ao companheiro sobrevivente que não disponha de meios ou capacidade para prover o próprio sustento com outras fontes de renda.

Já com a proteção no caso de doença ou invalidez, os gastos brasileiros giram em torno de 2% do PIB (mesmo percentual dos EUA), sendo 1% do RGPS, 0,1% para os trabalhadores rurais e 0,8% dos regimes próprios. Novamente, um valor muito abaixo da média da Europa. A Suécia chega a gastar 6,9%, havendo nesse percentual um expressivo gasto privado de quase 1%, sem paralelo no nosso país.

Entretanto, é necessário mencionar que os gastos com benefícios por incapacidade sofreram aumento desproporcional nos últimos anos, sem que tenha havido razões de saúde pública a explicar esse incremento²¹¹. Dados de 2005 mostram que a concessão de aposentadorias por invalidez já supera, para os trabalhadores urbanos, a de aposentadorias por idade ou por tempo de contribuição²¹². O benefício mais requerido e concedido é o auxílio-doença²¹³.

²⁰⁹ Para ULRICH BECK (2002, p. 97), uma das características das sociedades capitalistas ocidentais é a substituição da família como núcleo das relações sociais. O individualismo crescente deslocou o destinatário das proteções sociais, que agora visam o indivíduo. O próprio conceito de família vem sendo revisto para abarcar situações diversas da imagem clássica de um casal formado por um homem e uma mulher cercados de filhos.

²¹⁰ Os autores escreveram antes das alterações da Lei 13.135/2015.

²¹¹ MATISJACIC, KAY e RIBEIRO (2007, p. 281)

²¹² CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 325).

²¹³ DELGADO (2007, p. 303).

Para DELGADO (2007, p. 303), isso é efeito da inclusão de quase quinze milhões de trabalhadores no período. Cresceu a taxa de formalização do trabalho dentre os empregados de microempresas, empregados domésticos e trabalhadores autônomos²¹⁴. A maioria ocupa as faixas salariais mais pobres, recebendo remunerações inferiores a três salários mínimos. Houve aumento da população segurada e de sua expectativa de vida, mas as condições de vida continuam precárias se comparadas às dos segurados com melhor remuneração.

Nessa camada social, os riscos laborais são elevados e expressivos. Isso, somado à ineficiência dos serviços públicos de saúde e à dificuldade de acesso à saúde privada ou suplementar, torna natural que esses trabalhadores tenham uma taxa de adoecimento maior e uma taxa de recuperação da saúde menor. Também é de se considerar que sofram mais acidentes de trabalho, devido à forma de exploração de sua mão de obra (excessos de jornada, reduzidos períodos de descanso e intervalos para alimentação), ao alto risco de suas atividades, às deficiências de treinamento e ao descaso de seus empregadores com normas de segurança e equipamentos de proteção²¹⁵.

Para CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 319), isso também se deve às reformas que alteraram as regras da aposentadoria por tempo de contribuição, tornando sua concessão mais rigorosa. Com isso, muitos trabalhadores têm de recorrer ao auxílio-doença como substitutivo desse benefício. Já incapacitados de trabalhar, em razão de saúde debilitada, não conseguem nova colocação no mercado de trabalho nem outra fonte de sustento, em face da inexistência de proteção efetiva ao desemprego.

Relacionado aos gastos com auxílio-doença está o dispêndio com a saúde, também componente do sistema de seguridade social. O gasto total no Brasil é de 8% do PIB, dos quais somente a metade (3,9%) vêm do orçamento público. Em nosso país os serviços privados e planos suplementares encontraram mercado fértil. Se o número total é comparável ao despendido pelos europeus, lá o gasto privado é quase nulo, havendo, portanto, o dobro de investimento público em atenção à saúde. Surpreendentemente, os EUA, tidos como país em que o sistema público seria deficiente, gastam 12,5% do PIB, a

²¹⁴ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 318).

²¹⁵ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 324).

maioria do orçamento público (6,7%), o que é, por si, quase o dobro do brasileiro, percentualmente.

Quanto ao seguro-desemprego, o Brasil gasta percentual do PIB sensivelmente inferior ao de outros países, apesar de ter índices de desemprego superiores. Utilizamos apenas 0,6% do PIB para pagamento desse benefício. Isso está relacionado com a dificuldade de obtenção do benefício em face da informalidade dos vínculos de emprego, dos requisitos rigorosos para sua obtenção e sua baixa duração, além da alta rotatividade que impera no mercado de trabalho.

Conclui-se, em relação ao pagamento de benefícios, que o gasto governamental no Brasil com a previdência social está longe de discrepar dos padrões internacionais. Não há urgência ou catástrofe iminente no que se refere à austeridade. Cumpre investigar se, do ponto de vista do custeio, não há espaço para ampliação das bases contributivas e melhoria da estrutura de financiamento, com arrecadação mais eficiente e com melhores resultados extrafiscais.

Aqui, também, é necessário cuidado ao comparar os dados brasileiros com o de outros países. O regime de acumulação não é igual, sendo diferentes as estruturas do mercado de trabalho, os níveis salariais, os graus de formalização da economia, a intensidade no uso de mão de obra e a rede de proteção social além da previdenciária, dentre outros fatores que contribuem para maior ou menor necessidade de financiamento do sistema. Nossos trabalhadores possuem menor escolaridade e piores condições de saúde, habitação e transporte público em relação aos europeus, razão pela qual necessitam mais da previdência.

2.4.4. Reajuste e manutenção do valor real dos benefícios no ordenamento jurídico

A Constituição hoje consagra a regra que exige manutenção do valor real dos benefícios previdenciários, ou seja, preservação do seu poder de compra (art. 201, § 4º). Não teria cabimento que o Estado concedesse uma renda que visa substituir o salário e que esta pudesse, por força da inflação, ser reduzida aquém do necessário para manutenção da subsistência do trabalhador.

Nem sempre foi assim, entretanto. Na história da legislação previdenciária brasileira, em variados momentos optou-se pela concessão de reajustes muito abaixo da inflação. Essa prática, se reiterada no tempo, tem o efeito de reduzir drasticamente o poder de compra dos benefícios e, conseqüentemente, reduzir a eficácia da proteção previdenciária.

Desde 1973, o reajuste dos benefícios previdenciários era atrelado à política salarial, incidindo sobre os pagamentos devidos pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INPS os mesmos índices de atualização do salário mínimo, por força do disposto no art. 67 e parágrafos da Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS, com a redação dada pela Lei 5.890/1973. O art. 44 do Decreto-Lei 2.064 atrelou os reajustes não mais ao salário mínimo, mas à evolução da folha de salários de contribuição. Após essa medição, o Presidente da República fixaria o índice de reajuste aplicável, ouvido o Conselho Atuarial do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Seguiram-se normas variadas sobre o tema, havendo vários decretos-lei que revogaram ou restabeleceram a vinculação ao salário-mínimo nos anos seguintes. Em 1986, o então deputado federal Paulo Zarzur apresentou o Projeto de Lei 8.196, que propunha um texto muito parecido com o que viria a ser, posteriormente, dispositivo do ADCT: “os valores dos benefícios do INPS, em manutenção, serão revistos, a fim de que voltem a corresponder ao que representavam em relação ao salário mínimo, quando concedidos”.

Quando entrou em vigor a atual Constituição, assim determinava o art. 58 do ADCT: “Os benefícios de prestação continuada, mantidos pela previdência social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em número de salários mínimos, que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios referidos no artigo seguinte”²¹⁶.

²¹⁶ Ainda hoje há aposentados que se consideram prejudicados pela supressão da vinculação do valor do benefício ao número de salários-mínimos. Parece que essa regra adentrou o inconsciente coletivo, sendo usual reclamações no sentido de que a pessoa se aposentou recebendo “x” salários-mínimos e que agora só recebe “y”, ignorando tanto a história do achatamento do piso quanto a recente política de concessão de aumentos reais.

Assim, até a entrada em vigor dos planos de custeio e benefício, os benefícios previdenciários foram atrelados ao salário mínimo. O impacto financeiro foi significativo, pois o artigo, além de estabelecer critério de reajuste, determinou o recálculo de todos os benefícios, para que voltassem a corresponder ao número de salários mínimos quando da sua concessão. Na prática, determinou a aplicação retroativa de todos os reajustes concedidos ao salário-mínimo e não repassados aos benefícios previdenciários desde a alteração legislativa em 1983, acima referida.

O plano de benefícios foi instituído pela Lei 8.213/1991, que escolheu o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC como índice para reajuste dos benefícios previdenciários. Esse índice foi posteriormente substituído pelo Índice de Reajuste do Salário Mínimo - IRSM. Embora previstos em artigos diferentes, os reajustes do salário-mínimo e dos benefícios previdenciários ocorriam nas mesmas datas, aplicáveis os mesmos índices. Após a conversão para a Unidade Real de Valor - URV, a cada ano a legislação estabeleceu um índice de reajuste diferente. Entre 1995 e 1997, os reajustes dos benefícios previdenciários foram iguais ou superiores aos concedidos ao salário mínimo. Houve reajustes pelo INPC, IRSM, IPC-r e IGP-DI, havendo ocasiões em que o percentual aplicado não foi atrelado a ou decorrente de nenhum índice de inflação conhecido ou calculado²¹⁷.

Atualmente vigora o art. 41-A da Lei 8.213/1991, com redação dada pela Lei 11.430/2006, que vincula os reajustes dos benefícios previdenciários ao INPC. O salário mínimo, entretanto, é regulado pela Lei. 12.382/2011, que acresce ao INPC um percentual de ganho real, calculado com base no crescimento do PIB. Assim sendo, o reajuste dos benefícios superiores ao mínimo será sempre inferior ao do piso, o que tende a aproximar os extremos dos valores pagos pela Previdência Social. A tendência é que, em médio prazo, a maioria dos benefícios previdenciários seja paga em valores próximos ao mínimo.

2.4.5. Uso financeiro dos índices de correção monetária aplicáveis aos benefícios

²¹⁷ Para um histórico detalhado dessa legislação, com a indicação dos diplomas e índices de correção de cada ano, ver MARCOS ORIONE G. CORREIA (2007, p. 92-97).

A prática de tentar conter o gasto previdenciário com o reajuste dos benefícios em índices abaixo da inflação foi disseminada na década de 1980 e não cessou. A redemocratização, a promulgação da Constituição e a estabilização da moeda não eliminaram essa prática da política econômica.

Não havia, até a promulgação da Constituição, norma jurídica que garantisse a preservação do valor real dos benefícios²¹⁸. Isso, somado à possibilidade de pagamento de benefícios em valor inferior ao mínimo, provocou sensível perda do poder de compra dos beneficiários e aposentados que tiveram benefícios concedidos e mantidos nesse período²¹⁹.

Para FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM (2008, p. 69), a reposição apenas parcial da inflação foi usada como forma de reduzir o valor dos benefícios e, consequentemente, a despesa previdenciária total. Essa prática histórica justificaria, por si, a enunciação da regra de irredutibilidade e da manutenção do valor real dos benefícios no texto constitucional.

Segundo aponta FABRÍCIO A. OLIVEIRA (1995: 141), a escolha do índice de reajuste dos benefícios previdenciários como instrumento – ainda que disfarçado – de política econômica foi inaugurado pelo Decreto-Lei 2.064, editado em 1983, final do Governo Figueiredo, num contexto de sucessivos apelos do governo ditatorial ao Fundo Monetário Internacional – FMI. O decreto alterava a política salarial, instituindo reajustes inferiores à inflação e vinculava o reajuste dos aposentados à evolução da arrecadação, então decrescente, em razão da recessão experimentada pela economia e do desemprego crescente e aumento da economia informal.

A intenção do governo ditatorial era conter o déficit público, ponto central assumido como compromisso perante o FMI nas negociações iniciadas em 1982²²⁰. Nos períodos de crise econômica aumentam os gastos previdenciários, pois crescem o desemprego e a necessidade de substitutos para o salário.

²¹⁸ Hoje é o art. 201, § 4º da Constituição.

²¹⁹ SIMONE B. FORTES (2005, p. 35).

²²⁰ FABRÍCIO A. OLIVEIRA (1995, p. 130).

Se a recessão reduz a atividade econômica, e consequentemente a arrecadação tributária baseada em transações mercantis, o desemprego reduz a massa salarial total sobre a qual incidem as contribuições previdenciárias. Na década de 1980 experimentávamos, ainda, um crescimento da economia informal ou, conforme linguagem da época, economia “subterrânea”²²¹, sem contabilidade oficial, com operações efetuadas preponderantemente em dinheiro e, portanto, avessas à tributação e não contributivas para a Previdência Social. A conjuntura impunha maior gasto previdenciário, mas houve redução da arrecadação. Ao contrário dos períodos de superávit, quando o orçamento fiscal se apropriou dos excedentes de arrecadação previdenciária, a disciplina legal naquele momento foi engendrada para repassar aos aposentados e beneficiários o ônus das perdas de receita.

Com a promulgação da Constituição e a instituição da regra de preservação do valor real dos benefícios, a manipulação dos índices de correção monetária deixou de ser lícita para os reajustes. Ainda é possível, entretanto, visualizar seu impacto nos valores dos benefícios, quando da sua concessão e cálculo do valor inicial. Houve variados momentos em que os índices de correção monetária foram manipulados ou suprimidos, o que afetou a correção dos salários de contribuição efetuada quando do cálculo de concessão dos benefícios.

2.4.6. Índices de Correção monetária e Renda Mensal Inicial dos benefícios

A renda mensal inicial de um benefício previdenciário (RMI) é dada após um cálculo matemático relativamente complexo, em que se apura a média dos salários de contribuição do trabalhador. Atualmente essa média utiliza como numeradores os 80% maiores salários do histórico contributivo do segurado. Antes da reforma trazida pela Lei 9.876/1999, apuravam-se somente trinta e seis salários, durante um período máximo de quatro anos. Assim, o pagamento do benefício tendia a equiparar-se ao dos salários no período imediatamente anterior à sua concessão. Hoje, o valor do benefício reflete o histórico contributivo do segurado, com todas as distorções que isso pode causar.

²²¹ FABRÍCIO A. OLIVEIRA (1995, p. 158)

De início, é possível imaginar que, para a maioria dos segurados, o salário de benefício representa um valor maior ou igual à renda auferida anteriormente. Como há pouca mobilidade social e a maioria dos trabalhadores recebe baixos salários, estes tendem a receber remunerações próximas ao salário mínimo e acabam por se aposentar com valores próximos ao piso. Poucos são os que têm, em seu histórico contributivo, grandes variações de renda. Por outro lado, as remunerações decrescem com a idade, sendo usual que os salários na velhice sejam menores do que os auferidos no auge da capacidade de trabalho na juventude. O mesmo raciocínio vale para o benefício de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, quando decorrentes de doenças degenerativas ou que evoluem com a piora definitiva. Até que haja incapacidade total para o trabalho, o segurado enfrenta períodos de dificuldades de saúde em que sua remuneração será mais dificultada. Começa a, doente, trabalhar e ganhar cada vez menos. Portanto, nos meses que antecedem a concessão do benefício, os valores estão abaixo do usual na história do indivíduo. Em sendo aquele baseado na média, os valores de renda pagos significam um acréscimo em relação à renda imediatamente anterior.

Os salários de contribuição não são simplesmente somados. Cada um deles é atualizado pelos índices inflacionários aplicáveis, em obediência a preceito constitucional (art. 201, § 3º). Isso traz um efeito pouco explorado pela dogmática previdenciária. Como, historicamente, os índices de reajuste do salário-mínimo superam os índices inflacionários, a atualização dos salários de contribuição equivalentes ao piso nacional será feita em percentuais menores dos que os aplicáveis aos trabalhadores da ativa remunerados com o mínimo, o que tende a reduzir a média de salários. Isso pouco efeito tem para os trabalhadores com histórico de salários de baixo desvio padrão, ou seja, com poucas remunerações acima do mínimo. Entretanto, tende a influir no cálculo quando há poucos períodos de remuneração mais elevada, reduzindo a média global e, em consequência, o salário de benefício. Assim sendo, trabalhadores que tenham experimentado períodos de ascensão social com remunerações mais elevadas são prejudicados no momento de cálculo do benefício, pois voltam a receber renda próxima à do salário mínimo.

É comum na história judiciária brasileira o ajuizamento em massa de ações de revisão dos valores dos benefícios, baseadas em teses jurídicas as mais variadas. Geralmente há contestação dos índices aplicáveis à atualização dos salários de contribuição, bem como da sistemática de cálculo do salário de benefício, confrontada com

os mandamentos constitucionais. Desde a vigência da atual Constituição, nenhuma alteração da legislação previdenciária atinente ao cálculo dos benefícios escapou ilesa de intensa judicialização, seja com a proliferação de ações individuais, seja com o ajuizamento de ações coletivas por parte do Ministério Público, associações e sindicatos.

Só há interesse jurídico, no que tange aos índices de atualização inflacionária²²², se estes forem inferiores aos percentuais aplicados no reajuste dos salários da ativa. Isso ocorre em dois casos²²³. Primeiro, quando há supressão de índice inflacionário, ou seja, a adoção de índice oficial que não reflete a inflação real, o que pode até decorrer de uma decisão governamental explícita, tal como ocorreu em todos os assim chamados “planos econômicos” nas décadas de 1980 e 1990²²⁴. Nesse caso, proceder à revisão judicial do índice inflacionário oficial significaria uma derrogação da política econômica estabelecida pelo Poder Executivo. Segundo, quando a categoria profissional à qual filiado o segurado obtém reajuste (na chamada data-base) superior à média das demais categorias ou à inflação oficial do período, algo cada vez mais raro em face do enfraquecimento político dos sindicatos.

2.4.7. A conversão dos valores dos benefícios no Plano Real (URV e IRSM)

Exemplo de utilização de índice de correção monetária como instrumento de política econômica é o da conversão dos benefícios previdenciários da forma como determinada pelo Plano Real, um dos casos de maior repercussão e impacto de uma

²²² Aqui merece menção a discussão, no direito brasileiro, que diferencia “índice de correção monetária” de “indexador” ou “índice de atualização monetária”. O primeiro expressa a perda de poder de compra da moeda ou o aumento do custo de vida. O segundo é utilizado, historicamente, para remuneração de determinado padrão obrigacional, o que acaba por substituir a moeda como padrão de valor. A expressão corrente na jurisprudência é “moeda de conta”, o que expressa a função da moeda como reserva de valor e não como meio de pagamento. Veja-se, a propósito, o acórdão do STF na ADI 493, em que se decidiu que a TR não é índice de correção monetária, mas indexador, e que, portanto, não poderia ser utilizado para reajuste de prestações de contratos já em vigor, antes atrelados aos reajustes do salário mínimo, sem afetar direitos adquiridos. Sobre o assunto, v. tb. GUSTAVO FRANCO (1995, p. 11).

²²³ EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 283).

²²⁴ Há, por exemplo, polêmica jurisprudencial sobre quais seriam os índices corretos de inflação nos meses de janeiro de 1989 (plano Bresser), março de 1990 (plano Collor) e fevereiro de 1991 (plano Collor 2). V., a respeito, GILBERTO MELO (s/data).

decisão da política econômica sobre o direito previdenciário. A questão ganhou contornos ainda mais interessantes devido ao tratamento jurídico dado ao caso pela jurisprudência.

O que ocorreu foi a supressão de 39,67% do índice de inflação aplicável ao salário-mínimo (Índice de Reajuste do Salário Mínimo - IRSM) em fevereiro de 1994, revisão que gerou o ajuizamento de um sem-número de ações individuais na Justiça Federal e nos Juizados Especiais Federais. Quase dez anos depois a questão foi objeto da Medida Provisória n. 201/2004, que reconheceu o direito dos segurados à reposição daquele índice, mas determinou o pagamento apenas parcial dos valores em atraso.

Curioso que o Poder Judiciário não tenha interferido em aspecto essencial daquele plano econômico, que foi a conversão de salários e benefícios previdenciários em Unidade Real de Valor - URV. Consideraram-se jurídicas e constitucionais as disposições da Medida Provisória 434/1994 tanto a Justiça do Trabalho, em relação aos primeiros (art. 18), quanto a Justiça Federal, em relação aos segundos (art. 19), decisões confirmadas posteriormente pelos tribunais superiores. A conversão operou-se pela média dos valores no quadrimestre anterior, o que não resolvia o problema de saber qual fora a inflação em fevereiro de 1994, último mês antes da adoção do padrão URV.

Como a conversão em URV ocorreu em 28/02, conforme o art. 21 da Lei 8.880/1994²²⁵, na prática houve desconsideração da correção devida no mês de fevereiro de 1994, como se houvesse inflação zero. Esse foi o procedimento objeto de impugnação judicial posterior, para os benefícios concedidos já em reais, mas cujo valor inicial foi calculado tendo por base salários de contribuição expressos na moeda suprimida.

A URV foi a forma encontrada pelos idealizadores do Plano Real de suprimir todos os indexadores então existentes, substituindo e unificando as unidades de atualização monetária em preparação à emissão de uma nova moeda, nela baseada. O cruzeiro real não foi extinto com a entrada em vigor da URV; esta era uma expressão de uma determinada

²²⁵ Art. 21. Nos benefícios concedidos com base na Lei 8.213, de 1991, com data de início a partir de 1º de março de 1994, o salário-de-benefício será calculado nos termos do art. 29 da referida lei, tomando-se os salários-de-contribuição expressos em URV.

§1º Para os fins do disposto neste artigo, os salários-de-contribuição referentes às competências anteriores a março de 1994 serão corrigidos até o mês de fevereiro de 1994, pelos índices previstos no art. 31 da Lei nº 8.213, de 1991, com as alterações da Lei nº 8.542, de 1992, e convertidos em URV, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV no dia 28 de fevereiro de 1994. (Lei 8.880/94) (g.n.)

quantidade de cruzeiros reais, até que houvesse a primeira emissão em reais. Tanto que o art. 8º da Lei 8.880/1994 proibiu a expressão de preços e outras obrigações somente em URV, sendo obrigatório acompanhar a expressão em cruzeiros reais.

Um dos formuladores do Plano Real²²⁶, ao distinguir as várias funções da moeda, atribuiu à URV uma delas, a de referência de valor, preparação para que o real, posteriormente, utilizando-se dos valores nela expressos, pudesse funcionar plenamente como moeda, quando fosse possível utilizá-lo como meio de pagamento e reserva de valor.

Os preços em geral não foram, então, ainda convertidos para a nova unidade de indexação, podendo apenas facultativamente ser expressos em URV. Mas os salários e benefícios previdenciários foram transformados de imediato, devido ao disposto no art. 21 da Lei. 8.880/1994. A sistemática era fixada na Lei 8.700/1993, que estabelecia reajustes quadrimestrais com base no IRSM, havendo incidência mensal de uma assim chamada “antecipação” do que extrapolasse o percentual de 10% no mês anterior. Na prática, havia reajuste mensal, 10% inferior à inflação do mês anterior, o que era compensado no reajuste quadrimestral.

Como os benefícios previdenciários foram reajustados pelo índice completo do quadrimestre em janeiro de 1994, e a conversão para URV ocorreu no último dia de fevereiro, não houve aplicação da inflação desse mês ao valor nominal. A Lei 8.880/1994 determinava, ainda, que a conversão para URV ocorreria pela média dos últimos quatro meses, utilizando-se, portanto, como numeradores, os valores de dezembro e novembro, os quais ainda não haviam sofrido reajustamento pleno pelo IRSM.

Essa sistemática foi contestada pelos sindicatos e segurados. As pressões políticas de trabalhadores e servidores públicos acrescentaram ao texto original da Medida Provisória os dispositivos que se tornariam os artigos 27 e 28 da Lei 8.880, que criaram uma espécie de mecanismo de reposição de eventual perda ocorrida na conversão em URV, a ser verificada na data-base da categoria. Para os benefícios previdenciários, entretanto, não houve previsão análoga²²⁷.

²²⁶ GUSTAVO FRANCO (1995, p. 8).

²²⁷ O reajuste dos benefícios previdenciários em 1995 foi de 42,86%, superior à inflação medida pelo IPCA e pelo INPC (16,5%), o que, de certa forma, fez com que os valores recuperassem quaisquer perdas quando da

O Supremo Tribunal Federal - STF julgou a questão no Recurso Extraordinário 313.382/SC, rel. Min. Maurício Correa. O voto vencedor analisa a questão sob o ponto de vista do direito adquirido, afirmando que este inexistia antes de implementadas as condições de exercício. Assim, no último dia de fevereiro os segurados ainda não haviam adquirido o direito ao reajuste pela inflação já ocorrida, o que só viria a acontecer no dia do pagamento. Como este ocorreu já em URV, não havia inconstitucionalidade em adotar o valor nominal expresso em cruzeiros reais. O voto não aprecia a questão sob o ponto de vista da preservação real dos valores dos benefícios e ignora o fato de o cruzeiro real permanecer como meio de pagamento, sendo a URV somente uma reserva de valor, e não meio de extinção de obrigações.

O voto do Min. Ilmar Galvão acompanha o relator, embora tangencie a argumentação de violação da garantia de manutenção do valor real. Entende que esta não impõe a adoção de determinado índice, e se a legislação infraconstitucional determinava o reajuste mensal apenas da “parcela que exceder 10%”, estaria atendido o comando constitucional.

Assim decidindo, o STF manteve incólume um importante instrumento da política econômica do Plano Real, que foi a sistemática de conversão dos salários e benefícios previdenciários para URV e, posteriormente, para real. Ocorre que, de fato, a jurisprudência entendeu que houve prejuízo na supressão de inflação referente ao mês de fevereiro de 1994, tanto que, nos benefícios concedidos já em URV ou em real, determina aplicação do percentual de 39,67%, correspondente à variação do IRSM daquele mês, então não repassado aos benefícios em manutenção, mas considerado devido na atualização dos salários para fins de cálculo da renda mensal inicial.

Isso porque o Superior Tribunal de Justiça - STJ decidiu, no Recurso Especial 163.754/SP, Rel. Min. Gilson Dipp, que, na atualização dos salários de contribuição expressos em cruzeiros reais, deve-se aplicar o IRSM de fevereiro de 1994 antes da conversão em URV em 01/03/1994. Assim sendo, os benefícios previdenciários em manutenção foram convertidos para URV em 28/02, mas os salários de contribuição só o

conversão em URV. Nos dois anos seguintes, entretanto, as recomposições foram inferiores à inflação medida por esses mesmos índices, embora superassem o IGP-Di. Essa disparidade de índices inflacionários gerou várias teses jurídicas submetidas ao Poder Judiciário, em que os segurados tentavam afastar índice legalmente estabelecido, elegendo outro de preferência.

devem ser em 01/03, após aplicação integral do índice de correção de fevereiro. Os salários de contribuição devem ser corrigidos “mês a mês”, enquanto os benefícios em manutenção não, podendo ser corrigidos com maior periodicidade. Na época, quadrimestralmente.

Quando da adoção do Plano Real, a redação vigente dos parágrafos do art. 201 da Constituição era a seguinte: “§ 2º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.”, e “§ 3º Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício serão corrigidos monetariamente”. Ainda vigorava a redação original do art. 202, que era mais explícita em vincular ambas as noções:

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos 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: (grifos nossos).

É como se a aplicação da lei considerasse que a inflação de fevereiro de 1994 era uma para fins do § 2º, e outra para os fins do § 3º. A “correção monetária” poderia utilizar índice diverso do “reajuste para preservar o valor real”, e este pode dar-se em percentual matematicamente menor, desde que decorrente de lei, como se se tratassem de expressões diferentes.

Isso, entretanto, pouco impacto teve sobre a política econômica e fiscal escolhida pelos mentores do Plano Real. Ao contrário do reajuste dos benefícios em manutenção, em que qualquer ponto percentual afetaria de imediato o pagamento de dezenas de milhões de segurados, a discussão sobre o IRSM no salário de contribuição só afetaria os benefícios ainda não concedidos. Como o cálculo era realizado pela média dos últimos 36 salários de contribuição, em três anos não mais haveria diferenças²²⁸. Ou seja, somente para os benefícios concedidos posteriormente ao Plano Real, e entre 1994 e 1997, haveria interesse na discussão. Esse aspecto jurídico permitiu o atingimento do objetivo não explícito

²²⁸ RODRIGO B. GODOY (2008, p. 417).

daquela política econômica: reduzir os salários e os benefícios previdenciários antes da conversão em real.

A supressão parcial dos índices de inflação só foi recomposta posteriormente, por meio do índice de reajuste de 1995. Para os benefícios ainda não concedidos, foi necessária a submissão da questão ao Poder Judiciário e posteriormente, a edição da Medida Provisória 201/2004, convertida na Lei 10.999/2004.

3. SOLIDARIEDADE E DESMERCANTILIZAÇÃO DA PROTEÇÃO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

A solidariedade contrapõe-se ao individualismo, ao paternalismo e ao corporativismo, que geram cismas internas na classe trabalhadora e dificultam o estabelecimento de uma luta política pautada pela identificação de interesses em comum²²⁹.

Como bem nota MEDEIROS (2003, p. 21), no Brasil, a alta rotatividade no mercado de trabalho e a baixa legitimidade representativa dos sindicatos tornam improvável que os membros da mesma categoria profissional estabeleçam laços de longo prazo que permitam a identificação de interesses comuns e uma atuação orientada politicamente. Nesse sentido, a unificação dos institutos de aposentadoria e pensões e a adoção de forma autárquica na administração da previdência na década de 1960 podem ter tido um papel enfraquecedor do movimento operário, ao retirar a possibilidade de as categorias profissionais elaborarem políticas de gestão de seus fundos previdenciários.

Por outro lado, a ideia de solidariedade depende muito da desmercantilização da proteção social. Quando os direitos sociais tendem a ser vistos como meros direitos subjetivos individuais, voltam a ser tratados como mercadoria²³⁰. Se forem providos pelo Estado em contrapartida ao esforço pessoal com o pagamento de contribuições, perde-se o componente de auxílio mútuo dentre os membros da comunidade. Conforme notam GILBERTO BERCOVICI e LUÍS FERNANDO MASSONETTO, o potencial

²²⁹ ESPING-ANDERSEN (1990, p. 65).

²³⁰ “O debate público em torno dos desafios e perspectivas da Previdência Social está centrado, essencialmente, na necessidade de realizar uma reforma no âmbito do Regime Geral de Previdência Social. Na construção do sistema sempre estiveram em disputa teses e propostas contrárias. Estas, conquanto não se explicitem como proposta alternativa e estruturada da política social, perseguem um paradigma teórico – a chamada política social fundada na ‘mercadorização’ ou na contratação pelos cidadãos/consumidores dos seguros privados para proteção social, reservando-se o papel do Estado tão-somente às transferências de renda focalizadas abaixo da chamada linha de pobreza. Essa discussão de paradigmas de política social raramente aparece no debate público sob a clivagem teórica aqui enunciada. O debate político assume outras roupagens, como sejam: a ‘focalização na pobreza’, ‘os limites’ fiscais, as tendências demográficas etc. Dessas teses todas, a mais freqüente e aparentemente endossada pela grande mídia é o argumento da ‘explosão fiscal’ – o suposto ‘déficit’ incontrolável – oriundo da Previdência Social (RGPS)”. IPEA (2010, p. 74).

transformador das políticas públicas desaparece, quando estas são convertidas em mercadoria²³¹.

Ademais, se o valor do benefício for insuficiente para manutenção do padrão de vida, a tendência daqueles detentores de melhores condições financeiras é buscar a sua complementação pelo mercado, por meio da contratação de planos privados, em que não existe possibilidade alguma de recurso à ideia de solidariedade social.

3.1. Financiamento da seguridade social no ordenamento jurídico

A afirmação, reconhecimento e ampliação dos direitos sociais exigiu aumento das fontes de financiamento do Estado e da seguridade social. Para esta não mais seriam suficientes as contribuições tradicionais, incidentes sobre salários e folha de pagamento. Tornou-se necessário diversificar as bases de financiamento e aumentar a participação da sociedade em geral no custeio da seguridade, reduzindo-se a importância total da contribuição dos próprios segurados. A alteração das bases de financiamento tinha por objetivo o aumento da arrecadação e atende a imperativos de justiça tributária, pois devido às transformações do capitalismo operadas recentemente, as empresas mais lucrativas são exatamente aquelas que menos utilizam trabalho intensivo e têm menor gasto com a folha de pagamento, em proporção ao faturamento e à movimentação financeira total²³².

Conforme já referido, também a estabilização da moeda exigiu aumento da arrecadação e da carga tributária para atender às despesas gerais do Estado²³³, as quais eram subdimensionadas quando da elaboração do orçamento e nem sempre eram corrigidas diariamente, o que não ocorria com as receitas públicas, que podiam ser aplicadas no sistema financeiro. A inflação financiava o déficit público, e não foi outra a razão de instituição de mecanismos constitucionais de desvinculação de receitas, tais como o

²³¹ BERCOVICI e MASSONETTO (2004, p. 509).

²³² JÚNIA ROBERTA GOUVEIA SAMPAIO (2007, p. 146)

²³³ JÚNIA ROBERTA GOUVEIA SAMPAIO (2007, p. 148)

original Fundo Social de Emergência – FSE²³⁴, atualmente Desvinculação das Receitas da União – DRU.

DANIEL ZANETTI MARQUES CARNEIRO (2010, p. 14) aponta que o modelo de financiamento da seguridade social brasileira é misto, pois há financiamento por tributos em geral e por contribuições específicas. Pela literalidade do art. 201 da Constituição, o Regime Geral de Previdência Social seria contributivo; mas não há, para o autor, vinculação necessária entre o recolhimento de contribuições e o direito de receber benefícios, já que o sistema é de repartição. É a geração atual quem suporta o risco presente, pagando os benefícios dos atuais inativos. Exatamente por isso é possível falar em solidariedade financeira, em que é aceitável a existência de benefícios sem contribuição prévia.

Os autores que tratam do financiamento da seguridade, do ponto de vista do direito tributário, referem às várias modalidades de tributos no ordenamento jurídico brasileiro: impostos (art. 145, I), taxas (art. 145, II), contribuições de melhoria (art. 145, III), empréstimos compulsórios (art. 148, I e II) e contribuições. Estas se dividem em contribuições sociais para a seguridade social (art. 195), contribuições sociais gerais (Sistema “S” – art. 240, salário educação – art. 212, §5º, ao FGTS – Lei Complementar 110), contribuições de intervenção no domínio econômico, contribuições de interesse das categorias profissionais e contribuição de iluminação pública²³⁵.

As contribuições à seguridade social, conforme estabelecidas no art. 195, têm por base de cálculo a remuneração do trabalho, a receita, o faturamento e o lucro. DANIEL ZANETTI MARQUES CARNEIRO (2010, p. 59) conceitua receita como tudo quanto recebido pela empresa; o faturamento é a receita proveniente da venda de seus produtos ou da prestação de seus serviços. O lucro, por sua vez, para fins tributários, é o resultado positivo da subtração dos custos e despesas da receita total. A contribuição ao PIS e a COFINS têm por base de cálculo a receita, subtraído o faturamento obtido com exportações.

²³⁴ ANDRÉ DE MELO MODENESI (2005, p. 298).

²³⁵ LEANDRO PAULSEN (2005, p. 348), DANIEL ZANETTI MARQUES CARNEIRO (2010, p. 35), FABIANA DEL PADRE TOMÉ (2007, p. 326) e SACHA CALMON NAVARRO COELHO (2007, p. 37).

O autor refere ainda que o sistema é informado pelo princípio da equidade na participação do custeio, que não deve ser confundido com capacidade contributiva, pois abrange a diversidade de fontes de financiamento, em relação às pessoas e às bases de cálculo. Um exemplo de aplicação desse princípio é a contribuição adicional devida pelos bancos (art. 22, §1º da Lei 8.212/1991), nos quais a folha de pagamento é quase insignificante comparada à movimentação de recursos, faturamento e lucro.

No mesmo sentido é o pensamento de FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM (2008, p. 70), para quem a equidade na participação do custeio significa mais do que a mera capacidade contributiva. Esse princípio justifica a imposição de alíquotas diferenciadas da contribuição ao Seguro de Acidentes de Trabalho para as empresas que gerem maiores riscos sociais em suas atividades.

Conforme bem sintetiza HELENO TAVEIRA TORRES (2014, p. 199), se os tributos forem orientados somente pela capacidade contributiva, jamais haverá redistribuição de renda. A solidariedade, nas contribuições, é o que permite a justiça distributiva, um dos objetivos da intervenção do Estado na economia.

Sobre a contribuição patronal, é importante ressaltar que, desde a edição da Emenda Constitucional n. 20/1998, a sua base de cálculo não é somente a folha de pagamentos, mas todos os rendimentos do trabalho pagos pelas pessoas jurídicas. Não inclui, portanto, somente o salário dos empregados, mas também as remunerações devidas aos autônomos, avulsos e empresários. A base de cálculo passou a ser a remuneração, não apenas o salário do contrato formal de emprego regido pela CLT.

Assim, podemos visualizar que todos os trabalhadores que prestem serviços a pessoas jurídicas participam do custeio previdenciário, não havendo razão para lhes negar a qualidade de segurado, nem mesmo numa visão contributiva desconectada da ideia de universalização da seguridade social. A filiação à previdência é obrigatória para todos os que exerçam atividade remunerada, e a participação no custeio não é opcional, ainda menos após a criação de técnicas de substituição tributária, tais como a retenção das contribuições pelo devedor da remuneração, caso do trabalhador autônomo e das relações de prestação de serviço terceirizadas.

3.1.1. Solidariedade no sistema tributário brasileiro

O princípio da solidariedade é comumente invocado como fundamento da tributação. Os impostos seriam pagos para financiar gastos em prol de toda a coletividade, não somente em benefício dos contribuintes diretos. A redistribuição de renda seria ínsita ao sistema tributário e um de seus valores²³⁶. SACHA CALMON N. COELHO (2007, pp. 34-37) chega a afirmar que “o habitat da solidariedade é a teoria dos impostos”, sendo um erro associar a solidariedade às contribuições para a previdência social. Ela seria uma referência característica dos impostos, em que o contribuinte paga os tributos sem nada esperar ou obter do Estado. Se a contribuição, ao contrário, é vinculada ao recebimento futuro ou potencial de alguma vantagem, não há solidariedade, mas retributividade. Até possível haver sinalagma, ainda que este seja imperfeito, indireto ou secundário.

Para JÚNIA ROBERTA GOUVEIA SAMPAIO (2009, p. 163), ao contrário, as contribuições para a seguridade social são indissociáveis da ideia de solidariedade, pois não há sinalagma entre benefício e custeio num sistema de previdenciário de repartição, em que os trabalhadores ativos pagam para os inativos. Ademais, na seguridade social todos os cidadãos são credores do Estado. O arcabouço jurídico tributário a respeito das contribuições deveria incorporar o elemento “destinação”, pois não há sentido na sua cobrança se não houver vinculação aos serviços e benefícios da seguridade social. Para a autora, ocorre uma cisão “cartesiana” e falsa entre orçamento, custeio e benefícios da seguridade social.

Não é bem o que ocorre na realidade brasileira. Nosso sistema é duplamente regressivo, conforme já abordado. Os trabalhadores de maior renda contribuem menos para a previdência, em função da existência do teto de contribuição, e são proporcionalmente menos tributados sobre o consumo que os das camadas inferiores, pois os mais pobres acabam consumindo tudo o que ganham, sem possibilidade de poupar ou investir em produtos financeiros. Necessário, para realmente verificar a atuação da solidariedade no sistema, analisar os aspectos econômicos da contribuição sobre a folha de pagamento das empresas.

²³⁶ RICARDO PIRES CALCIOLARI (2009, p. 83).

3.1.2. Tributação sobre a folha de pagamento

3.1.2.1. Efeitos econômicos da tributação sobre a folha de pagamentos

É discurso corrente a afirmação de que a incidência de contribuição previdenciária, bem como de qualquer outro tributo, sobre a folha de pagamento teria o efeito de desestimular a contratação de mão de obra²³⁷. Usualmente se alega que no Brasil há um elevado custo de contratação e um baixo custo de demissão²³⁸, o que desestimula a geração de empregos e aumenta a rotatividade do trabalho. Por terem de recolher montante maior, as empresas tendem a contratar menos empregados – o que não ocorreria se a contribuição incidisse sobre o faturamento ou o lucro (EDUARDO FAGNANI, 2007, p. 36) – ou preferem, quando possível, apelar para a contratação informal (MATISJACIC, RIBEIRO E KAY, 2007, p. 153).

ANSILIERO ET AL (2008, p. 8) referem que a existência de tributação sobre a folha de pagamento é usualmente adjetivada como contrária à eficiência do mercado de trabalho e determina, na prática, a existência de dois salários: um líquido, recebido pelo trabalhador, e outro, bruto, suportado pela empresa. Se este custo não puder ser suportado ou repassado pelo empregador, a consequência seria o desemprego. Caso o consiga, haverá diminuição do nível salarial, seja diretamente, com a contratação do trabalho por um salário nominal menor, seja indiretamente, com o repasse do valor para os preços, o que aumenta o custo de vida e consequentemente diminui o poder de compra do salário real. Outra consequência possível é o aumento da informalidade, em que se diminuem os custos incidentes sobre a folha de pagamento em prejuízo dos benefícios, proteções e garantias fornecidos pelo Estado. Isso não deixa de ser redução da retribuição ao trabalho, ainda que da sua parcela recebida como “salário indireto”.

²³⁷ P.ex: VARSANO e MORA (2007).

²³⁸ Embora alguns autores afirmem o contrário, o único custo da demissão sem justa causa, além do pagamento das verbas salariais já devidas, é a multa de 40% dos depósitos do FGTS, o que equivale a um salário a cada 30 meses de trabalho já prestado pelo trabalhador. É de se mencionar que a maioria dos contratos privados de locação de imóveis prevê três aluguéis para cada trinta meses de expectativa futura.

Ainda segundo ANSILIERO ET AL (2008, p. 9), ao longo dos anos 1990 aumentou a informalidade e diminuiu a participação da folha de pagamento na arrecadação previdenciária, devido aos processos de modernização com liberação de mão de obra e adoção de terceirização por parte das empresas. Entretanto, o mesmo período viu aumentarem a produção industrial e agrícola, bem como o faturamento e o lucro das empresas. Surgiram propostas de desonerar a folha de pagamento e transferir o financiamento da previdência social para impostos sobre o faturamento e lucro, ou onerar mais as empresas que não fazem uso intensivo de mão de obra, como medida eficaz para estimular a criação de empregos formais²³⁹.

É também comum, quando se trata do assunto, a referência à curva de Laffer, conceito econômico segundo o qual, além de determinado percentual, o aumento de alíquota não se traduz em aumento de arrecadação, mas em perdas, devido ao incentivo à informalidade²⁴⁰. Onerar por demais a folha de pagamento incentivaria as empresas a adotarem a evasão fiscal por não registrarem seus empregados, livrando-se dos tributos incidentes. *A contrario sensu*, a simples desoneração da folha já aumentaria a arrecadação previdenciária, pelo estímulo à formalização das relações de emprego²⁴¹.

Para THOMAS PIKETTY (2014, p. 56), entretanto, tributar a folha de pagamento jamais onera o capital, pois as empresas conseguem repassar esse custo integralmente aos trabalhadores, pagando salários menores. É o que fica demonstrado quando se olha a série histórica de participação dos salários e do capital na renda de variados países. Independente da carga incidente sobre a folha de pagamentos, a participação dos salários na renda nacional segue uma tendência média que se desvia muito pouco no tempo e no espaço. A contribuição previdenciária, assim sendo, não promove redistribuição de renda, o que só é possível com a tributação sobre o capital. O autor cita o exemplo da Dinamarca,

²³⁹ No mesmo sentido, EDUARDO FAGNANI (2007, p. 59) e LÚCIO (2007, p. 58)

²⁴⁰ P. ex., MARCELO CORTES NERI (2003, p. 15 e 41).

²⁴¹ “Pode-se pleitear a existência de uma relação de causalidade entre os dois fatos estilizados apontados, isto é, o aumento de alíquotas observado leva a uma crescente informalização das relações das empresas com o estado que induz novos aumentos das alíquotas, mas não necessariamente elevações da carga tributária efetiva. Ou seja, pode-se até chegar ao trecho descendente da curva de Laffer o que levaria a uma situação explosiva. Este seria o caso extremo, mas de qualquer forma ocorre um círculo vicioso de informalidade crescente provocada por encargos sociais crescentes, em larga medida dissociados de benefícios individuais a serem auferidos. O resultado tem sido a redução da arrecadação o que por sua vez leva a novos aumentos de alíquotas e mais informalidade” NERY (2006, p. 5).

em que sequer existe contribuição previdenciária. Todo o sistema de seguridade social daquele país é financiado pelos impostos pagos por toda a população, com maior eficácia distributiva do que nos países que adotam o modelo clássico de contribuição patronal.

Se, num determinado processo de produção, a relação capital/trabalho é fixa – por exemplo, uma unidade de capital, máquina, necessita de tantos trabalhadores para ser operada –, alterar a remuneração de um deles é mera questão redistributiva. Aumentar o custo do trabalho, como o faz a tributação sobre a folha de pagamento, reduz a remuneração do capital, e, portanto, o lucro. Entretanto, se a relação é variável, como ocorre na maioria dos processos industriais, agrícolas e de serviços, interferir no custo dos salários pode diminuir o nível de emprego, pois a empresa pode optar por demitir trabalhadores para não arcar com o custo elevado de mão de obra. Cairia, assim, a base de arrecadação da contribuição e não haveria efeitos redistributivos. Melhor, nessa situação, taxar o lucro ou o faturamento (PIKETTY, 2014, p. 40).

No mesmo sentido, STIGLITZ (1998) alerta para a equivalência entre taxar os salários, por meio da oneração da folha de pagamento, e taxar o consumo, por meio de impostos sobre o valor agregado. A primeira forma reduz o salário bruto. A segunda, ao taxar o consumo, opera redução do salário líquido, pois o trabalhador gasta mais para consumir. A diferença não vem, portanto, do modelo de tributação, mas do quanto de impacto cada tipo de imposto tem sobre a renda dos trabalhadores, observadas as faixas salariais.

Pensando na realidade brasileira, MATISJACIC, RIBEIRO E KAY (2007, p. 162) chegam a conclusões semelhantes às de PIKETTY:

“Em países com salários mais baixos, é provável que as parcelas [da contribuição] do empregador ou do Estado sejam elevadas para compensar a do empregado. Se a previdência social for responsável por uma parcela preponderante do sustento do cidadão, porque os rendimentos médios do país encontram-se próximo ao nível de subsistência, é provável que as alíquotas sejam elevadas tendo em vista que o valor dos benefícios deve aproximar-se do valor dos salários”.

A tributação sobre a folha de pagamento onera as empresas com maior uso de mão de obra. Aumento de alíquotas teria o efeito de estimular a redução dos postos de trabalho e incentivaria o uso intensivo de mão de obra, com aumento da produtividade do trabalho. Já a tributação sobre o faturamento, desconectada da folha de pagamento, penaliza aqueles que adotem processos produtivos mais modernos, mecanizados, automatizados e avançados tecnologicamente, em que a produtividade dos trabalhadores é incrementada. Isso permite ver o sentido do sistema de tributação previdenciária adotado no Brasil. A indústria, em regra, recolhe sobre a folha de pagamento, enquanto a agroindústria, com menor elasticidade capital/trabalho, recolhe sobre a comercialização da produção.

3.1.2.2. Debate sobre a desoneração da folha de pagamentos

ANISLIERO ET AL (2008, p. 16) trazem e analisam três estudos sobre eventual impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre o grau de formalização na economia brasileira. As metodologias são diferentes, bem como as conclusões dos respectivos autores. FERNANDES e MENEZES FILHO (2002) avaliaram as Pesquisas Industriais Anuais (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE entre 1985 e 1995, concluindo que a desoneração da folha somente teria impacto sobre os salários, mas não afetaria nem o nível de emprego nem a formalidade do mercado de trabalho.

Conclusão diferente, embora não de todo, é a de FERNANDES ET AL (2004, p. 19). Os autores formularam um modelo matemático idealizado, em que não há segmentação do mercado de trabalho, ou seja, os trabalhadores e empresas transitam livremente entre a formalidade e a informalidade, conforme seja mais conveniente e rentável. Nesse cenário, a desoneração da folha aumenta os salários e o nível de emprego, mas não o grau de formalidade. Isso porque a perda da arrecadação previdenciária tem de ser compensada com outros tributos, que oneram igualmente as empresas. A transferência do custo dos tributos sobre a folha para outros, de valor agregado, tais como os sobre consumo, teria um efeito negativo, com possível redução do produto interno, do nível de empregos e dos salários do setor formal. Para o autor, no impacto sobre a informalidade é

mais importante o tamanho da carga tributária total do que a sua composição, com maior ou menor incidência sobre uma ou outra base de cálculo.

ULYSSEA e REIS (2006) também apresentam uma simulação de um modelo econométrico idealizado, que adota como pressuposto não haver, para as empresas, além da contribuição sobre a folha de pagamento, diferença na decisão entre migrar entre os setores formal e informal da economia. Os outros fatores que possam determinar essa escolha são abstraídos ou negligenciados. Ainda assim, os autores concluem que a desoneração da folha de pagamento pode até diminuir a informalidade, mas seu impacto principal é sentido no nível de emprego. Entretanto, alertam, a arrecadação total da previdência cai e é necessário supri-la com o recurso a outros tributos.

A conclusão desses autores demonstra que, ao contrário do mencionado anteriormente, a chamada “curva de Laffer” não tem aplicação na realidade das contribuições previdenciárias no Brasil. Eventual estímulo à formalidade, decorrente de desoneração da folha, não será suficiente para aumentar a arrecadação com as contribuições.

Nenhum desses estudos econométricos citados, entretanto, explica por que os salários do setor formal da economia brasileira são sensivelmente maiores (em média 40%) que os pagos pelo setor informal, mesmo comparados trabalhadores com igual escolaridade e idade. Isso sugere que a decisão a respeito da formalidade não é tão simples, nem decorrente de mera escolha individual, do empregador ou trabalhador. Parece haver uma segmentação do mercado de trabalho e das atividades econômicas, segundo a qual o setor informal se dedica a determinadas atividades que o setor formal não explora, dois mercados com regras próprias²⁴².

ANDRADE e JATOBÁ (1993, p. 15) já alertavam, no começo da década de 1990, que a defesa da desoneração da folha de pagamento é usualmente fundada em estudos internacionais que analisaram apenas o contexto de países desenvolvidos. Em países em desenvolvimento e no Brasil, a informalidade é mais decorrência de longos períodos recessivos e do baixo nível dos salários nos setores formais. Os autores escreviam ainda num contexto de elevada inflação, após um longo período recessivo, em que a reposição do

²⁴² ANISLIERO ET AL (2008, p. 16).

valor real dos salários não ocorria por livre negociação nem por mecanismos de oferta e procura. O trabalho autônomo, ainda que precarizado, possibilitava expectativa de ganhos de renda acima da inflação, o que a política salarial oficial jamais concedia, numa época em que os reajustes salariais eram fixados por ato governamental e não pela livre negociação. Na comparação, não haveria muita diferença de renda para os trabalhadores com baixa qualificação que os estimulasse a optar pelo trabalho formal registrado e regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Transcrevemos:

“Os defensores da flexibilização, utilizando argumentos contidos, por exemplo, em documento do Banco Mundial, ainda com circulação restrita, indicam os impostos sobre a folha de pagamentos como uma das principais causas da informalização. Este diagnóstico adequa-se mais como explicação do crescimento da economia subterrânea dos países da Europa Ocidental do que ao mercado de trabalho brasileiro. No Brasil, as causas da informalização estão vinculadas à escassez de oportunidades de bons empregos no setor formal e, sobretudo, ao baixo salário de base representado pelo mínimo do que a uma tentativa de evasão fiscal. Os rendimentos do trabalho autônomo não estão sujeitos à política salarial. Os seus proprietários operam mais no mercado do produto que no de trabalho, onde têm mais liberdade de fixar e reajustar os seus rendimentos pelos preços correntes. Esta liberdade, entretanto, é relativizada pelas barreiras à entrada. O trabalho assalariado no setor formal reajusta os salários pela inflação passada. Por esta razão, os rendimentos do trabalho informal, em especial dos trabalhadores autônomos e proprietários de pequenos negócios, vêm crescendo mais do que os do trabalho assalariado nos últimos anos”²⁴³.

Há ainda outro aspecto constantemente negligenciado na discussão. O fato de a contribuição ter como base de cálculo a folha de pagamento estimularia a redução do

²⁴³ ANDRADE e JATOBÁ (1993, p. 15).

quadro de mão de obra, pois, produzindo com menos trabalhadores, a empresa recolhe quantia menor a título de contribuição previdenciária. O que não ocorre se a tributação é proporcional ao faturamento, em que a alteração dos processos produtivos não tem consequências sobre a tributação. A redução do valor da folha de pagamento não necessariamente tem a ver com desemprego ou redução da quantidade de postos de trabalho, podendo ocorrer pela adoção de procedimentos de modernização das cadeias produtivas, que aumentem a produtividade da mão de obra e a extração de mais-valia, bem como adoção de terceirização ou relações precárias de trabalho. São variados os fatores envolvidos e a análise não pode ser restrita a uma unidade produtiva individualizada, pois a modernização dos processos produtivos significa aumento do salário médio, ainda que haja redução do número de postos de trabalho numa empresa determinada. A contribuição sobre a folha onera desproporcionalmente os setores cujo uso de mão de obra é intensivo²⁴⁴, favorecendo aqueles em que esta não tenha participação relevante nos custos totais de produção.

Por outro lado, diversificar o financiamento da seguridade social e taxar o lucro ou o faturamento foi o que inspirou o constituinte a instituir a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, que os têm por base de cálculo, atingindo igualmente os setores da economia tecnologicamente mais avançados (EDUARDO FAGNANI, 2007, p. 39). Entretanto, esse tipo de tributação iguala empresas com processos produtivos absolutamente distintos, onerando mais as que não utilizam mão de obra intensiva, ou seja, as que optaram por plantas mecanizadas, automatizadas ou informatizadas²⁴⁵. Se, por um lado, há uma preocupação social legítima com a manutenção de postos de trabalho, por outro, a modernização dos processos produtivos é negligenciada na discussão, como se nada tivesse a ver com o problema. Aqui, novamente, a discussão sobre as fontes de financiamento da seguridade social parece desconectada do conhecimento da realidade do mercado de trabalho brasileiro, marcado por baixa qualificação profissional, baixos salários e elevados índices de desemprego para formação de reservas de mão de obra, bem como por alta

²⁴⁴ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 337).

²⁴⁵ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 327).

rotatividade nos empregos, com contratações de curta duração (CAMPOS E POCHMANN, 2007, p. 65).

Curioso que até hoje não se cogitou regulamentar parágrafo 4º do art. 239 da Constituição, que prevê um adicional à contribuição do Programa de Integração Social – PIS, incidente sobre as empresas que tenham taxa de rotatividade acima da média. Trata-se de previsão com evidente efeito extrafiscal, destinada a influir na atividade econômica. Não incidiria sobre a folha de pagamento, mas sobre o faturamento, base de cálculo do PIS/COFINS. O efeito de tornar o sistema mais contributivo talvez explique a mora legislativa, pois contribuições e tributos que interferem na organização da atividade produtiva são usualmente objeto de polêmica doutrinária e impugnação judicial, a exemplo do Fator Acidentário de Prevenção - FAP, conforme tratamos no item próprio.

3.1.2.3. Efeitos econômicos da desoneração

Neste ponto cabe o alerta de STIGLITZ e ORSZAG (1999) sobre a dificuldade de estudar a influência do sistema previdenciário sobre o mercado de trabalho, particularmente nos países em desenvolvimento, em que há intensa informalidade e baixa elasticidade no emprego. Para o primeiro dos autores, em outro texto²⁴⁶, se o direito ao seguro social é vinculado a um contrato de trabalho formal e financiado por recursos públicos, há uma tendência a rebaixarem-se os níveis salariais, pois o seguro social não deixa de ser salário indireto, embora haja aumento do nível de emprego, o que incrementa o bem-estar social com a redução do desemprego e do risco social. Entretanto, a interação torna-se mais complexa quando, além do sistema previdenciário, destinado à aposentadoria futura, entra em ação também um sistema de proteção ao desemprego, semelhante ao nosso seguro-desemprego²⁴⁷.

²⁴⁶ STIGLITZ (1998).

²⁴⁷ "The Impact of Individual Accounts: Piecemeal vs. Comprehensive Approaches", J. Michael Orszag, Peter R. Orszag, Dennis J. Snower, y Joseph E. Stiglitz, apresentada na Conferência Anual do Banco Mundial, 29 de abril, 1999, disponível em <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251814010799/orszag.pdf>, acessado em 16/09/2015.

BALTAR e LEONE (2007, p. 82) ressaltam que, desde 1999, os empregos formais têm crescido em percentual superior ao do Produto Interno Bruto - PIB, a indicar ou sugerir que a taxa de formalização do trabalho tem crescido²⁴⁸. A alteração da legislação previdenciária, desonerando a folha de pagamento das micro e pequenas empresas é mencionada como uma das prováveis causas, conforme esperado pelos defensores da desoneração da folha²⁴⁹. Mas os autores alertam que não é possível ignorar a importância de outros fatores, tais como o incremento das ações de fiscalização, com unificação das estruturas arrecadatórias do INSS e da Receita Federal. Mais importante, ainda, é a ampliação do mercado de crédito que ocorreu no mesmo período, o que reforça a exigência de formalização das empresas para que tenham acesso a empréstimos.

DELGADO (2007, p. 292) denomina esse fenômeno de “miniciclo ascendente de recuperação da formalização previdenciária”, vinculado ao aumento da formalização do mercado de trabalho e condição necessária para a continuidade do incremento de inclusão que se observou no Brasil no início do século XXI. A expansão do mercado de trabalho formal foi maior que a do nível de emprego industrial e quase o dobro do percentual de aumento do PIB no mesmo período. Baseado em estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA²⁵⁰ apresentados ao Ministério da Previdência, o autor conclui que nesse período houve aumento significativo do emprego formal nas microempresas e que não houve perda salarial devido a essa formalização ou à tributação dela decorrente. Pelo contrário, aumentou a participação da massa salarial gerada pelas microempresas em relação ao PIB, o que significa aumento do produto setorial desses estabelecimentos.

Isso trouxe impacto favorável na arrecadação previdenciária, devido a essa maior formalização do mercado de trabalho e ao crescimento do PIB. Nesse aspecto, é interessante notar que o crescimento do PIB deveu muito à exportação de produtos

²⁴⁸ No mesmo sentido CASTRO ET AL. (2007, p. 143).

²⁴⁹ Curiosamente, VARSANO e MORA (2007, p. 341), apesar de defenderem a desoneração da folha como forma de estimular a formalização das relações trabalhistas, argumentam que “não há evidência de que o SIMPLES tenha promovido um aumento significativo do emprego ou da formalização. Também não há consenso na literatura internacional quanto à repercussão da queda dos custos trabalhistas em termos de emprego e desempenho da economia; e um estudo realizado no Brasil sugere que o aumento dos custos trabalhistas decorrente da implementação da Constituição de 1988 não implicou redução do emprego, ainda que tenha afetado negativamente os salários”

²⁵⁰ DELGADO ET AL (2007).

agropecuários, que não se reflete em benefício da arrecadação previdenciária, porque tal receita é imune de contribuições sociais (art. 149, § 2º, I da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional 33/2001)²⁵¹. Fosse calculada sobre a folha de pagamento, dependeria da massa salarial, mas é difícil estimar qual seria o impacto sobre a arrecadação, em razão dos baixos salários pagos no campo, os quais não cresceram proporcionalmente ao faturamento das empresas agrícolas, impulsionado pela taxa cambial favorável.

Já MATISJACIC, RIBEIRO e KAY (2007, p. 164) acreditam que pouco ou nenhum impacto a desoneração da folha de pagamento trouxe sobre a expansão da base de contribuintes da previdência. Baseiam essa conclusão em experiências do restante da América Latina. A Argentina reduziu, entre 1990 e 2002, de 36% para 24% a alíquota incidente sobre a folha de pagamento, e apesar disso viu reduzir o contingente de contribuintes no mesmo período. A desoneração pode provocar rearranjos na estrutura da organização das empresas, mas não expandiria a massa de contribuintes, com inclusão de pessoas que hoje estão à margem do sistema.

De tudo o que se discutiu até aqui, percebe-se que a discussão sobre as vantagens econômicas de desonerar a folha de pagamentos não ficam claras. Nem é possível afirmar que haveria aumento da arrecadação, nem há consenso sobre outros efeitos positivos sobre a economia. Se o financiamento da seguridade social for transferido para tributos que sejam repassados aos preços, não haverá mudança sensível na regressividade do sistema. Apesar de contabilizarem menor custo de mão de obra, o salário real perderá poder de compra, em face do repasse do custo desses tributos para os preços dos produtos consumidos pelos trabalhadores. O que realmente surtiria efeito distributivo seria tributar com mais intensidade e efetividade o capital: rendas financeiras, lucros e patrimônio. Mas essa discussão não aparece quando se trata das receitas da previdência social.

3.1.3. Financiamento da previdência por outros tributos

²⁵¹ Sobre o assunto, vide FABIANA DEL PADRE TOMÉ (2007, p. 334) e WELBER BARRAL (2007, p. 740 e ss.). Este último autor alerta para a possibilidade de essa imunidade ser considerada, pela Organização Mundial do Comércio, subsídio ilícito concedido pelo Brasil aos seus produtos, contrário ao Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

Desonerar a folha de pagamentos significa transferir o financiamento da previdência social para outras bases de cálculo, as quais não são diferentes das dos impostos. Ainda que, juridicamente, seja possível considerar que tributos incidentes sobre o faturamento, lucro ou receita bruta, sejam denominados “contribuições”, ontologicamente estas não têm muita diferença em relação aos impostos gerais, não destinados à seguridade social.

Por isso, autores como MATISJACIC, RIBEIRO e KAY (2007, p. 164) defendem que é necessário abandonar o paradigma que atribui o financiamento da previdência social apenas às contribuições. Haveria uma espécie de tabu a impedir a utilização dos impostos para financiamento dessa expressiva parcela das funções da seguridade social. Talvez por uma ideia preconcebida que parece desvincular a seguridade social do restante da economia, exigindo que ela, por ser um fenômeno do mundo do trabalho, deva ser financiada apenas por recursos advindos deste. Isso, entretanto, é inadequado para a realidade brasileira, em que os mais necessitados de atenção previdenciária possuem baixa ou nula capacidade contributiva, e o número de trabalhadores autônomos, informais, domésticos e desempregados é muito superior à média dos países desenvolvidos.

Conforme bem lembra WAGNER BALERA (1993, p. 200), as contribuições incidentes sobre o faturamento das empresas são comuns na história da previdência brasileira. A folha de pagamento não foi, necessariamente e sempre, a base de cálculo preferida para incidência das contribuições. Cita como exemplo a Lei Eloy Chaves, que sequer previa incidência sobre a folha de pagamentos, bem como o financiamento da previdência rural e dos programas PIS/PASEP. Para o autor, a tributação sobre a folha de pagamento não é vantajosa, pois tende a ser regressiva, sendo facilmente repassada aos trabalhadores por meio do rebaixamento dos salários nominais.

Ademais, em sendo baixos os salários, haveria espaço até para aumentar a contribuição sobre a folha de pagamento, pois ainda assim o custo total do trabalho, comparado com os demais custos de produção, permaneceria baixo, em comparação a países onde as remunerações são proporcionalmente maiores. O discurso do “custo Brasil” usualmente apresenta os encargos sociais como percentuais incidentes sobre a folha de pagamento, ocultando que a média dos salários em nosso país é sensivelmente inferior à média mundial. A dificuldade aqui é política, pois até os movimentos de reivindicação

trabalhista tendem a preferir o financiamento da previdência com base na folha de pagamento, o que atrela salário de contribuição e salário de benefício, dificultando tanto o achatamento dos valores posteriormente pagos quanto a apropriação indevida do orçamento da seguridade social. Como já vimos em outros momentos, a vinculação da contribuição aos salários não impediu que, na história brasileira, fossem frequentes e usuais tanto a pauperização dos valores pagos quanto o desvio de parcelas expressivas dos recursos previdenciários.

Assim sendo, como já era defendido por SILVA e MAHAR (1974, p. 40), não é possível ter uma visão clara da repartição dos ônus de financiar o sistema de seguridade. A contribuição dos trabalhadores é um tributo direto, mas a incidente sobre a folha de pagamento pode ser repassada ao preço. A contribuição da União é decorrente dos demais tributos, o que dilui o ônus financeiro por todos. Para os autores, se a maioria dos recursos vem da tributação sobre toda a sociedade, não faz sentido a separação setorial das prestações conforme o destinatário seja servidor público, empregado privado ou trabalhador rural.

O vínculo da contribuição previdenciária com a folha de pagamento torna inseparáveis o financiamento da previdência social e os salários pagos pelo mercado formal regulado pela CLT. Será natural, para o segurado, invocar o princípio da “contrapartida”, pois mais fácil olhar a aparência de sinalagma entre o pagamento de contribuição e o recebimento de benefício do que entender que sua contribuição serviu para financiar todo o sistema da seguridade social, e que a previdência opera por repartição. Essa visão também é a que legitima o discurso do déficit, exigindo da previdência que seja autossustentável, o que não se atribui a nenhum outro programa estatal, muito menos aos que envolvem realização dos direitos sociais. Além disso, dificulta a desmercadorização da proteção social, enfraquece a solidariedade e impede a inclusão plena dos trabalhadores alheios ao mercado formal de trabalho, justamente os mais necessitados de políticas de proteção e transferência de renda.

3.1.4. Normas jurídicas que já desoneram a folha de pagamentos

A própria legislação previdenciária parece albergar a tese que relaciona desincentivo à formalização do trabalho com a incidência de contribuição sobre a folha de pagamento. Muitos empregadores não recolhem as contribuições previdenciárias dessa forma, havendo contribuições que a substituem, incidentes sobre o faturamento, ou receita. São as optantes pelo SIMPLES, as entidades filantrópicas de assistência social, os empregadores rurais, os clubes de futebol e os setores voltados à exportação agrícola.

Curiosamente, alguns dos setores da economia que mais utilizam o trabalho informal, nos quais está concentrada a pior estrutura de remuneração (LÚCIO, 2007, p. 57), já não recolhem sobre a folha, mas sobre o faturamento ou o montante da comercialização de seus produtos.

É o caso das micro e pequenas empresas optantes pelo SIMPLES e das agroindústrias. Estas já não recolhem sobre a folha de pagamento desde a introdução do art. 22-A na Lei 8.212/1991 realizada pela Lei 10.256/2001. Por esse dispositivo, sua contribuição patronal é substituída pelo recolhimento de 2,5% sobre o valor da receita bruta proveniente da comercialização da produção. KHAIR (2007, p. 228) defende que há espaço para aumento dessa alíquota, principalmente em face do elevado índice de sonegação, que estima superior a 50%.

As agroindústrias também não recolhem sobre a folha de pagamentos, mas sobre a comercialização da produção, nos termos da Lei 8.870/1994. Quando isso foi instituído, houve contestação judicial. A celeuma, entretanto, era sobre o conceito legal de “receita bruta”. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.103 foi declarado inconstitucional o §2º do art. 25 da lei, porque a base de cálculo ali fixada era o valor estimado dos produtos, e não o efetivamente obtido com a comercialização da produção. Posteriormente, com a edição da Lei 10.256/2001, a normatização dessa contribuição substituta foi ajustada aos ditames da Emenda Constitucional 20/1998.

O Supremo Tribunal Federal²⁵² considerou constitucional a tributação sobre a receita bruta obtida com a comercialização da produção rural, rejeitando a argumentação

²⁵² Vide o acórdão no Recurso Extraordinário 363.852, proveniente de mandado de segurança em que empresa rural impugnava a contribuição incidente sobre sua produção: “(...)Os recorrentes alegam violação ao princípio da igualdade, uma vez que o preceito do art. 25 da Lei 8.212/91 institui tratamento diferenciado entre o empregador rural e urbano. (...) A lei, no entanto, como observei, volta-se à correção de uma

dos contribuintes, exatamente pelas peculiaridades das relações econômicas das atividades rurais, em que a necessidade de trabalho varia conforme o período de safra²⁵³.

Por outro lado, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2010, p. 28) mostra que a arrecadação de contribuições previdenciárias da economia rural é praticamente irrelevante se comparada ao dispêndio com os benefícios pagos aos trabalhadores rurais. Enquanto a arrecadação de contribuições previdenciárias das empresas urbanas equivale a quase 100% do gasto com benefícios, a das empresas rurais representa, em média, apenas 11%. Arrecada-se, por ano, apenas cinco bilhões de reais, o que demonstra uma redistribuição de renda da cidade para o campo, por meio da previdência social.

3.1.5. Contribuição ao Seguro de Acidentes de Trabalho (SAT) e o Fator Acidentário de Proteção (FAP)

Para o específico financiamento dos benefícios previdenciários decorrentes de acidente de trabalho ou doenças profissionais, há uma alíquota adicional, prevista nas alíneas do art. 22, II, da Lei 8.213/1991, de 1, 2 ou 3%, conforme o risco seja considerado leve, médio ou grave para a atividade econômica da empresa, com base nas estatísticas de acidentes de trabalho.

Essa contribuição é tradicionalmente conhecida como contribuição ao “SAT – Seguro de Acidentes de Trabalho”. Inicialmente, determinou-se uma contratação privada compulsória, em que os empregadores eram obrigados a manter contratos de seguro em

distorção, estimulando os empregadores rurais ao recolhimento da contribuição social. A alíquota de 20%, elevada, induzia a sonegação fiscal”.

²⁵³ Como lembrado por JOÃO PAULO G. FONTES (2010): “Além de se mostrar como forte mecanismo de combate ao emprego informal no campo – vez que a não incidência de contribuição sobre a folha de pagamentos estimula a contratação formal dos rurícolas –, a contribuição sobre a comercialização protege o produtor rural do pagamento da contribuição previdenciária naqueles períodos em que a produção rural fica aquém do esperado. Ora, enquanto a contribuição sobre a folha deve ser recolhida independentemente da produção obtida no campo, a incidente sobre a comercialização apenas será recolhida se e quando houver o ingresso de receitas nos cofres do empregador rural pessoa física. Assim, diante de tais considerações, entende-se que a contribuição incidente sobre a comercialização da produção rural se mostra mais adequada às vicissitudes do cotidiano rural do que aquela incidente sobre a folha de pagamentos”.

favor de seus empregados. A Lei 5.316/1967 estatizou o programa e o integrou à previdência social.

Originalmente privado, este seguro foi assumido pelo Estado, o que lhe desnaturou a natureza securitária e contratual, sendo agora bipartido na relação tributária entre contribuinte e Estado e na relação previdenciária entre este e o trabalhador acidentado ou adoecido.

Já para WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS²⁵⁴, foi por meio das normas a respeito dos acidentes de trabalho que o Estado brasileiro operou, pela primeira vez, a interferência na forma de acumulação de capital, ou seja, na produção, a qual passou a ser publicamente regulada por meio da legislação trabalhista e previdenciária. A intenção era garantir a segurança do trabalho, com redução dos níveis de acidente pela adoção de regras de segurança e assegurar a indenização dos acidentados, com o financiamento do seguro de acidentes de trabalho.

Para ULRICH BECK (2002, p. 138), a associação entre a produção industrial e a frequência de determinadas doenças é um dos traços característicos da modernidade e da sociedade organizada sob influência do Estado de Bem-Estar Social. Os custos e danos do adoecimento não recaem somente sobre os trabalhadores, já que são também assumidos pelo Estado. Este, em contrapartida, tem legitimidade para tributar as empresas e impor a obrigação jurídica de indenizar, o que minimiza a lógica do mercado, pela qual o lucro é privado, mas os prejuízos são socializados.

Essa interferência sobre o processo produtivo é exercida especialmente pela tributação, e esse é o sentido do §3º do art. 22 da Lei 8.212/1991²⁵⁵, ao vincular a alíquota a ser paga pelas empresas com o seu enquadramento diante das estatísticas de acidente de trabalho, de forma a incentivar investimentos em prevenção de acidentes.

²⁵⁴ WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS (1998, p. 63-114).

²⁵⁵ § 3º O Ministério do Trabalho e da Previdência Social poderá alterar, com base nas estatísticas de acidentes do trabalho, apuradas em inspeção, o enquadramento de empresas para efeito da contribuição a que se refere o inciso II deste artigo, a fim de estimular investimentos em prevenção de acidentes.

Ocorre que esses investimentos, realizados somente por minoria dos empregadores, não lograram reduzir o nível de acidentes de trabalho²⁵⁶. O Brasil ocupa desonrosas posições de topo no *ranking* mundial de adoecimentos, mortes e acidentes graves envolvendo trabalhadores. Para ANNÍBAL FERNANDES (1995, p. 149), isso é efeito direto da forma como o Brasil se industrializou, pois uma das formas encontradas pelos países desenvolvidos para proteger seus trabalhadores era instalar filiais de suas fábricas no Terceiro Mundo, exportando processos produtivos perigosos para a periferia do capitalismo. A legislação tributária, trabalhista e previdenciária a respeito não se mostrou eficaz para induzir comportamentos preventivos ou reduzir a incidência de mortes, incapacidades e adoecimentos.

COHN ET AL (1985, p. 144) argumentam que a adoção da teoria do risco social, no que tange aos acidentes do trabalho, não significou avanços institucionais significativos. Se, de um lado, foi garantida a subsistência do trabalhador acidentado, por outro, o nosso direito positivo negligencia e dá tratamento insuficiente ao dever do empregador de reparar o dano causado. O custo econômico do acidente é integralmente suportado pela sociedade, como se não fosse algo imputável aos empregadores que adotam processos produtivos perigosos.

Não se trata, apenas, de preocupação humanitária. A redução dos acidentes de trabalho tem impacto na economia, por significar redução de um custo social com afastamento não remunerado do trabalhador, do qual decorre, sempre, ociosidade na produção²⁵⁷. Os elevados índices de acidentes de trabalho causam prejuízo a todo o sistema de seguridade social. A Previdência deve arcar com o custo dos benefícios. A saúde, com o tratamento médico dos acidentados que, muitas vezes, são lançados à miséria quando não conseguem obter benefício previdenciário, o que aumenta a demanda por assistência social. A sociedade torna-se vítima do funcionamento imperfeito dos processos produtivos²⁵⁸.

²⁵⁶ COHN ET AL (1985, p. 75) já alertavam para a ineficácia da legislação previdenciária para promover redução dos índices de acidentes de trabalho.

²⁵⁷ SANTANA ET AL (2006).

²⁵⁸ PAULO ROGÉRIO A. OLIVEIRA (2010, p. 17-20).

A tributação das empresas sob a mesma alíquota atende a uma lógica desigual e artificial que não cumpre com a função de individualizar o risco que cada uma provoca aos seus trabalhadores. Ainda que se separem em três faixas segundo a atividade econômica, é preciso ter em mente que há diferentes maneiras de produzir os mesmos bens. Empresas da mesma atividade econômica, concorrentes entre si, podem ter níveis de acidente de trabalho muito distintos. Nesse sentido, PAULO ROGÉRIO A. OLIVEIRA (2010, p. 18) afirma que a legislação do SAT punia as boas empresas, tributadas nos mesmos percentuais que suas concorrentes. Não lucravam mais por isso, pois os investimentos em segurança e medicina no trabalho não revertiam em economia de custos ou aumento das receitas.

Em 2003, a legislação foi alterada, com o intuito de atribuir maior efetividade preventiva à legislação previdenciária, instituindo o que se chama hoje de FAP – Fator Acidentário de Prevenção, um incentivo fiscal ou agravamento da alíquota previsto no art. 10 da Lei 10.666/2003:

Art. 10. A alíquota de contribuição de um, dois ou três por cento, destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, poderá ser reduzida, em até cinquenta por cento, ou aumentada, em até cem por cento, conforme dispuser o regulamento, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social. (Grifo nosso)

Por esse dispositivo, a alíquota que originalmente variava entre 1% e 3% agora passaria a variar entre 0,5% e 6%. O enquadramento continua a ser dado pela atividade da empresa, conforme o risco de acidente naquele tipo de produção fosse baixo, médio ou grave. Mas o multiplicador específico para cada empregador leva em conta o seu desempenho individualizado em face dos concorrentes. Havendo menor quantidade de

acidentes, recebe incentivo fiscal. Se, ao contrário, seu nível de acidentes for superior à média das empresas que exercem a mesma atividade, sofrerá aumento da alíquota, aumentando o tributo devido.

Isso não é inovação brasileira, mas prática comum, adotada em outros países. Vejamos a seguinte tabela, obtida no site do Ministério da Previdência Social, que menciona alíquotas de contribuição variáveis em outros países:

 MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - MPS 		
2. Tarifação Coletiva Seguro Acidente Brasil e outros Países		
PAÍS	MÍNIMO	MÁXIMO
França	0,30 %	35%
Itália	0,40%	13%
Argentina	0,33%	12,9%
Colômbia	0,52%	8,7%
Espanha	0,90%	7,7%
México	0,54%	7,5%
Canadá (Alberta)	0,21%	6,4%
Chile	0,95%	4,35%
Brasil	1,0%	3,0%
MÉDIA	0,51%	11,9%

A lei de 2003, entretanto, só foi efetivamente regulamentada em 2009, quando foram definidos os critérios para aferição dos níveis de acidente e ranqueamento dos empregadores dentro de cada atividade econômica. Necessário citar as Resoluções do Conselho Nacional de Previdência Social n. 1.269/2006, 1.308/2009 e 1.309/2009, a Portaria Interministerial MPS/MF n. 254 de 2009 e o Decreto 6.957/2009, que deram ao Fato Acidentário de Proteção – FAP o desenho legal atualmente vigente.

3.1.5.1. Componentes do cálculo do FAP

O Fato Acidentário de Proteção – FAP consiste num multiplicador variável entre meio e dois inteiros, a ser aplicado sobre a alíquota do Seguro de Acidentes de Trabalho – SAT de 1%, 2% ou 3%. Assim, a alíquota desse tributo pode variar entre 0,5% e 6% da folha de pagamento conforme o desempenho da empresa dentro da respectiva atividade econômica, comparada com seus concorrentes, segundo um índice composto pelos índices de gravidade, frequência e custo dos acidentes de trabalho nela ocorridos (§2º do art. 1º do Decreto 6.957/2009).

Por *frequência* a norma entende o número de benefícios previdenciários decorrentes de acidentes de trabalho dividido pelo número de empregados da empresa. *Gravidade* é o tempo total de afastamento para doenças e expectativa de sobrevida para mortes e *custo* é o valor dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS²⁵⁹. Os percentuais de frequência, gravidade e custo são somados ponderadamente (pesos 50, 30 e 15, respectivamente)²⁶⁰ e a empresa é ranqueada dentro de sua atividade econômica, com base no Cadastro Nacional de Atividades Econômicas - CNAE. Desse modo, a empresa com menor índice de frequência de acidentes e doenças do trabalho em cada setor recebe o menor percentual e o estabelecimento com maior frequência acidentária recebe 100%.

Não somente, já que a Portaria Interministerial MPS/MF Nº 254, de 24/09/2009 prevê uma forma adicional de concessão de incentivo fiscal, quando a empresa comprovar ter realizado investimentos em recursos materiais, humanos e tecnológicos para melhoria na segurança do trabalho. Isso deve ser atestado pelo acompanhamento dos sindicatos dos trabalhadores e dos empregadores. Por outro lado, quando houver ocorrido na empresa casos de morte ou invalidez permanente, considerados de especial gravidade, o valor do FAP só poderá ser inferior a um inteiro caso haja a comprovação desses investimentos.

Para PAULO ROGÉRIO A. OLIVEIRA (2010, p. 115), essa forma de tributação cria um mercado de concorrência entre as empresas, na busca de maior eficácia dos meios de proteção. A redução dos acidentes em cada estabelecimento pode resultar em incentivo fiscal, a ser considerado como redução de custos que permite venda dos produtos a preço menor que os concorrentes.

²⁵⁹ PAULO ROGÉRIO A. OLIVEIRA (2010, p. 68).

²⁶⁰ PAULO ROGÉRIO A. OLIVEIRA (2010, p. 115) critica a adoção desses pesos proporcionais, dizendo que são arbitrários e não foram justificados.

No primeiro ano de aplicação do FAP, a maioria das empresas foi beneficiada, recebendo incentivo fiscal. Dados do Ministério da Previdência indicam que, de um universo de mais de quatro milhões de pessoas jurídicas, somente 72 mil empresas tiveram aumento de alíquota, o que representa uma proporção de 1,8%.

Essa normatização, entretanto, foi objeto de duras críticas por parte de tributaristas e alvo de impugnações judiciais por parte das empresas que tiveram aumento da alíquota. Alegou-se, primeiro, violação ao princípio da publicidade. Como os dados utilizados para o ranqueamento estão cobertos sob sigilo fiscal (art. 198 do Código Tributário Nacional), uma empresa não teve acesso aos dados de seus concorrentes, não podendo, ao certo, calcular sua posição no *ranking* e, em consequente, sua alíquota do FAP. Esse argumento é forte e o conflito nele apontado não pode ser resolvido sem ponderação de interesses.

Ocorre que não se poderia jamais estabelecer um nível qualquer de acidentes de trabalho, acima de zero, que pudesse ser considerado ótimo, sem que isso fosse objeto de duras críticas contra a banalização da vida humana. A legislação não poderia permitir ou tolerar qualquer quantidade de acidentes graves. A ideia do ranqueamento evita essa polêmica, pois para haver distribuição de benefício fiscal basta ter desempenho melhor que os concorrentes, demonstrando que são adotadas medidas que tornem o meio ambiente de trabalho mais seguro e menos insalubre. O comportamento induzido é o de melhorar as condições ambientais. Não é necessário, para receber o incentivo fiscal, eliminar os acidentes, o que parece difícil no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas.

Entretanto, não se deve perder de vista, conforme alertam COHN ET AL (1985, p. 34), que a ocorrência de acidentes de trabalho não é ínsita aos processos produtivos, como se fosse algo natural e aceitável. Cada atividade econômica possui índices de acidentes próprios, e mesmo dentro de cada ramo da produção existem empresas melhores ou piores. Isso reflete a opção por processos mais ou menos seguros de produção, com adoção de cultura organizacional preventiva, o que inclui treinamento dos trabalhadores, investimento em maquinário mais seguro e aquisição de equipamentos de proteção individuais e coletivos.

Como os custos sociais dos acidentes de trabalho entram no cálculo do FAP, ele acaba por internalizar o custo social do desequilíbrio causado ao meio ambiente do trabalho. A cobrança do tributo é uma forma de atribuir ao empregador participação no

custo social suportado pela sua negligência na observância das normas de segurança do trabalho, ou a ineficácia das medidas de proteção à saúde dos trabalhadores por ele adotadas.

É certo que aqui colidem dois princípios: a publicidade e a privacidade. Impossível resolver o conflito sem ponderar os interesses no caso concreto²⁶¹. A ampla divulgação iria contra os interesses das próprias empresas, que talvez se estivesse insurgindo contra essa publicidade indevida de seu meio ambiente de trabalho. Não é difícil imaginar qual seria a reação das empregadoras se o Estado divulgasse um *ranking* em que todas elas estivessem ordenadas conforme os critérios do FAP, e fosse possível dizer, em qual atividade econômica quais empresas são melhores ou piores. Isso ocorreu na divulgação de listagens semelhantes, como a que divulgou as pessoas físicas e jurídicas autuadas por manterem trabalhadores em condições análogas às de escravo, sendo comum a impugnação judicial da divulgação da lista.

Outra objeção levantada consiste em uma potencial violação à legalidade, pois todos os elementos para definição e cálculo do tributo não estão previstos na lei, mas decorrem de atos infralegais e, pior, do ranqueamento efetuado, que nem sequer tem aspecto normativo.

Quanto a este último aspecto, a jurisprudência tributária já havia afastado a necessidade de a alíquota do SAT ser integralmente prevista em lei, permitindo que esta apenas fixasse os elementos do tributo, as faixas de alíquotas e indicasse objetivamente os critérios a serem utilizados para determinação do enquadramento do sujeito passivo (STF, AI 727.542, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 19.06.2009, e STJ, RESP 512.488, 2ª T., Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 24.05.2004).

Por fim, podemos lembrar, nesse sentido, o argumento de DANIEL ZANETTI MARQUES CARNEIRO (2010, p. 109), para quem no direito tributário atual a estrita legalidade ou tipicidade vem sendo mitigada, admitindo-se o preenchimento de lacunas

²⁶¹ Para PAULO ROGÉRIO A. OLIVEIRA (2010, p. 68), toda a discussão a respeito do FAP envolve o conflito aparente de três princípios constitucionais: a proteção ao trabalhador, o direito a um meio ambiente seguro e a livre iniciativa. Com apoio em ALEXY, o autor argumenta que o conflito é solúvel e foi bem equacionado pela Lei 10.666/2003 e pela sua regulamentação.

legais pela administração pública ou pelo Poder Judiciário. No caso específico do FAP, embora os critérios estabelecidos pela legislação sejam discutíveis, não haveria como visualizar um parâmetro para o qual houvesse consenso²⁶². Se as empresas serão comparadas com as concorrentes, haverá beneficiados e prejudicados, e estes impugnarão os critérios que lhes forem desfavoráveis, quaisquer que sejam. Havendo razoabilidade e proporcionalidade, a regulamentação legal não pode ser tida como viciada ou antijurídica.

3.1.5.2. Extrafiscalidade

A par de propiciar aumento da arrecadação, destinada exclusivamente ao pagamento de benefícios por acidente de trabalho, a contribuição ao Seguro de Acidentes de Trabalho - SAT visa ser eficaz na indução de comportamentos que impliquem maior proteção aos trabalhadores e melhoria, com aperfeiçoamento e incremento da segurança, do meio ambiente do trabalho. Trata-se da distribuição de incentivo fiscal, que reduz ou aumenta a carga tributária do sujeito passivo conforme este atue ou não da maneira que a lei quer incentivar, adotando comportamento que incremente a segurança e a qualidade do meio ambiente de trabalho.

Nesse sentido, é bom lembrar o conceito que os tributaristas utilizam para abordar a extrafiscalidade. Nos dizeres de ROQUE CARRAZZA:

“Há extrafiscalidade quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou as bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Por aí se vê que a extrafiscalidade nem sempre causa perda de numerário; antes, pode aumentá-lo, como,

²⁶² Para uma discussão e crítica dos critérios adotados na regulamentação do FAP, v. PAULO ROGÉRIO A. OLIVEIRA (2010, p. 127). O autor, entretanto, alerta para a falta de consenso político quanto aos melhores critérios, e propõe aperfeiçoamento da regulamentação para superação das deficiências que aponta.

por exemplo, quando se exacerba a tributação sobre o consumo de cigarros”²⁶³

HELENO TAVEIRA TORRES (2014, p. 203) alerta que a extrafiscalidade orienta todas as normas tributárias, não somente alguns tributos ou impostos. O sistema constitucional e a economia interagem para o bem-estar social, e uma das formas de o Estado intervir é pela tributação, a fim de concretizar os fins e valores constitucionais. Nessa visão, os tributos não têm somente a função de prover recursos para as atividades estatais. Para o autor, a tributação não pode ser neutra, pois um dos objetivos é a realização de justiça social e o aumento da riqueza nacional por intervenção do Estado, que se utiliza da extrafiscalidade para tanto.

Para HELENÍLSON CUNHA PONTES (1999, p. 152), no mesmo sentido, a extrafiscalidade é o meio de o Estado Social intervir na economia, em busca de justiça social e desenvolvimento econômico. Para RICARDO PIRES CALCIOLARI (2009, p. 106), a contribuição ao SAT é um exemplo de extrafiscalidade próprio da disciplina da cobrança das contribuições previdenciárias. Privilegia a dignidade humana no trabalho, ao valorizar as empresas com menores índices de acidentes.

A extrafiscalidade é discussão corrente quando se pretende, por meio da tributação, provocar interferência sobre os processos produtivos. Em matéria ambiental, há farta bibliografia que propõe a adoção de tributos específicos para proteção do meio ambiente. A ideia de instituir tributos com viés ambiental surgiu no calor da discussão da eficácia e eficiência dos instrumentos jurídicos tradicionais para proteção do meio ambiente, mormente os de comando e controle, baseados em proibições e prescrições de comportamentos por parte do direito, por meio de normas estatais dirigidas aos particulares, aí compreendidos os agentes econômicos. A constatação de limitações que levam à insuficiência e ineficácia desses institutos estimulou um debate sobre a adoção de incentivos econômicos aos comportamentos ambientalmente sustentáveis e, ao revés, de inibição das práticas poluentes ou lesivas ao meio ambiente.

²⁶³ ROQUE A. CARRAZZA (2009, p. 108-109).

3.1.5.3. Meio ambiente do trabalho

A ideia é que, havendo uma atividade econômica lesiva ao meio ambiente ou a outro bem jurídico difuso, o custo causado à sociedade por essa atividade seja suportado pelo proprietário que com ela lucra²⁶⁴. Além disso, há necessidade de instituir mecanismos de financiamento de atuação estatal para reparação, educação, proteção e prevenção do meio ambiente. Essas atividades, por serem executadas pelo Estado, necessitam de financiamento público ligado aos ingressos tributários. Daí a proposta de criação de tributos com a finalidade específica de intervir sobre a atuação dos agentes econômicos com o escopo de proteção ambiental.

Para PAULO HENRIQUE DO AMARAL (2007, p. 160), o uso de tributos para proteção do meio ambiente pode dar-se de duas formas. Diretamente, com a instituição de tributo que tenha como fato gerador o comportamento lesivo ao meio ambiente ou o uso de recursos ambientais; e indiretamente, com a concessão de benefícios ou incentivos fiscais a comportamentos menos lesivos. As finalidades seriam a internalização de externalidades, a geração de receita pública para financiamento de atividades de reparação, proteção e prevenção, bem como a indução de comportamentos sustentáveis. O primeiro aspecto está fortemente influenciado pelas ideias de PIGOU, que demonstrou a necessidade de que esses custos sejam assumidos pelas atividades capitalistas que geram prejuízos sociais. A dificuldade, para o autor, é definir níveis de poluição ótimos, bem como entender que o tributo será ineficaz se a receita gerada não for afetada às finalidades ambientais.

MAURÍCIO AMAZONAS (2001, p. 87-89), ao tratar do conceito de “economia ecológica”, contrastado ao de “ecologia econômica”, ressalta as limitações da disciplina econômica tradicional para explicar e entender as leis físicas e os impactos ao meio ambiente natural. A ecologia tradicional, por outro lado, tem dificuldade em incluir fatores humanos – sociais, culturais e econômicos – em suas categorias de análise. É comum que as duas disciplinas não dialoguem. A ciência econômica preferiria ignorar as limitações impostas pela natureza, e a ecologia desprezaria os fatores sociais como elementos do ecossistema, como se o homem fosse um completo estranho à biosfera. O autor aponta a

²⁶⁴ R. H. COASE (1960, p. 1).

necessidade de redefinição de uma ecologia econômica e da economia ecológica, com integração dos processos humanos à totalidade natural do ecossistema terrestre.

No mesmo sentido, SILDALÉIA COSTA e JOSÉ A. MOTA (2010, p. 180) ressaltam que a noção de dano ao meio ambiente não se restringe somente às lesões que prejudiquem os recursos naturais, pois estes são somente uma parte dos recursos ambientais totais. Essa percepção, essencial ao legislador e ao aplicador do direito, deve ser considerada na formulação das políticas ambientais, pois não é possível pensar os ecossistemas naturais dissociados das relações humanas, artificiais, culturais e sociais.

BARBARA BEDIN (2010, p. 22) refere o surgimento de uma nova abordagem, o Direito Ambiental do Trabalho, baseado na observação da autonomia e importância do meio ambiente do trabalho para proteção da saúde e segurança dos trabalhadores.

No direito positivo há menções importantes, embora esparsas e raras, ao meio ambiente de trabalho. Fundamental destacar dois dispositivos da Constituição, um deles no subtítulo dedicado à saúde, e outro especificamente no capítulo sobre o meio ambiente:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (grifos nossos)

O artigo 200 trata da atribuição do Sistema Único de Saúde para atuar na proteção ao meio ambiente, neste compreendido o meio ambiente do trabalho. A atenção à saúde do trabalhador não se dá somente em seu benefício e interesse. Necessário compreender que as doenças causadas pelo trabalho, além de serem epidêmicas na sociedade de massas pós-industrial, estão inseridas em um contexto de processos produtivos poluidores, que exploram de maneira não sustentável os recursos naturais e, apesar do elevado grau de desenvolvimento tecnológico envolvido, adotam técnicas de produção que utilizam metais pesados e substâncias químicas hostis ao metabolismo dos seres vivos. Portanto, ao lado da poluição vem o adoecimento daqueles expostos a essas substâncias, que são prejudiciais a todos os animais e vegetais, cujo metabolismo é baseado no carbono, aí incluídos os seres humanos.

Não só por isso. O inciso V do primeiro parágrafo do art. 225, que trata do meio ambiente ecologicamente equilibrado, impõe ao Estado, em todas as esferas, o dever de controlar todos os aspectos da produção que comportem risco para a vida, o que inclui e compreende a saúde dos trabalhadores, que são exatamente os mais expostos aos processos produtivos danosos, insalubres, poluentes ou tóxicos.

Entretanto, o meio ambiente do trabalho é usualmente esquecido nos debates ambientais. Essa omissão se faz presente também na legislação específica, mais focada na proteção dos ecossistemas naturais, talvez por inspiração limitada da ecologia tradicional. Mas no Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, em 22/06/2001, é enunciada, explicitamente, a obrigação imposta a todos os Estados-partes, de protegerem e promoverem condições de trabalho ambientalmente equilibradas:

Art. 6º Os Estados Partes aprofundarão a análise dos problemas ambientais da sub-região, com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil, devendo implementar, entre outras, as seguintes ações:

(...)

e. Contribuir para a promoção de condições de trabalho ambientalmente saudáveis e seguras para, no marco de um desenvolvimento sustentável, possibilitar a melhoria da qualidade de vida, o bem-estar social e a geração de emprego;

(grifo nosso)

O objetivo, reproduzindo o quanto principiado pela nossa Constituição, é a melhoria da qualidade de vida, o bem-estar social e a geração de empregos, componentes do bem-estar da sociedade humana, não somente dos ecossistemas naturais. O meio ambiente do trabalho é indissociável do meio ambiente natural e ambos devem ser pensados e protegidos em conjunto²⁶⁵. Isso não decorre somente de um postulado ou recomendação de interdisciplinaridade, mas da natureza holística das relações ecológicas, humanas e sociais.

Nesse sentido, a imposição de uma tributação individualizada, que onere mais as empresas com maiores índices de adoecimento e acidentes, promove internalização de um custo social. O que antes era arcado por toda a sociedade agora passa, ainda que parcialmente, a ser ônus dos potenciais causadores. A internalização desses custos obriga as empresas a tomar maiores cuidados no desenho dos processos produtivos e institucionaliza a prevenção²⁶⁶.

3.2. Benefícios previdenciários e solidariedade: a previdência como direito social

Desmercantilizar ou desmercadorizar a proteção social é um aspecto do Estado de Bem-Estar Social profundamente relacionado com a ideia de solidariedade, que tem dois aspectos. O primeiro é de reduzir ou tornar desnecessário o mercado privado de saúde, previdência ou assistência, atribuindo ao Estado o dever de prover essas formas de proteção de maneira satisfatória. Outro aspecto é reduzir o caráter de mercadoria dos direitos sociais, para que não sejam vistos como uma relação de compra. Mesmo que as

²⁶⁵ BARBARA BEDIN (2010, p. 26).

²⁶⁶ ULRICH BECK (2002, p. 139).

prestações sejam providas pelo Estado, o beneficiário não deve se sentir participando de uma transação em que adquire o direito por meio de pagamento de um preço, o qual pode ser denominado tributo ou contribuição. Tratar a relação previdenciária como sinalagma, ao contrário, reforça essa ideia de vinculação necessária entre o prévio pagamento de tributo e a obtenção de benefícios.

Assim, é de se limitar ou tomar com muita reserva a ideia de que haveria um “princípio da contrapartida”, pelo qual o segurado da previdência paga contribuições para ter direito a benefícios, os quais são calculados na proporção do montante despendido. Nos termos do pensamento de MATTIA PERSIANI (2008, p. 22), a ideia de seguridade social impõe os direitos subjetivos previdenciários decorram da cidadania, com o Estado provendo meios de subsistência para aqueles que necessitam, não somente os trabalhadores empregados submetidos a um vínculo de emprego formal. O regime previdenciário baseado na contrapartida tem explicação histórica, pois foi concebido e gerado sob influências de ideias corporativistas, mas sua superação exige uma nova visão, mais afeta a outros mandamentos constitucionais.

De fato, é de se visualizar e ter sempre em mente que o Estado brasileiro tem por fundamento a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho (art. 1º, III e IV, da Constituição). São objetivos da república (art. 3º) construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Além disso, a Previdência é um direito social (art. 6º) e são enumerados diversos direitos subjetivos previdenciários como direitos dos trabalhadores em geral (art. 7º).

Mais adiante, o art. 170 da Constituição estabelece por princípio que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano, e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme ditames de justiça social, reduzir as desigualdades regionais e sociais e buscar o pleno emprego.

No capítulo específico da Seguridade Social, esta está fundada nos princípios da universalidade, distributividade e equidade. Isso mostra que as instituições da seguridade social devem, para o constituinte, distribuir renda, reduzir as desigualdades e proteger a todos, sem discriminação.

Assim, parece equivocado restringir a proteção do sistema previdenciário apenas àqueles trabalhadores da economia formal que tenham descontada a contribuição previdenciária, e calcular seus benefícios única e exclusivamente com base nesses montantes de contribuição pretérita. Deve ser considerado normal, num sistema baseado na solidariedade, financiado por repartição e que se proponha a distribuir renda, que haja benefícios sem a necessidade de contribuição, e que, por outro lado, o pagamento dessas contribuições não signifique, necessariamente, a obtenção de alguma vantagem futura.

No sistema brasileiro isso não é desconhecido. O salário-família e o auxílio-reclusão não são devidos a todos os segurados, somente àqueles de baixa renda, exatamente os que contribuem em percentuais menores sobre a remuneração. Ou seja, os segurados de maior renda, ainda que paguem alíquota maior, não têm direito a esses benefícios. Por outro lado, o aposentado que continua a trabalhar permanece recolhendo contribuições, as quais não reverterão em seu favor, salvo se admitida a desaposentação.

Por outro lado, diversas prestações previdenciárias não são calculadas tendo por base o montante de contribuição pretérito. Alguns sequer exigem carência, o que afasta qualquer possibilidade de se imaginar contrapartida aos valores expendidos. São exemplos a pensão por morte e a aposentadoria por invalidez no caso de doença grave (art. 26, I e II da Lei 8.213/1991).

Em sentido inverso à ideia de desmercantilização, o instituto do fator previdenciário é aquele que mais se aproxima da ideia de contrapartida, pois vincula o valor do benefício, ao menos em parte, às contribuições expendidas pelo segurado, e o faz também dependente do tempo de sobrevivência do beneficiário, numa relação de troca muito semelhante à mercantil, fundada numa capitalização fictícia.

Além disso, desmercantilizar a proteção social tem profunda ligação com a proteção de situações que exorbitem a ideia de risco. O salário-família e a aposentadoria por tempo de contribuição são dois benefícios previdenciários que não se destinam a cobrir riscos sociais, e portanto merecem análise específica.

3.2.1. Salário-família e proteção à infância

É comum associar a previdência social à noção de risco social. Entretanto, há benefícios previdenciários pagos em situações que transcendem essa ideia. É o caso do salário-família, que provê acréscimo de rendimento ao trabalhador definido em lei como de baixa renda, conforme o número de filhos. É uma concessão desvinculada de demonstração de necessidade, ou ocorrência de evento incapacitante. O Estado subsidia a paternidade e a maternidade, o que é um elemento de desmercantilização do sistema previdenciário, conforme desenvolvido por ESPING-ANDERSEN (2001).

Apesar de todas as deficiências conhecidas, o sistema previdenciário brasileiro consegue ser um mecanismo eficaz de proteção social dos idosos, tendo sido efetivo na redução da pobreza das camadas mais velhas da população. Segundo dados do Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, apresentados por LAVINAS e CAVALCANTI (2007, p. 252), em 2006 apenas 1% das pessoas com mais de 65 anos eram pobres, menos da metade do índice de 2001. Nesse intervalo de tempo um milhão de idosos deixaram a linha da pobreza.

Um dos pilares do Plano de Seguridade Social de Beveridge era a proteção à infância, com a concessão de um auxílio pecuniário às crianças menores de quinze anos. Entretanto, 47% das nossas crianças são pobres. O sistema de seguridade social brasileiro não é eficiente na proteção da infância. Nem sequer existe um benefício previsto para famílias pobres que tenham crianças, embora alguns programas assistenciais sejam a elas destinados, tais como fornecimento de leite e a vinculação do Bolsa-Família à permanência na escola. Isso é insuficiente, sobretudo se considerado que 91% das famílias pobres possuem crianças e que 51% dessas famílias são monoparentais, havendo um só provedor, geralmente a mulher. A idade média dessas mães é de apenas trinta anos, faixa etária em que a proteção previdenciária ainda é incipiente, dado o elevado o número de jovens, principalmente mulheres, que adentram o mercado de trabalho em empregos informais ou trabalho doméstico.

Estima-se que 32% das crianças brasileiras vivam em famílias sem nenhum tipo de proteção previdenciária²⁶⁷. Ainda que haja um segurado, a proteção efetiva dos demais membros da família só ocorrerá em caso de morte ou prisão, com a concessão dos benefícios de pensão ou auxílio-reclusão aos dependentes.

²⁶⁷ LAVINAS e CAVALCANTI (2007, p. 253),

Isso porque o benefício do salário-família somente é pago aos empregados de baixa renda e em valor reduzido. Com a Lei Complementar n. 150/2015, foi estendido ao empregado doméstico. Os trabalhadores autônomos, entretanto, não o recebem, pois ele é pago pelo empregador e posteriormente descontado das contribuições a recolher, da mesma forma que o salário-maternidade.

A baixa importância atribuída a esse benefício – ou a qualquer outro que pudesse beneficiar as crianças e jovens que ainda não adentraram o mercado de trabalho – mostra que ainda é negligenciada a adoção de políticas preventivas em relação à pobreza. Os benefícios assistenciais são destinados a pessoas que já se encontram em situação de miséria, que se pretende aliviar com a transferência de renda²⁶⁸.

Por outro lado, as crianças de famílias abastadas, que pagam imposto de renda, beneficiam-se das isenções e abatimentos que seus pais podem realizar da base de cálculo, no momento da entrega da declaração de ajuste anual. A integralidade das despesas com saúde pode ser abatida do tributo devido, com um verdadeiro financiamento dessas despesas privadas, estranhas ao Sistema Único de Saúde - SUS, por renúncia fiscal²⁶⁹.

Assim, o sistema promove distribuição de renda das famílias mais pobres para as mais ricas, exatamente o contrário do que deveria. As crianças ricas têm subsidiadas a saúde e a educação, por meio de renúncia fiscal por parte da União, que permite que seus pais descontem da base de cálculo do imposto de renda as despesas com seus dependentes, limitadas, no caso de educação, mas sem limites no caso da saúde. As famílias miseráveis podem apelar ao Bolsa-Família. As muito pobres receberão um valor menor que o dos programas assistenciais a título de salário-família, desde que o provedor esteja vinculado à Previdência Social. Às demais, a nossa seguridade social nada reserva, senão a atenção à saúde devida a todos.

3.2.2. Fator previdenciário

²⁶⁸ LAVINAS e CAVALCANTI (2007, p. 250).

²⁶⁹ LAVINAS e CAVALCANTI (2007, p. 263).

A proposta de substituição do modelo de repartição pelo de capitalização não vingou no debate previdenciário brasileiro. Entretanto, os argumentos que sustentavam o desequilíbrio atuarial e financeiro do nosso sistema foram determinantes de variadas reformas legislativas ocorridas no final da década de 1990, entre elas a adoção do assim denominado “fator previdenciário”. Trata-se, na nomenclatura apresentada por FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM (2008, p. 40), da adoção de uma “capitalização virtual”, em que não há a criação de conta individual para cada segurado, mas aplicação, no cálculo de seu benefício, de critérios atuariais.

A idade mínima para concessão de aposentadoria por tempo de serviço foi cogitada nas discussões da reforma que culminou na edição da Emenda Constitucional n. 20/1998. Acabou rejeitada, pelo menos na norma definitiva, restando na regra de transição para a aposentadoria proporcional. Entretanto, editou-se posteriormente a Lei 9.876/1999, que disciplinou, com nova redação dada ao art. 29 da Lei 8.213/1991, a submissão do valor da renda mensal inicial à idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição, numa forma de cálculo denominada “fator previdenciário”, termo de pouco ou nenhum conteúdo semântico.

MATTIA PERSIANI (2008, p. 60) distingue os benefícios retributivos, calculados com base na remuneração, dos contributivos, baseados no montante de contribuições e na idade em que a prestação se torna devida. Para essa nomenclatura, a introdução do fator previdenciário transformou a aposentadoria por tempo de contribuição num benefício contributivo, ao passo que os demais previstos no Regime Geral de Previdência Social – RGPS permaneceram retributivos.

O fator previdenciário é definido no §7º do art. 29 da Lei 8.213/1991, calculado com referência à idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo fórmula enunciada no anexo da lei. A equação é famosa e vale a transcrição:

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

f = fator previdenciário;

E_s = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

T_c = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

i_d = idade no momento da aposentadoria;

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

O que a fórmula quer dizer é: o salário de benefício será reduzido se o segurado tiver uma idade tal que o número de suas contribuições pretéritas for inferior ao tempo de sobrevida esperado. A ideia é que a contribuição paga tenha equivalência ao quanto custará o benefício. Este valor é apurado pela média dos salários de contribuição, e depois dividido por uma fração da expectativa de vida do beneficiário. Quanto mais idoso o requerente, maior será o valor final do benefício.

Um dos objetivos enunciados era o de desestimular a aposentadoria precoce. Ou seja, podendo optar por um valor maior no futuro, o trabalhador sentiria estímulo a adiar o requerimento de aposentadoria, mesmo já tendo preenchido os requisitos para tanto.

Ocorre que visualizar a aposentadoria precoce como um mal não é algo baseado em motivos jurídicos ou econômicos, mas em aspectos ideológicos e morais. A aposentadoria permite a retirada tranquila de trabalhadores que já experimentam queda de produtividade, criando novas vagas de empregos para os mais jovens, o que aumenta a produtividade média do trabalho e permite ganhos de eficiência. Isso é ainda mais verdadeiro para o caso brasileiro, em que no mercado de trabalho a maioria dos postos recebe baixos salários e exige pouca qualificação. A maioria dos trabalhadores exerce funções manuais, que ficam mais difíceis com a idade avançada.

O fator previdenciário, entretanto, não impede a concessão de aposentadoria precoce, apenas reduz seu valor. Essa redução prejudica a função de desmercadorização desse benefício. Ao receber do sistema público um valor inferior ao salário de benefício, vale dizer, aquele calculado em função da média de suas remunerações, o trabalhador terá

de permanecer no mercado de trabalho ou adquirir previdência privada para manutenção de sua renda.

Para ELISA M. C. SILVA (2014, p. 57), a fórmula do fator previdenciário teria um efeito redistributivo. Como a alíquota de contribuição considerada é única, haveria um prêmio aos segurados que contribuíram em alíquotas menores, igualados positivamente, impedindo que fossem prejudicados por terem recebido salários inferiores em algum período laboral. Para a autora, o fator serve ao objetivo de equilibrar o sistema de repartição em face das alterações demográficas, pois o valor dos gastos com aposentadorias passariam a depender da expectativa de vida da população e da idade dos beneficiários.

Ocorre que o fator só incide no cálculo da primeira renda do benefício. Alterações demográficas posteriores não influirão no gasto total, pois os valores de cada aposentadoria não se alteram após a concessão, sendo somente aplicáveis os índices uniformes de reajuste devidos a todos os beneficiários.

Com a submissão do valor da renda mensal inicial à idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição, o valor da aposentadoria decresce conforme a distância que o segurado tiver da idade de 65 anos, se homem, ou 60 anos, se mulher, quando poderia optar pela aposentadoria sem aplicação desse fator. É como se o indivíduo fizesse um cálculo de valor a receber e optasse por adiar a aposentadoria, esperando rendimentos maiores, embora futuros e incertos.

A norma é criticável do ponto de vista econômico, porque baseada numa lógica matemática um tanto contestável, que pressupõe decisões individuais fundadas numa racionalidade ideal que atente exclusivamente para os valores totais a receber, ignorando todos os outros aspectos subjetivos que motivam a aposentadoria²⁷⁰. Além disso, o raciocínio cai por terra se admitida a desaposentação.

Note-se, ainda, que as idades estabelecidas para aposentadoria por idade são usualmente objeto de crítica da doutrina, que as considera muito elevadas em razão do nosso contexto social. Países mais desenvolvidos que o Brasil não adotam exigências de

²⁷⁰ EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 283).

aposentadoria tão tardia. A própria Organização Mundial de Saúde - OMS considera que, para um país em desenvolvimento, o conceito de idoso inicia-se aos sessenta anos. Além disso, a expectativa de vida em várias regiões do nosso país não atinge os sessenta e cinco anos (EDUARDO FAGNANI, 2007, p. 96). Assim, limitar a aposentadoria por tempo de contribuição pode restringir a possibilidade de variados contingentes gozarem de aposentadoria, sobretudo para aqueles que iniciaram cedo a trabalhar, adentrando precocemente no mercado de trabalho.

DELGADO, QUERINO ET AL (2006) avaliaram o impacto da lei do fator previdenciário sobre os benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, com base em dados sobre as aposentadorias por tempo de contribuição, fornecidos pelo Ministério da Previdência. Concluíram que, desde a promulgação da Emenda Constitucional 20/1998 e a entrada em vigor do fator previdenciário, diminuiu o número de aposentadorias por tempo de contribuição concedidas, reduzindo-se também a participação percentual desse benefício. Aumentou a idade média daqueles que se aposentaram, bem como o seu tempo de contribuição médio. O estoque de aposentadorias por tempo de contribuição tem decrescido, o que indica que há mais cessação do que concessão dessa espécie de benefício. Tem diminuído, também, o incremento da despesa anual do INSS com o pagamento de benefícios.

Ocorre que é difícil isolar esses efeitos das demais alterações legislativas e da própria dinâmica da economia. Alterações do mercado de trabalho e da demografia ocorridas numa época só produzem impacto sobre a previdência décadas depois. Assim, na década de 1980 o sistema previdenciário sentiu os efeitos da consolidação da legislação trabalhista ocorrida a partir do final da década de 1940, pois só então os trabalhadores que ingressaram no mercado de trabalho já com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT vigente puderam requerer aposentadorias. Da mesma forma, somente na década de 1990 é que a ampliação de determinados direitos trabalhistas na década de 1970 começou a produzir efeitos previdenciários. Por exemplo, a criação da aposentadoria especial e do reconhecimento de efeitos previdenciários diferenciados ao trabalho prestado sob condições insalubres, os quais só foram exercidos quando os trabalhadores completaram tempo suficiente para requerer aposentadoria. A regulamentação do mercado de trabalho só vem a produzir efeitos previdenciários após algum decurso de tempo.

Na primeira década do século XXI, observou-se diminuição do número de aposentadorias por tempo de contribuição, e, em contrapartida, houve elevação substancial dos números de concessão de auxílio-doença e aposentadorias por idade.

Nos anos 1950-60, o mercado formal de trabalho crescia em média 4% ao ano. O mesmo ocorreu nos anos do “milagre econômico”, na década de 1970. Nas duas ocasiões houve grande crescimento do número de segurados, os quais só viriam a requerer aposentadorias nas décadas seguintes. Isso não ocorreu nos anos 1980, marcados pela “estagflação” e retração do mercado formal. Essa população, entretanto, foi beneficiada com a inclusão previdenciária promovida pela Constituição de 1988 e tende a requerer benefícios diversos da aposentadoria por tempo de contribuição, dependente de comprovação de tempo de trabalho formal. A aposentadoria por idade e o auxílio-doença são benefícios de mais fácil obtenção para quem tem a vida laboral marcada pelo trânsito entre o formal e o informal, ou pela presença de períodos de desemprego.

De qualquer forma, no período entre 1999 e 2006, analisado por DELGADO ET AL (2006), a média de idade dos que se aposentaram subiu em média cinco anos. Isso já era uma tendência desde a EC 20/1998 e se acentuou ainda mais com a entrada em vigor do fator previdenciário. Esse fenômeno é também decorrente das transformações do mercado de trabalho, não só das alterações legislativas. Isso porque a média de idade dos aposentados já era superior às idades mínimas de 53 e 48 anos estabelecidas pela Emenda n. 20. A própria lei do fator previdenciário não impede a concessão do benefício, apenas reduz o valor deste em função da idade do aposentado.

Nesse sentido vale a observação de OLIVEIRA ET AL (2000), para os quais é falsa a ideia de que o fator previdenciário estimula postergar a aposentadoria. Usualmente se prefere uma renda atual menor em comparação a uma renda futura maior, ainda que esta seja certa. O caso brasileiro é exemplar, pois, antes da extinção da aposentadoria proporcional, esta superava em muito a aposentadoria com tempo de serviço integral, ainda que fosse paga em valor até 40% menor. As altas taxas de juros vigentes desde a estabilização da moeda também estimulam o recebimento imediato de qualquer renda. É ainda necessário lembrar que a aposentadoria por tempo de contribuição, ao contrário dos demais benefícios, não é substituta, mas complemento de renda. Não se exige rescisão do contrato de trabalho e a realidade da maioria dos aposentados nessa modalidade é

continuar trabalhando. Assim, o valor do benefício, visto como complementação, deixa de ter impacto atual e só será sentido como perda de renda quando o aposentado se afastar definitivamente do mercado, o que pode ocorrer vários anos depois da concessão.

No mesmo sentido é a avaliação de DELGADO ET AL (2006). Postergar a aposentadoria aumenta o fator previdenciário, mas somente se a expectativa de vida continuar a mesma ou diminuir entre a data da implementação dos requisitos e a concessão do benefício. Do contrário, se a expectativa de vida subir, pode haver diminuição do fator. A norma, que visava estimular a aposentadoria posterior, teve, assim, efeito contrário.

Os mesmos autores identificaram outros efeitos prejudiciais na norma. A atual tábua de mortalidade utilizada, como é única para ambos os gêneros, prejudica mais as mulheres que os homens. Estas sofrem maior redução proporcional e têm de contar com tempo de serviço também maior para compensá-la. É também visível a redução dos valores médios dos benefícios concedidos às mulheres, o que não ocorre no caso dos homens. Embora isso não possa ser atribuído isoladamente ao fator previdenciário, em face das dinâmicas do mercado de trabalho, que afetam as trabalhadoras de maneira específica, pois o trabalho feminino é pior remunerado e mais instável, é inegável que o fator amplifica os efeitos da pior inserção da mulher no mercado de trabalho. Como estas se aposentam com menor idade que os homens, acabam por receber benefícios de valor ainda mais achatado.

Para OLIVEIRA ET AL (2000, p. 22), a regra do fator previdenciário incentiva a aposentadoria precoce das mulheres, ao contrário do que prega a retórica em contrário. Devido ao fato de a expectativa de vida feminina ser maior do que a masculina, bem como de o tempo de contribuição exigido ser cinco anos menor, é mais vantajoso para a segurada aposentar-se o quanto antes. Ainda que o valor de cada parcela do benefício seja inferior, o valor total recebido da previdência ao longo do restante da vida será sensivelmente superior. Apesar disso, os autores consideram que a regra prejudica as mulheres em comparação com os homens, pois sofrem maior redução na renda, em face do tempo de serviço e idades médias menores.

Isso decorre da própria fórmula do fator previdenciário, que toma tempo de serviço, expectativa de vida e idade medidos em anos sem multiplicação por fator de ajuste algum. Disso decorre que aumento de qualquer dos fatores terá o mesmo impacto sobre o resultado final. Assim, o envelhecimento em um ano de idade surtirá o mesmo efeito que a

obtenção de um ano adicional de tempo de contribuição. DELGADO ET AL (2006, p. 21) afirmam que, com o fator previdenciário, o valor individual de determinada aposentadoria foi reduzido em relação ao que seria pago em outra conformação legislativa, mas não é possível identificar nenhum indício de que o valor médio dos benefícios pagos pelo INSS tenha diminuído, pois a média dos valores pagos não apresentou nenhum comportamento identificável ao longo dos anos.

Nesse sentido é oportuna a lembrança de OLIVEIRA ET AL (2000, p. 22) de que o fator previdenciário entrou em vigor juntamente com a alteração do período básico de cálculo, conforme definido pelo art. 29, I e seu §5º²⁷¹. Se antes o valor da aposentadoria era calculado somente com base nos três últimos anos de trabalho do segurado, agora passa a computar 80% do período contributivo após a adoção do real como moeda. As alterações foram feitas em conjunto e é difícil identificar, no valor médio dos benefícios, qual o efeito de cada uma.

Para esses autores, há mais retórica nas reformas da previdência do que alterações de fato na legislação. Exemplificam com o instituto do “tempo de contribuição”, cuja regulamentação infraconstitucional em nada o diferencia do anterior “tempo de serviço”, senão quando baniu a contagem do outrora chamado “tempo fictício”, restrito aos funcionários públicos que adicionavam ao tempo de serviço, dentre outros, meses de licenças-prêmio não gozadas e períodos de estágio não remunerado.

A aposentadoria por tempo de contribuição é um benefício restrito a determinados segurados, os quais tiveram vida laboral estável e regular, tendo prestado serviços apenas no mercado formal. Esses trabalhadores gozam de maior remuneração e terão, portanto, benefícios pagos em valor superior aos que só conseguem obter outras espécies de benefício. É o caso dos trabalhadores de menor renda que, por transitarem entre o emprego

²⁷¹ Art. 29. O salário-de-benefício consiste:(Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

I - para os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário;

§ 5º Se, no período básico de cálculo, o segurado tiver recebido benefícios por incapacidade, sua duração será contada, considerando-se como salário-de-contribuição, no período, o salário-de-benefício que serviu de base para o cálculo da renda mensal, reajustado nas mesmas épocas e bases dos benefícios em geral, não podendo ser inferior ao valor de 1 (um) salário mínimo.

formal e informal, acumularem períodos de desemprego e ocuparem funções de elevada rotatividade, acabam por se aposentar por idade e recebendo valor inferior.

Com base nisso, OLIVEIRA ET AL (2000, p. 13) alertam que, embora pareça atuarial, o fator previdenciário é arbitrário e não cumpre os objetivos enunciados quando da sua formulação. Apesar de incorporar elementos atuariais como expectativa de vida no momento da aposentadoria, não leva em conta as particularidades concretas do indivíduo, requisitos de um cálculo verdadeiramente atuarial. Nem sequer o montante de suas contribuições é corretamente avaliado, pois se presume alíquota única, ao passo que há progressividade de 7% a 11%, conforme a remuneração do segurado.

A fórmula do fator despreza o fato de que parte das contribuições vertidas é destinada a financiar outros benefícios que não a aposentadoria por tempo de contribuição, muitos deles vinculados a eventos imprevisíveis, estes sim para os quais é necessário cálculo atuarial, vale dizer, de risco.

A norma, na sua conformação atual, impede ou dificulta a previsibilidade quanto ao valor da aposentadoria. Portanto, não serve como estímulo ao seu adiamento, em face da incerteza sobre o valor futuro. A alteração da tábua de mortalidade pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE é algo sobre o qual o segurado não detém controle, sendo incerta sua informação sobre esse fator do cálculo do valor do benefício. Havendo mudança na tábua de mortalidade, a norma passa a diferenciar pessoas com as mesmas características, somente em função de terem ou não requerido o benefício sob vigência de uma tabela ou outra. Além do impacto sobre a previsibilidade e segurança da decisão, há injustificada violação da isonomia.

DELGADO ET AL (2006, p. 24) lembram que aumentos da expectativa de vida decorrem de melhoria das condições de vida da população. Mais acesso a saúde, melhor renda, redução dos índices de mortes violentas e outros fatores a influenciam. Quando isso ocorre, o valor dos benefícios previdenciários então concedidos diminui. O paradoxal é que o incremento do bem-estar é experimentado por todos, não somente por aqueles que se aposentarem por tempo de contribuição. Os que já estavam aposentados e os trabalhadores da ativa também se beneficiam, mas não sofrem nenhum tipo de efeito sobre sua renda em função disso.

A conclusão que se pode atingir é que a previsão do fator previdenciário produziu efeitos contrários aos fins propalados quando da sua instituição. Do ponto de vista econômico, não serviu para adiar as aposentadorias ou diminuir o gasto do sistema previdenciário. Do ponto de vista jurídico, introduziu elementos de capitalização estranhos ao nosso sistema de repartição. Isso, aliado à redução individual dos valores das aposentadorias, constitui um obstáculo à desmercantilização da proteção social.

3.2.3. Desaposentação

Uma das maiores polêmicas doutrinárias e jurisprudenciais do direito previdenciário atual é que envolve a possibilidade de desaposentação²⁷². Trata-se de pleito do aposentado que, após a concessão do benefício, permanece trabalhando e, portanto, recolhendo contribuições. Quando decide deixar, em definitivo, de exercer atividades remuneradas, pede o recálculo do benefício para somar ao tempo de serviço aquele exercido concomitantemente ao gozo da aposentadoria, com intenção de obter valor maior para este benefício.

São muitos os argumentos contrários e favoráveis, cuja análise escapa aos objetivos e limites deste trabalho. Entretanto, há aspectos econômicos que podem contribuir com o debate e nem sempre são levados em consideração. O tema é também relacionado aos objetivos do Estado de Bem-Estar Social e seus efeitos sobre a economia, principalmente sob o aspecto da desmercantilização da proteção social, distribuição de renda e do reforço à estratificação da sociedade.

De início, é possível perceber que é impossível haver compatibilização plena da norma que prevê o fator previdenciário com o instituto da desaposentação, sem que se inverta o sentido de um ou de outro²⁷³. A finalidade do fator previdenciário é rebaixar o valor do benefício em caso de aposentadoria precoce, supostamente com o intuito de desincentivá-la. Caso se aposente mais cedo, receberá, teoricamente, valor menor do que poderia obter mais tarde. Se houver possibilidade de recálculo desse benefício

²⁷² Recurso Extraordinário 661.256, relator Ministro ROBERTO BARROSO, cujo julgamento ainda não fora concluído quando da redação desta tese.

²⁷³ Nessa linha, ELISA M. C. SILVA (2014, p. 117) menciona que a desaposentação seria uma burla ao fator previdenciário.

posteriormente, com adição de tempo de serviço e aplicação de novo fator previdenciário, este só terá servido para rebaixar os valores inicialmente recebidos.

Assim, a possibilidade de desaposentação instituiria mais uma contradição entre o instituto do fator previdenciário e o sistema previdenciário. Ocorre que ambas são fundadas na mesma lógica economicista individualista, que reduz a decisão sobre aposentadoria a uma opção pessoal cujo móvel essencial, ou único, seria o valor a receber. Essa visão ignora outros aspectos sociais e subjetivos que influenciam a retirada da atividade e do mercado de trabalho, bem como as funções e efeitos da aposentadoria.

Aqueles que não aceitam a desaposentação usualmente a relacionam a um enfraquecimento do princípio da solidariedade e valorização indevida do individualismo²⁷⁴. O instituto só teria sentido se a relação previdenciária fosse visualizada unicamente entre segurado, ora aposentado, e o Estado que lhe provê o benefício. Institui-se um sinalagma inflexível, como se o princípio da contrapartida entre o recolhimento de contribuições e o valor recebido não pudesse ter exceções, as quais são admissíveis e comuns num sistema de repartição. Nesse sistema, os valores recolhidos não se destinam a financiar o próprio benefício, senão o dos demais²⁷⁵. Nada há de anômalo em recolher contribuições que não reverterão em benefício próprio, pois não se trata de pagar para obter vantagem, devendo o princípio da contrapartida ceder em face da solidariedade social e da distribuição de renda intergeracional.

Para ELISA M. C. SILVA (2014, p. 61), o aspecto individualista da desaposentação aparece também na possibilidade de o segurado manipular os valores pagos, podendo a cada momento rever sua aposentadoria com adição de mais tempo de contribuição, escolhendo melhores datas para o cálculo, em função dos demais componentes da fórmula do fator previdenciário.

A aposentadoria por tempo de contribuição exerce o papel de regulador da oferta de mão de obra, em especial para os setores do mercado de trabalho mais bem qualificados. O normal da vida laboral é a pessoa trabalhar durante algumas décadas e, usufruindo o

²⁷⁴ ELISA M. C. SILVA (2014, p. 117).

²⁷⁵ ANDRÉ E. S. ZACARI (2008, p. 403).

benefício, retirar-se, deixando uma vaga para alguém ingressar²⁷⁶. O advento do *welfare state* permitiu elevação da demanda por empregos, pois devido ao fornecimento de educação pública e à possibilidade de aposentadoria, os trabalhadores ingressam no mercado mais velhos e saem dele mais jovens, em comparação aos tempos anteriores.

Ocorre que essa não é a realidade brasileira, em que as necessidades de subsistência obrigam a entrada precoce e a retirada tardia do mercado de trabalho. Conforme apontam CAMPOS e POCHMAN (2007, p. 66), a ocupação dos inativos é uma das características do mercado de trabalho no Brasil, ao lado dos baixos salários, da alta rotatividade no emprego, da existência de um elevado contingente de desempregados e elevada incidência da informalidade nas contratações. É normal que o aposentado continue trabalhando e que migre para a informalidade após a concessão do benefício.

Havia até um benefício previdenciário previsto exclusivamente para o aposentado que continuasse a verter contribuições. Nomeado de “pecúlio”, era regulado pelo art. 81 da Lei 8.213/1991 até ser revogado pela Lei nº 9.129/1995. Tratava-se de uma espécie de “poupança”, em que o beneficiário receberia o valor por ele vertido em contribuições pagas após a concessão da aposentadoria, já que estas não financiariam nenhum benefício para si²⁷⁷.

O pecúlio foi extinto, mas permaneceu a ideia de que o aposentado, ao recolher contribuições após o jubileamento, estaria sendo prejudicado se nada recebesse em troca das contribuições. A ideia de solidariedade é estranha a esse raciocínio, que vê a relação de custeio e eventual gozo de benefício como algo apenas individual, isolando o trabalhador do sistema previdenciário e do restante da sociedade.

Ainda segundo CAMPOS e POCHMANN (2007, p. 78), entre 1992 e 2001 a população aposentada que trabalha cresceu 5,4%, percentual superior ao do crescimento da população total, da população idosa e da população aposentada. Os autores afirmam que, como a renda das aposentadorias não parece ser suficiente para o sustento da maioria, é necessário que o idoso continue no mercado de trabalho. Estimam que um terço da população com mais de 60 anos ainda não se tenha retirado e, mesmo que em gozo de

²⁷⁶ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 324).

²⁷⁷ ANDRÉ E. S. ZACARI (2008, p. 390).

aposentadoria, continue exercendo trabalho remunerado. No mesmo sentido é a observação de ESPING-ANDERSEN (1990, p. 85). Se o valor da aposentadoria é baixo, os idosos tendem a continuar trabalhando, o que denota a falha do sistema brasileiro em desmercantilizar a proteção social, pois mesmo a concessão de benefícios pela seguridade social não retira o trabalhador do mercado de trabalho.

Por outro lado, conforme já mencionado, continuar trabalhando após a aposentadoria é um privilégio dos trabalhadores mais ricos, detentores de uma vida laboral formal e regular. Só eles conseguem, com facilidade, implementar os requisitos para aposentadoria quando ainda em potencial de atividade e inseridos no mercado. Os mais pobres tendem a aposentar-se somente em idade avançada, dada a dificuldade de comprovar o tempo de contribuição. Para MATISJACIC, KAY e RIBEIRO (2007, p. 274), isso seria inaceitável e contrário aos princípios que informam a existência da previdência social, pois a sociedade pagaria aposentadoria sem a correspondente liberação de um posto de trabalho então ocupado.

Pelo mesmo motivo, ELISA M. C. SILVA (2014, p. 102) afirma que o aposentado que se mantém em atividade não está sujeito ao risco social básico que motiva a previsão de aposentadoria, que é a possibilidade de perda das fontes de subsistência devido à idade avançada. Como já recebe um benefício vitalício, tem assegurada a sua sobrevivência, ainda quando seu vínculo laboral for rompido. Para a autora, a desaposentação seria um privilégio, concedido somente aos aposentados de maior poder aquisitivo, o que fomentaria a desigualdade social.

Por isso, a permissão de desaposentação reforça as diferenças entre as categorias de trabalhadores, reproduzindo a estratificação existente na sociedade. Parece ainda ter potencial impacto concentrador de renda. Aquele que se aposentou precocemente, com mais condições de permanecer em atividade, ainda será beneficiado com o recálculo posterior da própria aposentadoria, que terá valor aumentado com adição das contribuições posteriores à concessão. Ocorre que, geralmente, aquele que se aposenta e continua em atividade pertence aos estratos superiores do mercado de trabalho, ocupações mais intelectualizadas em que há ganho de produtividade com a experiência, ao contrário dos trabalhadores dos níveis de renda inferiores, mais dedicados às ocupações para as quais é desnecessária maior qualificação educacional formal. Estes tendem a receber menos e,

quando se aposentam, já têm pouca ou nenhuma perspectiva de colocação no mercado de trabalho.

Isso não deixa de estar em descompasso com a ideia de progressividade, pois é impossível pensar em redistribuição de renda com redução das desigualdades sem que haja redução da renda dos mais ricos em prol do restante do corpo social²⁷⁸.

Na história da legislação previdenciária brasileira por diversas vezes alterou-se a legislação previdenciária para redução ou supressão de benefícios, frustrando a expectativa dos segurados. Reduziu-se a expectativa de recebimento sem devolução das contribuições pretéritas que alimentavam a perspectiva de valores maiores²⁷⁹. A construção do princípio da contrapartida visa evitar esse tipo de situação lesiva.

Ocorre que tomar a previdência como um direito social fundamental implica atribuir alguma finalidade de redistribuição de renda. Haverá transferência de renda mesmo nas hipóteses em que atua como seguro. Por exemplo, dos trabalhadores da ativa para os inválidos. Não é possível pensar, num sistema previdenciário eficiente, numa taxa de retorno sempre de 100%, pois esta inviabilizaria a cobertura de diversos riscos sociais, os quais precisam ser atendidos, independente do montante recolhido pelos necessitados, que frequentemente é insuficiente para sustentar pagamento a longo prazo.

²⁷⁸ MIGUEL BRUNO (2007, p. 110).

²⁷⁹ PAULO TAFNER (2007, p.40).

4. EFEITOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA SOBRE A ESTRATIFICAÇÃO DA SOCIEDADE E SEGMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO.

4.1. O regime de acumulação financeirizado e o mercado de trabalho brasileiro

Conforme já desenvolvido em tópicos anteriores, o mercado de trabalho brasileiro é, historicamente, marcado por heterogeneidades e segmentação. Existem diversas formas de contratação de mão de obra, desde as mais arcaicas pré-capitalistas até as mais modernas e flexíveis, passando pelo contrato de emprego tradicional regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Os processos produtivos estão em diferentes estágios do desenvolvimento tecnológico, desde os mais artesanais até a indústria de ponta, ambos apoiados num setor de terciário crescente. Toda essa multiplicidade coexiste em relação de interdependência e simbiose.

Isso se intensificou com o colapso do modelo fordista, que privilegiava determinados modelos de produção e de contratação do trabalho. A realidade do mercado brasileiro se tornou ainda mais heterogênea.

Na conformação do mercado de trabalho brasileiro convivem relações trabalhistas de diversificados graus de estabilidade e formalização. A informalidade, a rotatividade e a precarização das relações trabalhistas deixaram de ser exceção e não mais podem ser vistas como disfunções. Tornaram-se componentes essenciais do modelo econômico, necessários ao funcionamento do sistema. Não mais é possível afirmar que a informalidade seja uma característica específica do mercado de trabalho brasileiro. A generalização das formas precárias de contratação de mão de obra impõe repensar o papel e o lugar institucional da Previdência Social, hoje atrelada ao vínculo de emprego regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT

Essas alterações do mercado de trabalho são decorrência de mudanças no desenho da indústria, agora operando não mais na linha de produção padronizada do fordismo, mas segundo ditames de demanda flexível. Alteraram-se também os padrões de consumo, com

valorização de uma imagem de individualização e personalização dos produtos e serviços. A importância do setor terciário cresceu na economia, com retração dos empregos dos setores industriais e do comércio e criação de demanda por novas formas de serviços pessoais.

Ao mesmo tempo em que atividades antes tradicionais vão sendo substituídas pelas formas capitalistas e incorporadas nos processos produtivos de grandes empresas, é gerada demanda por serviços complementares, os quais são supridos por mão de obra autônoma, terceirizada ou familiar. O fenômeno foi observado, por exemplo, no fornecimento de energia, em que as várias centenas de cortadores de lenha são substituídos por grandes companhias energéticas, mas a instalação residencial ainda depende de eletricitas autônomos ou pequenas empresas terceirizadas. O mesmo ocorre com o comércio, engolido pelas grandes redes varejistas, que contratam “promotores de vendas” e outros profissionais por meio de relações contratuais alheias ao vínculo de emprego. Até nas atividades financeiras, as companhias de seguro inserem intermediários como corretores que trabalham como autônomos ou pequenos empresários. De outro lado, extinguem-se os trabalhadores autônomos tradicionais, tais como alfaiates, e os profissionais liberais são contratados pelas grandes corporações. Advogados com escritório próprio dão lugar aos departamentos jurídicos. Médicos submetem seus consultórios aos planos de saúde²⁸⁰.

Essas alterações se dão, também, em prejuízo do poder dos sindicatos e da capacidade de mobilização da classe trabalhadora. A ideologia corrente valoriza o efêmero, a novidade, o fugaz e o temporário. Glorifica o individualismo em detrimento de tudo o que é coletivo²⁸¹.

Apesar de compartilharem a mesma realidade, os trabalhadores não são tratados de maneira isonômica pelo sistema previdenciário. Conforme o tipo de relação trabalhista em que estão inseridos, gozam de diferentes graus de proteção previdenciária. O direito privilegia a forma de contratação, em detrimento da efetiva proteção do trabalhador, de suas necessidades e de sua família. Além de não atender aos objetivos do Estado de Bem-

²⁸⁰ MANDEL (1982, p. 271).

²⁸¹ HARVEY (2014, p. 145) e BECK (2002, p. 23).

Estar, reforça a estratificação social em prejuízo da redução das desigualdades e da efetivação dos direitos sociais²⁸².

4.2. Espécies de segurados no ordenamento jurídico brasileiro

No âmbito do ordenamento pátrio, o art. 12 da Lei n. 8.212/1991 define cinco espécies de segurado: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial. O critério de distinção parece decorrer da forma de contribuição, mais do que das características da realidade do trabalho, da necessidade de cada um ou do grau de proteção previdenciária concedida.

A centralidade da relação previdenciária é o contrato formal de trabalho²⁸³. O empregado é o segurado por excelência, figura jurídica típica, para a qual foram pensadas as normas gerais do sistema e os benefícios previdenciários. As demais figuras são tratadas como excepcionais, sujeitas a regramentos, restrições e procedimentos específicos. Aqui o direito fecha os olhos para a realidade do mercado de trabalho brasileiro, cujas características dificultam o implemento e a comprovação das condições para o gozo de benefícios. O segmento pouco estruturado do mercado de trabalho²⁸⁴ é dominante, ocupando proporção na economia igual à do segmento formal.

A exigência de prova documental para comprovação da relação de emprego é algo que o direito trabalhista já abandonou há muito tempo, com a construção da teoria do “contrato realidade”, para o qual pouco importa a forma, inexistindo exigência de determinado meio de prova. Para o direito previdenciário, entretanto, permanece a prova tarifada²⁸⁵, que vincula a fruição dos direitos previdenciários à inserção na parte formalizada da economia nacional.

²⁸² MATTIA PERSIANI (2008, p. 49).

²⁸³ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 313).

²⁸⁴ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 320).

²⁸⁵ Art. 55, § 3º, da Lei 8.213/1991.

A informalidade dificulta a comprovação da condição de trabalhador remunerado, gerando dúvidas e incertezas sobre a filiação. Quando a legislação exige prova documental como pressuposto para o exercício de um direito, nega este direito ao trabalhador informal. Há vários graus de informalidade: basta pensar no segurado especial que possui documentação da propriedade da terra, mas não emite nota de produtor rural. Situações semelhantes são as do trabalhador autônomo que presta serviço à pessoa física e do empregado não registrado, seja doméstico ou não. Estes não tem facilidade em fazer a comprovação documental de sua atividade.

Além da informalidade, outra característica do mercado de trabalho é a elevada rotatividade. Há muitos vínculos de emprego pouco duradouros, sendo normal um trabalhador transitar por várias empresas e atividades ao longo da vida. Os baixos custos de demissão estimulam a alta rotatividade no emprego, não havendo maiores constrangimentos para as empresas demitirem periodicamente e em larga escala. Isso é o que condena muitos trabalhadores à rotina de alternarem períodos breves de contribuição e desemprego, e dificulta o cumprimento dos períodos de carência para obtenção de benefícios.

A carência foi instituída no sistema previdenciário brasileiro na época em que se estatizaram as Caixas de Aposentadorias e Pensões. Segundo EVILÁSIO SALVADOR (2010, p. 144), o conceito teria por escopo conter gastos, evitando o crescimento do número de beneficiários. Hoje, é definida pelo art. 24 da Lei 8.213/1991 como o número mínimo de contribuições mensais que o segurado deve verter para fazer jus a um benefício. É de doze meses para os benefícios por incapacidade – auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez –, e de quinze anos para as aposentadorias. Há benefícios livres dessa exigência, como a pensão por morte, o auxílio-reclusão e aqueles decorrentes de acidente ou doença grave.

Ocorre que poucos são os trabalhadores que conseguem contribuir todos os meses num ano civil. A regra que exige carência de doze contribuições para gozo de direito acaba por penalizá-los. Geralmente são os trabalhadores de menor escolaridade, exercentes de trabalhos manuais ou braçais, exatamente os mais necessitados de políticas de atenção e proteção social.

Se a maioria dos trabalhadores tem dificuldades em cumprir a carência de quinze anos para se aposentarem por idade, menos ainda conseguem atingir o tempo de serviço para aposentadoria por tempo de contribuição. Essa realidade levou ANNÍBAL FERNANDES (1995, p. 147) a afirmar que esse benefício pode ser considerado um privilégio. “Mais acena do que realiza”, expressão que se tornou famosa, cunhada pelo professor catedrático do Largo de São Francisco. Para o autor, como não há, no Brasil, proteção eficaz contra a dispensa imotivada nem um verdadeiro seguro-desemprego, a vida laboral estável é privilégio dos servidores públicos. O trabalhador da iniciativa privada alterna períodos de desemprego e atividade, situação piorada pela discriminação promovida contra os idosos, principalmente os que realizam atividades menos intelectualizadas. Ademais, os trabalhadores rurais e os da economia informal, que formam dois terços da força de trabalho, não teriam, nem teoricamente, a possibilidade de pleitear esse benefício.

A maioria dos benefícios da previdência social é paga em valores próximos ao piso, o que é reflexo dos baixos salários pagos pelo mercado. Essa tendência deve aumentar com a oficialização da política de concessão de aumentos reais ao salário-mínimo, com aplicação de índices acima da inflação, algo difícil para os demais trabalhadores da ativa, com reajustes auferidos pela negociação intersindical. Isso torna limitadas as discussões sobre as normas que regem o cálculo dos benefícios, descompassadas da realidade, que uniformiza os beneficiários ao nivelar por baixo suas remunerações. Se a maioria dos benefícios é pago no mínimo, qualquer discussão jurídica sobre a norma que regula o cálculo da renda inicial só será de interesse de uma restrita parcela dos beneficiários, justamente aqueles menos necessitados de cobertura e proteção, em comparação ao restante dos trabalhadores.

Sob o rótulo “contribuinte individual” são abarcadas as mais diversas e heterogêneas situações, desde o empregador ou empresário de alta renda até o trabalhador autônomo pauperizado que realize somente serviços braçais. É uma igualdade jurídica que esconde a desigualdade real. Nesse categoria cabem também algumas figuras pitorescas que pouco têm a ver com o trabalho assalariado capitalista, tais como ministros de confissão religiosa ou os brasileiros civis que prestem serviços a organismos internacionais no exterior. A única coisa em comum a todas essas situações é o tratamento uniforme que a

lei previdenciária lhes atribui: têm de recolher contribuições previdenciárias sob o mesmo regime jurídico.

“Segurado especial”, para a legislação previdenciária, é o trabalhador rural que produz em regime de economia familiar, para a própria subsistência, com venda eventual de excedentes da produção, sem o uso permanente de empregados, ainda que com ajuda ocasional de outras pessoas.

A definição legal evoca a imagem pitoresca do trabalhador rural pauperizado, sem acesso a tecnologias, que vive do que planta e, eventualmente, vende o que sobra. Figura idealizada de um Jeca Tatu da era pré-industrial, que não teria muita presença no capitalismo agrário atual. Falso, pois a agricultura familiar e de subsistência ainda ocupa papel de relevo na economia nacional, conforme será desenvolvido em item próprio.

A jurisprudência referente ao instituto, bem como a prática forense, acabou por estender o conceito a qualquer trabalhador rural que não seja evidentemente empregador. Os trabalhadores que participem de relações de emprego informais escamoteadas, tais como as dos boias-frias, bem como figuras ainda tipicamente pré-capitalistas, tais como meeiro e parceiro, são tratados como se fossem segurados especiais, com direito aos benefícios de salário-mínimo sem prova de contribuição.

A distribuição dos ônus contributivos é desigual. Enquanto algumas categorias de segurados devem atentar para o recolhimento mensal, preenchendo guias por iniciativa própria e fazendo o recolhimento com seus próprios recursos, outras não têm essa preocupação. Os empregados têm sua contribuição descontada da remuneração e recolhida pela empresa ou empregador. O mesmo ocorre com os contribuintes individuais que prestem serviços a pessoas jurídicas: estas recolhem a contribuição por eles devida, a título de substituição tributária.

Aqui é de se notar uma importante diferenciação dentre os trabalhadores autônomos. Os que prestam serviços a pessoas jurídicas recebem tratamento diferenciado, mais estável juridicamente. Se, por um lado, a decisão sobre a oportunidade de contribuir escapa à sua vontade, pois o tributo é recolhido pela tomadora de seus serviços, por outro, a perspectiva de obtenção futura de benefício fica menos sujeita a incertezas, facilitada

com a inserção automática de seus dados contributivos nos sistemas oficiais²⁸⁶. Isso decorre da formalização da sua contratação e da contabilização necessária da prestação de serviços.

Já o trabalhador autônomo que preste serviço a pessoas físicas, ou no mercado informal, não terá o mesmo tratamento. Ainda que emita recibo pela prestação de seus serviços, não terá reconhecida sua condição de segurado da previdência a menos que recolha a contribuição em guia própria. Ele mesmo deverá controlar sua contabilidade tributária. Algo um tanto difícil de imaginar para trabalhadores pobres do ramo informal. Aqui o direito diferencia os segurados com base num critério que não está explícito na lei: o *status* jurídico do tomador de seus serviços.

Nesse pormenor, o segurado especial goza de melhor situação que o trabalhador autônomo. Apesar de a lei o enquadrar como contribuinte obrigatório, o recebimento de benefício não é vinculado ou condicionado à prova recolhimento das contribuições. Mesmo que esteja em débito ou as tenha sonogado por toda a vida, não será penalizado por isso. Esse tratamento diferenciado leva alguns autores a erroneamente afirmar que não existe contribuição dos trabalhadores rurais, quando o correto é que a fruição de benefícios dela não depende. Existe a obrigação, mas não há sinalagma.

4.2.1. Classificação dos trabalhadores segundo o grau de proteção previdenciária

A classificação legal tem pouca utilidade para entender os graus de proteção que o sistema previdenciário atribui a cada espécie de trabalhador. Além de o critério legal ser

²⁸⁶ Para JOSÉ F. F. BREGA (2015, p. 82-84), o uso de documentos eletrônicos pela administração pública assegura maior eficiência e mais segurança aos administrados, permitindo a prática de atos administrativos em menor tempo, com maior isonomia nas decisões e melhor confiabilidade dos dados. O processo administrativo tradicional, fundado em documentos que não saem do papel, tende a ser mais lento, moroso, burocrático e inseguro. Assim sendo, podemos visualizar a concessão, pelo sistema previdenciário brasileiro, de um tratamento favorecido aos segurados empregados e autônomos prestadores de serviços a pessoas jurídicas, que tem seus dados laborais inseridos automaticamente nos sistemas informatizados do governo federal e ficam, portanto, dispensados de produzirem provas adicionais para exercício de direitos. Os demais trabalhadores, principalmente os rurais ou ligados à economia informal, têm que se submeter ao processo administrativo tradicional, o qual, só agora, começa a ser informatizado no âmbito do INSS. Isso se mostra ainda mais grave pois esses trabalhadores são exatamente os de menor escolaridade e maior dificuldade de utilização de tecnologia e acesso a documentos de qualquer espécie.

artificial, é também desconectado da realidade do mercado de trabalho brasileiro, marcado pela elevada heterogeneidade de relações materiais e salariais, diferentes graus de exploração de mão de obra, de formalização e de permanência no emprego. Sob a categoria “empregado”, podemos visualizar a figura do diretor empregado de sociedade anônima, mais representativo do mundo do capital que do trabalho, enquanto ainda existem multidões de trabalhadores sequer albergados pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Convivemos com utilização de mão de obra em condições análogas à de escravidão, não só em rincões agrários, mas até em cadeias produtivas de elevado valor agregado: indústria têxtil, alimentícia e de turismo. Há trabalhadores nessa condição produzindo roupas de grife e em porões de navios de cruzeiro.

Conforme observa ARION SAYÃO ROMITA (1999, p. 49), o mercado de trabalho brasileiro é profundamente segmentado. Além dos empregados com vínculo formalizado, há os precarizados, os subempregados, bem como os desempregados, cujo tempo de desemprego pode estender-se por anos. Os salários baixos pagos à maioria dos trabalhadores criam um distanciamento em relação aos mais bem remunerados, o que torna difíceis ou ilusórias as perspectivas de ascensão social pelo trabalho.

Nesse sentido, a fim de transcender a classificação legal, CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 326) organizam os segurados de outra forma, diferenciando-os segundo os graus de proteção previdenciária que recebem do ordenamento jurídico. Agrupam ou dividem as categorias estabelecidas em lei conforme a possibilidade de obtenção de benefícios e o tipo de prestação a que farão jus. A ideia vai ao encontro de POCHMANN (2012, p. 25), que alerta para a existência, no Brasil, de diferentes níveis de proteção social.

Por essa classificação, os trabalhadores que não são segurados da previdência gozam de proteção previdenciária *nula*. Os autores diferenciam os *excluídos por definição*, aqueles que não se enquadram em nenhuma espécie do rol previsto no art. 12 da Lei n. 8.212/1991, dos *atingidos pela exclusão*, o que abrange aqueles que perdem a qualidade de segurado em virtude de desemprego de longo prazo e os autônomos que deixam de contribuir. A essas pessoas, a única possibilidade de concessão de um benefício pecuniário regular, pela seguridade social, seria o recebimento do Benefício de Prestação Continuada

– BPC da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, no caso de deficientes ou idosos que sejam também miseráveis.

Se é pelo trabalho que se gera renda para a subsistência, a interrupção involuntária da capacidade laboral necessita de proteção social. Ocorre que nosso sistema de proteção está fundado naquilo que se imagina sejam as relações de trabalho desejáveis, as únicas reguladas pelo do sistema jurídico, mas que não necessariamente são as preponderantes na realidade social. Outras formas de inserção ocupacional com ela coexistem, como bem lembra LÚCIO (2007, p. 92), fundado em CASTEL (1998). CAMPOS e POCHMANN (2007, p. 68) citam como exemplos dessas situações o trabalhador autônomo, o “por conta própria”, o integrante de cooperativas, bem como aqueles empregados vítimas de falta de anotação em CTPS, bem como os empregados domésticos. Estes representam um contingente altamente significativo de trabalhadores, com participação expressiva na economia nacional. No sistema atual não são segurados e são quase sempre esquecidos nos estudos e propostas de adequação legislativa.

Já dentre os segurados, segundo CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 326), é possível reconhecer os que gozam de proteção previdenciária em nível baixo, médio ou alto. O critério distintivo é o acesso ao rol de benefícios previsto, bem como o eventual valor da prestação.

Baixo nível de proteção previdenciária é o concedido aos desempregados que estão em “período de graça”; vale dizer, que se utilizam da regra do art. 15 da Lei 8.213/1991, pela qual o desempregado mantém a qualidade de segurado por algum tempo, independente de contribuições. Mesmo sem renda ou trabalho formalmente remunerado, é possível auferir os benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, desde que cumprida a carência ou que a enfermidade seja daquelas que dispensam esse requisito. No caso de falecimento ou reclusão, sua família recebe o correspondente benefício de pensão por morte ou auxílio-reclusão.

Nível médio de proteção previdenciária é o dos que, ainda que trabalhando em ocupação formal, não tem acesso a todos os benefícios previstos no plano, seja por especificidades da vida laboral, seja por previsão legal. Este é o caso dos segurados especiais, que só podem receber o valor mínimo a título de aposentadoria. Era também o caso dos empregados domésticos antes da Lei Complementar n. 150/2015, que só tinham

direito a receber benefícios no valor mínimo, e hoje é o dos segurados de baixa renda, incluídos no plano de inclusão previdenciária criado pela Emenda Constitucional 47/2005 e regulamentado pela Lei 12.470/2011.

Também gozam de proteção média aqueles trabalhadores cujas chances de se aposentarem por tempo de contribuição são remotas. Por transitarem entre a ocupação e a inatividade, dificilmente conseguem completar o tempo de contribuição necessário para aposentadoria nessa modalidade. Com alguma dificuldade, completam a carência para aposentadoria por idade, mas talvez tenham problemas até para recolher os doze meses necessários para a carência do auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. Nesse caso, não é a lei que os trata como segurados de segunda classe, mas as vicissitudes da vida e a estratificação social, que lhes impõem obstáculos intransponíveis ao pleno acesso aos benefícios.

Por fim, só gozam de *plena proteção previdenciária* os trabalhadores formais, cuja vida laboral seja suficientemente estável para que cumpram os requisitos para aposentadoria por tempo de contribuição. Estes tem acesso a todos os benefícios previstos no Regime Geral de Previdência Social – RGPS e não enfrentam dificuldades em fazer prova do implemento das condições, salvo casos especiais. Somente para essa categoria de segurados há acesso a planos de previdência privada que complementem a remuneração paga pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, bem como são eles os poucos a receber proventos de aposentadoria próximos ao teto do salário de benefício.

São também esses trabalhadores os que gozam de aposentadoria especial, ou podem converter tempo especial em comum, a fim de obter, mais cedo, aposentadoria por tempo de contribuição, sem cumprimento integral dos trinta e cinco ou trinta anos. Isto porque a legislação faz exigência de apresentação de documentos de tal complexidade que somente as empresas bem organizadas, formalizadas e que disponham de contabilidade regular têm condição de fornecer²⁸⁷.

²⁸⁷ Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP, outrora formulários designados por siglas tais como SB-40, DSS8030 e laudos técnicos assinados por especialistas, além de implementação de programas de saúde ocupacional: Programa de Prevenção dos Riscos Ambientais - PPRA e Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO.

É possível organizar a classificação de CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007) na seguinte tabela:

Grau de proteção previdenciária	Tipo de trabalhador	Benefícios acessíveis	Valor esperado
Nula	1) Desempregado que perdeu a qualidade de segurado 2) Autônomo que não contribui por conta própria, nem presta serviço a pessoa jurídica 3) Trabalhador informal ou sem remuneração, que nunca foi segurado	LOAS	Salário mínimo
Baixa	1) Desempregado que mantém a qualidade de segurado 2) Autônomo que contribui esporadicamente 3) Segurado especial que ainda não completou a carência para aposentadoria 4) Segurado de baixa-renda	Auxílio-doença e aposentadoria por invalidez Pensão por morte e auxílio-reclusão Salário-maternidade	Salário Mínimo
Média	1) Autônomo que contribui 2) Empregado doméstico 3) Empregado em função de baixa remuneração e qualificação 4) Segurado especial que já completou a carência para aposentadoria	Todos os acima, mais aposentadoria por idade	Valores baixos, dificilmente superiores a três salários mínimos
Plena	Empregado formal em empregos de qualificação e remuneração maiores, vida laboral estável, sem grandes períodos de desemprego	Todos os acima, mais aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial.	Qualquer valor, podendo atingir o teto do salário de benefício, bem como ser complementado por previdência privada.

Vários são os segurados que somente tem acesso aos benefícios em valores de salário mínimo. Por determinação legal, é o caso dos empregados domésticos, dos trabalhadores rurais que não contribuam além do incidente sobre a produção e dos beneficiados com o plano de inclusão previdenciária da Emenda Constitucional n. 47/2005.

Além dessas previsões legais, cresce no mercado a quantidade de remunerações próximas ao salário mínimo. Com o aumento real deste, agora atrelado ao Produto Interno Bruto – PIB e à inflação, se não houver recomposição das relações salariais no mercado de trabalho, o contingente de trabalhadores que auferem remunerações próximas ao piso fica cada vez maior.

Segundo o “Anuário Estatístico da Previdência Social” de 2013, a média dos valores pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS encontrava-se em R\$ 987,54, o que equivalia a 1,45 salários mínimos. Naquele ano, “99,5% dos benefícios concedidos à clientela rural apresentavam valor de até um piso previdenciário, enquanto os benefícios da clientela urbana dessa faixa corresponderam a 42,3% do total”²⁸⁸. Apenas 1,6% dos benefícios superava a faixa de cinco salários mínimos. Coincidentemente, essa é a faixa de alçada dos Juizados Especiais Federais, pois o valor da causa máximo de sessenta salários mínimos (art. 3º da Lei 10.259/2001) é obtido com base em doze prestações mensais (art. 260 do Código de Processo Civil)²⁸⁹.

Essas desigualdades são reproduzidas e alimentadas pelo próprio sistema previdenciário, vinculado ao reconhecimento de vínculos formais de emprego²⁹⁰. Nessa lógica, quem recebe os maiores valores é o trabalhador mais qualificado, ocupante de empregos melhor remunerados e mais estáveis, empregado de empresas mais organizadas, que adotam processos de produção menos desgastantes, mais eficientes e rentáveis, e pagam mais benefícios diretos e indiretos além do salário. Os demais trabalhadores, mais

²⁸⁸ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA (2013).

²⁸⁹ Isso foi objeto de longa polêmica doutrinária e jurisprudencial, ao final pacificada pelo STJ no Conflito de Competência 46.732 - MS - Rel.: Min. José Arnaldo da Fonseca. Sobre o assunto, vide BACHUR e VIEIRA (2008).

²⁹⁰ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 327).

necessitados de proteção social, recebem benefícios em valores menores, muitas vezes desvinculados de sua remuneração real, obtida na economia informal.

4.2.2. Economia informal e trabalhadores sem proteção previdenciária

Quase metade da População Economicamente Ativa – PEA brasileira é formada por trabalhadores que não contribuem para a previdência²⁹¹ e, portanto, estão alheios ao sistema de proteção da seguridade social. Sua única alternativa, quando atingirem a velhice ou outro estado de necessidade, será contar com os programas assistenciais, caso elegíveis. Os “não segurados” são os autônomos que prestam serviços no mercado informal e os trabalhadores empregados sem registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, os quais são contratados com subordinação e remuneração, mas alheios à legalidade formal.

MARCELO C. NERI (2008, p. 20) traz dados importantes sobre a informalidade e a ausência de cobertura previdenciária no Brasil. A agricultura e a construção civil são os setores de maior taxa de evasão previdenciária. Esta não é, também, homogeneamente distribuída pelas regiões geográficas. Na ordem de percentuais de trabalhadores informais dentro da PEA: regiões Norte (64%), Nordeste (58%), Centro-oeste (56%), Sul (38%) e Sudeste (37%). Ocorre que é no Sudeste que se concentra a maior quantidade de postos de trabalho sem proteção previdenciária, em números absolutos, principalmente empregos no setor de serviços. É também interessante notar que, quanto menor o tempo do trabalhador no emprego, maior a probabilidade de ele ser informal, exceto na agricultura, em que essa relação se inverte.

Para o autor, os setores formal e informal da economia não se diferenciam no que tange ao cumprimento da legislação trabalhista. O salário mínimo, a jornada de 44 horas semanais e a exigência de pagamento mensal do salário são normas cumpridas pelas empresas informais. O prejuízo da informalidade é suportado pela arrecadação

²⁹¹ EDUARDO FAGNANI (2007, p. 1).

previdenciária, pois o trabalhador tende a conseguir obter seus direitos pela negociação direta com o empregador ou pelo recurso à Justiça do Trabalho²⁹².

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2010, p. 38) faz um diagnóstico dos trabalhadores sem proteção previdenciária, que compõem 41% da PEA. A maioria é de trabalhadores assalariados sem carteira (42%), seguidos pelos trabalhadores autônomos não contribuintes (28%), desempregados (23%) e outros, categoria na qual estão incluídos os trabalhadores sem remuneração, os produtores para o consumo próprio e os empregadores (7%). Como a arrecadação previdenciária depende primordialmente das contribuições recolhidas pelo setor formal da economia, é comum discutir-se o reflexo das variações nessa formalidade sobre o desempenho financeiro do sistema²⁹³.

A formalização das relações de trabalho não é, necessariamente, um fim em si mesmo. Só tem sentido se trazer vantagens em relação ao interesse social, do qual a proteção do trabalhador é o dado mais significativo. A ideia é a inclusão social e a redistribuição de renda, com um sistema que seja sustentável financeiramente. Se for atingida a mesma finalidade por outras vias, o sistema não necessariamente precisa depender do trabalho formal tal como concebido atualmente. É possível financiar a previdência por diversos meios e técnicas tributárias que substituam o pagamento direto pelos empregadores e empregados ou reduzam as possibilidades de sonegação e evasão. É o caso da retenção dos valores na nota fiscal, mecanismo de substituição tributária, em que se atribui a responsabilidade pelo recolhimento do tributo a pessoa diversa do sujeito passivo. A previsão obriga o prestador de serviços a também se formalizar, pois para receber do tomador terá de emitir nota.

Do ponto de vista da proteção do trabalhador, parece utópico aguardar a formalização do mercado de trabalho brasileiro para que, em consequência, grande parcela dos trabalhadores seja incluída no sistema de proteção previdenciária. A realidade da América Latina convive com a informalidade e com os empregos quase ilegais. Assim, seria o caso de se cogitar a universalização também da cobertura previdenciária²⁹⁴, a

²⁹² NERI (2008, p. 48).

²⁹³ ANSILIERO ET AL (2008, p. 16).

²⁹⁴ MATIJASCIC, KAY e RIBEIRO (2007, p. 271), inspirados na proposta de Beveridge.

exemplo dos outros ramos da seguridade social. Isto ocorreu, num certo sentido, em relação aos trabalhadores rurais. Estes estão dispensados de comprovar contribuição, bastando a prova da atividade, ou seja, do trabalho remunerado.

Conforme bem ressalta MILTON SANTOS (2009, p. 92), a economia informal é aspecto essencial da vida das metrópoles brasileiras. Não se trata de um mundo econômico apartado, ou de um desvio do modelo de capitalismo. Pelo contrário, faz parte da dinâmica econômica das grandes cidades e constitui aspecto essencial e entrelaçado à produção industrial que dela depende. A heterogeneidade do mercado de trabalho é reflexo da disparidade de formas de produção que convivem nas metrópoles brasileiras, que abrigam desde setores altamente evoluídos do ponto de vista tecnológico e das relações trabalhistas até formas artesanais de produção com trabalho manual sem qualquer qualificação. À medida que a produção se moderniza, adotando avanços tecnológicos, aumenta produtividade do trabalho e diminui a exigência de mão de obra. Empregos são suprimidos, ao mesmo tempo em que surge demanda por outros serviços acessórios, a qual não pode ser suprida pelo setor moderno da economia, ainda em crescimento e incompleto. É o setor informal que vai suprir essas necessidades e ocupar esses postos de trabalho. Assim:

“A modernização da produção industrial, representada pelas multinacionais e conglomerados, e a modernização da agricultura, de um modo geral, induzem à queda do emprego nesses setores e ao êxodo rural e, conseqüentemente, ao aumento da população urbana, com o desenvolvimento das grandes cidades. Ambos contribuem para a criação de uma demanda de empregos e serviços que, não podendo ser atendida pelo setor moderno, provoca o surgimento de uma série de atividades de menor capital, porém capazes de absorver a porcentagem da população ‘marginalizada’. Desenvolve-se uma grande e variada classe média e pobre que ocasiona o aumento e a diversificação do consumo. Este, por sua vez, exigirá, para seu atendimento, uma diversificação da produção, com a proliferação de uma gama variada de empresas e estabelecimentos de diferentes tamanhos, dedicados à produção de um mesmo bem ou serviço, mas com base em condições técnicas,

financeiras e organizacionais diversas” (MILTON SANTOS, 2009, p. 92)

A passagem transcrita mostra como os setores formal e informal da economia se entrelaçam, convivem e são interdependentes entre si, numa relação de mutualismo e simbiose. Não se trata de dois mundos apartados, embora sejam hoje considerados pelo direito como estranhos e tratados de maneira oposta. Pelo contrário, o setor formal depende do informal para lhe prestar serviços e consumir os produtos que por ele são fabricados. Basta verificar que os produtos alimentícios, manufaturados por grandes indústrias capitalistas, são vendidos em estabelecimentos os mais variados em termos de constituição jurídica, desde supermercados multinacionais organizados na forma de sociedades capitalistas, até estabelecimentos localizados em favelas, sem qualquer existência jurídica, contábil ou tributária. Somente o mercado formal recebe a devida proteção e reconhecimento do ordenamento jurídico. O mercado informal sequer tem reconhecida sua existência e, portanto, não é tomado como terreno de relações jurídicas nem gera direitos subjetivos. Mas ambos são, na verdade, aspectos de um mesmo mercado.

Da mesma forma, no capitalismo brasileiro convivem empresas com distintas formas de organização produtiva e jurídica, as quais fabricam, por vezes, os mesmos produtos, empregam pessoas oriundas das mesmas origens sociais e competem entre si pelos mesmos mercados. É o caso da produção agrícola, em que convivem propriedades ainda organizadas sob forma pré-capitalista em suas relações de trabalho, com utilização de figuras jurídicas como meação e parceria, com gigantescas agroindústrias que empregam mão de obra assalariada, bem como formas intermediárias que utilizam safristas e boias-frias.

As observações de MILTON SANTOS são completadas pela reflexão de PAUL SINGER (1977, p. 79-85)²⁹⁵ a respeito do que ele chama de “setor autônomo da economia”, abrangente das atividades que não são executadas pelas empresas capitalistas nem pela administração pública, tais como o pequeno comércio varejista, prestação de

²⁹⁵ O texto de PAUL SINGER foi escrito em 1977. Desde então, houve sensíveis mudanças na economia rural no Brasil, com expansão do agronegócio e formalização de muitas relações trabalhistas onde não as havia. Entretanto, a análise ainda se mostra válida, mormente em face do crescimento da agricultura familiar e de subsistência ocorrido nas últimas décadas, conforme demonstrado pelo Censo Agropecuário do IBGE. Essa discussão é retomada no item dedicado às relações de trabalho no campo e suas relações com a previdência rural.

serviços a domicílio, artesanato e indústrias domésticas, profissionais liberais e outras atividades. Esses trabalhadores transitam entre o desemprego involuntário, a inatividade e a absorção de sua mão de obra pelas empresas capitalistas, o que ocorre somente em períodos de expansão. Em países subdesenvolvidos, esses setores representam atividades produtivas ainda não absorvidas pela organização capitalista, por falta de lucratividade suficiente, ou atividades satélites, cuja internalização ainda não interessa à empresa capitalista. Ainda quando isso ocorre, não acontece diminuição da informalidade ou do setor autônomo, pois a empresa capitalista só absorve mão de obra intensificando a sua produtividade. Há crescimento relativo da economia formal sobre o setor informal, mas este não é reduzido em termos absolutos, devido à liberação de postos de trabalho formal decorrente da intensificação do uso da mão de obra, mecanização e aumento da produtividade.

A média das remunerações do setor informal é menor que as da indústria, pois os trabalhadores tendem a aceitar remunerações inferiores para incrementar a própria competitividade, quando há competição efetiva ou potencial com empresas capitalistas. O desnível de remuneração reflete um desnível de produtividade, que impede a absorção de todos esses trabalhadores pelo setor formal, por serem menos qualificados, preparados e produtivos.

Mas nem sempre o informal é mal remunerado. É comum a existência de profissionais liberais autônomos mais bem remunerados que seus pares empregados. Além disso, há uma preferência de algumas empresas pelas relações precarizadas de trabalho, menos custosas em termos de salário, investimentos, encargos sociais e tributários, o que implica desproteção previdenciária desses trabalhadores. Em determinados setores da economia, o processo produtivo já é pensado e desenhado incorporando os trabalhadores informais.

Nem sequer a informalidade é homogênea. Os diferentes setores da economia utilizam graus diferentes de relações de trabalho precarizadas. Estudo do IPEA (2010, p. 40), baseado em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, calcula a quantidade de empregados sem carteira assinada em cada ramo da atividade econômica. O trabalho doméstico lidera com 56% de sua força de trabalho na informalidade, seguido pelo agronegócio (23%),

construção civil (22%), serviços (20%), alimentação (20%), comércio (15%), transporte (11%), educação (8%) e até a administração pública (4%). Embora o percentual de ilegais no comércio seja baixo, em relação a outras atividades, a participação desse ramo na economia é expressiva, contribuindo para 20% dos informais quando tomada a PEA em seu todo. A heterogeneidade de estabelecimentos e de porte de empresas dificulta o planejamento de políticas de intervenção e a fiscalização nesse setor.

FEIJÓ ET AL (2011) referem um verdadeiro gradiente de situações de informalidade na economia brasileira, em que é possível identificar vários níveis, com maiores ou menores graus de proteção social e precarização das relações de trabalho. Além disso, a fronteira entre os setores formal e informal não é bem demarcada. A industrialização tardia típica dos países subdesenvolvidos não deu conta de suprir, com a economia formal, todas as necessidades de emprego. Ocorre um necessário fortalecimento do setor informal, para que este absorva a mão de obra recusada ou inadequada às empresas mais avançadas.

Para os autores, a conformação jurídica dos contratos de trabalho e da constituição societária das empresas não permite compreender a informalidade da economia. Os conceitos jurídicos operam por subsunção binária, em que vigora fortemente o princípio do terceiro excluído. Algo é um contrato de emprego regido pela CLT ou não é. Determinada empresa é uma pessoa jurídica ou não. O formalismo jurídico não dá conta da informalidade da economia brasileira.

Os autores ordenaram as atividades econômicas de acordo com o nível de informalidade preponderante, conforme a situação das empresas em 2003. São de alta informalidade as atividades de extração mineral, fabricação de produtos de madeira, fabricação de acessórios para vestuário, fabricação de equipamentos médicos, confecção de roupas, construção civil, comércio ambulante, feira livre, transporte rodoviário, vigilância e segurança, educação, cabeleireiros e lavanderias²⁹⁶.

São de média informalidade as oficinas mecânicas, representantes comerciais, alojamento e alimentação, transporte rodoviário de passageiros, imobiliárias, atividades culturais, teatro, música e literatura.

²⁹⁶ FEIJÓ ET. AL (2011, p. 12).

Baixa informalidade apresentam as atividades de fabricação de produtos alimentícios, comércio de veículos, comércio varejista de produtos alimentícios, comércio de vestuário, transporte rodoviário de cargas, intermediação financeira, corretagem de seguros e serviços prestados às empresas.

Conforme se vê, setores essenciais para a economia, produção e consumo são dominados pela informalidade, ainda que em graus distintos. Quaisquer políticas que a visem reduzir tem de dar conta dessas heterogeneidades. É natural pensar que as atividades de baixa informalidade sejam mais suscetíveis a estímulos decorrentes de simplificação e barateamento da regularização jurídica, tais como os previstos no SIMPLES. Já para as atividades em que a informalidade é alta, como os custos adicionais decorrentes da formalização serão elevados, são necessárias políticas de manutenção do emprego ou de renda mínima que assegurem a remuneração dos trabalhadores. Este é o papel da seguridade social.

Ocorre que, do ponto de vista das relações de custeio previdenciário, o direito parece admitir a igualdade das situações de formalidade e informalidade, que ele próprio nega em outros momentos e contextos, em especial na distribuição de benefícios aos trabalhadores. As empresas rurais, independente da forma jurídica de sua constituição, recolhem contribuições todas da mesma forma, com base na receita auferida pela produção. Tanto o minifúndio familiar quanto a moderna agroindústria recolhem o mesmo percentual da receita sobre a comercialização de seus produtos. Vale dizer, independente da forma jurídica e da eficiência do processo produtivo, seus produtos são taxados na mesma intensidade.

Entretanto, sob o aspecto dos benefícios, a questão é tratada de maneira diversa, havendo desigualdade jurídica entre os trabalhadores dos setores formal e informal da economia. O trabalhador informal urbano não goza de proteção previdenciária, assim como algumas figuras de trabalhador rural. No campo, a previdência é mais universalizada do que ocorre em relação aos trabalhadores urbanos, pois o reconhecimento da condição de segurado especial independe de comprovação de prévia contribuição, mas a proteção aos safristas e boias-frias ainda é limitada e de difícil reconhecimento administrativo.

A inclusão dos trabalhadores da economia informal no sistema previdenciário, portanto, parece incerta, eventual e lenta, a depender da formalização de suas relações de

trabalho. A economia brasileira depende da informalidade e a utiliza como impulsionador do consumo e, paradoxalmente, também da modernização dos processos produtivos, pois no atual regime de acumulação proliferam as relações de trabalho mais flexíveis, em complemento às formas tradicionais de contratação. Para MATTIA PERSIANI (2008, p. 32), a realização dos fins do Estado de Bem-Estar Social exige a inclusão, na proteção previdenciária, de novas situações de necessidade e de novas categorias de indivíduos, além do âmbito tradicional do trabalho assalariado.

Parece mais fácil incluir esse contingente altamente expressivo dos trabalhadores com o reconhecimento de direitos previdenciários, de maneira universal, sem fazer seu direito ao benefício depender da comprovação de prévio recolhimento de contribuições. Seus benefícios podem ser sustentados pelos impostos pagos pela totalidade da economia, já que esta se utiliza de seu trabalho e das riquezas por eles produzidas. O capitalismo moderno financeirizado e a economia brasileira real utilizam relações de trabalho precárias como forma estruturante de seus processos produtivos. A tributação sobre esses setores não precisa aguardar que se formalizem espontaneamente; as técnicas tributárias já existentes são legítimas e condizentes a essa realidade.

4.2.3. Trabalhadoras domésticas²⁹⁷

Na realidade nacional, as trabalhadoras domésticas formam grande parte do contingente sem proteção previdenciária. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2010, p. 40), dos empregados sem carteira assinada, um quarto é formado pelos empregados domésticos, dos quais 93% são mulheres. Não possuem carteira assinada 71% dos que declararam serem trabalhadores domésticos à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Destes, 56% prestam serviços a apenas um domicílio, o que sugere uma relação de emprego com todos os pressupostos estabelecidos pela legislação trabalhista, porém ilegal pela falta de registro.

²⁹⁷ No feminino, pois 93% são mulheres, o que mostra como são marcantes e injustas a desigualdade de gênero e a divisão sexual do trabalho. A língua portuguesa não tem um gênero neutro. A convenção e as regras tradicionais obrigavam o uso do masculino. No mesmo sentido IPEA (2011).

Outro estudo do mesmo órgão²⁹⁸, corroborado por PINHEIRO ET AL (2012), destaca a alta informalidade prevalecente no trabalho doméstico, em que somente 30,1% das trabalhadoras são contribuintes da previdência social, com carteira assinada ou como contribuintes individuais. Há ainda falta de informação sobre os direitos e obrigações previdenciárias e o custo da contribuição é considerado alto, em face da baixa renda média auferida em função do trabalho. O incentivo fiscal instituído pela Lei n. 11.324/2006 não alterou esse quadro. Somente 26,3% das trabalhadoras domésticas têm carteira assinada, contra 70% das demais. Entre as negras o índice é ainda mais baixo, também piorando nas regiões Norte e Nordeste. As diaristas são ainda menos formalizadas que as mensalistas: somente 14,8% delas recolhem contribuições previdenciárias.

De fato, no âmbito do trabalho doméstico tradicional, destinado aos serviços de limpeza e cozinha para as famílias, tem-se tornado comum essa figura da *diarista*, que presta serviço a diversos domicílios de maneira eventual, sem que isso configure relação de emprego. Embora a trabalhadora, nessa situação, goze de maior autonomia, sua proteção previdenciária fica prejudicada. Esse tipo de trabalhadora é tratada como contribuinte individual, enquanto aquele que se dedica unicamente a uma residência é empregado. A eventualidade de trabalho reflete na incerteza quanto à remuneração, que dificulta ou impede a reserva de parte do orçamento para custeio da contribuição como autônomo.

Vários fatores explicam as dificuldades de formalização. Apesar de serem diferentes juridicamente, a mesma situação de desproteção iguala as empregadas não registradas às diaristas que não conseguem contribuir. O trabalho é prestado em residências, o que impede fiscalização estatal; os laços de pessoalidade tornam o trabalho menos profissional; o patriarcado racista desvaloriza o trabalho doméstico e as suas trabalhadoras; as novas formas de prestação de trabalho, principalmente o prestado pelas diaristas, dão maior liberdade e autonomia a essas trabalhadoras, que atingem grau maior de profissionalização, em troca de maiores riscos de desproteção, decorrentes da instabilidade do emprego e da renda, bem como da relação previdenciária fundada em contribuição espontânea.

²⁹⁸ IPEA (2011).

A remuneração média das trabalhadoras domésticas é menor que o salário mínimo. Em 1999, 55,6% delas estava abaixo da linha da pobreza, aqui tomada como renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, percentual que vem diminuindo, atingindo 37,6% em 2009, a despeito do aumento real do salário-mínimo no período.

Além de menos direitos trabalhistas, as domésticas possuem também menor proteção previdenciária, pois só têm direito a receber benefícios no valor mínimo. Entretanto, sua contribuição é mais barata que a dos demais trabalhadores, pois seu empregador só recolhe 12% de sua remuneração, contra até 27,5% da folha de pagamento para as empresas. Isso vale para a empregada, com registro em CTPS, que tem descontado 8% do salário. A diarista é enquadrada como contribuinte individual, o que torna sua contribuição ainda mais cara, pois deverá recolher no mínimo 20% do seu salário de contribuição (art. 21 da Lei 8.212/1991). Aqui a legislação previdenciária trata desigualmente duas situações de desproteção muito semelhantes, ao impor exações tributárias em sentido oposto: em relação aos demais trabalhadores, a alíquota é reduzida para a empregada doméstica, mas aumentada para a diarista.

Dados apresentados por CAMPOS e POCHMANN (2007, p. 68) mostram que, dentre as ocupações geradas no Brasil entre 1989 e 2001, o trabalho doméstico foi o que apresentou maior taxa de crescimento (8,61% ao ano, em média, contra 2% dos autônomos e 1,71% dos empregadores).

Existem no país cerca de 2 milhões de trabalhadores domésticos que realizam contribuições previdenciárias formais e, portanto, gozam de proteção²⁹⁹. Na Região Metropolitana de São Paulo, os contribuintes domésticos constituem 8,2% da população ocupada (LÚCIO, 2007, p. 93). Nacionalmente representam 20% da PEA feminina³⁰⁰. Ocorre que a maioria dos trabalhadores domésticos está à margem do sistema previdenciário, devido ao baixo índice de formalização das relações de trabalho nesse setor. Dados da PNAD, citados por CAMPOS E POCHMANN (2007, p. 71), estimam que somente 3,5% dos trabalhadores domésticos fazem contribuições regulares à Previdência. Os autores lembram que muitas dessas pessoas iniciaram sua vida laboral recentemente,

²⁹⁹ Vide Anuário Estatístico da Previdência Social (2013, p. 628).

³⁰⁰ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 332).

com pouca ou nenhuma experiência prévia. De fato, 34,7% dos empregados domésticos têm menos de um ano de ocupação, e somente 21,7% já teriam realizado alguma contribuição prévia à previdência, mesmo que em outro emprego.

Segundo BALTAR E LEONE (2007, p. 81), o trabalho doméstico e o emprego sem carteira assinada são a opção preferencial para absorção de jovens pelo mercado de trabalho, com 33,5% dos ocupados entre vinte e vinte e nove anos de idade.

Para POCHMANN (2012, pp. 25 e 61), é expressiva a participação do trabalho doméstico na economia brasileira, embora os dispêndios individuais de cada família possam ser considerados baixos. São elevados, entretanto, o percentual de empregos domésticos dentro da população economicamente ativa e o percentual das suas remunerações no produto interno. Para o autor, essa importância decorre da ausência de reformas sociais que deveriam ter ocorrido no contexto da industrialização e do crescimento econômico. Como não houve reforma agrária, urbana, social e tributária, os períodos de estagnação econômica foram caracterizados por baixa inovação produtiva, reduzido dinamismo empresarial e informalidade das relações de trabalho. Com isso cresce a demanda de prestação de serviços às famílias. A novidade é que ocupações consideradas mais nobres e que necessitam maior qualificação também aparecem nesse contexto, como motoristas, *personal trainers*, pilotos de aeronaves, tratadores de animais, etc., que prestam serviço no âmbito doméstico, mas não guardam nenhuma identificação simbólica ou social com as tradicionais cozinheiras, faxineiras e babás³⁰¹.

PINHEIRO ET AL (2012), escrevendo antes da Emenda Constitucional 72/2013, que conferiu às domésticas muitos direitos ante restritos aos empregados, qualificaram a proteção às trabalhadoras domésticas como sendo de “segunda categoria”. A Convenção 189 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que pretendeu estender-lhes os direitos dos demais trabalhadores, não foi ratificada pelo Brasil.

A proteção de segunda classe permeia outros aspectos do sistema. Sequer há, por exemplo, uma estatística dos acidentes de trabalho que atingem os trabalhadores domésticos. Aqui parece operar uma curiosa transmutação da percepção da realidade, por

³⁰¹ A desigualdade de gênero é tão injusta e marcante do trabalho doméstico que molda a própria linguagem. A palavra “babá” não tem masculino. O dicionário AULETE a define como “mulher que é paga para cuidar de criança”.

culpa do pensamento jurídico. O ordenamento jurídico jamais previu, até a promulgação da Lei Complementar 150/2015, benefícios acidentários para o empregado doméstico. Isso não quer dizer que os acidentes não ocorressem, ou que a trabalhadora doméstica estivesse desprotegida. Caso sofresse acidente ou adoecia, e disso decorresse incapacidade laboral, faria jus ao auxílio-doença normalmente, embora sem as benesses daquele decorrente de acidente de trabalho (ausência de carência e estabilidade no emprego posterior). A ausência de um direito não decorre da inexistência do fato – acidente de trabalho doméstico – mas de uma escolha política do legislador de tratá-lo de maneira diferenciada. A regulamentação jurídica inadequada, entretanto, pareceu confeccionar uma falsa percepção da própria realidade.

Se é pelo trabalho que se gera renda para a subsistência, a interrupção involuntária da capacidade laboral necessita de proteção social. Ocorre que esse sistema de proteção está fundado naquilo que se imagina sejam as relações de trabalho desejáveis, as únicas reguladas pelo sistema jurídico, mas que não necessariamente são as preponderantes na realidade social. Outras formas de inserção ocupacional com ela coexistem, como bem lembra LÚCIO (2007, p. 92), fundado em CASTEL (1998).

4.3. A previdência social nas relações de terceirização

4.3.1. Terceirização e mercado de trabalho

Terceirização é o uso de mão de obra alheia, comumente de baixo custo³⁰². É uma forma de contratação de trabalho que rompe o paradigma do contrato individual, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, ainda não regulada de forma satisfatória pelo ordenamento jurídico brasileiro³⁰³. As repercussões sobre o custeio da seguridade social e

³⁰² JOSÉ JANGUIÊ BEZERRA DINIZ (1999, p. 260).

³⁰³ V. ANDRÉ RAMOS TAVARES (2011, p. 208), para quem a regulamentação da terceirização deve obedecer aos princípios constitucionais da busca do pleno emprego e da justiça social.

os direitos previdenciários dos trabalhadores, embora tenham sido objeto de alguma disciplina legal, ainda não estão bem delimitadas.

Segundo JOSÉ JANGUIÊ BEZERRA DINIZ (1999, p. 261), a terceirização torna os empregos precários, induz o pagamento de salários baixos, causa desemprego, estimula a rotatividade, piora as condições de saúde no trabalho, degrada o meio ambiente do trabalho, desintegra a unidade de classe e dificulta a organização sindical. O contrato de trabalho torna-se um instrumento anacrônico e insuficiente para a sua regulação. Por isso são comuns a má aplicação da legislação trabalhista a essas hipóteses e a formulação de propostas tendentes a flexibilizar a sua regulamentação.

A terceirização não é fenômeno específico de nosso país, mas uma das características do regime de acumulação do capitalismo atual. BOYER (2009, p. 74) identifica três aspectos fundamentais do modo de regulação do capitalismo atual: o acirramento da competição, até entre Estados nacionais, a intensa financeirização e o crescimento do setor terciário, de prestação de serviços. Rompeu-se, em certa medida, com uma característica do fordismo, que era a internalização completa dos processos de produção³⁰⁴, com a adoção da terceirização de muitos serviços prestados às empresas. Isso demanda um arranjo específico das instituições. A concorrência entre as empresas de serviços é determinada pela qualidade, pela proximidade geográfica e pelo grau de intervenção que o tomador pode ter sobre a prestação.

Os efeitos sobre o mercado de trabalho são bem conhecidos e estudados. A empresa produtora deixa de ter empregados para determinadas atividades ou processos, passando a contratá-los de outra pessoa jurídica, esta sim com contratos de trabalho com a mão de obra, somente “fornecida” à primeira, com suposta impessoalidade e sem subordinação direta. A remuneração é para a empresa prestadora, e não para os trabalhadores, o que deixa o caminho percorrido pela extração de mais-valia ainda mais oculto e alienante. As médias salariais caem e cessa a possibilidade de o trabalhador galgar promoções ou fazer carreira na empresa tomadora.

³⁰⁴ ARRIGHI (1996).

Por serem meras fornecedoras de mão de obra, as empresas prestadoras de serviços terceirizados nem sempre estão devidamente formalizadas e não dispõem de contabilidade regular, capital fixo ou políticas internas voltadas ao aumento de produtividade. Usualmente se beneficiam de sonegação fiscal e violam as leis e convenções trabalhistas com reiteradas práticas de assédio moral, excesso de jornada e omissão de pagamentos de adicionais devidos aos trabalhadores e fornecimento de equipamentos de proteção. Precarizam a relação de trabalho, deixando de fornecer benefícios reconhecidos nas convenções coletivas das categorias dos tomadores e ignorando a legislação de segurança, além de adotarem política salarial pauperizante³⁰⁵. É comum haver empresas desses segmentos em que todos os empregados recebem por remuneração apenas o salário-mínimo legal ou convencional, sem perspectiva de plano de carreira ou de desenvolvimento³⁰⁶.

A proteção previdenciária, em tese, não seria afetada, ao menos para estes que permanecem com a qualificação jurídica de empregados, ainda que de outra empresa. Continuam sendo segurados obrigatórios, embora não mais vinculados à atividade do tomador dos serviços.

Do ponto de vista do custeio, entretanto, a legislação previdenciária deu tratamento diferenciado a essas relações. Como as empresas empregadoras, contribuintes da previdência, não dispõem de capital fixo, não há patrimônio a responder por eventuais dívidas decorrentes de sonegação ou evasão fiscal. Além disso, não ostentam marcas valiosas nem necessitam de experiência administrativa, o que permite o fechamento de abertura de novas empresas, ainda que irregularmente, com violação de mandamentos legais. É comum a abertura de “novos CNPJ” para prestação dos mesmos serviços às mesmas empresas, utilizando-se os mesmos empregados. Mas, juridicamente, trata-se de nova pessoa jurídica cuja vinculação à empresa anterior demandaria desconsideração da personalidade jurídica ou reconhecimento de sucessão tributária, o que exige esforço e dilação probatória.

³⁰⁵ CUT/DIEESE (2014, p. 9).

³⁰⁶ MÁRCIO POCHMANN (2013).

Isso não quer dizer que as terceirizadas sejam somente pequenas empresas que adotem essas práticas de elisão. Estudo da Central Única dos Trabalhadores – CUT e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (2014) mostra que não há diferença significativa de porte das empresas entre os setores de atividade econômica tipicamente terceirizados e os tipicamente contratantes. Entretanto, há diferença nos perfis de acesso à educação e nas médias de remuneração, já que os trabalhadores terceirizados possuem menos anos de escolaridade formal e recebem menores salários, sendo a maioria remunerada com até três salários mínimos.

Com esse perfil, podemos imaginar que o trabalhador terceirizado típico tem uma duradoura vida laboral, pois alterna períodos de contribuição com períodos de desemprego, o que dificulta atingir trinta e cinco ou trinta anos de contribuição. Como é o caso dos que se dedicam a atividades de pouca exigência intelectual, e ainda têm baixa escolaridade, perdem produtividade com a idade, o que reduz ainda mais sua remuneração e aumenta os períodos de inatividade involuntária. Está mais sujeito a doenças ocupacionais, tanto pelas exigências físicas, quanto pelo baixo grau de investimento em saúde ocupacional por parte dos empregadores, estimulados pela alta rotatividade de vínculos trabalhistas e pela própria facilidade em elidir obrigações com o próprio encerramento irregular. Há diversos estudos que mostram a incidência maior de doenças e acidentes de trabalho dentre os terceirizados³⁰⁷. Sendo um setor menos formalizado da economia, há também dificuldades probatórias na obtenção dos documentos necessários a comprovar vínculo de emprego, remuneração e condições de trabalho. Com esse perfil, a esses trabalhadores fica mais frequente a concessão de aposentadoria por idade em valores próximos ao piso previdenciário.

O ordenamento jurídico previdenciário trata as relações de terceirização de maneira específica, embora limitada ao aspecto do custeio. Diversas medidas legislativas e técnicas tributárias sucederam ao longo do tempo para tentar atingir maior eficiência na arrecadação. Do aspecto dos benefícios, entretanto, o terceirizado é tratado da mesma maneira que os demais trabalhadores, embora, na prática, não vá ter acesso a todos os benefícios previstos no Regime Geral de Previdência Social – RGPS. E, quando os conseguir, os receberá em valores baixos, dificilmente superiores ao salário mínimo.

³⁰⁷ CUT/DIEESE (2014, p. 23-26) e DIEESE (2010).

4.3.2. Custeio previdenciário e técnicas de tributação diferenciadas nas relações de terceirização

O art. 31 da Lei n. 8.212/1991 estabelecia, em sua redação original, solidariedade entre tomador e prestador de serviços. Este continuava obrigado a recolher suas contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento. Não o fazendo, o tomador poderia ser cobrado e executado. O § 1º desse artigo permitia a este reter importâncias devidas, descontando dos valores a serem pagos ao prestador o montante referente às contribuições previdenciárias incidentes.

A solidariedade tributária passiva amplia o rol de devedores, passando o patrimônio da tomadora de serviços a responder pelas obrigações da prestadora. Assim, contorna-se o fato de estas usualmente não disporem de capital imobilizado, pois apesar da possibilidade de faturamento elevado, operam e prestam serviços primordialmente em regime de cessão de mão de obra. Com essa previsão, a legislação previdenciária veio a antecipar algo que seria reconhecido pela jurisprudência da Justiça do Trabalho com a edição do Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho, que estabelece a mesma solidariedade entre tomador e prestador de serviços também para as obrigações trabalhistas.

A solidariedade tributária é instituto aplicável, em regra, somente no momento da execução do débito ou sua inscrição em dívida ativa. Talvez por isso jamais tivesse atingido a desejada eficácia de evitar a evasão das contribuições devidas pelas prestadoras de serviço terceirizadas. Tido por pouco eficiente, esse modelo de foi abandonado com a adoção de substituição tributária.

O art. 31 da Lei 8.212/1991 passou por reforma legislativa, com edição da Lei 9.711/1998, que instituiu a retenção de valores devidos ao prestador de serviços por parte do tomador. Houve diversas alterações no texto por parte de leis posteriores, mas o sistema de substituição tributária permaneceu. A redação atual, dada pela Lei 11.933/2009, é a seguinte:

Art. 31. A empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho

temporário, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher, em nome da empresa cedente da mão de obra, a importância retida até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura, ou até o dia útil imediatamente anterior se não houver expediente bancário naquele dia, observado o disposto no § 5º do art. 33 desta Lei.

A Lei 9.711/1998 utilizou a técnica da substituição tributária para impor à empresa contratante dos serviços em que houvesse cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, a obrigação de reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura. Esses valores seriam recolhidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (hoje à Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB) em nome da empresa prestadora de serviços. Permanecem as obrigações desta, referentes às contribuições incidentes sobre a folha, abatidos aqueles valores já recolhidos pelas tomadoras em seu nome, com os recursos retidos no momento do pagamento da fatura. O tomador de serviços recolhe a contribuição em nome do cedente de mão de obra. Ocorre antecipação da contribuição futura, a qual é posteriormente compensada³⁰⁸.

A motivação das alterações foi a pouca eficácia do sistema de cobrança fundado na solidariedade passiva, bem como o elevado índice de sonegação fiscal praticado pelas prestadoras de serviço, que usualmente não dispunham de capital fixo a ser atingido por eventual execução fiscal.

Segundo EDUARDO ROCHA DIAS (1999, p. 26), muitas empresas prestadoras de serviço jamais recolhiam suas contribuições. Algumas eram

“constituídas deliberadamente para fraudar o INSS, operando por pouco espaço de tempo e constituindo dívidas com a previdência, chegando seus sócios, por fim, a desaparecer, ou mesmo a constituir outras empresas, inclusive através de prepostos, com o que persistiriam na prática de atos fraudulentos”.

³⁰⁸ DANIEL ZANETTI MARQUES CARNEIRO (2010, p. 214).

Situação diversa é a do terceirizado transformado em autônomo, ou que preste serviços por meio de pessoa jurídica fictícia. Essa forma de precarização oculta relação de emprego, pois há pessoalidade, e transforma a natureza do vínculo do trabalhador com a Previdência Social. Ele passa a ser contribuinte individual, seja como trabalhador autônomo, seja como empresário, e responsável pelo recolhimento das próprias contribuições. Há ainda um aumento de alíquota, pois o contribuinte individual arca com a totalidade do custo de sua contribuição, inexistindo contribuição do empregador.

Aqui também houve previsão de substituição tributária. A Lei 9.876/1999 criou, para as empresas tomadoras, a obrigação de recolherem 20% dos valores devidos aos contribuintes individuais que lhes prestem serviço (inciso III inserido no art. 21 da Lei 8.212/1991).

É notável que os institutos de substituição tributária sejam voltados primordialmente às relações de terceirização, deslocando o momento da efetivação do custo tributário, que não mais incide quando do pagamento do salário, mas no momento do pagamento pelo serviço. O que parece ser, apenas, uma técnica de preservação da arrecadação, mostra, também, a artificialidade da conceituação tradicional sobre as bases de cálculo da contribuição previdenciária. Economicamente, para as empresas prestadoras de serviço, em especial, talvez sejam inseparáveis a folha de pagamento e a receita operacional da empresa. Os valores auferidos na prestação de serviços são utilizados, em sua maioria, para pagamento de salários, tendo em vista o baixo uso de capital fixo por parte dessas empresas. O financiamento da seguridade social passa por tributar esses rendimentos, independentemente do título jurídico atribuído. Mais uma maneira de financiar a seguridade social de outras formas que não a incidência sobre a folha de pagamento e os salários.

4.4. Estratificação social, vinculação com o custeio e efeitos sobre os benefícios

A seguridade social brasileira estratifica a população. O primeiro nível é formado pelos excluídos da proteção previdenciária. São os trabalhadores da economia informal, que constituem metade da população economicamente ativa, e os miseráveis, sem renda significativa. A estes é destinada a proteção da assistência social, ainda que parcial, pois se

não forem deficientes ou idosos não têm perspectiva do recebimento de nenhum benefício de prestação continuada que garanta, com segurança, sua subsistência.

O estrato seguinte é o dos trabalhadores formais, empregados com registro e assinatura da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, que têm acesso aos benefícios previdenciários concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Mesmo dentro dessa categoria não há homogeneidade, havendo uma estratificação de segundo nível. A maioria ocupa postos de trabalho de baixa remuneração, em que vigora elevada rotatividade, e, portanto, tem dificuldade de acesso à aposentadoria por tempo de contribuição. Os benefícios que recebem são, por reflexo de sua vida laboral e remuneração média, pagos em valores baixos que dificilmente superam os três salários-mínimos. Do outro lado, há uma parcela privilegiada do proletariado, recebedora de remunerações mais elevadas e acostumados a empregos mais estáveis, típicas das atividades econômicas mais lucrativas.

Por fim, há um estrato de elite, para quem receber somente o valor do teto do RGPS significaria redução de renda. São os servidores públicos e os empresários, trabalhadores e rentistas que têm acesso a planos de previdência privada.

A cisão metodológica entre custeio e benefício remonta a práticas históricas brasileiras, surgidas numa conjuntura de aumento da formalização do mercado de trabalho, a qual gerou uma “elite” de trabalhadores sindicalizados e com um leque de direitos superior ao dos demais segmentos do proletariado. Surgiram os institutos de pensão, destinados a determinadas categorias profissionais³⁰⁹. Não por mera coincidência, as mais organizadas em representação sindical e aquelas associadas às atividades econômicas prioritárias para o Estado Novo: ferrovia, indústria e comércio.

Posteriormente, com a unificação da Previdência Urbana³¹⁰, foram criados dois órgãos autárquicos, Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS e Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, separados metodologicamente, funcional e administrativamente. O primeiro cuidava do custeio, arrecadando contribuições, enquanto ao segundo cabia administrar a concessão de

³⁰⁹ SOUZA (2005, p. 3).

³¹⁰ CÉLIO FAVONI (2011, p. 80).

benefícios. Essa cisão se mantém até hoje, reforçada pelo discurso da eficiência, hegemônico após os anos 1990 e oficialmente adotado pelo legislador³¹¹.

As agroindústrias, empresas do setor primário, recolhem sobre a comercialização da produção. Utilizam-se de poucos empregados e, muitas vezes, de contingentes de trabalhadores eventuais sem proteção previdenciária. Negociam, ainda, produtos com cooperativas e segurados especiais dedicados à economia familiar.

As pequenas empresas são optantes pelo SIMPLES e recolhem sobre o faturamento. Utilizam poucos trabalhadores cada, mas muitas vezes se socorrem da informalidade, tomando serviço de pessoas sem proceder ao competente registro. Este não alteraria o montante da sua exação tributária, pois a contribuição não é incidente sobre a folha de pagamento. O trabalhador nessa situação não tem proteção previdenciária, apesar de a renda por ele gerada participar do custeio da previdência, pois integrante da base de cálculo da contribuição.

As prestadoras de serviço empregam grandes contingentes de trabalhadores com baixa qualificação e lhes pagam salários reduzidos. Utilizam pouco capital imobilizado, mas muita mão de obra, em elevado grau de rotatividade. Sua exação principal é a retenção por substituição tributária, efetuada pelos tomadores (retenção de 11% da nota fiscal).

A contribuição clássica, incidente sobre a folha de pagamento, atinge as grandes empresas, indústrias de bens de consumo e de capital, bem como as prestadoras de serviços mais qualificados do que o mero fornecimento de mão de obra.

Empresas de produção de bens e serviços de elevado valor agregado recolhem preponderantemente sobre o faturamento. A folha de pagamento representa pequena parcela de sua contabilidade, em face da elevada lucratividade e do uso intensivo de mão de obra, geralmente altamente produtiva e qualificada. Assim sendo, podem destinar recursos ao patrocínio de planos de previdência complementar.

³¹¹ Vide a Lei 11.457/2007, que criou a Receita Federal do Brasil, a chamada “Lei da Super Receita”, ao retirar as atividades e estruturas de arrecadação previdenciária dos órgãos do Ministério da Previdência Social e lhes transferir para subordinação do Ministério da Fazenda. A exposição de motivos é integralmente inspirada no discurso da eficiência e racionalização, voltada para maximização dos ingressos pecuniários. Na mesma linha, vide IPEA (2010), p. 53.

Podemos resumir essas relações na seguinte tabela:

Atividade econômica	Forma de custeio preponderante	Tipo de relação trabalhista	Benefício
Produtos de elevado valor agregado (mais capital do que trabalho)	Contribuição sobre lucro e faturamento	“Elite” do proletariado: vínculo de emprego formal e estável	Teto do RGPS + Previdência complementar
Empresas de produção de bens de consumo (mais trabalho que capital)	Contribuição sobre folha de pagamento	Trabalhadores formais empregados	Todos benefícios do RGPS
Serviços de baixa qualificação (quase exclusivamente trabalho) Setor primário (trabalho coexistindo com subsistência)	Substituição tributária (retenção de 11%) Contribuição sobre comercialização da produção	Domésticos Segurados especiais Empregados com remuneração de salário mínimo	Salário mínimo
Setor informal (trabalho precário)	Só contribuição espontânea Em regra, nenhuma	Empregado sem registro carteira Autônomo que não contribui	Assistencial Residualmente, RGPS (salário-mínimo)

É possível visualizar que vários aspectos e fenômenos econômicos estão profundamente entrelaçados com institutos e consequências jurídicas. A forma de inserção no mercado de trabalho, as relações trabalhistas vigentes, o grau de formalização do setor, a relação salarial na atividade econômica da empresa; tudo isso terá impacto sobre a forma de custeio e o grau de proteção previdenciária do trabalhador. Em síntese, as mesmas relações econômicas que servem de base para determinar a forma de incidência tributária das normas de custeio, determinam o grau de proteção previdenciária. Diferentes formas de custeio para as empresas implicam perfil de benefícios diferentes para seus trabalhadores.

5. EFICÁCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA COMO INSTRUMENTO DE REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA

5.1. Previdência e distribuição de renda: discussão teórica

Se, por um lado, os críticos do modelo de Estado de Bem-estar e da seguridade social brasileira apontam dificuldades orçamentárias e atuariais para sua execução – pois haveria prejuízos para a gestão saudável das finanças públicas, da governabilidade e do ajuste fiscal –, os seus defensores apontam para a sua eficácia na distribuição de renda e na construção de uma sociedade mais justa.

EDUARDO FAGNANI (2007, p.11), calcado em dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, argumenta que a nova ordem constitucional incluiu 14 milhões de pessoas entre os beneficiários diretos da previdência social, o que significaria atendimento indireto a 87 milhões de cidadãos. Sem os benefícios previdenciários e assistenciais, a proporção de idosos vivendo abaixo da linha da pobreza atingiria alarmantes 70%, contra os 10% hoje verificados. O número total de miseráveis em todas as faixas etárias seria de 39 milhões, contra os 21,7 milhões atuais. Para o autor, a questão central da disputa diz com tornar o sistema mais ou menos inclusivo.

Para o operador do direito, é incomum explicitar os efeitos distributivos de determinada interpretação da norma jurídica. Embora, subjetivamente, ainda que de maneira nem sempre consciente, o aplicador da lei recorra à ideia de que tal ou qual interpretação distribui renda, isso dificilmente é explicitado na argumentação jurídica, nas razões de decidir ou mesmo trazido como argumento em prol de uma ou outra solução posta em litígio. Havendo, para o mesmo texto legal, duas interpretações igualmente aceitáveis, uma que tem efeito distributivo de renda, e outra que a concentra, há imposição legal, jurídica ou constitucional de optar pela primeira?

DIOGO R. COUTINHO (2013, p. 73) responde positivamente. O texto constitucional reconhece a existência de desigualdades sociais e enuncia o objetivo de

reduzi-las. Não seriam constitucionais normas jurídicas que instituíam políticas com efeitos regressivos que gerem concentração de renda e aprofundamento das desigualdades. Entretanto, a avaliação jurídica nesses casos não é trivial. Exige domínio de conceitos exteriores à ciência do direito e construção de argumentos difíceis, fundados em especulações e fatos.

Para o autor, ainda que o ordenamento brasileiro consagre diversas normas de aparência distributiva, o funcionamento do sistema tem efeitos contrários, concentradores de renda. O sistema tributário é regressivo. Diversos serviços e políticas públicas acabam por beneficiar parcelas privilegiadas da população, embora desenhadas para implementar direitos sociais. Especificamente quanto ao sistema previdenciário, parcelas expressivas dos gastos com benefícios são destinados aos mais ricos, que sequer dependem disso para sobreviverem. A previdência, para eles, acaba atuando como complementação de renda, enquanto aos pobres são destinadas parcelas significativamente menores do orçamento da seguridade social³¹².

A reflexão sugere haver uma certa ilusão por parte dos juristas quando acreditam na eficácia do ordenamento para transformar a realidade. Não se percebe que o direito, ao fornecer respostas meramente compensatórias, retribuindo pecuniariamente a determinadas situações tidas por injustas ou desfavorecidas, não tem, necessariamente, efeitos positivos sobre essa desigualdade. Nos dizeres de SALOMÃO FILHO (2012, p. 538), como as estruturas econômicas não são afetadas, a desigualdade é reproduzida e perpetuada, ainda que determinados indivíduos ou grupos sociais sejam pontualmente beneficiados.

PAULO TAFNER (2007, p. 37), ao contrário, afirma que parece haver consenso entre os estudiosos sobre a eficácia da previdência brasileira no combate à pobreza e na redistribuição de renda, com redução da desigualdade. Entretanto, questiona se essas seriam finalidades da Previdência Social e se ela, de fato, constitui instrumento eficaz para esses fins, ou seja, se não haveria meios mais baratos e eficientes em outras formas institucionais. ELISA M. C. SILVA (2014, p. 97) argumenta no mesmo sentido. Não é função da previdência social distribuir renda, já que está vinculada à contributividade. Mas a existência de um valor mínimo e máximo dos benefícios acaba por operar efeitos

³¹² DIOGO R. COUTINHO (2013, p. 79).

redistributivos, ainda que acidentais, ao elevar a renda dos mais pobres e reduzir a dos mais ricos.

Para TAFNER (2007), a previsão constitucional de contributividade vincula o recebimento de benefícios à prévia contribuição, de modo que a utilização dos recursos de cada segurado para finalidades outras que não o pagamento de seu próprio benefício constituiria lesão de seu direito individual, em desvio de finalidade do sistema previdenciário. O combate à desigualdade social e à pobreza não deve ser realizado com o uso das contribuições previdenciárias, mas por meio de benefícios assistenciais, financiados por impostos. Além disso, não pode haver incentivo à informalidade ou à evasão de contribuições, o que ocorreria se o recebimento de benefício não fosse vinculado ao prévio recolhimento ou custeio. Utilizar a previdência para distribuir renda, ademais, não seria eficaz, pois o modelo institucionalizado tem pouca flexibilidade, impedindo que se dê prioridade, nas transferências financeiras, aos mais necessitados. Por exemplo, o sistema previdenciário tende a privilegiar os idosos, nada atuando para proteção da pobreza na infância. O autor não menciona, entretanto, os benefícios pagos aos dependentes dos segurados, que atingem, indubitavelmente, as crianças. Os gastos com pensões por morte são elevados, conforme já apresentado, e não podem ser ignorados.

Abstraídas as afirmações teleológicas, é fato que o sistema previdenciário brasileiro não é direcionado à redução da pobreza, embora seja possível visualizar este objetivo como princípio norteador de toda ação do Estado e da seguridade social em especial. Os recursos da Previdência Social são destinados não aos necessitados, mas àqueles que implementam condições predefinidas em lei para o recebimento de benefícios. Essas condições estão, em sua maioria, associadas a riscos sociais, mas não necessariamente, como é o caso da aposentadoria por tempo de contribuição, que nada tem que ver com redução de capacidade laborativa e sequer com idade avançada. Embora os riscos sancionados pela lei – doença, desemprego, velhice, gravidez – sejam indicativos da preocupação social em assegurar subsistência àqueles que não puderem trabalhar, não há vinculação específica com a necessidade, a miséria ou a impossibilidade de prover o próprio sustento por outros motivos.

Alguns grau de redistribuição, entretanto, é inegável, até para aqueles que veem na previdência nada mais que um seguro³¹³. Até pela repartição dos riscos inerentes a essa figura jurídica, a solidariedade entre os participantes é uma necessidade, ou seja, um deve financiar o benefício do outro. Mas isso ocorre, por definição, em seguros privados, pois não há certeza de, pago o prêmio, receber a indenização, o que só ocorre com o advento do evento danoso, sujeito a risco. No seguro privado, a grande maioria dos participantes nada receberá em troca do pagamento do prêmio, fazendo o pagamento das suas quotas de participação em benefício de outros.

Essa lógica é perfeitamente aplicável à previdência no que tange a determinados benefícios, principalmente aqueles provenientes de incapacidade laboral em razão de doença ou acidente³¹⁴. Vincular o recebimento desses benefícios a prévia contribuição, ou estabelecer seu valor por dependência desses montantes, pode simplesmente tornar o benefício inútil. Ainda que haja prazo de carência, dificilmente o valor que o segurado recolheu a título de contribuição financeira por longo período o seu afastamento por doença.

Só não há redistribuição de renda, ou seja, transferência de recursos aportados por um participante em benefício de outro, quando os valores recolhidos se destinam exclusivamente ao financiamento do benefício futuro do próprio contribuinte, como seria o caso de uma aposentadoria num sistema de capitalização puro, equivalente a uma poupança individual diferida no tempo. No regime de capitalização, entretanto, existe solidariedade entre os participantes e socialização dos riscos, quando há o pagamento de um benefício pela ocorrência de um sinistro não programável³¹⁵. Ou seja, mesmo no plano de capitalização mais individualista, se houver cobertura do risco invalidez, quando esta ocorrer terá de haver destinação de recursos de outras pessoas para financiar aquele benefício, tal como ocorre nos seguros privados³¹⁶.

³¹³ PAULO TAFNER (2007, p. 40)

³¹⁴ JOSÉ CECHIN e ANDREI DOMINGUES CECHIN (2007, p. 255).

³¹⁵ Conforme apontam MOURA, TAFNER e JESUS FILHO (2008).

³¹⁶ PAULO TAFNER (2007, p.45).

Há ainda o próprio risco atinente à sustentabilidade e permanência do sistema. Este pode tornar-se deficitário, auferir prejuízos ou até mesmo tornar-se inviável financeiramente e ser liquidado. Ocorrida uma tragédia dessa espécie, os segurados podem sofrer prejuízo e ser, aí sim, lançados na pobreza. A redistribuição de renda ocorreria de maneira negativa: a expectativa de recebimento de benefício seria frustrada, seja pelo pagamento em valores inferiores, seja pelo próprio colapso do sistema com desaparecimento de seus ativos. O risco existe, independente de se tratar de sistema público ou privado, de repartição ou de capitalização. A diferença é a forma como esse risco é distribuído e tratado. Na história da legislação previdenciária brasileira é extremamente comum a alteração da legislação para supressão de benefícios, o que equivale a reduzir o quanto a ser recebido sem devolver as contribuições pretéritas que geravam uma expectativa de valores maiores.

Conveniente transcrever as palavras de PAULO TAFNER (2007, p. 46):

“No regime de capitalização, os riscos relacionados à poupança e à aplicação dos recursos estão totalmente associados ao segurado, se o plano for de contribuição definida ou de benefício definido, neste caso até a data de aposentadoria, ficando a partir daí com o agente gestor do fundo. No regime de repartição, por outro lado, os riscos demográficos e de desempenho do mercado de trabalho, por exemplo, estão associados aos contribuintes (ativos) e em casos mais graves – quando os recursos captados não são suficientes para arcar com os benefícios – estarão associados à sociedade”.

Para THOMAS PIKETTY (2014, p. 132), um sistema de aposentadorias contributivas fundado em repartição parece neutro, mas há redistribuição em função das diferentes e incertas durações da vida. Quem viver mais receberá mais recursos, havendo, portanto, transferência de renda daqueles com menor sobrevida para os de maior. Um sistema de capitalização poderia corrigir essa injustiça, mas apenas parcialmente. Além disso, os custos de transição de um sistema a outro seriam proibitivos e necessitariam ser financiados por alguém, o que pode gerar ainda mais problemas de distribuição de renda, sobretudo se as fontes de financiamento forem mal escolhidas. Já os programas assistenciais ou transferências monetárias desvinculadas de contribuição teriam mais

eficácia na redistribuição de renda do que qualquer plano de aposentadoria contributivo. Os serviços públicos de saúde e educação possuem eficácia ainda maior do que transferências monetárias, pois são financiados e utilizados igualmente por todos.

Ainda segundo PIKETTY (2014, pp. 74 e 102), nenhuma redistribuição fiscal reduz a desigualdade que existe no mercado de trabalho, decorrente dos diferentes salários pagos aos trabalhadores. O aspecto distributivo das contribuições sobre a folha de pagamento é ficção, pois, a médio prazo, o custo é integralmente repassado aos trabalhadores por meio do rebaixamento dos salários ou do desemprego³¹⁷. A previdência pode até combater a pobreza e distribuir renda aos miseráveis, mas não combate as desigualdades do mercado de trabalho, pois não corrige as disparidades salariais. O vínculo entre as contribuições e o valor dos benefícios somente corrige imperfeições do mercado, as quais só podem ser remediadas pelo Estado, mas não interferem na má distribuição de renda.

Aqui convém retomar a observação de PIKETTY sobre a distribuição de renda que ocorre em função das diferentes expectativas de vida. No caso brasileiro, parece haver uma regressividade, pois os pobres se aposentam mais velhos, devido à dificuldade de completarem o prazo de carência com recolhimentos formais, já que transitam frequente e intensamente entre o desemprego, o emprego formal e o informal. Para piorar, tendem a viver menos, pois têm menos qualidade de vida e pior acesso à medicina e a serviços de bem-estar que prolonguem a sobrevivência. Assim, receberão benefícios previdenciários por menos tempo que os ricos.

Ocorre que a previdência é um misto de seguro com direito fundamental, destinado ao Bem-Estar Social. Se o primeiro deve ser atuarial, o segundo pressupõe a redistribuição de renda. Mesmo nas hipóteses em que atua como seguro, como, por exemplo, para os acometidos de invalidez, haverá transferência de renda daqueles que não sofreram o sinistro. Troca-se o risco pela redistribuição. Assim, não é possível pensar, num sistema previdenciário eficiente, numa taxa de retorno sempre de 100%.

³¹⁷ No mesmo sentido, RODRIGUES (1998, p. 11) refere-se a um “efeito translação” aplicado aos salários, para caracterizar o repasse do custo das contribuições à massa salarial, reduzindo a remuneração nominal.

Para os sistemas previdenciários, preocupados com a proteção à velhice, é comum classificar a redistribuição conforme as gerações envolvidas³¹⁸. Pode haver distribuição (ou solidariedade) *intergeracional*, dos mais novos para os mais velhos, ou *intrageneracional*, conceito que abrange qualquer outro critério distintivo de classes de pessoas: dos ricos para os pobres, do meio urbano para o rural³¹⁹, dos sadios para os doentes, dos homens para as mulheres etc.

De início, já é de se notar que qualquer sistema previdenciário que pague benefícios vitalícios vai privilegiar aqueles de maior expectativa de vida e os que se aposentam mais cedo. No Brasil, as duas situações favorecem os mais ricos, dotados de melhor acesso a serviços de saúde e com vida laboral formalizada e mais estável. Os pobres, apesar de começarem a trabalhar mais cedo, transitam com mais frequência entre a informalidade, o desemprego e o emprego registrado, o que atrasa o implemento dos requisitos para obtenção de aposentadoria.

Mesmo que os dados estatísticos sugiram haver redistribuição de renda, esta pode ser ilusória. Basta pensar numa pensão concedida a um dos cônjuges quando há sensível diferença de renda entre eles. Os filhos menores usualmente possuem renda muito inferior à dos pais, senão zero, mas serão beneficiários de pensão até completarem a maioridade. Teoricamente, com a concessão de pensão por morte, há, por exemplo, transferência de renda de uma pessoa de elevada capacidade contributiva para alguém de renda zero ou diminuta. Ocorre que esse dinheiro sequer deixou a família de origem, não havendo eficácia na diminuição da desigualdade econômica nem na ascensão social³²⁰.

5.2. Distribuição de renda e os regimes de repartição e capitalização

³¹⁸ SIMONE B. FORTES (2005, p. 39).

³¹⁹ Conforme tratado no item dedicado aos trabalhadores rurais, há estudo do IPEA (2010:28) segundo o qual a arrecadação de contribuições previdenciárias da economia rural é praticamente irrelevante, se comparada ao dispêndio com os benefícios pagos aos trabalhadores rurais. Enquanto a arrecadação de contribuições previdenciárias das empresas urbanas atinge quase 100% do gasto com benefícios, a das empresas rurais representa, em média, apenas 11%. Arrecada-se, por ano, apenas cinco bilhões de reais, o que demonstra uma redistribuição de renda da cidade para o campo, por meio da previdência social

³²⁰ LUÍS EDUARDO AFONSO (2003, p. 49).

Crítica comum aos sistemas previdenciários baseados na repartição é a que o associa à perda de rentabilidade, pois o pagamento da contribuição previdenciária priva o trabalhador da opção por investimento mais lucrativo. Isso seria um argumento a favor do regime de capitalização, em que os valores despendidos na ativa receberiam, no futuro, um aporte de juros, aumentando a rentabilidade da conta individual do beneficiário.

STIGLITZ e ORSZAG (1999) demonstram não só que isto é falso, pois a rentabilidade de um investimento de capitalização previdenciário é menor ou igual às dos demais investimentos recebedores de juros, mas também que essa suposta rentabilidade aumentada esconde, na verdade, a eficácia redistributiva do sistema de repartição. Na capitalização há uma redistribuição regressiva, com a sociedade pagando juros ao investidor individual³²¹. Na repartição, é o contribuinte que financia o benefício previdenciário do aposentado, o que pode significar redistribuição de renda dos mais ricos para os mais pobres, a depender da progressividade do sistema tributário. Quando o contribuinte deixa de participar da solidariedade social, obtém mais renda de seus investimentos previdenciários. A decisão sobre a correção ou oportunidade dessa redistribuição é política, mas não se pode ocultá-la como se fosse mero efeito de modelo econométrico ou fruto de decisão individual sobre investimento financeiro.

Assim, enquanto o sistema de repartição pode redistribuir renda, no sistema de capitalização a progressividade é zero, por definição. Podemos até imaginar um sistema de capitalização regressivo, se os juros forem pagos pelos pobres que não dispõem de acesso aos planos individuais de previdência.

Os autores ressaltam, ainda, que sistemas em que as prestações previdenciárias futuras são predefinidas, ou seja, não dependem do montante investido pelo participante, tendem a ser progressivos, com redistribuição de renda em favor dos mais pobres. Isto porque, caso o participante não tenha contribuído no montante esperado, em função de redução de sua renda, isso não afetará o valor de seu benefício posterior. Então receberá,

³²¹ Note-se que os autores nem estão falando do sistema brasileiro, em que os fundos de pensão tem sua carteira formada majoritariamente por títulos públicos. Pensam num sistema em geral, na qual a capitalização é usada para quaisquer investimentos em capital portador de juros. Alguém deve arcar com esses juros, seja o fundo público, os tomadores de empréstimo ou até mesmo os trabalhadores, conforme menciona MANDEL (1982).

como aposentadoria, porcentagem maior do que a esperada em relação à sua renda pretérita.

Um sistema de contrapartida total, em que o valor do benefício dependa exclusivamente do quanto arrecadado com contribuições, tende a não possuir efeito sobre a redistribuição da renda da sociedade. A prestação previdenciária torna-se um investimento financeiro como qualquer outro. Entretanto, é preciso olhar mais a fundo e ter cuidado, caso os rendimentos desses investimentos sejam provenientes de títulos da dívida pública³²². Nesse caso, pode ocorrer redistribuição de renda regressiva, a depender do sistema tributário do país, com os pobres financiando as aposentadorias dos ricos, por meio de pagamento de juros por parte do Tesouro.

Essa é a realidade da previdência complementar brasileira. As carteiras dos fundos concentram-se em investimentos em títulos da dívida pública, cuja taxa de juros é mantida elevada por desígnios da política econômica. O pagamento de juros se dá por impostos provenientes de um sistema tributário altamente regressivo, fundado na taxação do consumo, a qual penaliza os pobres, que pagam alíquotas reais maiores.

Desse alerta podemos visualizar que qualquer sistema previdenciário pode ter o efeito de concentrar renda. Não é necessário que haja um sistema privado de previdência, ou fundado em capitalização, para que se verifiquem efeitos regressivos. Basta que haja vinculação do valor do benefício ao prévio custeio individual, ou que este seja complementado por impostos dentro de um sistema tributário regressivo. Quanto ao sistema de repartição, é possível fazer investigação empírica, conforme desenvolvido a seguir.

5.3. Distribuição de renda: tentativas de medida empírica

³²² Escapa à análise dos autores as funções da dívida pública. Teoricamente, pode-se pensar que o financiamento do Estado se dá por impostos, mas, sobretudo, pelo endividamento. Se esses recursos forem utilizados em políticas distributivas, novamente seria necessário avaliar o impacto global do sistema. No caso brasileiro, entretanto, é visível a distribuição negativa, pois as elevadas taxas de juros consomem recursos fiscais arrecadados por um sistema tributário regressivo. Os pobres pagam impostos sobre seu consumo e há pouca tributação sobre o capital e a renda. Parcela expressiva do quanto arrecadado serve para pagamento de juros da dívida pública, os quais são mantidos elevados a pretexto de evitar inflação e em decorrência do baixo desempenho da economia. O círculo financeiro vicioso se fecha como o ouroboros da mitologia.

Há pouca literatura sobre a eficácia do sistema previdenciário em redistribuir renda, mesmo internacionalmente. Os estudos empíricos e econométricos a respeito geralmente centram as discussões em torno dos efeitos sobre o mercado de trabalho, eventuais vantagens de privatização, o equilíbrio atuarial, as funções do *welfare state* e, majoritariamente, a solvência financeira a longo prazo³²³.

Nos tópicos seguintes são apresentados três estudos que se propuseram a medir a eficácia da previdência social brasileira sobre a concentração de renda na nossa sociedade. Embora tenham utilizado metodologias diversas e tenham chegado a resultados diferentes, todos eles são úteis para demonstrar as deficiências e limitações da Previdência Social brasileira como instrumento de distribuição de renda.

5.3.1. Estudo de LUÍS EDUARDO AFONSO (2003)

LUÍS EDUARDO AFONSO (2003) utilizou os dados das edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE entre 1976 e 1999. Seu objetivo era calcular a taxa de retorno, ou seja, a diferença entre o que cada beneficiário contribuiu para a previdência e o quanto veio a receber, posteriormente, a título de benefício. A conclusão do autor é que o sistema é progressivo, pois a taxa de retorno encontrada aumenta conforme diminui a escolaridade do beneficiário. Leva em conta os benefícios assistenciais e os concedidos aos trabalhadores rurais, para os quais a contribuição pretérita é nula ou muito baixa. Assim, a taxa de retorno desses benefícios é muito alta, em face do pequeno montante de contribuição pretérita.

Segundo o autor, a eficácia de um sistema previdenciário na distribuição de renda depende da conjugação de três fatores, dos quais resulta a taxa de retorno: a *expectativa de vida* do beneficiário, pois quem vive mais recebe mais, já que o benefício é vitalício; a *alíquota de contribuição* suportada quando da atividade; e a *taxa de juros* vigente no país, que pode elevar o valor real de uma contribuição pretérita em relação ao seu valor nominal.

³²³ LUÍS EDUARDO AFONSO (2003).

Se o valor recebido a título de benefício for equivalente ao tanto quanto contribuído, o sistema pode ser considerado “justo”³²⁴ e não há redistribuição de renda.

Nesse sentido, o autor critica o relatório do Banco Mundial³²⁵ apresentado em 1995, sobre a distributividade do sistema previdenciário brasileiro. A instituição incluiu os funcionários públicos na análise, sem os separar do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Utilizou uma única edição da PNAD, o que não permitiu visualizar as variações de renda da população nos anos anteriores. Além disso, pressupôs uma única alíquota de contribuição, o que é falso, pois não só as alíquotas variaram no tempo, como sempre houve previsão de progressividade na legislação, estabelecendo alíquotas maiores para os segurados de maior renda.

O estudo ora citado conclui que a previdência brasileira distribui renda, principalmente para os integrantes das faixas mais pobres e de menor escolaridade da população, que pouco ou nada recolheram a título de contribuição previdenciária. Ocorre que o sistema é também financiado pelos impostos pagos por todos, e o nosso sistema tributário é notoriamente regressivo. Assim sendo, cabe perguntar se, além de promover a distribuição de renda, o sistema previdenciário é eficaz na redução das desigualdades, até porque a redistribuição pode estar ocorrendo entre as várias parcelas e classes populacionais, não necessariamente dos ricos para os pobres.

5.3.2. Estudo de CARLOS ROBERTO FERREIRA (2003)

CARLOS ROBERTO FERREIRA³²⁶ investigou o impacto das aposentadorias e pensões para a formação do índice de desigualdade no Brasil. Usou as edições da Pesquisa

³²⁴ “Justo” é o termo utilizado pelo autor, no sentido econômico de não operar qualquer redistribuição. Talvez o melhor termo para compreensão do jurista seja “neutro”, mas cabe lembrar a distinção aristotélica entre justiça comutativa e distributiva, para entender que o adjetivo usado pelo autor se refere à primeira, enquanto a redução das desigualdades é ligada à segunda.

³²⁵ WORLD BANK (1995).

³²⁶ CARLOS ROBERTO FERREIRA (2003), Participação das aposentadorias e pensões na desigualdade

da distribuição da renda no Brasil no período de 1981 a 2001, Piracicaba: ESALQ/USP, tese de doutorado, disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-17092003-135019/pt-br.php>, acesso em 15/10/2015.

Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizadas de 1981 a 2001, e mediu o índice de GINI³²⁷ e os efeitos da previdência sobre a formação desse índice. Concluiu que o sistema é regressivo, pois contribui positivamente para a desigualdade, reproduzindo e até acentuando a disparidade de renda que já existe na sociedade. Note-se que as diferenças salariais são, segundo o estudo, a principal causa de desigualdade, com participação percentual expressiva nos índices encontrados, e não são amenizadas pelo pagamento dos benefícios previdenciários.

Para o autor, a elevada desigualdade no Brasil não tem sido afetada pelo elevado gasto social, que não beneficia os pobres. As políticas sociais são resultado de processos históricos que destinaram fundos públicos a grupos privilegiados. A instabilidade política, a elevada inflação e a informalidade preponderante na economia afastaram a previdência brasileira da ideia de seguridade social. Essa percepção só entrou para a agenda política a partir de meados da década de 1980.

Nesse sentido, o sistema brasileiro é deficiente, pois gera crescimento da dívida pública, elevação da carga tributária e concentração de renda. O pagamento de benefícios previdenciários concentra-se nas parcelas mais ricas da população, com acesso ao emprego formal, e o valor médio recebido é sensivelmente superior para as famílias de maior renda.

Esses são sintomas de um desvio de finalidade da seguridade social brasileira. Diversos outros estudos citados por CARLOS R. FERREIRA (2003, p. 23) mostram que esta dispõe de recursos suficientes para erradicar a pobreza, mas o gasto é mal direcionado. Os benefícios mais elevados, tanto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS quanto dos regimes próprios, correspondem à maior parcela dos gastos. Isso impede o pleno atendimento aos princípios básicos da seguridade, de universalidade da cobertura, equidade na distribuição de benefícios com base na capacidade contributiva e a retribuição proporcional ao custeio, o que deveria impedir privilégios.

No período analisado no estudo (1981 a 2001), a desigualdade social pouco se alterou no Brasil. Em 2001, 30% da população recebia renda *per capita* inferior a meio

³²⁷ O coeficiente de Gini varia entre 0 e 100: o valor mínimo expressa a completa igualdade de renda entre os participantes sociais e o máximo, a completa desigualdade, em que apenas uma pessoa se apropriaria de toda a renda socialmente produzida. Assim sendo, quanto maior o número, mais desigual a sociedade. A média mundial é de 39,5, mas esse dado não é ponderado segundo as quantidades de população em cada território, o que distorce comparações entre regiões de formação demográfica muito distintas. A média da América Latina é de 51,6, o que nos coloca entre os recordistas de desigualdade no mundo.

salário mínimo. Apenas pouco menos de 3% dos brasileiros recebia renda, de qualquer espécie, superior ao teto do RGPS, mas esse percentual concentra 25% da renda nacional, mostrando a situação privilegiada dessas pessoas. Essa faixa da população também recebe, proporcionalmente, valores maiores de aposentadorias e pensões. A seguridade social é fonte de renda substancial também para as pessoas que recebem menos de salário mínimo. A previdência importa mais para as pessoas situadas nos extremos da estratificação social; ao mesmo tempo que garante a subsistência dos miseráveis, permite, segundo o autor, que as pessoas no topo da riqueza concentrem a renda ainda mais.

Nesse período, a participação das aposentadorias e pensões na renda das famílias quase dobrou, passando de 9,5% em 1981 para 18,5% em 2001. O autor atribui isso à Constituição de 1988 e à regulação subsequente, que ampliou a cobertura assistencial e previdenciária, principalmente nos termos das já mencionadas alterações na previdência dos trabalhadores rurais.

Entretanto, a renda de aposentadorias diminuiu em quase 10% para quem recebe até um salário-mínimo (de 28,5% em 1981 para 19,5% em 2001), acompanhando na mesma proporção a queda da participação da renda dessa faixa da população no PIB. A interpretação do autor é que, apesar de ter havido aumento real do salário-mínimo no período, o número de pessoas nesse estrato diminuiu, o que é um indício de redução da pobreza e da miséria, ainda que isso não tenha implicado menor desigualdade. Para essas pessoas, o rendimento mais relevante são as pensões por morte, que superam até mesmo os salários.

Aqui é de se observar que eventual mudança nas normas que regem a pensão por morte não alteraria esse quadro, pois esse benefício não é pago em valor inferior ao salário mínimo. Mesmo que se restringisse a sua concessão ou se reduza o valor de cálculo - por exemplo, com redução do percentual de 100% do salário de benefício -, as pensões para esse estrato social continuariam a ser pagas no valor mínimo e continuariam, por definição, muito relevantes para a composição da renda familiar dessas pessoas.

Em 1981, os 10% mais ricos da população brasileira recebiam 40,4% do montante pago em aposentadorias e pensões, aí incluídas as pensões pagas aos dependentes de servidores públicos falecidos, pois os questionários aplicados na PNAD não diferenciam a origem ou natureza do benefício recebido. Em 2001, esse percentual era de 52,9%, sendo

apropriados pelos mais ricos 63,9%, ou seja, quase dois terços do gasto. Já o estrato social ainda mais privilegiado, recebedor de mais de quinze salários mínimos, compunha 1,2% da população em 1981, era destinatário 14,8% da renda dos benefícios previdenciários. Em 2001, representava 2,8% da população e se apropriava, agora, de 25,1% da renda de aposentadorias e pensões, um quarto do total.

Os dados consolidados pelo autor, para o ano de 2001, podem ser resumidos e compilados na seguinte tabela:

Faixa de Renda (salários mínimos)	número de pessoas (x 1000)	% de pessoas	renda per capita	% da renda total	Trabalho	Aposentadorias e pensões	Outros	aposentadorias e pensões por 1% da população
Mais de 0 a 0,5	49904	30,3	R\$ 53,00	5,4	5,4	5	7,5	0,17
Mais de 0,5 a 1	42081	25,6	R\$ 133,90	11,5	11,5	12,4	6,8	0,48
Mais de 1 a 1,5	22769	13,8	R\$ 221,93	10,3	10,7	9,7	6,4	0,70
Mais de 1,5 a 2	12955	7,9	R\$ 313,29	8,3	8,4	8,4	5,3	1,06
Mais de 2 a 2,5	8404	5,1	R\$ 403,63	6,9	7	6,7	5,5	1,31
Mais de 2,5 a 3	5288	3,2	R\$ 495,71	5,4	5,5	4,9	4,6	1,53
Mais de 3 a 4	6671	4,1	R\$ 622,58	8,5	8,5	8,8	7,3	2,15
Mais de 4 a 8	9336	5,7	R\$ 987,25	18,8	18,7	19	20,3	3,33
Mais de 8 a 15	3264	2	R\$ 1.908,52	12,7	12,6	13	14,6	6,50
Mais de 15	1343	0,8	R\$ 4.440,12	12	11,8	12,1	21,7	15,13

(elaboração própria, com base nos dados de CARLOS R. FERREIRA (2003, pp. 81-93)

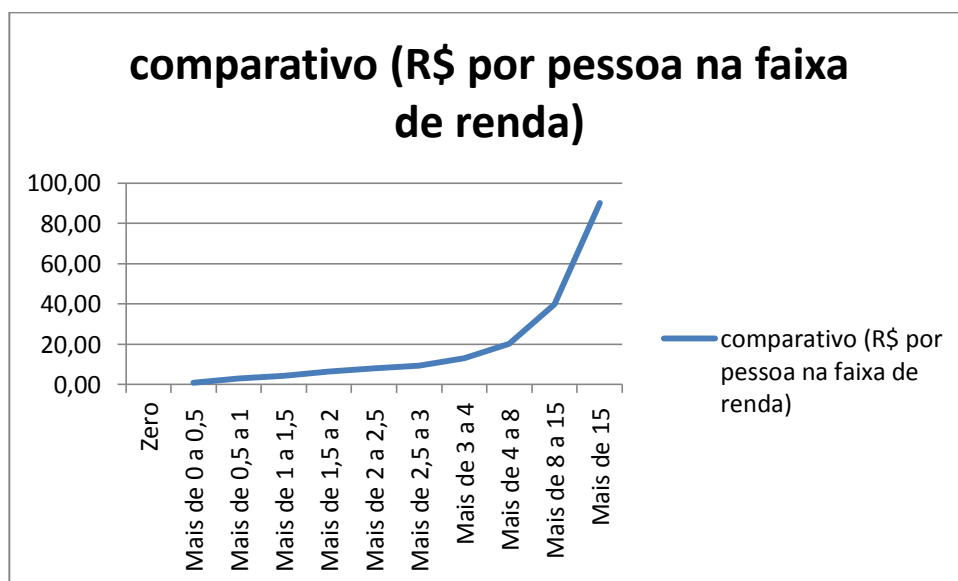
Na coluna “Faixas de renda” estão delimitados os estratos sociais, com base em número de salários mínimos de renda. A coluna “número de pessoas” informa quantas pessoas estão em cada nível salarial e a terceira coluna “%” refere o mesmo dado em forma de percentual da população total. As duas seguintes informam a renda *per capita* e a porcentagem da renda total apropriada em cada faixa salarial. Nas três colunas seguintes (“trabalho”, “aposentadorias e pensões” e “outros”) estão indicados, respectivamente, os percentuais apropriados de cada faixa salarial em relação a componentes da renda total: renda proveniente do trabalho (salários, comissões, *pro labore*, lucros do empresário, qualquer renda que seja proveniente do trabalho), renda correspondente a aposentadorias e pensões (RGPS e regimes próprios) e outros rendimentos (juros, aluguéis, doações etc.). A

última coluna “aposentadorias e pensões por 1% da população” corresponde à divisão dos números da sétima coluna (“aposentadorias e pensões”) pelos da terceira (“% de pessoas”). O resultado é a razão entre a porcentagem dos valores pagos a título de benefícios previdenciários a cada um por cento da população no estrato econômico respectivo. Ou seja, para cada 1% da população classificada naquela faixa salarial, quantos por cento dos valores de benefícios previdenciários são recebidos.

Nisso vemos que a maior parcela da população brasileira é a que recebe menos de um salário-mínimo (1,6% de renda zero, 30,3% menos de meio salário-mínimo e 25,6% menos de um). Os poucos que recebem acima de quinze salários mínimos se apropriam de 11,8% da renda total proveniente do trabalho, 12,1% do quanto pago a título de aposentadorias e pensões e 21,7% proveniente de “outros”.

A última coluna é um comparativo que serve para explicitar a desigualdade na distribuição dos pagamentos oriundos de benefícios. Os números mostram a desigualdade dos pagamentos previdenciários: *per capita*, os mais ricos recebem, a título de aposentadorias e pensões, 90 vezes mais que os mais pobres.

Podemos apresentar essa coluna na forma de uma curva:



Quanto à desigualdade, os dados trabalhados por CARLOS R. FERREIRA (2003, pp. 108-110) mostram redução do índice de GINI referente às aposentadorias e pensões após 1992, ano que coincide com a entrada em vigor da nova conformação jurídica dada pela Constituição de 1988. Ou seja, a Lei 8.213/1991 reduziu a desigualdade dentro do sistema previdenciário, aumentando o piso de benefícios e reduzindo o teto, além de distribuir melhor os valores dos benefícios nas faixas intermediárias.

Entretanto, quando somada às demais fontes de renda, a proveniente das aposentadorias e pensões aumenta o índice de GINI da população total, pois a desigualdade interna não reduz a externa. Isso não surpreende. Basta considerar que o sistema dos benefícios de prestação continuada da assistência social (BPC-LOAS) tem índice de desigualdade interna igual a zero, pois paga todos seus benefícios no valor do salário mínimo. Ou seja, não haveria nenhuma desigualdade entre os recebedores desse benefício, se sua única fonte de renda fosse o próprio. Já no sistema previdenciário isso não acontece, pois os valores dos benefícios variam.

Ou seja, entre os beneficiários da previdência há menor desigualdade do que entre estes e a população total. Há o efeito concentrador provocado pelo próprio sistema previdenciário, pois dentre os aposentados, os ricos estão representados em percentual maior do que na população total. O motivo seriam as exigências que dificultam o acesso dos mais pobres aos benefícios previdenciários. No período analisado, houve redução da desigualdade social e econômica. Esta teria sido ainda maior se o sistema previdenciário não fosse, no todo, regressivo. Os dados sugerem, ainda, que a regressividade aumentou. Em 1981, a colaboração das aposentadorias e pensões ao índice de GINI era de 9,3%, enquanto em 2001 atingia quase o dobro: 18,8%, contra média de 12,6% em todo o período.

Esses números mostram que não basta olhar o sistema previdenciário de dentro, analisando suas regras, normas e critérios. Sem saber em que mundo ele opera, como é, de fato, a sociedade em que ele está inserido, qualquer conclusão a respeito de sua justiça ou equidade será somente parcial. É o que demonstraram MOURA, TAFNER e JESUS (2008), ao apontar que, isolado, o sistema previdenciário brasileiro parece regressivo, mas, quando se adicionam as variáveis educacionais e habitacionais, ele deixa de ter influência sobre a distribuição de renda.

Na metodologia utilizada por CARLOS R. FERREIRA (2003) é possível encontrar limitações. Os dados da PNAD são provenientes de declarações dos entrevistados. Nesse tipo de pesquisa os mais ricos tendem a subestimar a própria renda, seja por não saberem ao certo o quanto ganham, seja por não informarem rendas de juros e aplicações financeiras. Isso já foi apontado por diversos autores, conforme mencionado por REINALDO GONÇALVES (2012, p. 17) e MEDEIROS ET AL (2014, p. 5).

Ainda segundo CARLOS R. FERREIRA (2003, p. 125), é importante, para o processo político e a discussão sobre a seguridade social, que haja medição do impacto da previdência sobre a desigualdade. Os valores pagos a título de aposentadorias e pensões decorrem de aplicação da legislação, que pode ser alterada e ajustada no sentido de intensificar os efeitos sobre a distribuição de renda. Ou seja, é o único componente da renda das famílias que pode ser objeto de deliberação política e conformação jurídica. O mesmo não ocorre com os salários, aluguéis e lucros, que dependem de complexas interações econômicas.

5.3.3. Estudo de FERNANDO GAIGER SILVEIRA (2008)

Baseado em dados mais recentes do que os que fundamentaram os estudos até aqui citados e apoiado em HOFFMAN (2010), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2010, p. 33), afirma que o Regime Geral de Previdência Social - RGPS opera distribuição de renda. O que contribui, no sistema previdenciário, para a elevação do índice de GINI é o Regime Próprio dos Servidores Públicos, o qual reproduz a concentração de renda decorrente da remuneração relativamente privilegiada dessa parcela da população em relação ao restante do mercado de trabalho:

“Como mostram os dados da POF 2008-2009, que pela primeira vez separam os beneficiários do RPPS daqueles vinculados ao RGPS, a desigualdade entre todas as rendas dos brasileiros – incluídas todas as transferências monetárias e os rendimentos do trabalho e de propriedade – resultava em um Coeficiente de Gini de

0,56 em 2008. Contudo, ao se desagregar as rendas provenientes de cada regime previdenciário, verifica-se que a razão de concentração dos benefícios do INSS é de 0,48, menor, portanto, que o Índice de Gini. Já os benefícios dos RPPS apresentam um coeficiente de concentração de renda muito superior (0,82). Estes números evidenciam que, enquanto o RGPS reduz a desigualdade de renda promovida pelo mercado de trabalho e outras rendas, os RPPS contribuem para aumentar a desigualdade de renda no Brasil. (IPEA, 2010, 33)

Enquanto o valor médio das aposentadorias e pensões pagas pelo RGPS em 2009 era de R\$ 744,38 (a preços de dezembro de 2010), no conjunto dos RPPS o valor médio dos benefícios pagos era de R\$ 3.511,00, ou seja, quase cinco vezes o valor médio do RGPS. Atente-se ainda para o fato de que a União tem a maior média de benefícios entre os níveis de governo, sendo que a média mensal do Executivo federal – civil e militar – era de R\$ 5.825,29, enquanto os Poderes Legislativo e Judiciário pagavam em média R\$ 17.306,72 e R\$ 14.717,21 a título de aposentadoria ou pensão em 2009 (a preços de dezembro de 2010)” (IPEA, 2010, 32)

Igual conclusão é atingida pelo detalhado estudo de FERNANDO GAIGER SILVEIRA (2008), que analisou as Pesquisas de Orçamento Familiar – POF do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de 2002 e 2003 para investigar a eficácia do sistema tributário e dos programas federais de transferência de renda na redistribuição e desigualdade social.

A conclusão do autor é que o RGPS e os tributos diretos (principalmente o Imposto de Renda) têm efeitos positivos na redistribuição de renda, mas que tanto os regimes próprios quanto os tributos indiretos, sobre consumo, operam efeitos regressivos. O autor parte da desigualdade da renda das famílias, obtida no mercado, depois a obtida pelas transferências governamentais, aí incluídos os benefícios previdenciários e assistenciais, o seguro-desemprego e as bolsas de estudo. Primeiro são levados em conta os benefícios do RGPS, depois os do RPPS, que os outros estudos aqui citados não conseguiram separar.

Em seguida, subtraem-se os impostos diretos e depois aqueles incidentes sobre consumo. A cada passo, o índice de GINI dos estratos de renda da sociedade é verificado, o que permite visualizar a importância de cada instituto para a concentração total de renda.

No caso brasileiro, a renda total antes da ação governamental tem distribuição de GINI igual a 0,603. O pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, bem como demais transferências governamentais, reduziria o índice para 0,588, chegando este a 0,575 após o pagamento dos impostos diretos, sobre renda e patrimônio. Entretanto, com o pagamento dos tributos indiretos, incidentes sobre o consumo, a desigualdade volta ao patamar de 0,593, quase o valor inicial.

Das transferências de rendas federais, o RGPS e o Benefício de Prestação Continuada – BPC da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, correspondem a 55,9% dos gastos. Os regimes próprios representam 37,7% e todos os demais programas assistenciais e de proteção ao trabalhador, aí incluídos seguro-desemprego, bolsas de estudo e programas que precederam o “Bolsa Família”, apenas 6,5%.

A metodologia aplicada pelo autor indica que, tomado em sua totalidade, o sistema previdenciário brasileiro é neutro, não produzindo efeitos sobre a distribuição de renda. Entretanto, isso se deve às diferenças entre o RGPS e o RPPS. Enquanto o primeiro reduz a desigualdade, medida pelo índice de GINI, em 1,8%, o segundo quase anula esse efeito, elevando-a em 1,5%. Os demais programas sociais, tais como o seguro-desemprego e, na época da extração dos dados, as bolsas que precederam o programa “Bolsa-Família”, contribuem com apenas um décimo do potencial de redução da desigualdade operado da previdência social.

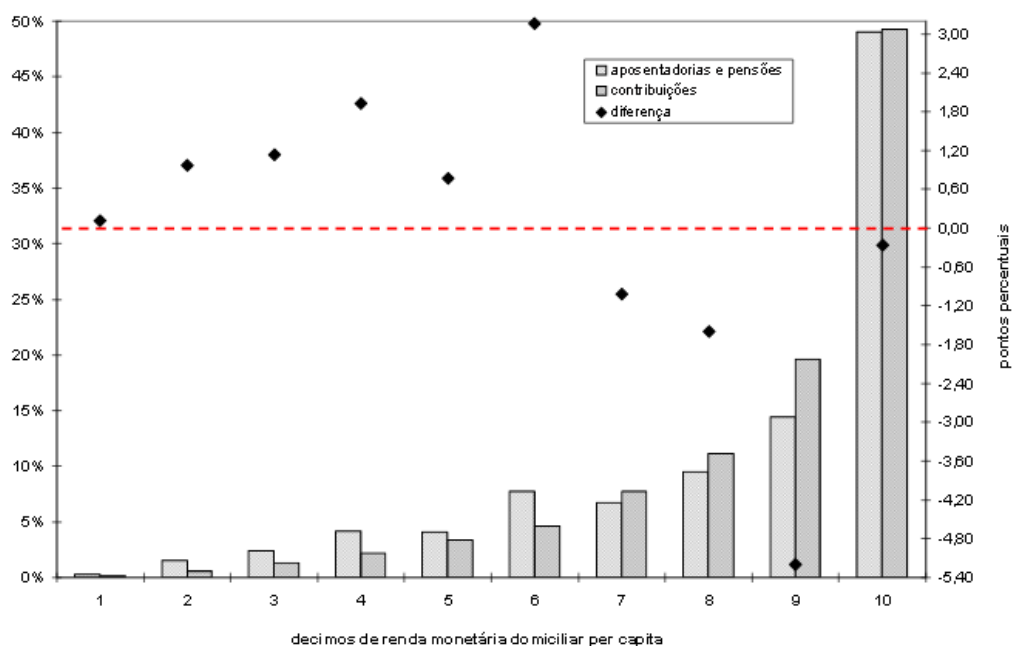
Como bem salienta o autor, a principal diferença entre o RGPS e os regimes próprios está no valor dos benefícios, que são limitados ao teto previdenciário para os trabalhadores vinculados ao INSS. Além disso, os salários dos servidores públicos são sensivelmente superiores e estes, por gozarem de estabilidade, não enfrentam o trânsito entre períodos de atividade vivido pelos empregados da iniciativa privada, que dificulta o cumprimento das carências e afeta o cálculo do valor do benefício. A quase totalidade dos recursos dos regimes próprios de previdência é paga a pessoas que se situam entre os 10% mais ricos da população.

As contribuições previdenciárias parecem progressivas, pelos dados da POF analisada pelo autor, pois o gasto das camadas mais pobres da sociedade com esse tributo é menor do que o dos mais ricos. Entretanto, como há informalidade elevada e predominante nesses estratos, o baixo nível de contribuição é um indicador de desproteção social. De qualquer forma, há a regressividade aparece quando visualizados os 10% mais ricos, que comprometem parte menor de sua renda com contribuições previdenciárias, se comparados à média da população. Isso é explicável pela existência de teto do salário de contribuição e por maior participação de rendas não salariais para os ricos, remunerados de outras fontes que não o trabalho assalariado.

Embora os mais ricos contribuam mais com a previdência, também recebem mais. O gráfico abaixo³²⁸ mostra a diferença entre os totais de contribuições e benefícios, separados por faixas percentuais de renda. Mostra que para os mais pobres há uma diferença entre o montante total de contribuições e o quanto recebido a título de benefício, o que sugere progressividade. Entretanto, nesses valores estão incluídos os benefícios assistenciais sem contribuição prévia.

³²⁸ SILVEIRA (2008, p. 94).

Brasil: Parcela das Aposentadorias (e Pensões) e das Contribuições Previdenciárias por Décimos de Renda Monetária Domiciliar *per capita* – 2002-2003



Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

As colunas mostram o valor total dos benefícios (esquerda) e das contribuições (direita) em cada faixa de renda *per capita*. Os pontos são a expressão geométrica da diferença entre esses números. A linha tracejada é o zero. Assim, se um ponto está acima dela, é porque o recebimento de benefícios, para as pessoas naquela faixa de renda, supera o pagamento de contribuições. Se, ao contrário, o ponto está abaixo, é porque, naquele estrato, pagou-se mais do que se recebeu.

Disso o autor conclui que para promover maior distribuição de renda é necessário reduzir as diferenças entre o RGPS e os regimes próprios, bem como alterar a regressividade do sistema tributário, com intensificação da tributação sobre a renda e patrimônio e redução da incidente sobre o consumo. Com esses ajustes é possível uma ação estatal mais transformadora da realidade. Cumpre transcrever suas palavras³²⁹:

“Creio, assim, ser falacioso o argumento, bastante comum, de que a carga tributária é demasiadamente pesada, tendo-se em conta as

³²⁹ SILVEIRA (2008, p. 126).

políticas e os serviços que o Estado fornece. Primeiramente, a valoração negativa dos serviços públicos de saúde e educação é bastante discutível, visto que os serviços privados não são, em média, de excelência ou, até mesmo, de boa qualidade. Ademais, aqueles serviços de maior complexidade e custo são fornecidos, quase exclusivamente, pelo setor público – transplantes, tratamentos de Aids e hepatite C, no âmbito da saúde; ensino universitário e cursos de pós-graduação, no âmbito da educação. Em segundo lugar, dentre as nações ao sul do Equador pode-se dizer que constituímos um sistema de proteção social abrangente e com grande capilaridade, dadas as nossas dificuldades socioeconômicas e a extensão territorial. Por fim, cabe sublinhar que a dívida pública e seu financiamento é uma das principais causas da elevação da carga tributária, podendo-se afirmar que é mecanismo de transferências regressiva de renda, logo de reforço dos nossos padrões de desigualdade”.

O estudo de SILVEIRA (2008) mostra que nossa seguridade social só reduz a concentração de renda em 4%, enquanto nos países ditos desenvolvidos o percentual vai de 23% a 31%. Ainda que esses números decorram do uso de metodologias talvez inaplicáveis aqui, devido à divergência na forma de coleta dos dados, a discrepância é muito maior do que se poderia esperar analisando somente as normas jurídicas. O ordenamento brasileiro garante tantos direitos quanto a maioria das legislações europeias, sem que isso redunde em efeitos reais e visíveis sobre as mazelas sociais.

A situação parece ainda mais séria, pois os nossos índices de desemprego, informalidade e precarização têm piorado sobremaneira. Vários deles estão hoje mais graves do que estavam na década de 1980, antes do desenho que a Constituição deu à seguridade social.

5.4. Normas jurídicas que influenciam a distribuição de renda

O sistema previdenciário deveria promover efeitos favoráveis à economia, por melhorar a capacidade de consumo e o funcionamento do mercado de trabalho, aumentando a coesão econômica da sociedade. Em alguns países as deficiências da previdência são apontadas como causa do desempenho econômico ruim³³⁰, pois geram crescimento da dívida pública, elevação da carga tributária e concentração de renda.

Entretanto, como visto, no caso brasileiro a situação é ainda mais agravada. Os gastos sociais pouco atingem os mais pobres³³¹. O pagamento de benefícios previdenciários concentra-se nas parcelas mais ricas da população³³², com acesso ao emprego formal, e o valor médio recebido é sensivelmente superior para as famílias de maior renda. O gasto com a previdência dos servidores públicos é ainda mais concentrador de renda.

A realidade da sociedade brasileira impede que alguns institutos jurídicos cumpram seu papel na distribuição de renda. A progressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física, por exemplo, é anulada na prática pela elevada informalidade da economia, pelos altos índices de sonegação e elisão e pelas isenções concedidas aos rendimentos financeiros. O mesmo ocorre com a previdência social, que, vinculada ao contrato formal de trabalho, não atinge os mais pobres. Para os ricos, entretanto, os regimes próprios de previdência e a previdência privada possibilitam ganhos acima dos pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

O Estado de Bem-Estar Social brasileiro é menos progressivo até do que aqueles de modelo liberal, conforme a clássica e já referida classificação de ESPING-ANDERSEN. Isso demonstra que não basta enunciar direitos sociais, sem visualizar como funcionam na realidade.

O sistema previdenciário brasileiro tem duas características que impedem tenha melhor eficácia na distribuição de renda. O sistema tributário é profundamente regressivo, pois baseado em impostos indiretos e sobre o consumo e os valores dos benefícios são, em

³³⁰ CARLOS ROBERTO FERREIRA (2003) e DIOGO R. COUTINHO (2014, p.60).

³³¹ CARLOS ROBERTO FERREIRA (2003) e DIOGO R. COUTINHO (2014, p. 77).

³³² CARLOS ROBERTO FERREIRA (2003) e DIOGO R. COUTINHO (2014, p. 79)

certa medida, vinculados e dependentes do montante da contribuição expendida anteriormente pelo segurado.

Para MATTIA PERSIANI (2008, p. 64), para que haja verdadeira distribuição de renda, o valor da prestação previdenciária deve ser atrelado às necessidades do trabalhador, não à manutenção do seu nível de vida ou do padrão de consumo. Isso é interesse particular estranho à ideia de solidariedade. Assim, os paradigmas da retributividade e da contrapartida devem ser atenuados ou abandonados, até porque só privilegiam uma minoria dos trabalhadores, mais bem remunerados e dotados de uma vida laboral estável.

Por outro lado, deficiências no desenho do plano de benefícios, principalmente nos requisitos para reconhecimento e manutenção da qualidade de segurado, excluem o acesso dos mais necessitados e geram privilégios para camadas abastadas da sociedade.

Segundo CARLOS R. FERREIRA (2003, p. 26), a capacidade do sistema previdenciário no sentido de redistribuir renda e reduzir a desigualdade depende e é influenciada pela conformação legal. Em especial, isso é feito pelas normas que fixam os prazos de carência, os requisitos de idade mínima e a sistemática de cálculo do benefício, das quais decorre a taxa de reposição ou retorno – aquela diferença entre o quanto contribuído e o recebido posteriormente. No Brasil, o período de contribuição é menor e o de recebimento do benefício é maior em comparação com outros países, o que favorece a transferência de renda dos trabalhadores da ativa em favor dos beneficiários.

Entretanto, como em qualquer sistema de repartição, há possibilidade de regressividade, com transferência de renda dos pobres para os mais ricos, que se aposentam mais cedo e detêm maior poder de pressão política, facilitando a obtenção regras de cálculo mais favoráveis a determinadas categorias profissionais privilegiadas.

Conforme já mencionado, a exigência de início de prova material dificulta que os analfabetos e aqueles pouco afeitos a documentos escritos demonstrem tempo de serviço que não conste dos sistemas informatizados do INSS. Devido a isso e à informalidade do mercado de trabalho, a aposentadoria por tempo de contribuição, no Brasil, acabou restrita aos trabalhadores de uma elite econômica, exatamente os de maior renda. Os demais usufruem de outras espécies de benefício, pois dificilmente conseguem comprovar o tempo

de contribuição necessário. Além disso, os regimes próprios dos servidores públicos instituem verdadeiros privilégios se comparados aos direitos dos segurados do INSS.

Nesse ponto, o plano de benefícios seria regressivo. Um indício dessa distorção é a grande quantidade de processos judiciais em que se discute a “perda da qualidade de segurado”, algo que só acomete as pessoas que transitam entre a formalidade e períodos de ocupação informal, subemprego ou desemprego. Estes acabam penalizados, pois as contribuições anteriormente vertidas foram utilizadas para sustentar os benefícios daqueles que tiveram vida laboral estável e formalizada.

Outra regra frequentemente apontada como causa de regressividade do sistema era a que considerava, para o cálculo do valor do benefício, somente os 36 últimos salários de contribuição do segurado. Isso prejudicava os pobres e os de menor escolaridade, que usualmente atingem seu pico salarial muitos anos antes do implemento das condições para aposentadoria. Quando esta se aproxima, já experimentam uma curva descendente de remuneração, pois sua produtividade cai com a idade, devido à preponderância dos trabalhos manuais e braçais nas ocupações disponíveis³³³. A expansão do período básico de cálculo para 80% de todo o período contributivo, por força da Lei 9.876/1999, corrigiu essa distorção e tornou o sistema mais progressivo.

Para WAGNER BALERA (1993, p. 112), também as previsões legais de carência violam a regra da distributividade. Ao exigirem períodos aquisitivos de contribuição contínua para fruição de direitos, excluem exatamente os mais necessitados, que são os trabalhadores sujeitos a ocupações em que há alta rotatividade de mão de obra, e consequentemente alternância frequente com períodos de desemprego. Caberia ao legislador reduzir paulatinamente esses prazos, de forma a integrar contingentes excluídos do sistema previdenciário, observado o equilíbrio financeiro.

Para o autor, outra norma desconectada da realidade do mercado de trabalho e que tem por efeito o reforço das desigualdades sociais é a que estabelece um único prazo de fruição para o seguro-desemprego, independente das especificidades da pessoa do trabalhador ou das relações laborais por ele integradas. Aqueles que tivessem maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho deveriam receber o benefício por tempo

³³³ LUÍS EDUARDO AFONSO (2003, p. 59) e FERREIRA (2003, p. 50).

superior. Havendo alterações no mercado de trabalho ou avanços tecnológicos que extinguissem profissões ou reduzissem a demanda por determinadas atividades, ao Estado caberia incentivar a recolocação ou aquisição de novas qualificações profissionais. Ainda mais grave é a situação dos que sofrem discriminação para obtenção de postos de emprego, que deveriam contar com recebimento por prazos mais alargados.

Por outro lado, há também normas jurídicas que atenuam a regressividade. A Constituição de 1988 incluiu os trabalhadores rurais no regime geral de previdência. Isso teve dois efeitos: a inclusão das trabalhadoras rurais e um aumento imediato da renda dos aposentados rurais, ao elevar o piso de seus benefícios para o salário-mínimo nacional. Isso revitalizou a economia rural e acabou por criar um estrato social privilegiado no campo: os aposentados, com renda média maior do que a dos demais trabalhadores rurais.

No Brasil, a renda dos idosos é componente importante da renda das famílias, tanto no meio urbano quanto rural³³⁴. A renda da aposentadoria costuma ser a principal dos idosos, principalmente entre as mulheres. Tem maior importância percentual na renda total quanto mais pobre for a família, desprovida de outras fontes de renda que não o benefício previdenciário. Com a entrada em vigor das atuais disposições constitucionais e da Lei 8.213/1991, caiu pela metade o número de idosos que não têm qualquer renda, em função principalmente da aposentadoria rural e do benefício de prestação continuada ao idoso previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Ocorre que não basta olhar somente o sistema previdenciário e sua legislação, sem saber em que realidade ele vai operar³³⁵. Nosso sistema jurídico não é inteiramente adequado à realidade do mercado de trabalho brasileiro, cujas características reproduzem desigualdades sociais e econômicas que se intensificaram após os anos 1980, exatamente o período das pesquisas mencionadas nos itens precedentes. Desde então, ocorreu redução dos percentuais de participação dos salários no Produto Interno Bruto – PIB, bem como dos postos de emprego formais. O aumento verificado no nível de emprego no comércio e no setor de serviços, mais afeitos à informalidade e à terceirização, deu-se em detrimento

³³⁴ FERREIRA (2003, p.26).

³³⁵ ORIONE G. CORREIA e CORREIA (2010, p.74).

do emprego na indústria, que tradicionalmente pagava maiores salários e utiliza percentuais maiores de formalização³³⁶.

Além disso, os novos ditames da economia capitalista incentivaram a terceirização e a preferência pela remuneração variável ao trabalho, com uso de instrumentos como participação nos lucros e resultados e bônus por produtividade, parcelas pagas sem habitualidade e muitas vezes sem incidência de contribuição previdenciária. Os mais pobres acabam excluídos do sistema previdenciário ou recebem benefícios em valores muito baixos, pois têm acesso a empregos de menor remuneração, em que grassam a informalidade e a rotatividade, bem como a pouca ou nenhuma perspectiva de ascensão profissional ou salarial em razão da baixa escolaridade³³⁷.

Por outro lado, a compensação entre os regimes previdenciários, prevista no art. 201, § 9º da Constituição de 1988, acabou por incentivar Estados e Municípios a constituírem regimes próprios para os seus servidores. Caso constitua um regime próprio, um ente federativo livra-se imediatamente das contribuições patronais devidas à União. Desde logo já ocorre diminuição dos gastos, com a desoneração de suas folhas de pagamento. Posteriormente, ainda recebem compensação previdenciária quando seus servidores se aposentarem com uso de tempo de contribuição da iniciativa privada. Usualmente é o que ocorre, pois o mais comum é que o servidor público tenha tempo de contribuição anterior junto à iniciativa privada e que venha a aposentar-se no regime próprio. Além disso, os valores das aposentadorias de servidor público são maiores do que as do Regime Geral. Pelos dois motivos, este se torna devedor do regime próprio, o que desfalcou ainda mais o caixa do INSS em prol de uma redistribuição de renda regressiva.

5.4.1. Idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição

Não há, atualmente, exigência de idade mínima para concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, senão para os servidores públicos, nos termos do art. 40, § 1º,

³³⁶ FERREIRA (2003, p.26).

³³⁷ FERREIRA (2003, p.51).

III, “a” da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998. Entretanto, o tema retorna à pauta de discussão sobre eventual reforma.

EDUARDO FAGNANI (2007, p. 39) cita essa exigência como exemplo de norma jurídica de efeitos regressivos. Na realidade brasileira, os mais pobres iniciam o trabalho cedo, com idade às vezes inferior à permitida juridicamente, e muito antes dos mais ricos ou dos trabalhadores dos países desenvolvidos, que aguardam conclusão do curso superior para buscar o primeiro emprego. Assim, ao se instituir idade mínima, de fato se exige dos pobres que se aposentem com mais tempo de serviço do que aqueles que, por terem tido a possibilidade de retardar seu ingresso na população economicamente ativa, ingressaram posteriormente no mercado de trabalho.

Ocorre que a aposentadoria precoce não é, necessariamente, um mal a ser evitado. Os efeitos sobre a economia podem ser positivos, e aqui novamente é necessário compreender o mercado de trabalho e suas características. Para empregos de baixa qualificação, em que a força física e a vitalidade são mais necessárias do que experiência, a produtividade do trabalhador decai com o tempo³³⁸. Os idosos produzem menos que os jovens, e isso explica a dificuldade de se encontrar um emprego após certa idade. Manter essa massa de mão de obra no mercado tem efeitos negativos sobre a economia, pois ao lado dessa queda de produtividade média, ocorre redução da taxa salarial e aumento das doenças laborais, as quais têm impacto sobre o meio ambiente de trabalho e pressionam a demanda por seguro-desemprego e auxílio-doença. No contexto brasileiro, muitos são os autores que relacionam a alta de concessões deste último com as restrições e dificuldades impostas pela reforma da legislação da aposentadoria por tempo de contribuição, como se um substituísse o outro³³⁹.

Por outro lado, conforme bem apontam MATISJACIC, KAY e RIBEIRO (2007, p. 274), a inexistência de idade mínima potencializa o privilégio dos mais ricos, que podem, após uma vida laboral regular e bem formalizada, aposentar-se o quanto antes, continuando na ativa e acumulando os dois rendimentos, aposentadoria e salário. Já os mais pobres, cujo histórico laboral é marcado pela intermitência e informalidade, já tendem a aposentar-

³³⁸ STIGLITZ e ORSZAG (1999), bem como PAULO TAFNER (2007, p. 54).

³³⁹ MATISJACIC, KAY e RIBEIRO (2007, p. 274 e 280)

se somente em idade avançada, dada a dificuldade de comprovar o tempo de contribuição necessário para aposentadoria precoce.

O raciocínio dos autores parece correto. A aposentadoria por tempo de contribuição já é privilégio dos mais ricos, pois os pobres dificilmente conseguem comprovar o tempo necessário, e acabam aposentando-se por idade. Instituir idade mínima reduziria em parte a desigualdade entre os aposentados, exigindo, dos ricos, aquilo que a realidade já impõe aos pobres.

5.4.2. Contribuição do segurado e efeitos do teto do salário de contribuição

Para ELISA M. C. SILVA (2014, p. 97), não é função da previdência social distribuir renda, já que há vinculação do valor do benefício à prévia contribuição. Ocorre que o sistema acaba por operar alguma redistribuição, ainda que isso seja accidental. A existência de um teto máximo para o salário de benefício acaba por reduzir a renda daqueles que recebam salário superior, e a proibição de pagamento inferior ao mínimo garante aos mais pobres um nível de remuneração adequado para que seja preservada a sua sobrevivência.

Ocorre que o mesmo valor que constitui o teto do salário de benefício é o utilizado como teto do salário de contribuição. Aqueles que recebem salários superiores a este nada contribuem adicionalmente. Isso leva variados autores a atribuir a esse instituto o efeito de tornar regressiva a tributação do empregado, que recolhe a contribuição previdenciária com base em seu salário. Isto porque os trabalhadores mais bem remunerados contribuem menos para o sistema, pois, acima do teto do salário de contribuição pagam a mesma quantia, o que significa, na prática, alíquota de contribuição menor. Isso parece contrariar a ideia de equidade na participação do custeio, que deve ser entendida além do princípio da tributação conforme a capacidade contributiva, conforme exposto no item sobre o financiamento da seguridade social. Nessa situação, tem-se exatamente o contrário: alíquota real menor para os detentores de melhores condições financeiras.

Por outro lado, o teto do salário de benefício impede uma redistribuição de renda regressiva, ao fixar um valor máximo a ser pago pelo fundo previdenciário. Não havendo,

necessariamente, vinculação entre os valores recebidos e o montante contribuído, seria possível receber valores elevados de benefício que não seriam financiados pelas próprias contribuições, criando um ônus para o sistema e os demais contribuintes (PAULO TAFNER, 2007, p. 42).

A observância do princípio da solidariedade permitiria, por outro lado, a desvinculação do teto de contribuição em relação ao teto do salário de benefício (LÚCIO, 2007, p. 59). Entretanto, medida dessa natureza dificilmente passaria pelo crivo do Poder Judiciário, que comumente decide sob a ótica individual, ao relacionar a qualidade de contribuinte da previdência à fruição do direito ao benefício. Esse pensamento fica claro nos recentes julgamentos do Supremo Tribunal Federal – STF sobre a elevação do teto de contribuição pelas emendas constitucionais n. 20 e 45, bem como nos votos proferidos no recentíssimo julgamento sobre o direito à desaposentação. Isso não deixa de estar em descompasso com a ideia de progressividade, pois é impossível pensar em redistribuição de renda com redução das desigualdades sem que haja redução da renda dos mais ricos em prol do restante do corpo social³⁴⁰.

5.4.3. Vinculação ao salário-mínimo e distribuição de renda nos anos 2000

Variados são os estudos que apontam para uma substancial redução das desigualdades social e de renda no Brasil neste século. De fato, segundo o Banco Mundial, o índice de GINI da sociedade brasileira caiu de 63,9 para 57,6 entre os anos de 2000 e 2009, tendo a redução mais acentuada ocorrido nos últimos anos desse período.

Segundo REINALDO GONÇALVES (2012, p. 17)³⁴¹, isso foi uma tendência geral dos países da América Latina. Embora a crise de 2008 tenha revertido ou interrompido essa tendência no continente, no caso brasileiro, segundo o autor, o “extraordinário crescimento do salário-mínimo real e da expansão dos gastos públicos sociais” permitiram que mesmo no contexto de crise ainda experimentássemos tal redução das desigualdades.

³⁴⁰ MIGUEL BRUNO (2007, p. 110).

³⁴¹ REINALDO GONÇALVES (2012).

O autor anota, entretanto, que como as pesquisas que permitem o cálculo do índice de GINI são baseadas em entrevistas aplicadas em visitas domiciliares, tendem a subestimar os ganhos do capital (lucro, juros e aluguel), o que sugere que houve apenas redistribuição de renda dentro da classe trabalhadora, sem que tenha havido alterações na concentração de renda do topo da pirâmide social. Até porque, conforme bem lembrado por EDUARDO FAGNANI (2007, p. 3), o número de milionários aumentou no Brasil nos anos 2000, em percentual superior à media mundial.

Assim sendo, MEDEIROS, SOUZA e CASTRO (2015)³⁴², com base em dados das declarações de imposto de renda obtidos junto à Receita Federal do Brasil, não identificaram redução da renda dos mais ricos, tendo esta permanecido estável entre 2006 e 2012. A metodologia é muito semelhante à utilizada por THOMAS PIKETTY para comparar a desigualdade das principais economias do século XX em “O Capital no Século XXI”. Como as pessoas na base da pirâmide social sequer são contribuintes do imposto de renda, a pesquisa nada diz sobre redistribuição que possa ter havido nas camadas mais pobres da população. Os autores apenas se concentraram na renda apropriada pelos 5% mais ricos.

Difícil conjugar os resultados de estudos com metodologias tão diferentes. Os que apontam a redução da desigualdade, por serem baseados em pesquisas domiciliares e entrevistas, tendem a minimizar a renda dos mais ricos. Conforme bem aponta ERIC GIL (2015), estes tendem a ocultar renda quando perguntados, até porque nem sabem precisar seus ganhos, em especial os financeiros e de capital. Já o assalariado sabe precisar exatamente seus rendimentos totais, pois normalmente não tem outras fontes de renda que não o salário. Por outro lado, as pesquisas baseadas em declarações tributárias passam ao largo de relevantes parcelas da população economicamente ativa, a dos ricos sonegadores, a dos mais pobres que não superam a faixa de isenção e, principalmente, a lançada na economia informal.

MEDEIROS, SOUZA e CASTRO (2014) chegaram a uma conclusão que não é contrariada pelos outros estudos citados: teria havido redistribuição de renda no Brasil nos anos 2000, mas tal se deu dentro da classe trabalhadora, sem que os ganhos do capital ou

³⁴² MEDEIROS, SOUZA e CASTRO (2015).

das parcelas sensivelmente mais ricas tenham sido afetados. Isso é confirmado pela redução dos índices de miséria e pobreza extrema.

De fato, houve aumentos reais do salário-mínimo neste século, conforme é possível verificar da tabela abaixo³⁴³, que compara os reajustes legalmente concedidos com os três índices de variação de custo de vida mais utilizados, exatamente aqueles que compunham a média da inflação antes do Plano Real, para fins de cálculo do Índice de Reajuste do Salário Mínimo – IRSM e da Unidade Real de Valor - URV.

Ano	Reajuste do salário-mínimo (%)	INPC (%)	IPCA (%)	IGP-Di (%)
2001	19,21	6,27	6,44	10,07
2002	11,11	9,72	7,75	9,14
2003	20	18,54	16,57	32,75
2004	8,33	7,06	6,28	6,13
2005	15,38	6,61	8,07	10,22
2006	16,67	3,21	4,41	-0,79
2007	8,57	3,3	2,96	4,5
2008	9,21	4,97	4,23	8,42
2009	12,05	5,92	5,32	7,64
2010	9,68	3,45	3,81	-1,45
2011	6,81	6,47	5,91	11,31
2012	14,13	6,08	6,5	5,01
2013	9	6,2	5,84	8,11
2014	6,78	5,56	5,91	5,53
ACUMULADO	379,21	144,94	137,84	196,62

Assim sendo, qualquer que seja o índice tomado, o salário-mínimo brasileiro teve nos anos 2000 aumento real de, no mínimo, o dobro da inflação do período.

Os aumentos reais do salário-mínimo são objeto de constantes polêmicas nas discussões da economia política, havendo pensadores que os desqualificam como instrumento de distribuição de renda³⁴⁴. É discurso corrente que aumentos reais do piso

³⁴³ Baseada na apresentada por Cláudia Deud (2014).

³⁴⁴ Vide, sobre o assunto, EDUARDO FAGNANI (2007, p. 5) e DIOGO R. COUTINHO (2013, p. 40).

salarial trazem impacto negativo sobre as contas da Previdência Social, ampliando o *déficit* do regime geral. A vinculação com o piso previdenciário foi argumento reiteradas vezes levantado para se contrapor a propostas de elevação do salário-mínimo. Por fim, terminou-se por editar a Lei 12.382/2011, que acalmou o debate político sobre o assunto, ao prever uma política de valorização do salário-mínimo em médio prazo, com reajustes pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC acrescido de um percentual de ganho real, calculado com base no crescimento do Produto Interno Bruto - PIB.

Para THOMAZ PIKETTY (2014, pp. 102-105), a manipulação dos salários por meio de elevação, fixação ou concessão de aumento real ao piso produz efeitos visíveis sobre a desigualdade salarial praticada no mercado de trabalho, mas deve ser vista com cuidado, pois pode afetar o nível de emprego. Pode haver desemprego, se a elasticidade da relação capital/trabalho for muito baixa. Ao contrário, é também possível que haja estímulo a novas contratações, principalmente entre aqueles empregos de menor qualificação, com remunerações próximas ao mínimo.

KHAIR (2007, p. 223) lembra que o impacto do aumento do salário-mínimo sobre as contas da previdência social deve levar em conta não só as despesas com o pagamento de benefícios, mas também os ganhos de receita, pois as contribuições também sofrem incremento quando aumenta a massa salarial total. Embora o primeiro cálculo seja fácil, estimativas quanto ao segundo são complicadas, pois nele estão envolvidos vários fatores complexos, obtidos da estrutura do mercado de trabalho.

Mesmo com essas dificuldades metodológicas, o autor estima que nos próximos anos, mantidas as tendências demográficas e econômicas do país, os aumentos reais ao salário-mínimo têm mais impactos positivos do que negativos sobre as contas da previdência social, sendo possível imaginar que a arrecadação correspondente cresça mais do que a despesa com os benefícios. O aumento real do salário-mínimo não reflete somente na arrecadação previdenciária, pois os recursos injetados na economia acabam sendo transformados quase integralmente em consumo, o que eleva a arrecadação de outros tributos.

Por outro lado, é corrente também a argumentação de que esses aumentos reais só foram possíveis, política e orçamentariamente, devido à desvinculação dos benefícios

previdenciários em relação salário mínimo³⁴⁵. Caso todos os benefícios fossem reajustados ou atrelados ao piso salarial, este não poderia ter experimentado os reajustes elevados a ele aplicados nos últimos anos. Assim sendo, a norma constitucional que veda a vinculação de qualquer importância ou direito ao salário-mínimo teria um efeito *distributivo*, ao permitir aumentos e ganhos reais aos trabalhadores pior remunerados.

Variados são os argumentos contrários a esse pensamento. Entretanto, muitos passam pela discussão sobre a existência ou não de *déficit* no Regime Geral de Previdência Social e sobre a metodologia de cálculo do que seria receita ou despesa do orçamento previdenciário. Interessante mencionar que, antes do advento da Constituição de 1988, não havia nenhuma regra de proteção do valor real dos benefícios previdenciários, sendo prática corrente o seu reajuste em percentuais abaixo da inflação.

Conforme anotado por EDUARDO FAGNANI (2005, p. 11):

“Transferia-se, em parte, para os aposentados e para os pensionistas, o ônus do ajuste macroeconômico. Na ausência de regra específica que visasse a preservar o poder aquisitivo real dos benefícios, eles eram reajustados abaixo da inflação; e, assim, rapidamente perdiam poder aquisitivo. Esse expediente foi utilizado, sobretudo, como tentativa para escapar aos efeitos da crise financeira da previdência, fruto da recessão no início dos anos 80”.

Nesse trecho, entretanto, não aparece que, nesse período, houve por longo tempo vinculação dos reajustes dos benefícios previdenciários àqueles aplicados ao piso. Assim, se os valores dos benefícios não acompanharam a inflação nem o aumento do custo de vida, igual ocorreu com o salário-mínimo, o qual experimentou também rebaixamento do poder de compra.

A política salarial compõe parte do padrão de acumulação, na nomenclatura da Escola da Regulação. No caso brasileiro, os salários são hoje fixados, ao menos em tese, por livre negociação entre os sindicatos, que fixam o piso salarial de cada categoria e

³⁴⁵ P. ex., DARCY F. C. DOS SANTOS (2009, p. 119).

estabelecem índices de reposição inflacionária. A única norma cogente é a que fixa o salário mínimo, instrumento direto da intervenção do Estado nos salários, embora não seja o único, já que as negociações coletivas podem ser arbitradas por órgãos do Poder Executivo ou Judiciário.

De acordo com PAULO RENATO SOUZA (1980), por meio da política salarial o Estado explicita a luta de classes, pois o salário é fixado por negociação³⁴⁶, e não pela oferta e procura da força de trabalho. Nisto é influenciado pela política pública relativa ao salário-mínimo. Segundo o autor, este não eleva o custo da mão de obra, apenas ordena o mercado de trabalho de forma a minimizar disparidades de remuneração entre as categorias profissionais, impedindo que algumas recebam salários substancialmente maiores do que as demais. Isto porque a “taxa salarial”³⁴⁷ da economia é influenciada, por diversos motivos, pela fixação de um piso salarial por parte do Estado, alheia à negociação direta e à determinação simples pela oferta e procura. A regra, portanto, também tem efeito distributivo dentro da classe trabalhadora, o que vem em apoio ao acima defendido sobre a redistribuição de renda ocorrida no anos 2000.

Assim sendo, a concessão de aumentos reais ao salário-mínimo eleva a taxa salarial da economia e, em consequência, a massa salarial que financia a arrecadação previdenciária. Por outro lado, adotar política de achatamento do salário-mínimo implica menor arrecadação previdenciária, devido à redução da base de cálculo sobre a qual incide a contribuição social.

A isso, acrescente-se que a contribuição sobre a folha de pagamentos tornou-se menos relevante no total da arrecadação da seguridade social. De fato, a contribuição das agroindústrias e das empresas optantes pelo SIMPLES tem como base de cálculo o faturamento, receita bruta ou o produto da comercialização da produção, tal como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS.

³⁴⁶ No mesmo sentido, STIGLITZ (1998).

³⁴⁷ Conceito econômico. Segundo PAULO RENATO SOUZA (1980), “taxa salarial” é o nível mais baixo de remuneração pago num determinado mercado, àqueles trabalhadores menos qualificados. Não se confunde com o salário-mínimo fixado em lei, pois pode haver informalidade e descumprimento da legislação, mas é influenciada por ele. A elevação do salário-mínimo geralmente aumenta, por arrastamento, a taxa salarial.

Nesse contexto, a elevação do valor do salário-mínimo perde importância como componente de suposto *déficit*. A participação de recursos oriundos do faturamento e do lucro das empresas cresce em importância no caixa da seguridade social, mesmo quando os salários são rebaixados ou reduzidos, não sendo necessário conter o nível de compra do salário-mínimo para garantir o nível de arrecadação, influenciado por outros componentes. Até porque a elevação dos salários reflete em maior consumo e, portanto, aumento de arrecadação dos demais tributos.

5.5. A previdência rural

A previdência rural é frequentemente considerada como o maior programa de distribuição de renda do país. Por um lado, há estudos diversos que afirmam sua importância na redução das desigualdades regionais e na redução da pobreza. Por outro, o fato de o recebimento de benefícios não depender de prova de contribuição prévia provoca polêmicas diversas quanto à sustentabilidade, isonomia e justiça do sistema e faz com que muitos a classifiquem como programa assistencial e não previdenciário.

A inclusão dos trabalhadores rurais na previdência social demorou no Brasil, só se completando com a Constituição de 1988. Ainda hoje, a proteção previdenciária é limitada e diferenciada, pois o valor dos benefícios é sempre de um salário mínimo, independente da renda ou das necessidades do segurado. Por outro lado, algumas de suas características jurídicas permitem maior eficácia do que o regime “urbano” no atingimento dos fins do Estado Social. Há maior redistribuição de renda, os benefícios pagos são menos mercantilizados e sua concessão atenua, em parte, a estratificação social que existe nas relações de trabalho rurais.

5.5.1. Relações de trabalho no campo

IGNÁCIO RANGEL traça um detalhado desenho dos contingentes de mão de obra agrária no Brasil. O autor identifica um “complexo agrário”, conjunto de atividades agrícolas e pecuárias associadas a pequenas manufaturas, encarregadas de produzir os utensílios e maquinários necessários para essas atividades (reprodução do capital), bem

como os alimentos destinados à subsistência dos trabalhadores nele empregados e associados (reprodução da força de trabalho). Ao seu lado existe um contingente populacional que compõe um excedente de mão de obra. Essa superpopulação também não é homogênea, existindo aqueles meramente desempregados, buscando outra ocupação no próprio complexo agrário; aqueles que de forma intermitente migram entre cidade e campo, subempregados em ambos os espaços, tais como os boias-frias; e os que se lançam ao êxodo rural, migrando em definitivo para as cidades. Estes tendem a ser absorvidos em atividades manufatureiras simples, tais como a indústria da construção civil e metalúrgica. Mas, se não o forem, engrossarão o contingente pauperizado de miseráveis urbanos, moradores de favelas, cortiços e viadutos³⁴⁸.

O autor alerta para a desintegração desse complexo rural ao longo do século XX. O êxodo rural transformou a questão agrária numa questão urbana, da qual são componentes visíveis a violência urbana, a desorganização urbanística e o colapso ambiental das cidades. Ao lado ocorreu outra transformação, com a zona rural deixando de ser exclusivamente destinada a esse complexo produtivo, para nela coexistirem múltiplas atividades, tais como lazer, turismo e preservação ambiental.

A absorção desses contingentes de mão de obra desqualificada, que migram do campo para a cidade, só é possível em momentos de crescimento econômico. Nos contextos de crise ou retração, em que esses trabalhadores não conseguem empregos formais, a previdência social urbana sofre também uma redução das suas bases de financiamento e cobertura. A necessidade de programas de assistência social, nesses momentos, acaba por se intensificar, pois a base contributiva da previdência se retrai e deixa de ser incrementada com o afluxo de novos empregados. Os benefícios, tradicionalmente, somente permitem a subsistência, sem atacar o problema por outras vertentes, tais como a geração de empregos alternativos ou a distribuição de terras por meio de reforma agrária³⁴⁹. As relações de trabalho no campo afetam o sistema previdenciário urbano, aparentemente desconectado das relações de produção agrárias.

³⁴⁸ GRAZIANO (2004), p. 33.

³⁴⁹ GRAZIANO (2004, p. 36).

Por outro lado, as estruturas de produção agrárias também se modificaram com a desintegração dos complexos agrícolas. Hoje convivem as pequenas propriedades de economia familiar, cujos membros são considerados “segurados especiais” para fins previdenciários, com os latifúndios capitalistas e não capitalistas (que RANGEL chamava de “feudais”). Os primeiros são baseados em intensa mecanização e adoção de técnicas produtivas modernas, enquanto os segundos adotam estruturas jurídicas pré-capitalistas para contratação de mão de obra, tais como parceria e meação.

Pela legislação previdenciária que se seguiu a 1960, todos os trabalhadores rurais, independente da estrutura a que sirvam, tornaram-se segurados da previdência. Os sujeitos à economia familiar são considerados segurados especiais, bem como os parceiros e meeiros. A estes foi destinado um rol reduzido de benefícios, cujo valor máximo era o salário mínimo. As aposentadorias eram pagas em metade desse valor e as pensões, em um terço. Só havia cobertura previdenciária plena para o empregado rural, contratado pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, exclusividade do latifúndio rural capitalista.

A contribuição do empregador rural é calculada com base na produção, ao contrário da tributação incidente sobre a empresa urbana, que tem por base a folha de pagamento. A justificação política para tanto é preservar a empresa rural das sazonalidades da produção, permitindo que o recolhimento das contribuições acompanhe a receita auferida na comercialização dos produtos. Caso a contribuição incidisse sobre a folha de pagamento, haveria dispêndio de recursos ainda quando houvesse prejuízo por perdas de produção, entressafra, queda dos preços dos bens destinados à exportação ou qualquer outro motivo que reduzisse a receita bruta. Tencionou-se, aí, que a proteção previdenciária não fosse obstáculo à formalização do mercado de trabalho rural, para neutralizar o argumento dos reticentes à contratação de trabalho formalizada nos termos da CLT, pois esta não significaria nenhum aumento de custos com os tributos devidos à seguridade social. Se a empresa recolhe sobre sua receita bruta, é indiferente o montante despendido com a folha de pagamento, o que iguala a empresa que utiliza trabalho formalizado àquela que se utiliza de boias-frias, parceiros ou meeiros.

O que escapou ao legislador, ao conceber esse sistema, foi a advertência feita por IGNACIO RANGEL³⁵⁰, ao demonstrar que no latifúndio capitalista a produtividade do trabalho é sensivelmente superior à do latifúndio estruturado com contratações de mão de obra pré-capitalistas. Este, por adotar técnicas agrícolas ultrapassadas e por só lhe ser possível explorar monoculturas extensivas, demanda contratação de força de trabalho muito mais intensiva. Assim, o latifúndio capitalista é em verdade penalizado com o cálculo da sua contribuição sobre o valor da comercialização da produção, já que emprega mão de obra em nível menor que os latifúndios monocultores tradicionais (evitamos aqui a nomenclatura de RANGEL, que rotulava essas unidades de feudais³⁵¹). Ao contrário destes, as unidades capitalistas podem aumentar a própria renda sem comprimir os salários³⁵², o que permitiria a adoção de políticas de proteção financiadas por recursos produzidos pela própria atividade econômica, que é o paradigma da previdência urbana, mas não da atual previdência rural. Esta é financiada por setores outros da sociedade e não pelas insignificantes contribuições efetivamente vertidas pelo sistema rural.

5.5.1.1. Tipos de trabalhador rural

Conforme expõe WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS, os direitos previdenciários foram, no Brasil, objeto de reivindicação dos trabalhadores e fruto de conquistas sindicais³⁵³, fenômeno urbano sem paralelos no meio rural. Além disso, sequer a relação salarial tornou-se padrão nas relações trabalhistas rurais. IGNACIO RANGEL³⁵⁴ identifica a existência de uma resistência dos trabalhadores rurais a receberem salários, pois aspiram a ter a própria terra, para nela produzir com a sua família. Para estes, a forma imaginada de ascensão social é o tornar-se proprietário, pois não visualizam as vantagens

³⁵⁰ RANGEL (2000, p. 52).

³⁵¹ P. ex., RANGEL (2000, p. 95).

³⁵² RANGEL (2000, p. 56).

³⁵³ WANDERLEY G.SANTOS (1998, p. 103).

³⁵⁴ RANGEL (2000, p.107).

reais, e não meramente ilusórias, da adoção da condição de assalariado em substituição a formas precárias e atrasadas de remuneração, tais como a parceria e a meação. A relação assalariada é vista com desconfiança. O trabalhador rural pobre almeja tornar-se proprietário, não empregado, ainda que saiba que dificilmente conseguirá a posse de terra que ultrapasse o mínimo necessário para sua subsistência. Algo análogo aconteceu na Europa no início da Revolução Industrial, como relata ROBERT CASTEL (2010).

Isso talvez ajude a explicar a ênfase que se dá, no âmbito da previdência rural, à caracterização do indivíduo como segurado especial, ou seja, aquele que trabalha em regime de economia familiar, sem o uso de empregados, em regime de subsistência e com venda apenas do excedente da produção. Os próprios meeiros e parceiros, destituídos de propriedades, preferem qualificar-se dessa forma, que os aproxima dos pequenos proprietários. Nenhuma energia, comparativamente, é gasta na caracterização dos vínculos de trabalho como relações de emprego, inexistindo efetiva fiscalização do trabalho para que a contratação seja feita nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e haja formalização efetiva.

Assim, segundo FRANCISCO DE OLIVEIRA³⁵⁵, a manutenção das relações de exploração do trabalho rural impediu que esses contingentes de trabalhadores viessem a constituir um verdadeiro proletariado. Tanto a legislação trabalhista quanto a previdenciária não passavam de ideais distantes da realidade agrária. Essa solução de compromisso entre a elite industrial urbana e os proprietários rurais permitiu que se compensassem as perdas que seriam impostas à atividade rural com a industrialização, sem competição que poderia haver, por mão de obra e capital, já que os lucros auferidos na indústria tendem a tornar mais atrativas essas atividades.

O assalariamento formal é minoritário no campo³⁵⁶. Apesar de a agroindústria capitalista ter crescido com a elevação das exportações de produtos agrícolas, a relação de trabalho regulada pela CLT é excepcional na zona rural. A própria empresa capitalista ainda não é organizada juridicamente nas formas tradicionais de sociedade anônima ou por quotas de responsabilidade limitada. Ainda há empresários rurais sem pessoa jurídica. As

³⁵⁵ FRANCISCO DE OLIVEIRA (1981, p.23).

³⁵⁶ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p.322).

relações de emprego não registradas convivem com figuras como boias-frias e ainda relações jurídicas pré-capitalistas típicas, como aquelas de meação e parceria. Isso sem contar o uso de mão de obra equiparada à escrava, sem remuneração digna, acumulando dívidas com o empregador e vítima de superexploração.

PAUL SINGER (1979, p. 2) atribui a elevada heterogeneidade das relações de trabalho no campo a uma transição imperfeita e incompleta para o capitalismo rural. As formas que substituíram a escravidão – colonato, parceria e meação – não se desenvolveram a ponto de atingirem a relação de emprego baseada em salário. De colono, meeiro ou parceiro, que produzem a própria subsistência, os trabalhadores rurais passaram a ser subordinados intermitentes, sem oportunidade de integrar uma relação plena de emprego. Essa é a relação de trabalho que permite máxima taxa de exploração do trabalho, que neste caso é pago por produção, e não por tempo ou salário fixo.

Essa situação reflete o pior de dois mundos para o trabalhador. Perde o meio de subsistência, pois é privado da terra, mas continua sendo remunerado com risco, pois recebe por produção ou tarefa em valores pós-fixados unilateralmente pelo patrão ou contratante, e não por salário predeterminado. Também por isso a legislação atribui às empresas o pagamento de contribuição tendo por base de cálculo a receita bruta decorrente da comercialização da produção, e não a folha de pagamento ou massa salarial, que é inexistente, pois não há empregados.

Se o custeio parece bem equacionado, essa transição imperfeita dificulta o reconhecimento dos direitos previdenciários dos trabalhadores. Estes podem estar, grosso modo, em três situações distintas quanto ao grau de cobertura previdenciária. Há os segurados especiais, que recebem proteção previdenciária limitada, e os empregados rurais, que a tem plena. Por outro lado, a legislação não atribui nenhuma proteção a um grande contingente de trabalhadores rurais informais ou em relações precárias de trabalho, por não os reconhecer como segurados.

Os trabalhadores rurais contratados como empregados, dentro de uma relação capitalista de trabalho assalariado, têm proteção previdenciária plena. Ainda que não sejam registrados, dispõem de instrumentos jurídicos para reconhecer sua qualificação como empregados, em face da legislação trabalhista, e disso decorrerá o reconhecimento de direitos previdenciários. Por outro lado, sendo parceiros, meeiros ou colonos, são tratados

pela lei previdenciária como segurados especiais e têm acesso a benefícios no valor de salário mínimo.

Os empregados são tratados da mesma maneira que os empregados urbanos, com registros formais e desconto das contribuições previdenciárias do salário. Já aqueles que trabalham em regime de economia familiar são tratados como segurados especiais, com a contribuição eventual que é exigida para concessão de benefícios. Em situação duvidosa estão os trabalhadores eventuais, safristas e boias frias, ora considerados de uma categoria, ora de outra pela jurisprudência³⁵⁷.

Ocorre que não gozam de nenhuma proteção previdenciária os trabalhadores que se enquadrarem na situação intermediária, exatamente os da transição capitalista incompleta, na nomenclatura de PAUL SINGER. São os boias-frias ou trabalhadores volantes, contratados por meio de intermediário, pagos por tarefa, sem patrão ou fazenda fixos. A estes a legislação previdenciária nada reserva, simplesmente os excluindo da categoria de segurado. Esses trabalhadores acabam por utilizar o subterfúgio de caracterizar, judicialmente, a sua situação como de segurado especial, contando com benevolência da prática forense ou até mesmo recorrendo a fraudes, como testemunhos combinados para caracterizar uma situação de fato inexistente.

SERGIO SILVA (1979, p. 9) acredita que essa predominância de relações pré-capitalistas no campo decorre das especificidades da industrialização brasileira. Os baixos salários na agricultura eram necessários para que o êxodo rural fosse o principal fornecedor de mão de obra para o exército de reserva urbano, permitindo assim também um rebaixamento dos salários da indústria. Pode-se inferir, por isso, que os benefícios previdenciários pagos aos trabalhadores rurais também acompanharam essa lógica, sendo sempre pagos em valores pauperizantes. O benefício previdenciário não poderia ser pago em valor superior, sem que se alterasse essa realidade de interesse tanto do capital agrário quanto do industrial.

Ocorre que, como bem apontam BASTOS e GONZALES (1979, p. 31), o trabalho volante é, em essência, assalariado. A relação de emprego existe, mas é escamoteada por subterfúgios utilizados pelos contratantes, tais como o pagamento por empreitada e a

³⁵⁷ ORIONE G. CORREIA e CORREIA (2010, p.371).

rotatividade dos locais de prestação de serviço, variando os contingentes de trabalhadores em cada fazenda. Essa forma de contratação traz vantagens para os proprietários, pois é possível promover descontos unilaterais na remuneração, principalmente quando o pagamento é por produção. Há ainda estímulo à jornada excessiva sem correspondente aumento da remuneração, o que aumenta o índice de acidentes entre esses trabalhadores.

Essa forma de trabalho é ainda hoje disseminada na agricultura brasileira, apesar da expansão recente do agronegócio capitalista. O trabalhador volante ou boia-fria é utilizado em todos os tipos de cultura, pouco importando o grau de mecanização da lavoura. É até comum que empresas com uso intensivo de maquinário substituam vínculos assalariados formais pelo uso dessa forma de recrutamento, pois ela é mais lucrativa³⁵⁸.

Apesar de a realidade ter se alterado, ainda merecem transcrição as palavras de IGNACIO RANGEL (2004, p. 213), que mostram a formação histórica desses contingentes de desprotegidos: “o bóia-fria ou trabalhador volante deixou de ser uma exceção para converter-se no contingente dinâmico e cada vez mais numeroso dos trabalhadores agrícolas”.

O autor não trabalha com a ideia de transição imperfeita nos termos defendidos por PAUL SINGER. Pelo contrário, visualiza uma dualidade no capitalismo rural brasileiro, em que convivem formas de exploração da terra tradicionais e modernas. Nas primeiras, o proprietário fraciona a terra entre famílias de “agregados”, delegando a estes o controle dos processos de produção, somente se apropriando do resultado final. Já a agricultura moderna, intensiva, exige monocultura, especialização, controle do processo produtivo, utilização de largas áreas e mecanização, com subordinação e controle dos trabalhadores envolvidos, o que é incompatível com a manutenção de pequenos lotes familiares que produzam também para subsistência.

Ocorre que a moderna agroindústria capitalista não precisa do trabalho de todos os membros da família, o que retira da população economicamente ativa os idosos e as crianças. Não necessita, o tempo todo, de grandes contingentes de trabalhadores, somente nas épocas de colheita, geralmente quatro meses por ano. Por isso a opção pelo trabalho volante, circunscrito a determinadas épocas, com recrutamento por intermediários.

³⁵⁸ GONZALES e BASTOS (1979, p.34)

Mantém-se um contingente mínimo de empregados fixos para as demais atividades, mas a grande massa de trabalhadores é contratada de maneira volante, subproletarizada e debaixo de uma relação de emprego escamoteada.

Mais uma vez, oportuno transcrever³⁵⁹:

“As relações de trabalho implícitas são incompatíveis com o salariedade, donde a expulsão de mão-de-obra para fora das fazendas capitalistas. O empresário capitalista, muito razoavelmente, decide que as reservas de mão-de-obra estejam suficientemente próximas de sua fazenda para poderem ser utilizadas quando necessárias; mas suficientemente *fora* da fazenda para que não se criem *relações pessoais* incompatíveis com o salariedade” (itálicos no original).

Outro dado a respeito do trabalho volante é a predominância de mulheres em relação aos homens, conforme apontou MARINEZ- ALIER (1979, p. 95)³⁶⁰. Ainda vige um modelo de família machista na zona rural, que estimula a mulher a buscar ocupações com jornada mais flexível, para que possa eventualmente faltar quando necessitar permanecer em casa para cuidar dos filhos, algo que não é atribuído ao homem nem é facilitado se a relação de emprego é formal. Os intermediários e tomadores de serviços também parecem preferir as mulheres, consideradas mais “submissas” às condições degradantes do que os homens.

Hoje é possível afirmar que a previdência rural quase se universalizou, havendo maior proteção no campo do que para o trabalhador precarizado urbano. Só não houve universalização completa porque a legislação exige comprovação documental da condição de segurado especial, ainda atrelando o reconhecimento de direitos previdenciários à inserção no setor formal da economia, ainda que em menor grau. Os documentos mais exigidos são as notas de produtor rural, emitidas quando da comercialização da produção, e os documentos de titularidade da terra, o que acaba penalizando os trabalhadores rurais que

³⁵⁹ RANGEL (2004, p.172).

³⁶⁰ VERENA MARINEZ-ALIER (1979, p.69-100).

não são proprietários, ou a imensa maioria, pois o país ainda não concluiu sua reforma agrária.

É complicado estimar o número de segurados especiais protegidos pela legislação previdenciária. CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 323) estimam que haja 18,5 milhões de trabalhadores rurais sem vínculo de emprego formal, dos quais 40% seriam safristas e boias-frias cuja proteção previdenciária é nula. Mesmo para os demais, é difícil saber quantos teriam facilidade de comprovação documental de sua condição, para fins de estimar o contingente de segurados protegidos e fazer projeções orçamentárias.

Segundo ANDRÉ CAMPOS (2006, p. 11), havia, em 2004, 8,2 milhões de segurados especiais que não recebiam benefícios, dos quais 20% residiriam em áreas urbanas. Não é comum que essas pessoas tenham ocupações fora do regime familiar, o que ocorreria somente com 74 mil trabalhadores em todo o país. Embora seja frequente que trabalhadores rurais se dediquem eventualmente a atividades urbanas, principalmente em períodos de entressafra, quando o fazem se trata de pessoas que não trabalham em regime de economia familiar e, portanto, não seriam enquadradas como seguradas especiais. São boias-frias ou empregados sem carteira, o que representaria 3,8 milhões de pessoas.

Esses dados mostram como são inúteis os esforços, por parte da prática jurídica previdenciária, de perquirir atividades urbanas que possam descaracterizar a condição de segurado especial de quem pleiteia benefício previdenciário. Essa e outras atuações reiteradas surgem devido à proteção incompleta que o sistema destinou aos trabalhadores rurais, conforme exposto, e não teriam nenhuma razão de ser se estivessem todos igualmente protegidos.

5.5.1.2. Agricultura familiar

É importante perceber que há uma intrincada e complexa simbiose entre o agronegócio e a economia familiar. PAUL SINGER (1977, p. 89-95) já identificava essa relação, a qual muda conforme o estado do ciclo econômico. Quando a agricultura capitalista vive momento de expansão, absorve força de trabalho antes dedicada à

agricultura de subsistência. Entretanto, conforme o agronegócio vai modernizando seus processos produtivos, aumentam a mecanização e a produtividade do trabalho, o que libera grandes contingentes de trabalhadores. Estes migram para as cidades, intensificando o conflito urbano, ou se dedicam à agricultura de subsistência, se houver terra disponível. Quando isso não é possível, efervem os conflitos rurais.

Ainda segundo o autor, quando, em médio ou longo prazo, o agronegócio vive período de retração, é também a economia familiar que vai permitir a manutenção da sua lucratividade. Com o preço da terra descendente, é possível à empresa rural ceder pequenas áreas para exploração familiar, em troca de parte da produção ou de utilização da força de trabalho em atividades da empresa capitalista. Utilizam formas jurídicas pré-capitalistas, como contratos agrários de meação ou parceria, ou adotam formas inteiramente novas e ainda pendentes de regulação jurídica típica. Exemplo frequente é a cessão de matéria-prima e tecnologia na avicultura, em que grandes frigoríficos contratam pequenos produtores para criação de frangos, cedendo-lhes, além da tecnologia, os insumos necessários. Conjugam-se processos produtivos modernos de alta tecnologia com a produção por meio de economia familiar.

Conforme alerta PAUL SINGER, esse tipo de relação contratual é muito próxima da de emprego, remunerada por salário. O trabalhador não vende o resultado da produção, mas presta serviço à empresa capitalista. Vende força de trabalho, e não produtos do trabalho. Só poderia ser considerado trabalhador autônomo – ou, na linguagem previdenciária, contribuinte individual – por inexistência de um contrato formal de emprego, já que, em sua substância, a relação é de empregado, pois há alguma subordinação, ainda que diferenciada.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2010) baseado em várias edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE estima que 23% dos trabalhadores rurais assalariados estejam na informalidade, sem registro em carteira de trabalho. Não se trata de agricultura familiar, que permite o reconhecimento da qualidade de segurado especial, mas de verdadeira relação de emprego ilegal. Esse elevado contingente não detém proteção previdenciária alguma. Os mesmos dados mostram que, apesar do crescimento do emprego

formal nos outros ramos na economia, nas atividades agrícolas esse percentual não se alterou ao longo do século XXI.

A Constituição define como segurado especial quem exerce suas atividades em regime de economia familiar. A agricultura familiar, segundo o IBGE (2006), representa 30% do produto rural brasileiro. Entretanto, um terço das propriedades não gera renda para seus participantes, limitando-se à agricultura de subsistência para o consumo próprio. As famílias que obtêm renda auferem, em média, R\$ 14.000,00 por ano. É comum haver renda familiar além da agrícola, e aqui a proveniente do pagamento de benefícios é a mais comum, presente em 65% das famílias, contra 24% de salários auferidos em outros trabalhos. No mesmo sentido é o estudo de ANDRÉ CAMPOS (2006, p. 8). A média do valor da produção dos segurados especiais é de um salário-mínimo e a maioria não produz excedentes comercializáveis.

Ainda segundo o IBGE, boa parte da alimentação do brasileiro é proveniente da agricultura familiar, que produz 87% da mandioca consumida, 70% do feijão, 58% do leite e 59% da carne suína. Só não domina o mercado dos produtos destinados à exportação, tais como café, soja e trigo.

Segundo DELGADO e CASTRO JR. (2003), a previdência social foi importante no processo de revitalização pelo qual a agricultura familiar brasileira passou ao longo das últimas décadas. O pagamento dos benefícios aos aposentados rurais atuou como seguro rural ou incentivo estatal das atividades produtivas das famílias de segurados especiais. Metade dos aposentados rurais continua trabalhando mesmo recebendo o benefício, o que permite direcionar valores para o financiamento da produção familiar. Com a concessão do benefício, a renda familiar ficou maior e, muitas vezes, supera as necessidades de subsistência do aposentado, podendo esse excedente ser aplicado na cultura.

Essa hipótese vai ao encontro do pensamento de PIKETTY (2014, p. 73), para quem a transferência de rendas aos pequenos agricultores, em especial o microcrédito, são mais eficazes que a reforma agrária para promover redistribuição de renda, conforme já fora também sugerido por PAULO RENATO SOUZA (1980, p. 143). Nesse sentido o pagamento de benefícios previdenciários seria ainda mais eficaz, pois o agricultor pode sentir-se desestimulado a contratar crédito devido ao risco de insolvência, algo que não

ocorre em relação ao benefício previdenciário, direito recebido sem contraprestação posterior.

5.5.2. Previdência rural no ordenamento jurídico

A Previdência rural só viria a ser criada pela Lei Complementar 11/1971³⁶¹, quando a industrialização já estava consolidada e as áreas urbanas tornaram-se grandes polos recebedores de mão de obra excedente do campo. Reverter esse processo era impossível, mas se tentava interferir no êxodo rural criando mecanismos para fixar o homem no campo. Os trabalhadores rurais não poderiam ser incorporados ao sistema maior de Previdência Social, devido à polêmica sobre a forma de seu financiamento³⁶². Por essa razão a previdência rural constituía um sistema separado, não operado pelo Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, mas pelo Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRORURAL, depois Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL.

LUÍS EDUARDO AFONSO (2003, p. 19) aponta a inspiração beveridgeana para o PRORURAL, pois este não era contributivo, não sendo financiado pelos futuros beneficiários. Ao contrário, instituía contribuição adicional sobre a folha de pagamento de 2,4%, de modo que quem efetivamente financiava a previdência rural era a economia urbana. Ocorre que, como bem aponta IGNACIO COUTINHO DELGADO (2001, p. 173), além dessa contribuição suportada pela economia urbana, também havia a incidente sobre a comercialização da produção das empresas rurais. O autor também menciona que a proteção não era ligada ao contrato de trabalho formal, mas à condição de trabalhador rural.

A Constituição de 1988 teve um importante papel na inclusão social do trabalhador rural. Previu, textualmente, a igualdade de condições e a isonomia com a previdência do trabalhador urbano, embora tenha estabelecido um redutor de cinco anos para a aposentadoria por idade “para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que

³⁶¹ ORIONE G CORREIA e CORREIA (2010, p. 369).

³⁶² WANDERLEY G. SANTOS (1998, p. 96)

exercçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal”³⁶³.

Além disso, a Constituição determinou que nenhum benefício que substituísse o salário de contribuição poderia ser inferior ao mínimo. Essa regra dobrou os benefícios de aposentadoria e pensão aos trabalhadores rurais, que até então eram pagos na metade disso. Igualou homens e mulheres, permitindo que estas recebessem aposentadoria ainda quando o marido já fosse também aposentado, o que era vedado no regime anterior.

De tudo o que foi exposto nos itens precedentes, podemos perceber o enorme fosso que separa o trabalhador urbano do rural. Este é destinatário de políticas previdenciárias precárias e destinadas apenas a garantir uma subsistência mínima, pois não exigem a prévia formalização do trabalho e têm sempre o salário mínimo como limite máximo de valor de eventual benefício. Antes da Constituição de 1988, o lavrador só teria acesso pleno à cobertura previdenciária se migrava em definitivo para a cidade e obtinha um emprego urbano formalizado na manufatura ou na indústria, únicos postos de trabalho então acessíveis a quem não dispunha de nenhuma qualificação. Caso contrário, continuaria protegido pela precária previdência rural, como boia-fria. Se migrasse para a cidade, mas permanecesse desempregado ou subempregado informalmente, a ele restariam somente os programas de assistência social, praticamente inexistentes antes da promulgação do atual texto constitucional.

Com a promulgação das leis 8.212/1991 e 8.213/1991, a situação previdenciária do trabalhador rural foi favorecida. A comprovação de filiação do segurado especial não depende de comprovação de recolhimento de contribuições, mas apenas do exercício da atividade em regime de economia familiar. Foram reconhecidos como segurados os cônjuges e companheiros, bem como os filhos, estendendo-se a proteção previdenciária a toda a família. A regulamentação legal foi sendo alterada ao longo dos anos, sempre no sentido de incorporar soluções jurisprudenciais e favorecer a inclusão desses trabalhadores.

³⁶³ Foge ao escopo deste trabalho o regime jurídico dos índios, populações ribeirinhas e quilombolas e seu enquadramento como segurados especiais. A discussão é por demais polêmica e não cabe nos limites desse trabalho, até porque a intervenção do Estado sobre essas culturas extrapola em muito os aspectos econômicos, os quais parecem de menor importância em face da identidade cultural e do patrimônio histórico do qual essas populações são portadoras.

Por exemplo, a Lei 11.718/2008 permitiu que o segurado especial utilizasse eventualmente empregados nos períodos de safra, só proibindo que a contratação fosse permanente.

A exigência de início de prova material para o reconhecimento da condição de segurado especial, nos termos da Súmula n. 149 do STJ e do art. 106 da Lei 8.213/1991, bem como na redação dada pela Lei 11.718/2008, tem um efeito perverso, apontado por IRINEU EVANGELISTA DE CARVALHO FILHO³⁶⁴, que analisou estatisticamente as aposentadorias rurais concedidas entre 1990 e 1993, para concluir que os trabalhadores com maior escolaridade se aposentam mais cedo. Ou seja, a exigência de apresentação de documentos dificulta o acesso dos analfabetos e dos trabalhadores de menor escolaridade formal aos benefícios previdenciários. Justamente os mais necessitados e sujeitos a maior vulnerabilidade precisam trabalhar por mais tempo para se aposentar.

Com todas essas limitações apontadas, a previdência rural estabelecida no ordenamento jurídico é um mecanismo mais eficaz de proteção social e distribuição de renda do que o regime urbano previsto no Regime Geral de Previdência Social – RGPS. É mais adequada às relações de trabalho e de produção do meio rural, pois vincula a proteção à condição de trabalhador, não a uma idealizada e inexistente formalidade. Além disso, o valor dos benefícios não é dependente do montante contributivo, o que afasta qualquer ideia de contrapartida e os desmercantiliza, permitindo ascensão social a grandes contingentes populacionais desfavorecidos, por meio da aquisição do *status* de aposentado.

5.5.2.1. Benefícios dos segurados especiais: assistenciais ou previdenciários?

É muito comum, na doutrina previdenciária, afirmar que os benefícios pagos aos segurados especiais são componentes da assistência social, não tendo natureza de previdenciários, por não ser exigida contribuição.

Para FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM (2008, p. 36), por exemplo, a previdência rural tem natureza assistencial, e a sua inclusão no orçamento previdenciário teria por

³⁶⁴ IRINEU E. CARVALHO FILHO (2002).

efeito e finalidade inflar as demonstrações de despesas com o pagamento de benefícios, criando um déficit que não existiria se os regimes urbano e rural fossem contabilizados em separado.

Ocorre que, na clássica lição de ARNALDO SUSSEKIND (1955, p. 37), a assistência social caracteriza-se pela ausência da vinculação do benefício à ideia de risco. Socorre-se a miséria comprovada e efetiva, não a provável. Os destinatários são os indigentes, não os trabalhadores. Estes são protegidos pela previdência social. O autor também criticava o sistema previdenciário de sua época, que não protegia os rurais nem os domésticos. Atribuía esse fato à falta de organização sindical desses trabalhadores e ao “espírito patriarcal” dos empregadores, que impedia o estabelecimento de relações impessoais de proteção.

Assim, para MARTINS E VAZ (2007, p. 1999) os benefícios pagos aos trabalhadores rurais são previdenciários típicos, pois ligados a uma relação de trabalho, e não a uma situação de necessidade. O trabalhador rural é segurado porque produz, e não porque precise ou esteja em estado de carestia. É segurado obrigatório, devendo recolher contribuições calculadas sobre a receita auferida com a comercialização da produção. O que se dispensa é a comprovação desse recolhimento como pressuposto de concessão do benefício e reconhecimento da qualidade de segurado. Não é que não tenham de contribuir, apenas não precisam comprovar esses recolhimentos. Os benefícios são concedidos sem que a administração questione sobre eventuais pagamentos.

Mesmo no regime anterior à Constituição de 1988 havia contribuição para financiamento da previdência rural, a cargo dos produtores rurais³⁶⁵, que recolhiam sobre a renda da produção, e das próprias empresas urbanas, com um adicional sobre a sua folha de pagamento. Para RICARDO PIRES CALCIOLARI (2009, p. 165), essas contribuições eram indiretamente suportadas pelos trabalhadores, pois eram repassadas pelas empresas, seja rebaixando as remunerações, seja aumentando os preços dos produtos, o que reduz o poder de compra real dos salários.

³⁶⁵ ORIONE G. CORREIA e CORREIA (2010, p. 369).

A desvinculação entre concessão de benefícios e prova de arrecadação ou custeio prévio faz muitos autores associarem os benefícios rurais à assistência social³⁶⁶. Outra característica comumente evocada é que o regime previdenciário rural se aproxima mais a um sistema universal, por incluir todos os trabalhadores rurais: os que trabalhem em conta própria, em regime de economia familiar ou que, a qualquer título, prestem serviço a terceiro. Mesmo os empregados rurais sem nenhuma formalização estão incluídos no sistema, o que não ocorre com o trabalhador urbano na mesma situação³⁶⁷.

A universalidade é, entretanto, uma característica dos sistemas mais eficazes na redução da pobreza e no atingimento dos fins do Estado de Bem-Estar Social e um princípio informador de toda a seguridade social brasileira. Curioso que, aqui, seja invocada como algo estranho à previdência social, como se não pudesse haver uma previdência universal. As ideias de contributividade, contrapartida e mercadorização operam como mantras, ocultando que a proteção previdenciária deve destinar-se ao trabalhador. No caso dos trabalhadores rurais, é falso dizer que não há contribuição, pois a cobrança desta é prevista de variadas formas pela legislação de custeio. O sistema agrário depende da agricultura familiar e adota processos produtivos para os quais é indispensável, na atual realidade econômica brasileira, o uso de trabalhadores volantes informais.

5.5.3. Volume dos gastos da previdência rural e sua importância na economia

As aposentadorias rurais movimentam expressivo montante de recursos, mas por isso são frequentemente apontadas como elemento importante, senão principal, do “déficit da previdência”.

Criticam-se tanto os critérios de concessão de benefícios, os quais seriam muito generosos, quanto as normas que regem seu custeio. Por não exigirem comprovação de contribuição, esta se tornou quase facultativa, o que explicaria a insignificância dos montantes arrecadados sob essa rubrica, em comparação com a despesa com os benefícios. Ainda é permitida a contagem recíproca, em que o trabalhador urbano utiliza tempo

³⁶⁶ KHAIR (2007, p. 209).

³⁶⁷ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 323).

anteriormente laborado no campo para completar o tempo de serviço necessário para aposentadoria³⁶⁸.

O número de aposentadorias rurais por idade supera o das concedidas para vínculo urbano, mesmo que 80% da população viva nas cidades³⁶⁹. Isso mostra que a cobertura previdenciária da velhice é mais eficiente no campo que na cidade, o que decorre das especificidades das regras para concessão de aposentadoria ao trabalhador rural, mais adaptadas à realidade do trabalho, por não exigir vínculos formais nem depender tanto deles. Afirma-se, com frequência, que as aposentadorias rurais são essenciais para a economia de algumas regiões e de municípios mais empobrecidos da área rural. A previdência social, nesse caso, atuaria também como redutora da desigualdade regional, não só da social, transferindo renda das regiões mais urbanizadas e industrializadas³⁷⁰.

Segundo dados levantados por DELGADO e CARDOSO JR. (2006, p. 305)³⁷¹, 47% dos moradores das zonas rurais recebem algum benefício previdenciário, índice que sobe para 85% se tomados apenas os idosos. Do orçamento das famílias rurais da Região Nordeste, 70% é proveniente de benefícios previdenciários, os quais representam 90% da renda das famílias rurais situadas abaixo da linha de pobreza.

A história brasileira registra um êxodo rural contínuo e crescente, com aumento absoluto e percentual da participação da população urbana ao longo do século XX. Muitos segurados hoje vinculados à previdência urbana, com vínculos de emprego nas cidades, são oriundos do campo e iniciaram suas vidas na atividade rural. O art. 202, § 9º da Constituição³⁷², que garante contagem recíproca dos períodos rurais para gozo dos

³⁶⁸ RICARDO PIRES CALCIOLARI (2009, p. 163).

³⁶⁹ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 329).

³⁷⁰ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 329).

³⁷¹ DELGADO e CARDOSO JR (2006).

³⁷² “§ 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.”

benefícios urbanos, reconhece essa história e garante os direitos desses trabalhadores que migraram do campo para a cidade³⁷³.

Além disso, dados estatísticos dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS mostram que metade dos beneficiários de aposentadorias rurais vive em áreas urbanas³⁷⁴. Isto sugere duas situações: o deslocamento, para o campo, por ocasião da demanda por mão de obra, do trabalhador rural que já vivia em área urbana ou na periferia de grandes cidades, situação comum para os boias-frias; o êxodo rural decorrente da própria aposentadoria, a qual, por ser fonte fixa de renda, permite o abandono definitivo do trabalho e a migração para a cidade.

DELGADO e CARDOSO JR. (2003, p. 298), baseados nos dados recolhidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em diversas edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, identificaram que há mais benefícios rurais pagos pelo INSS do que domicílios situados na zona rural. Isso sugere que é regra a presença de ao menos um idoso na grande parte das famílias do campo. Além disso, como é permitido ao mesmo segurado acumular aposentadoria e pensão, o que ocorrerá invariavelmente quando um casal for formado por dois trabalhadores rurais, é possível que no mesmo domicílio haja mais de um benefício. Há ainda a possibilidade, referida anteriormente, de o trabalhador rural residir em zona urbana ou até mesmo se mudar para ela depois da aposentadoria.

Aqui não podemos deixar de notar o paradoxo que é, no Brasil, a importância dos benefícios previdenciários para a economia de diversos municípios nas regiões rurais, mesmo havendo pouca ou nenhuma arrecadação sobre a folha de pagamento nesses locais, onde o mercado de trabalho não é formalizado³⁷⁵. A arrecadação previdenciária vai depender do grau de formalização das empresas produtoras, que recolhem sobre a receita bruta auferida com a comercialização da produção. Em muitos municípios, a despesa previdenciária supera o montante transferido a título de Fundo de Participação dos Municípios – FPM (art. 159, I, “b” da Constituição e Lei Complementar 62/1989), de

³⁷³ CARDOSO JR. e MAGALHÃES (2007, p. 325).

³⁷⁴ LUÍS EDUARDO AFONSO (2003, p. 67)

³⁷⁵ ÁLVARO SÓLON DE FRANÇA (2000).

modo que nesses locais o maior volume de transferências federais é o pagamento de benefícios pelo INSS. Curioso, como bem aponta ÁLVARO SÓLON DE FRANÇA³⁷⁶, que os municípios que mais recebem verbas da previdência rural estejam bem situados na escala das cidades com maior Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, o que sugere uma correlação positiva entre despesa previdenciária e desenvolvimento.

5.5.4. Distribuição de renda na previdência rural

Até a década de 1940, não havia na legislação brasileira nenhuma proteção legal aos trabalhadores rurais pobres. A família numerosa servia como mecanismo de assistência aos pais idosos, em razão da inexistência de previdência rural. Com a modernização da agricultura, as famílias rurais diminuíram e empobreceram.

Com a concessão de direitos previdenciários aos trabalhadores rurais, a desigualdade de renda no campo modificou-se. Os idosos no campo passaram de assistidos a assistentes de seus familiares, usando a maior parte da renda de suas aposentadorias para sustentar os demais membros do núcleo familiar, segundo DELGADO E CARDOSO JR. (2003, p. 294). Isso é corroborado por KRETER e BACHA (2006), para quem a Constituição aumentou a taxa de cobertura da previdência rural, incluiu em definitivo as mulheres no sistema e elevou a renda familiar dos beneficiários. Entretanto, como a universalização não veio acompanhada de ampliação das bases de financiamento da própria previdência, até porque a contribuição rural é quase insignificante, isso só foi orçamentariamente possível com o uso das demais fontes de recursos da seguridade social.

Ocorre que muitos tributos que têm por base de cálculo a renda gerada pelo agronegócio não são contabilizados como fonte de financiamento dos benefícios rurais. Há receitas rurais que são misturadas às urbanas na contabilidade da arrecadação previdenciária e da seguridade social, e essa confusão contribui para alimentar o discurso sobre o déficit ou sobre a falta de recursos para sustentar a previdência rural. A CSLL, COFINS e CPMF pagas pelas empresas agrícolas jamais foram separadas da proveniente das atividades urbanas, e assim nem sequer se cogitaria pudessem financiar a previdência

³⁷⁶ FRANÇA (2000, p. 14).

rural. Se o agronegócio representa hoje 20% do Produto Interno Bruto - PIB, é de se esperar que uma parcela relevante da arrecadação de todos os tributos tenha origem no campo, e aí incluídas também as contribuições para a seguridade social.

Nesse sentido é a conclusão de DELGADO e CASTRO (2003, pp. 9-13)³⁷⁷, para os quais os trabalhadores urbanos são os verdadeiros financiadores da previdência rural. Haveria uma distribuição de renda da cidade para o campo, mas mal direcionada, por não atingir o capital nem os estratos sociais mais ricos³⁷⁸. Isso era explícito no regime do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL, financiado por uma contribuição adicional, incidente sobre a folha de pagamento urbana, de 2,4%. Esse tributo foi posteriormente extinto, mas a situação fática continua: os valores arrecadados a título de contribuição dos segurados especiais são insignificantes, o que implica a necessidade de utilizar os recursos cobrados das empresas urbanas para o pagamento dos benefícios rurais.

Os autores destacam ainda que a arrecadação com a folha de pagamento das empregadoras rurais é quase irrelevante, além de minorada pela existência de substituição tributária, pela qual as empresas recolhem sobre a receita da produção. Esta é ainda mais reduzida porque a economia rural apresenta altos índices de informalidade. A exceção são as empresas do agronegócio capitalista, que adotam relações de emprego formais. Mas estas, por se dedicarem primordialmente às exportações, são beneficiárias de imunidade por força do texto do art. 149, § 2º, I da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional 33/2001. A arrecadação rural atual representa menos de 10% do montante pago com aposentadorias aos segurados especiais.

³⁷⁷ DELGADO e CASTRO (2003).

³⁷⁸ “A noção de Previdência Rural brasileira está fortemente determinada pela condição de direito social à qual foi elevada na Constituição de 1988. Sua inclusão no Sistema de Seguridade Social como subsistema da política de Previdência Social (que até então era concebida como garantidora de direitos baseados na lógica de seguros contributivos) provocou, desde então, transformações legais e institucionais que trouxeram forte impacto para o financiamento da Previdência Social brasileira. Este trabalho tem como objetivo verificar a relação entre as Necessidades de Financiamento da Previdência Rural e o financiamento da Previdência Social brasileira, procurando reconstituir os antecedentes e a evolução do sistema previdenciário rural brasileiro, com ênfase na evolução jurídico-institucional e nos resultados de sua estrutura de financiamento ao longo da década de 1990. Os resultados obtidos demonstram que na forma atual de financiamento da Previdência Rural ocorre um equívoco distributivo: o de trabalhadores pobres do setor urbano financiarem trabalhadores mais pobres do setor rural; como também um problema de conflito potencial entre as representações dos trabalhadores urbanos e dos trabalhadores rurais no sistema da Previdência Social. Portanto, corrigir essa forma de financiamento é crucial para a melhoria dos padrões de formulação e gestão da política social” (DELGADO E CASTRO, 2003, p. 7).

KRETER e BACHA (2006)³⁷⁹ avaliaram a eficácia distributiva da previdência rural no Brasil, a exemplo dos estudos mencionados nos tópicos específicos, dedicados a todo o sistema previdenciário. Basearam-se nas edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de 1992, 1996 e 1999. Para identificar os benefícios rurais, utilizaram somente as respostas colhidas em domicílios situados na zona rural. Devido ao grande número de benefícios rurais pagos a residentes em área urbana, conforme já mencionado, esse critério não é inteiramente preciso, mas permite uma avaliação melhor na falta de perguntas específicas sobre a espécie de benefício de aposentadoria recebido pelo visitado pesquisado.

Os autores concluem que a aposentadoria rural distribuiu renda positivamente. O índice de GINI já era menor no campo que nas áreas urbanas, e foi ainda mais reduzido ao longo da primeira década após a promulgação da Constituição de 1988. A desigualdade entre os aposentados rurais é menor, e sua renda *per capita* é maior do que a dos demais trabalhadores rurais, que não recebem benefício. Isso talvez não se mantenha a longo prazo, com a elevação do salário real médio nas atividades agropecuárias, mas era a realidade em 1999, ano da PNAD mais recente por eles analisada.

Entretanto, o estudo identificou que a previdência rural privilegia os homens brancos e de maior escolaridade. O viés de gênero pode ser ainda reflexo da legislação anterior, que só previa o pagamento de benefício ao chefe ou arrimo de família, o que na prática excluía as mulheres. Os homens participam mais do mercado de trabalho e da economia formalizada, tendo mais facilidade, portanto, de reunir os documentos necessários para concessão dos benefícios. Os demais itens de discriminação refletem as condições sociais no campo. A cor da pele e o nível de escolaridade estão profundamente relacionados, tendo o branco mais acesso à educação formal que o negro. Tem, por isso, mais facilidade em compreender seus direitos e demandá-los.

A legislação anterior à Constituição só assegurava a subsistência a níveis mínimos. O valor da aposentadoria era de meio salário-mínimo e o da pensão, 30% deste. O benefício só era pago ao arrimo ou chefe de família, o que na prática excluía as mulheres do direito a receber aposentadoria. O texto constitucional de 1988 permitiu à previdência

³⁷⁹ KRETER e BACHA (2006).

rural tornar-se um sistema efetivo de distribuição de renda. Reduziu a idade para concessão da aposentadoria para 60 e 55 anos para homens e mulheres, respectivamente, extinguiu o viés de gênero que havia e estipulou o valor piso em um salário mínimo, o que mais que dobrou o valor médio dos benefícios.

Talvez a alteração mais notável tenha sido a previsão de proteção do trabalhador em regime de economia familiar. Conforme bem notaram DELGADO e CASTRO (2003, p. 9), até a Constituição de 1988 a previdência era restrita ao trabalhador com contrato formal de emprego. Com a introdução do conceito de “regime de economia familiar”, integrou-se uma relação de produção não assalariada, informal, reconhecendo o ordenamento jurídico, pela primeira vez, a diversidade do mundo do trabalho brasileiro. O instituto previdenciário do segurado especial passou a ser ancorado no trabalho, não no contrato, o que é determinante para a eficácia distributiva da previdência rural.

Conforme já tratado, a Previdência Social Brasileira tem pouca eficácia como instrumento de redistribuição de renda. Entretanto, a previdência do trabalhador rural segurado especial opera uma significativa distribuição de renda da economia urbana para a rural, permitindo melhoria das condições de vida dos trabalhadores do campo. Isso só é possível porque a concessão de benefícios ao trabalhador rural é desvinculada da prévia contribuição. A qualidade de segurado decorre automaticamente da condição de trabalhador em regime de economia familiar e não depende do pagamento das contribuições, sequer da inscrição como contribuinte. O valor dos benefícios é sempre de um salário mínimo, independentemente do montante contribuído ou de eventual valor de renda pretérita. A conjugação dos dois fatores produz o efeito de universalizar e desmercantilizar a proteção previdenciária, com eficácia positiva na redução das desigualdades e da miséria.

5.5.5. A previdência rural incentiva a informalidade?

Os efeitos da informalidade no campo estão entre os problemas sociais mais graves e ainda sem enfrentamento eficiente por parte do Estado brasileiro: trabalho equiparado ao escravo, insegurança no registro de propriedades, dificuldade de certificar origem de produtos, agressão ao meio ambiente e dificuldades de tratamento da questão indígena.

Vale questionar qual o papel do direito previdenciário diante desse quadro; se, ao reconhecer direitos, sem exigir formalização das relações de trabalho nem recolhimento de contribuições, não estaria incentivando exatamente aquilo que deveria evitar.

Conforme já mencionado, o montante arrecadado com contribuições no meio rural é insignificante se comparado ao gasto. Além disso, como o reconhecimento de direitos previdenciários e a obtenção de benefícios, por parte dos trabalhadores, não exige prova do recolhimento de contribuições, é comum afirmar-se que não há estímulo à contribuição para esses trabalhadores, o que incentivaria a informalidade e a evasão. De fato, a contribuição do segurado especial incide sobre a comercialização da sua produção, mas não há nenhuma sanção, na prática, ao não recolhimento. Inexistem mecanismos de fiscalização e o direito ao benefício não será negado por inadimplemento. Por outro lado, muitos dos trabalhadores rurais que prestam serviços na informalidade nem sequer conhecem seus direitos trabalhistas e previdenciários, não sabendo precisar as consequências futuras da falta de registro de seu vínculo ou da forma como contratados. Como o ordenamento jurídico simplesmente os ignora, e a prática jurisprudencial os equipara aos segurados especiais, não há, também neste caso, consequências jurídicas sobre as relações de informalidade no campo.

A resposta não é simples e foge aos limites deste trabalho. Passa pela compreensão das relações de produção e talvez não possa ser atingida sem um estudo objetivo ou quantitativo, nos moldes dos citados a respeito dos efeitos da contribuição sobre a folha de pagamento nos índices de formalização da economia em geral.

Tanto as pequenas empresas quanto as que operam na atividade agropecuária estão entre as maiores utilizadoras de mão de obra informal em suas cadeias produtivas. POCHMANN (2012, p. 70) afirma que coexistem, no meio rural, as duas formas de relação de trabalho. O agronegócio contrata assalariados, mas há ainda o regime de economia familiar sem remuneração. Necessário lembrar, entretanto, que as relações de emprego, mesmo quando prestadas a empresas capitalistas, nem sempre são formalizadas. O “boia-fria” é a tônica em muitas regiões, bem como o safrista, contratado apenas em períodos temporários. Dados do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE³⁸⁰ mostram que

³⁸⁰ Hoje unificado com a previdência, sob o nome de “Ministério do Trabalho e Previdência Social”.

a rotatividade da mão de obra no agronegócio cresceu, entre 1999 e 2009, de 55,8% para 90%, justamente no período em que suas atividades estavam mais aquecidas.

Para a legislação da previdência, todos esses trabalhadores, exceto o celetista, são considerados “segurados especiais” e devem receber benefícios no valor mínimo, independente da remuneração que possam auferir. O estímulo à formalização de suas relações só viria se a renda auferida fosse superior à do benefício previdenciário pago, algo difícil de se imaginar no contexto social do campo, até porque o aposentado ou pensionista rural não deixa de praticar a agricultura de subsistência ou mesmo de trabalhar para terceiros, ainda que inválido, doente ou acidentado.

Entretanto, conforme já afirmado, o discurso contributivo continua a ser o preponderante no debate sobre a Previdência Social³⁸¹. Segundo esse modelo, no caso dos benefícios concedidos aos trabalhadores rurais, é sempre importante a inexistência de bilateralidade ou sinalagma entre o recebimento e a comprovação de prévio recolhimento de contribuições. Isso seria um desincentivo à contribuição e talvez à própria formalização das relações de trabalho no campo.

É quase automático vincular o benefício previdenciário ao prévio pagamento. É o que faz implicitamente a própria Constituição, ao proibir, no § 5º do art. 195, a criação ou majoração de benefícios da seguridade social sem fonte de custeio total. O texto constitucional, entretanto, não vincula esse custeio à pessoa do potencial beneficiário, como se houvesse uma relação sinalagmática entre o pagamento de contribuição e o recebimento do benefício. Trata-se de regra dirigida ao legislador, que deve indicar a fonte de recursos que utilizará, proibindo criar despesa sem previsão de receita. Nem poderia ser diferente, pois várias das ações da seguridade social são devidas aos necessitados, exatamente aqueles que não detêm capacidade contributiva.

³⁸¹ LAVINAS E CAVALCANTI (2007, p. 248).

6. CONCLUSÕES

A história econômica e jurídica da previdência brasileira mostra sua importância fundamental como instrumento de política econômica. Quando o sistema é superavitário, seus recursos são apropriados pelo Estado para induzir o desenvolvimento e fomentar atividades econômicas estratégicas. Isso foi verdadeiro no passado, quando os sistemas de previdência impulsionaram a industrialização do país, financiaram obras públicas e ajudaram a constituir capital de empresas estatais. Ainda hoje, permanece verdadeiro em parte, já que os recursos de fundos trabalhistas (Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS) vêm sendo utilizados com a justificativa de servir ao desenvolvimento, financiando diversas políticas públicas a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e de outros órgãos governamentais.

Já nos momentos em que é importante adotar o discurso de austeridade, é o gasto social que se transforma em alvo. O pagamento de benefícios é freado ou reduzido com a adoção de diversos expedientes, sendo o principal deles a manipulação dos índices de correção monetária. Rebaixam-se os valores dos benefícios, com a adoção de institutos jurídicos que afetem o valor na concessão ou pela manipulação dos índices de reajuste. Por outro lado, a arrecadação é aumentada com a criação de novos tributos que não necessitem ser repartidos com os demais entes da federação. Com a moeda estabilizada, ou porque esgotadas ou dificultadas as possibilidades de elevação da carga tributária, torna-se permanente a desvinculação das receitas da seguridade social, por meio de reiteradas emendas constitucionais.

A apropriação dos fundos previdenciários pelo Estado entre as décadas de 1940 e 1960 permitiu a formação de uma poupança pública até então inédita, utilizada com finalidades indutoras do desenvolvimento econômico, em conformidade com as prioridades da política econômica de então. A formação de capital de empresas públicas estratégicas para a industrialização brasileira só ocorreu devido à abundância de recursos previdenciários disponíveis para o Estado, num contexto em que poucos eram os beneficiários e muitos, os contribuintes. A industrialização era incipiente e somente os

trabalhadores urbanos gozavam de proteção. Até mesmo a urbanização dependia da previdência, que assegurava salário aos recém-chegados do êxodo rural em caso de necessidade e lhes fornecia habitação, assim como serviços de saúde e assistência social.

A unificação dos regimes de previdência possibilitou o controle unificado das suas despesas e receitas, e o uso do orçamento previdenciário na política fiscal. A expansão econômica dos anos 1970 permitiu inclusão de parcelas significativas da população economicamente ativa, tais como autônomos, trabalhadores rurais e domésticos. Entretanto, a inclusão não foi completa, esses trabalhadores não gozavam de proteção plena e os benefícios a eles atribuídos nem sequer garantiam manutenção de renda, senão a mera subsistência.

A crise econômica e fiscal que seguiu ao colapso do modelo fordista trouxe a previdência e seu orçamento para o centro do debate sobre as contas públicas e a austeridade fiscal. Ao mesmo tempo, o debate constituinte e a reivindicação de construção de um verdadeiro Estado de Bem-Estar Social no nosso país consagraram o conceito de seguridade social, destinada a promover serviços universais à população, erradicando a pobreza e diminuindo as desigualdades sociais e de renda.

A previdência brasileira contribui para a construção de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil. De fato, é a sua instituição central. Todas as políticas sociais nela tiveram origem. Habitação, saúde, educação e crédito ao trabalhador foram, durante anos, políticas executadas pelos institutos de aposentadorias e pensões. Algumas delas são, ainda hoje, parcialmente financiadas por tributos atrelados à folha de pagamento, semelhantes às contribuições previdenciárias, tais como a contribuição ao FGTS, ao PIS ou o salário-educação. O volume de gastos da previdência social supera o de qualquer outra política de bem-estar a cargo do Estado brasileiro.

Ao mesmo tempo, o direito previdenciário não incorporou plenamente os princípios da seguridade social. Continua sendo aplicado com algum desprezo aos aspectos da realidade econômica em que opera. Não distribui renda de maneira eficiente, mesmo quando seus operadores estejam imbuídos da melhor das intenções nesse sentido. É o descompasso entre as normas jurídicas e o mundo em que incidem que determina efeitos outros que não os estabelecidos como objetivos da República, ao passo que estes permanecem distantes.

A aplicação do direito previdenciário reproduz as desigualdades existentes na sociedade. Os miseráveis são excluídos de proteção e relegados aos programas de assistência social. Se não forem idosos ou deficientes, não recebem nenhum benefício de prestação continuada. Os desempregados contam com um programa de seguro-desemprego incompleto e limitado, que não constitui alternativa segura de subsistência. Essa função é cumprida pela economia informal, aspecto essencial das relações de produção do capitalismo brasileiro.

Os trabalhadores informais também participam do custeio da previdência. Isso porque arcam, pelo consumo, com os impostos e contribuições indiretos que constituem a maior parte da arrecadação tributária, mas, sobretudo, porque é da força de seu trabalho que provêm expressivas parcelas da renda nacional. Não são, entretanto, destinatários de nenhum direito subjetivo previdenciário, já que este está ainda amarrado ao contrato formal de trabalho, figura anacrônica cada vez menos utilizada nas relações de produção do capitalismo financeirizado, que adota relações precárias, terceirizadas ou flexíveis para contratação de mão de obra.

A seguridade social brasileira reproduz a estratificação social, o que reforça essas desigualdades, prejudica a solidariedade e enfraquece a cidadania, ao submeter o gozo dos direitos sociais a critérios desconectados da realidade econômica. Os miseráveis recebem programas de assistência que apenas lhes assegurem sobrevivência, enquanto o mercado privado de previdência pode livremente operar, sem impedimentos estatais e até com subsídio público, consubstanciado em renúncia fiscal. Entre os dois extremos, os trabalhadores formais são segurados da Previdência Social. Mas os do mercado informal devem adaptar-se e formalizar-se, para que tenham acesso a direitos e benefícios.

Nosso sistema previdenciário ainda não dá conta da economia informal, que abrange a metade dos trabalhadores, os quais não auferem benefícios nem gozam de proteção social, embora participem do custeio da previdência, pois o sistema é cada vez mais financiado por recursos desconectados do contrato formal de trabalho. É essencial incluí-los para que este sistema atenda efetivamente ao bem-estar social, reduzindo as desigualdades e a concentração de renda.

Assim sendo, a estratificação social, que separa os trabalhadores em categorias, é reproduzida pela previdência social. Para atuar com eficácia na redução da estratificação

social, a previdência tem de incluir os trabalhadores informais. O dogma da contributividade vinculado e limitado ao contrato formal de emprego precisa ser revisto e atenuado. A condição de segurado provém do trabalho, conforme estabelecido na Constituição, e não do recolhimento ou adimplemento de determinadas obrigações tributárias. A regra, já existente na previdência rural, precisa ser generalizada, com o reconhecimento e inclusão dos trabalhadores hoje sem proteção previdenciária.

Com efeito, a previdência rural tem proporcionado distribuição de renda para os mais pobres, ainda que imperfeita, porque ocorrida sem penalizar os mais ricos ou o capital. A norma que prevê o reconhecimento como segurado especial dos trabalhadores rurais que se dediquem à economia familiar serviu como impulso econômico para esse ramo da economia. Mais importante: rompeu-se, pela primeira vez, o paradigma que associa proteção previdenciária à economia formal, fazendo concretizar o mandamento constitucional do primado do trabalho. Infelizmente, esse instituto ainda é pouco compreendido pelos operadores do direito, talvez por desconhecimento dos seus efeitos e da realidade das relações de trabalho no campo.

Por outro lado, a vinculação do piso dos benefícios previdenciários ao salário mínimo, somada à política de concessão de reajustes acima da inflação, proporcionou distribuição de renda para os estratos mais necessitados da sociedade e constituiu eficiente mecanismo de diminuição da pobreza.

Os efeitos positivos da distribuição de renda efetuada pela previdência são observáveis. A pobreza entre os idosos é sensivelmente inferior à das demais parcelas da população. O campo é menos desigual que as áreas urbanas, situação para a qual a previdência rural teve papel importante. A miséria diminuiu com a concessão de aumentos reais ao salário-mínimo, o que se reflete sobre o valor de grande parcela dos benefícios previdenciários.

Quando a seguridade é financiada por tributos indiretos e há, dentre os contribuintes, pessoas excluídas do direito ao benefício, ocorre concentração de renda (redistribuição de renda com equidade negativa). Os mais vulneráveis, de renda próxima ao zero ou componentes da economia informal, que não têm a qualidade de segurado reconhecida, financiam os benefícios auferidos pelas demais parcelas da população.

Para que haja efetiva transformação social, com distribuição de renda, diminuição das desigualdades e erradicação da pobreza, é necessário que o sistema previdenciário seja mais progressivo, que a seguridade social de fato se universalize e que os serviços por ela prestados sejam alternativas reais à contratação privada no mercado. É preciso tributar a renda e reduzir os privilégios dos mais ricos em prol dos direitos do restante do corpo social.

Para distribuir renda, não se mostra eficaz distribuir benefícios que, em função da estratificação social e da ideia de contrapartida, acabam por reproduzir as desigualdades. É necessário tornar o sistema tributário menos regressivo e aproximar as regras dos regimes próprios de previdência, privilégio dos servidores públicos, daquelas do regime geral, aplicável a todos os trabalhadores.

O grau de mercantilização do sistema previdenciário ainda é elevado. A previdência continua sendo mercadoria. O benefício previdenciário é obtido numa relação de contrapartida, e pago em valor que não impede nem inibe a existência de um mercado privado de previdência complementar, cuja rentabilidade depende das elevadas taxas de juro pagas pelo tesouro, financiadas pelos mesmos tributos que deveriam financiar as ações estatais em geral e da seguridade social.

Uma das funções do Estado de Bem-Estar Social é a redução do espaço do mercado privado de proteção social. Transformar uma prestação em direito social deveria significar despi-la do caráter de mercadoria. Entretanto, o direito previdenciário utiliza construções jurídicas do Estado liberal, inadequadas para a compreensão e tratamento dos direitos sociais. Os benefícios previdenciários que poderiam transcender a mercantilização são pagos em valores reduzidos. O salário-família não protege a infância e a aposentadoria por tempo de contribuição é privilégio dos estratos superiores da classe trabalhadora. Ainda assim, teve seus valores reduzidos em variados momentos históricos. Primeiro, com a supressão de correção monetária no momento do reajuste ou do cálculo do valor inicial. Posteriormente, com a adoção do fator previdenciário.

Disso tudo, fica possível visualizar que vários fenômenos econômicos são negligenciados pelos operadores do direito, apesar de esses aspectos serem informadores dos institutos normativos e produzirem consequências jurídicas. A forma de inserção do trabalhador no mercado, as formas de contratação inseridas nas relações trabalhistas, a

intensidade do uso de capital na atividade econômica da empresa, bem como o grau de formalização do setor, a relação salarial naquelas atividades econômicas: tudo isso está intimamente relacionado com a forma de custeio e o grau de proteção previdenciária concedido ao trabalhador. As mesmas relações econômicas que informam a incidência tributária das normas de custeio determinam o grau de proteção previdenciária na concessão dos benefícios.

Nesse sentido, o direito cumpre papel fundamental. Os critérios de distribuição de renda, desmercantilização e redução da estratificação social podem e devem ser considerados na avaliação jurídica das normas previdenciárias. Estas devem ser aplicadas de maneira a produzir, sobre a realidade, efeitos que concretizem os objetivos da República e do Estado de Bem-Estar. A identificação de retrocesso em algum desses aspectos, com a alteração de alguma política pública, pode justificar o seu afastamento pelos juristas.

Disso tudo, é possível extrair as seguintes conclusões. A previdência social foi e é usada como instrumento da política econômica. Entretanto, não cumpre integralmente suas funções sociais, pois não distribui renda de maneira eficaz na redução das desigualdades, não protege a todos os trabalhadores e intensifica a estratificação e a exclusão social. Isso não será alterado se o direito previdenciário for aplicado sem o conhecimento e a compreensão da realidade econômica brasileira. Valores morais, concepções ideológicas e meros preconceitos a respeito do trabalho não podem substituir avaliações concretas das relações de produção.

A compreensão jurídica da previdência social brasileira deve considerá-la como forma de intervenção do Estado na economia, o que implica considerar os conceitos econômicos subjacentes às normas jurídicas e o efeito destas sobre as relações de produção, em especial quanto à realização dos fins almejados pelo ordenamento jurídico, dentro os quais se sobressaem os princípios do Estado de Bem-Estar Social, destinado a minimizar os efeitos perversos do desenvolvimento capitalista.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, LUÍS EDUARDO (2003). **Um estudo dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil**, Tese de doutorado, São Paulo: FEA/USP, disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-08022004-153104/pt-br.php>, acesso em 15/10/2015
- ALÉM, ANA CLÁUDIA (2007). Seguridade Social ou Despesas Financeiras: Quem é o Vilão do Ajuste Fiscal?. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015
- ALTHUSSER, LOUIS (1978). **O Marxismo Como Teoria "Finita"**, trad. MÁRCIO BILHARINHO NAVES, disponível em <https://www.marxists.org/portugues/althusser/1978/04/04.htm>, acesso em 12/10/2015.
- ALTHUSSER, LOUIS (s/data). **Ideologia y Aparatos Ideologicos del Estado**. Mexico: Ed. Quinto Sol.
- AMARAL, PAULO HENRIQUE DO (2007). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: RT.
- AMAZONAS, MAURÍCIO (2001). **Valor e meio ambiente: elementos para uma abordagem evolucionista**, Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP.
- ANDRADE, ELI IÔLA GURGEL DE (2007). Componentes Econômico, Demográfico e Institucional da Previdência Social. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015.

- ANDRADE, EVERALDO GASPAR LOPES DE e JATOBÁ, JORGE (1993): **A Desregulamentação do Mercado e das Relações de Trabalho no Brasil: Potencial e Limitações**, Rio de Janeiro: IPEA, disponível em http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0312.pdf, acesso em 2/10/2015.
- ANSILIERO, GRAZIELA. RANGEL, LEONARDO ALVES. PAIVA, LUIS HENRIQUE. STIVALI, MATHEUS e BARBOSA, EDVALDO DUARTE (2008). **A Desoneração da Folha de Pagamentos e sua Relação com a Formalidade no Mercado de Trabalho**. Brasília: IPEA, disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4913, acesso em 28/10/2015.
- ARRETCHE, MARTA (2005). A política da política de saúde no Brasil, in NÍSIA TRINDADE LIMA ET. AL. (ORG). **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS**, Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz,
- ARRIGHI, GIOVANNI (1996). **O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens do Nosso Tempo**. São Paulo: Unesp.
- BACHUR, TIAGO FAGGIONI e VIEIRA, FABRÍCIO BARCELOS (2008). O valor da causa e a delimitação da competência nas ações previdenciárias. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI67849,41046-O+valor+da+causa+e+a+delimitacao+da+competencia+nas+acoes>, acesso em 2/9/2015
- BALTAR, PAULO e LEONE, EUGÊNIA TRONCOSO (2007). Perspectivas da Geração de Empregos Formais num Cenário de Crescimento Econômico. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015
- BARRAL, WELBER (2007). Incentivos aos exportadores em matéria de contribuições para o custeio da seguridade social e os acordos da OMC. . In SACHA

- CALMON NAVARRO COELHO (2007) (ORG). **Contribuições para a seguridade social**. São Paulo: Quartier Latin.
- BATICH, MARIANA (2004). **Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 33-40, jul./set. 2004.
- BECK, ULRICH (2002). **Liberdade ou capitalismo. Ulrich Beck conversa com Johannes Willms**. Trad. Freiheit oder Kapitalismus, trad. Bras. De LUIZ ANTONIO DE OLIVEIRA ARAÚJO. São Paulo: UNESP.
- BECK, ULRICH (2010). **Sociedade de Risco. Rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento, tit. Orig. *Risikogesellschaft* (1986). São Paulo: Ed. 34. 2ª ed.
- BEDIN, BARBARA (2010). **Prevenção de acidentes de trabalho no Brasil sob a ótica dos incentivos econômicos**. São Paulo: LTR.
- BENEVIDES, MARIA VICTORIA (1985). Prefácio a COHN, AMELIA; KARSCH, URSULA; HIRANO, SEDI e SATO; ADEMAR. **Acidentes de trabalho: uma forma de violência**. São Paulo: Ed. Brasiliense.
- BERCOVICI, GILBERTO (2005). **Constituição econômica e desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros.
- BERCOVICI, GILBERTO (2009). Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecador de um Diálogo entre Ausentes. In: CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO; DANIEL SARMENTO; GUSTAVO BINENBOJM. (Org.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 725-738.
- BERCOVICI, GILBERTO E MASSONETO, LUÍS FERNANDO (2006). A Constituição Dirigente Invertida: A blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. Separata do Boletim de Ciências Econômicas. Portugal: Coimbra.

- BERCOVICI, GILBERTO E MASSONETTO, LUÍS FERNANDO. (2004) . Os Direitos Sociais e as Constituições Democráticas Brasileiras: Breve Ensaio Histórico. In: DAVID SÁNCHEZ RÚBIO; JOAQUÍN HERRERA FLORES; SALO DE CARVALHO. (Org.). **Direitos Humanos e Globalização: Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 505-524. Disponível em <http://files.adrianonascimento.webnode.com.br/200000198-3a08e3b02c/Bercovici%20-%20Massonetto.%20Direitos%20Socias%20nas%20Constitui%C3%A7%C3%B5es%20Democr%C3%A1ticas%20do%20Brasil.pdf>.
- BOURDIEU. PIERRE (1991). *Sur L'État*, curso dado no Collège de France – 1989-1992, ed. Raisons d’agir/ Seuil, 2012, aula do dia 28/11/1991, págs. 508/522
- BOYER, ROBERT (2009). **Teoria da Regulação: Os Fundamentos**. São Paulo: Estação Liberdade.
- BRAUDEL, FERNAND (1996). **Civilização Material, Economia e Capitalismo, Séculos XV-XVIII**, vol. II. São Paulo: Martins Fontes.
- BREGA, JOSÉ FERNANDO FERREIRA (2009). Parcerias na assistência social, in REVISTA DE DIREITO DO TERCEIRO SETOR – RDTs, ano 3, n.6., jul-dez 2009, p. 35., Belo Horizonte: Forum
- BREGA, JOSÉ FERNANDO FERREIRA (2015). **Governo eletrônico e direito administrativo**. Belo Horizonte: Gazeta Jurídica.
- BRUNO, MIGUEL (2007). Transição Demográfica e Regime de Acumulação Financeirizado no Brasil: “Bônus” ou “Ônus” para a Previdência Social? . In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015
- CAMARGO, JOSÉ MÁRCIO e REIS, MAURÍCIO CORTEZ (2010). **Lei Orgânica da Assistência Social: incentivando a informalidade**. Brasília: IPEA.

Disponível em
http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq15_Cap07Leoorganica__21.pdf, acesso em 7/12/2015.

CAMPOS, ANDRÉ e POCHMANN, MÁRCIO (2007). Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. in FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015

CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES (2003). **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 7ª Ed.,

CARDOSO JR., JOSÉ CELSO. e MAGALHÃES, HENRIQUE JÚDICE. Trabalho, Previdência e Proteção Social no Brasil: Bases para um Plano de Benefícios Adequado à Realidade Nacional. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015

CARNEIRO, DANIEL ZANETTI MARQUES (2010). **Custeio da Seguridade Social: aspectos constitucionais e contribuições específicas**. São Paulo: Atlas.

CARNELUTTI, FRANCESCO (1942). **Teoría general del derecho** (trad. Carlos G. Posada). Madrid: Revista de Derecho Privado.

CARRAZZA, ROQUE A. (2009). **Direito Constitucional Tributário**, São Paulo: Ed. Malheiros, 23ª Ed.

CARRIÓ, GENARO RUBEN (1973). **Notas sobre derecho y lenguaje**, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 4ª Ed.

CARVALHO FILHO, IRINEU EVANGELISTA DE (2002). Old-age benefits and retirement decision of rural elderly in Brazil, disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12985/000314899_c331o.pdf?sequence=1, acesso em 13/10/2015.

- CASTRO, JORGE ABRAHÃO DE (Org.). RIBEIRO, JOSÉ APARECIDO CARLOS. CHAVES, JOSÉ VALENTE. DUARTE, BRUNO CARVALHO. SIMÕES, HELENNE BARBOSA (2007). Por que Crescem as Despesas Correntes do Governo Federal? Delimitando o Impacto da Expansão das Políticas Sociais no Período 1995-2005. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015.
- CECHIN, JOSÉ e CECHIN, ANDREI DOMINGUES (2007). Desequilíbrios: causas e soluções. In PAULO TAFNER E FABIO GIAMBIAGI (organizadores). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007, disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5540:previdencia-no-brasil-debates-dilemas-e-escolhas&catid=303:2007&directory=1, acesso em 09/10/2015.
- CHESNAIS, FRANÇOIS (1999). **Tobin or not Tobin? Porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos**. São Paulo: Unesp.
- COASE, R. H. (1960). **The Problem of Social Cost**, in The Journal of Law and Economics, Vol. III, Oct. 1960.
- COELHO, SACHA CALMON NAVARRO (2007). Contribuições no direito brasileiro – seus problemas e soluções. In SACHA CALMON NAVARRO COELHO (2007) (ORG). **Contribuições para a seguridade social**. São Paulo: Quartier Latin.
- COHN. AMELIA; KARSCH, URSULA; HIRANO, SEDI e SATO; ADEMAR (1985). **Acidentes de trabalho: uma forma de violência**. São Paulo: Ed. Brasiliense.
- COMPARATO, FÁBIO KONDER (2000). Direitos Humanos no Brasil: o passado e o futuro. Revista USP, São Paulo., n. 43, p. 168-175.

- CORREIA, MARCUS ORIONE GONÇALVES e CORREIA, ÉRICA PAULA BARCHA (2010). **Curso de Direito da Seguridade Social**, São Paulo: Saraiva, 5ª Ed.
- COSTA, SILDALÉIA e MOTA, JOSÉ A. (2010). Compensação ambiental, opção de recursos para a implementação do SNUC, in Revista de Direito Ambiental – RDA 58, p. 180.
- COUTINHO, DIOGO R. (2013). **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**, São Paulo: Saraiva
- DELGADO GUILHERME C., ANA CAROLINA QUERINO, LEONARDO RANGEL E MATHEUS STIVALI (2006). **Avaliação de Resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004)**. disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4329%3Atd-1161-avaliacao-de-resultados-da-lei-do-fator-previdenciario-1999-2004&catid=308%3A2006&directory=1&Itemid=1, acesso em 16/11/2005
- DELGADO, GUILHERME (2007). Critérios para uma Política de Longo Prazo para a Previdência Social. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015
- DELGADO, GUILHERME C. e CARDOSO JR, JOSÉ CELSO (2006). O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente de universalização, Disponível em http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq_17_Cap_09.pdf, acesso em 2/11/2015.
- DELGADO, GUILHERME e CASTRO, JORGE ABRAHÃO DE (2003). **Financiamento da Previdência Rural: Situação Atual e Mudanças**, Brasília: IPEA, disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0992.pdf, acesso em 2/11/2015.

DELGADO, GUILHERME. ANA CAROLINA QUERINO, ANDRÉ CAMPOS, FÁBIO VAZ, LEONARDO RANGEL E MATHEUS STIVALI (2007). **Avaliação do SIMPLES: implicações à formalização previdenciária**, IPEA, texto para discussão 1277, disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1277.pdf, acesso em 18/9/2015.

DELGADO, IGNACIO COUTINHO (2001). **Previdência Social e mercado no Brasil**. São Paulo: LTR

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE (2010). **Terceirização e morte no trabalho: um olhar sobre o setor elétrico no Brasil**. Estudos e Pesquisa DIEESE, No 50, março de 2010, disponível em <http://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2010/estPesq50TerceirizacaoEletrico.pdf>, acesso em 17/9/2015.

DEUD, CLÁUDIA (2014). **Vinculação dos benefícios previdenciários ao salário mínimo**, disponível em http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema15/2015_3005_beneficioossalmin_claudia-deud, acesso em 2/9/2015

DIAS, EDUARDO ROCHA (1999). Empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra e retenção de percentual do valor da fatura determinado pela Lei 9.711/98: aspectos controvertidos. In VALDIR DE OLIVEIRA ROCHA (COORD.). **Contribuição Previdenciária – retenção sobre remuneração relativa a cessão de mão de obra**. São Paulo: Dialética.

DONADON, JOÃO. MONTENEGRO, DAVID PINHEIRO (2009). **O Regime Geral de Previdência Social**. In SCHWARZER, Helmet (org.). **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. In Ministério da Previdência Social. Coleção Previdência Social - Volume 30, 1ª edição - 2.009. Brasília: MPS. Disponível em http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_100202-164641-248.pdf acesso em 14/10/2010.

- ESPING-ANDERSEN, GOSTA (1990). **The three worlds of welfare capitalism**, New Jersey: Princeton university, imp. Em 1998
- EVANS, PETER (1980). **A Tríplice Aliança: As Multinacionais, as Estatais e o Capital Nacional no Desenvolvimento Dependente Brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar.
- EWALD, FRANÇOIS (1986). **L'État Providence**. Paris: Grasset.
- FAGNANI, EDUARDO (2005). Salário mínimo e seguridade social: a vinculação necessária, in **Carta Social e do Trabalho**, n. 1 – maio/ago. 2005, Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, disponível em <http://cesit.net.br/wp/wp-content/uploads/2014/11/Carta01.pdf>, acesso em 3/9/2015
- FAGNANI, EDUARDO (2007). Seguridade Social no Brasil (1988/2006): Longo Calvário e Novos Desafios. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015
- FAGNANI, EDUARDO (ORG) (2007). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015
- FAVONI, CÉLIO (2011). **A previdência social brasileira como política pública de renda nos municípios**. In Semina: Ciências Sociais e Humanas, v. 32, n. 1 (2011). Londrina: UEL.
- FEIJO, CARMEM APARECIDA. DENISE BRITZ DO NASCIMENTO E SILVA, AUGUSTO CARVALHO DE SOUZA (2011). Desvendando a heterogeneidade do setor informal brasileiro: uma contribuição à discussão de políticas públicas de combate à informalidade. Revista de Economia Contemporânea, vol. 13, no 2, pp. 329-354, iE/UFRJ, maio 2011, disponível em <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD44.pdf>

- FERNANDES, ANNÍBAL (1995). **Poder econômico versus Previdência Social**, São Paulo: Ed. Tribuna da justiça.
- FERNANDES, REYNALDO. AMAURY PATRICK GREMAUD E RENATA DEL TEDESCO NARITA (2004). **Estrutura Tributária e Formalização da Economia: Simulando Diferentes Alternativas para o Brasil**, Brasília: ESAF, Disponível em http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/textos-para-dissertacao/estrutura-tributaria-e-formalizacao-da-economia-simulando-diferentes-alternativas-para-o-brasil, acesso em 28/10/2015.
- FERRAZ JUNIOR, TÉRCIO SAMPAIO (1994). **Introdução ao Estudo do Direito**, São Paulo: Atlas, 2ª Ed.
- FERREIRA, CARLOS ROBERTO (2003). **Participação das aposentadorias e pensões na desigualdade da distribuição da renda no Brasil no período de 1981 a 2001**, Piracicaba: ESALQ/USP, tese de doutorado, disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-17092003-135019/pt-br.php>, acesso em 15/10/2015.
- FONTES, JOÃO PAULO GIORDANO (2010). **Da contribuição do empregador rural pessoa física - Análise do recém julgado RE 363.852/MG**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8690&revista_caderno=20: Acesso em 15/12/2015.
- FORTES, SIMONE BARBISAN e PAULSEN, LEANDRO (2005). **Direito da Seguridade Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- FRANÇA, ÁLVARO SÓLON DE (2000). **A previdência social e a economia dos municípios**, Brasília: Anfip, 2ª Ed.
- FRANCO, GUSTAVO (1995). **O Plano Real e a URV - fundamentos da reforma monetária brasileira de 1993-94**). disponível em <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/urv.pdf>, acesso em 31/08/2015

- FURTADO, CELSO (1974). **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GENTIL, DENISE LOBATO (2007). Política Econômica e Seguridade Social no Período pós-1994. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015
- GODOY, RODRIGO DE BARROS (2008). Ações revisionais. in ANDRÉ STUDART LEITÃO e AUGUSTO GRIECO SANT'ANNA MEIRINHO, **Prática Previdenciária. A defesa do INSS em juízo**. São Paulo: Quartier Latin, pp. 411-434.
- GONÇALVES, REINALDO (2012). Redução da Desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa. In EVILASIO SALVADOR [et al.] (orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social** (2012). São Paulo: Cortez.
- GONZALES, ELBIO N. e BASTOS, MARIA INES (1979). O trabalho volante na agricultura brasileira. In JAIME PINSKY (ORG). **Capital e trabalho no campo**, São Paulo: Hucitec, 1979, pp. 25-48
- GRAU, EROS R. (2003). **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: RT.
- GRAZIANO, JOSÉ ANTÔNIO (2004). Prefácio a RANGEL, IGNÁCIO (2004). **Questão Agrária, Industrialização e Crise Urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2ª Edição, pp. 7-37.
- HABERMAS, JURGEN. **Técnica e Ciência como 'Ideologia'** (trad. Artur Morão). Lisboa: Edições 70.
- HARVEY, DAVID (2014). **Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 25ª Ed.

- HOHFELD, WESLEY NEWCOMB (1969). **Concetti giuridiche fondamentali** (trad. Mario G. Losano). Torino: Giulio Einaudi.
- HONNETH, AXEL (2003). **Luta por reconhecimento – a gramática moral dos conflitos sociais**, São Paulo: Ed.34
- HONNETH, AXEL (2015). **O Direito de Liberdade**. Trad. de “Das Recht der Freiheit”. São Paulo: Martins Fontes.
- IBRAHIM, FÁBIO ZAMBITTE (2008). **Curso de direito previdenciário**, Niterói: Impetus, 13ª Ed.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2006). Censo Agropecuário 2006, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/>, acesso em 02/11/2015
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (2000). **Políticas sociais : acompanhamento e análise**, v. 1 - (jun. 2000 -). – Brasília : Ipea, 2000.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (2010). **Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 13, edição especial 2007**, disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/BPS_13_completo13.pdf 23/06/2010. Acesso em 14/10/2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (2011). **Situação atual das trabalhadoras domésticas no país**, Brasília: IPEA, disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110505_comunicadoipea90.pdf
- KENNEDY, DAVID (2001). The International Human Rights Movement: Part of the Problem? European Human Rights Law Review. vol. 3.

- KERSTENETZKY, CELIA LESSA e KERSTENETZKY, JAQUES (2014). **Subsidiariedade e Universalismo como princípios organizativos do estado social,** disponível em <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD93.pdf>, acesso em 26/10/2015.
- KHAIR, AMIR (2007). A Previdência e a Evolução Demográfica. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015
- KHAIR, AMIR (2007). Projeções de Longo Prazo do RGPS e da Seguridade. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015
- KOKKE, MARCELO (2009). **Direito Constitucional Demótico – a constituição como núcleo do reconhecimento**, Porto Alegre: Sergio Fabris Editor.
- KRETER, ANA CECÍLIA e BACHA, CARLOS JOSÉ CAETANO (2006)., Avaliação da equidade da Previdência no meio rural do Brasil, Revista de Economia e Sociologia Rural On-line version ISSN 1806-9479, Rev. Econ. Sociol. Rural vol.44 no.3 Brasília July/Sept. 2006, disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032006000300006> e http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032006000300006, acesso em 02/11/2015.
- LAVINAS, LENA. e CAVALCANTI, ANDRÉ A (2007). O Legado da Constituição de 1988: é Possível Incluir sem Universalizar? In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015

- LÚCIO, CLEMENTE GANZ (2007). Medidas Específicas que podem Favorecer o Crescimento de Empregos Formais no Brasil. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015
- LUCIO, CLEMENTE GANZ. Medidas específicas que podem favorecer o crescimento de empregos formais no Brasil. in FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015
- LUMIA, GIUSEPPE (2003). **Elementos de Teoria e Ideologia do Direito** (trad. Denise Agostinetti). São Paulo: Martins Fontes.
- MANDEL, ERNEST (1975). **Iniciación a la economía marxista**, Barcelona: Nova Terra, 2ª Ed.
- MANDEL, ERNEST (1982). **O capitalismo tardio**. Coleção “os Economistas”. São Paulo: Abril
- MANGABEIRA UNGER, ROBERTO (2004). **O direito e o futuro da democracia**. Trad. De Caio Farah Rodrigues e Marcio Soares Grandchamp com consultoria do autor. Tit. Orig. *What Should Legal Analysis Become?*. São Paulo: Boitempo.
- MARINEZ-ALIER, VERENA (1979). As mulheres do caminhão de turma. In JAIME PINSKY (ORG). **Capital e trabalho no campo**, São Paulo: Hucitec, 1979, pp. 69-100
- MARX, Karl (1996). **O capital – crítica da economia política**. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural.
- MASCARO, ALYSSON LEANDRO (2013). **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo.

MASSONETTO, LUÍS FERNANDO E BERCOVICI, GILBERTO. (2004) . **Os Direitos Sociais e as Constituições Democráticas Brasileiras: Breve Ensaio Histórico**. In: DAVID SÁNCHEZ RÚBIO; JOAQUÍN HERRERA FLORES; SALO DE CARVALHO. (ORG.). **Direitos Humanos e Globalização: Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 505-524. Disponível em <http://files.adrianonascimento.webnode.com.br/200000198-3a08e3b02c/Bercovici%20-%20Massonetto.%20Direitos%20Sociais%20nas%20Constitui%C3%A7%C3%B5es%20Democr%C3%A1ticas%20do%20Brasil.pdf>

MATIJASCIC, MILKO. RIBEIRO, JOSÉ OLAVO LEITE E KAY, STEPHEN J. Aposentadorias, Pensões e Mercado de Trabalho e Condições de Vida: o Brasil, e os Mitos da Experiência Internacional. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015

MATIJASCIC, MILKO. RIBEIRO, JOSÉ OLAVO LEITE. E KAY, STEPHEN J (2007). Financiamento e Gastos da Previdência e da Seguridade Social: a Experiência Brasileira e os Parâmetros Internacionais. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015.

MEDEIROS, MARCELO (2003). **As teorias da estratificação da sociedade e o estudo dos ricos**. Rio de Janeiro: IPEA, disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0998.pdf, acesso em 3/10/2015.

MEDEIROS, MARCELO, PEDRO H. G. FERREIRA DE SOUZA e FÁBIO AVILA DE CASTRO (2015). O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012). in DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 58, no 1, 2015, pp. 7 a 36, disponível em

<http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n1/0011-5258-dados-58-1-0007.pdf>,
acesso em 3/9/2015.

MEDEIROS, MARCELO, PEDRO H. G. FERREIRA DE SOUZA e FÁBIO AVILA DE CASTRO (2014). **A Estabilidade Da Desigualdade De Renda No Brasil, 2006 a 2012: Estimativa Com Dados Do Imposto De Renda E Pesquisas Domiciliares** (The Stability in the Income Inequality in Brazil, 2006-2012: An Estimate with Tax and Survey Data) (September 9, 2014). *Ciencia & Saude Coletiva*, vol.20 no.4 Rio de Janeiro Apr. 2015. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2493877> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2493877>

MELO, GILBERTO (s/data). **Uniformização da Tabela de Fatores de Atualização Monetária na Justiça Estadual**, disponível em http://www.gilbertomelo.com.br/pdf/Uniformizacao_das_Tabelas_de_Atualizacao_Estaduais_54o_ENCOGE.pdf, p. 18, acesso em 31/08/2015.

MESQUITA, JOSÉ INÁCIO BOTELHO DE (2005). **Teses, Estudos e Pareceres de Processo Civil**, vol. 1, São Paulo: RT.

MICELI, THOMAS J (2004). **The Economic Approach to Law**. Stanford: Economics and Finance, 2004.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA (2013). **Anuário Estatístico da Previdência Social: 2013**, disponível em <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/AEPS-2013-v.-26.02.pdf>, acesso em 2/9/2015

MIRANDA, JORGE (2000). **Manual de Direito Constitucional**, Tomo IV - Direitos Fundamentais, Coimbra: Coimbra Editora, 3ª Ed.

MONNERAT, GISELLE LAVINAS e SOUZA, ROSIMARY GONÇALVES DE (2011). **Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil**. In R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011, disponível em www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a05.pdf, acesso em 20/10/2012.

- MOURA, RODRIGO LEANDRO DE. PAULO SÉRGIO BRAGA TAFNER e JAIME DE JESUS FILHO (2008). **Impactos da Previdência na Distribuição de Renda: Uma Análise Contrafactual para o Brasil**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008
Disponível em http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1818.pdf, acesso em 19/10/2015
- NAVES, MÁRCIO BILHARINHO (2000). **Marxismo e Direito. Um estudo sobre Pashukanis**. São Paulo: Boitempo.
- NAVES, MÁRCIO BILHARINHO (2008). **Marx. Ciência e Revolução**. São Paulo: Quartier Latin, 2ª Ed.
- NERI, MARCELO CORTES (2003). **Cobertura Previdenciária: diagnóstico e propostas**. Brasília: Ministério da Previdência Social.
- NERY, MARCELO (2006). **Informalidade**. In FGV - Ensaios Econômicos, No 635, Dezembro de 2006.
- OLIVEIRA, FABRÍCIO AUGUSTO (1995). **Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)**. São Paulo: Hucitec.
- OLIVEIRA, FRANCISCO DE (1977). **A Economia da dependência imperfeita**, Rio de Janeiro: Graal, .2a ed.
- OLIVEIRA, FRANCISCO DE. (1981). **A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista**. Petrópolis: Ed. Vozes, em colaboração com o CEBRAP, 4ª Edição.
- OLIVEIRA, FRANCISCO DE. (1988). **O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público**. In Novos Estudos CEBRAP Nº 22, outubro de 1988, pp . 8-28.
- OLIVEIRA, FRANCISCO E. B. DE, MÔNICA GUERRA FERREIRA E FERNANDO PORTO CARDOSO (2000). **Uma avaliação das “reformas” recentes do**

regime geral de previdência. Disponível em <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/Uma%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20das%20reformas%20Recentes%20do%20Regime%20Geral....pdf>, acesso em 16/11/2015.

OLIVEIRA, J. A. de A.; TEIXEIRA, S. M. (1989) **(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes.

OLIVEIRA, PAULO ROGÉRIO A. (2010). **Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP. Fator Acidentário de Prevenção – FAP**. São Paulo: LTR, 2a Edição.

OSTROM, ELINOR (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-28 e pp. 103 a 142.

PASHUKANIS, EVGENY B. (1988). **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. São Paulo: Acadêmica.

PERSIANI, MATTIA (2008). **Direito da Previdência Social**. São Paulo: Quartier Latin, 14ª Ed.

PIKETTY, THOMAS (2014). **A Economia da Desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca.

PINHEIRO LUANA. ROBERTO GONZALEZ E NATÁLIA FONTOURA (2012). **Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil**, Brasília: IPEA, disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120830_no_tatecnicadisoc010.pdf, acesso em 4/11/2015.

PINSKY, JAIME (ORG) (1979). **Capital e trabalho no campo**, São Paulo: Hucitec,

PIRES, VALDEMIR (1999). “Fetichismo na Teoria Marxista: um comentário” in *Impulso*, número de novembro de 1999, pp. 139-141, disponível em www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp22_23art09.pdf

- POCHMANN, MÁRCIO (2012). **Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo.
- POCHMANN, MÁRCIO (2013). **Relações do trabalho terceirizado**, disponível em http://www.diap.org.br/images/stories/terceirizacao_nobrasil.pdf, acesso em 17/9/2015.
- POLANYI, KARL (1980). **A grande transformação – as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus.
- PONTES, HELENÍLSON CUNHA (1999). O princípio da capacidade contributiva e a extrafiscalidade: uma conciliação possível e necessária. In FERNANDO FACURY SCAFF (ORG.). **Ordem Econômica e Social, estudos em homenagem a Ary Brandão de Oliveira**. São Paulo: LtR.
- PORTELA, FELIPE MÊMOLO (2015). **Aposentadoria Especial**. São Paulo: Clube de autores, www.fsc.org
- PORTUGAL GOUVÊA, CARLOS, (2013). Social Rights Against the Poor, Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 7 (no prelo). disponível em <http://ssrn.com/abstract=2219890>
- POSNER, RICHARD (2007). **Problemas de Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes.
- RANGEL, IGNÁCIO (2000). **Questão Agrária, Industrialização e Crise Urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2ª Edição, 2004.
- RANGEL, IGNÁCIO (2012). A Inflação Brasileira in **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, volume I.
- RESENDE, VIVIANE DE MELO. **Análise do discurso crítica e realismo crítico**. Campinas: Pontes, 2009.
- RODRIGUES, JEFFERSON JOSÉ. **Carga tributária sobre salários**. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/03Ca>

[rgaTributariasobreSalarios.pdf](#), acesso em 14/05/2012. Brasília, outubro de 1998.

ROMITA, ARION SAYÃO (1999). A globalização da economia e o poder dos sindicatos. In FERNANDO FACURY SCAFF (ORG.). **Ordem Econômica e Social, estudos em homenagem a Ary Brandão de Oliveira**. São Paulo: LtR.

SALM, CLÁUDIO. Demografia, Previdência e Inclusão Social: Comentários. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015

SALOMON, ROBERT (2003). **Espiritualidade para céticos. Paixão, verdade cósmica e espiritualidade no século XXI**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SALVADOR, EVILÁSIO (2010). **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez.

SALVADOR, EVILASIO (org) (2012). **Financeirização, Fundo Público e Política Social** São Paulo: Cortez.

SAMPAIO, JÚNIA ROBERTA GOUVEIA (2007). **O financiamento da seguridade social**. Porto Alegre: Sergio Fabris.

SANTANA, VILMA SOUSA. ARAÚJO-FILHO, JOSÉ BOUZAS. OLIVEIRA, PAULO ROGÉRIO ALBUQUERQUE. BARBOSA-BRANCO, ANADERGH. (2006) **Acidentes de trabalho: custos previdenciários e dias de trabalho perdidos**. Revista de Saúde Pública 2006;40(6):1004-12. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v40n6/07.pdf> Acesso em 22/10/2012.

SANTOS, DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS (2009). **A Previdência Social no Brasil: 1923-2009. Uma visão econômica**. Porto Alegre: AGE.

- SANTOS, MILTON DARCY F. C. DOS (2009). **Por uma economia política da cidade: O caso de São Paulo**, 2ª Ed., 1ª reimp. São Paulo: EDUSP, 2012.
- SANTOS, WANDERLEY GUILHERME (1998). A Práxis Liberal e a Cidadania Regulada, in **Décadas de Espanto e Uma Apologia Democrática**. Rio de Janeiro: Rocco.
- SCHAPIRO, MÁRIO GOMES (2009). **Novos parâmetros para intervenção do Estado na economia**. Tese de doutorado. São Paulo: USP, Faculdade de Direito, 2009. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-19022010-152023/pt-br.php>
- SCHWARZER, HELMET (org.) (2009). **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. In Ministério da Previdência Social. Coleção Previdência Social - Volume 30, 1ª edição - 2.009. Brasília: MPS. Disponível em http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_100202-164641-248.pdf acesso em 14/10/2010.
- SEN, AMARTYA (2000). **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.
- SILVA, ELISA MARIA CORREA (2014). **Inconstitucionalidade da desaposentação**. Belo Horizonte: Fórum.
- SILVA, FERNANDO A. RESENDE e MAHAR, DENNIS (1974). **Saúde e Previdência Social. Uma análise Econômica**. IPEA: Coleção Relatórios de Pesquisa, 21. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- SILVA, SERGIO (1979). Formas de acumulação e desenvolvimento do capitalismo no campo. In JAIME PINSKY (ORG). **Capital e trabalho no campo**, São Paulo: Hucitec,
- SILVEIRA, FERNANDO GAIGER (2008). **Tributação, previdência e assistência sociais : impactos distributivos**, tese de doutorado, Campinas: Unicamp, disponível em

<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000442437&fd=y>, acesso em 29/10/2015

SINGER PAUL (1979). Capital e trabalho no campo. In JAIME PINSKY (ORG). **Capital e trabalho no campo**, São Paulo: Hucitec.

SINGER, PAUL (1977). **A Economia Política do Trabalho**. São Paulo: Hucitec.

SOUZA, ANA PATRÍCIA DOS ANJOS. (2005). **Os direitos sociais na era Vargas: a Previdência Social no processo histórico de constituição dos Direitos Sociais no Brasil**. São Luiz: UFMA. Disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Ana_Patr%C3%ADcia118.pdf Acesso em 20/10/2012.

SOUZA, PAULO RENATO (1980). **Empregos, Salários e Pobreza**, São Paulo: Hucitec

STIGLITZ, JOSEPH E. (1998) "Taxation, Public Policy and the Dynamics of Unemployment", Conferencia Magistral no 54th Congresso do International Institute of Public Finance, 24 de agosto, 1998, disponível em <http://core.ac.uk/download/pdf/27295645.pdf>, acesso em 16/09/2015.

STIGLITZ, JOSEPH E., e ORSZAG, PETER R. (1999). **Un Nuevo Análisis de la Reforma de las Pensiones: Diez Mitos Sobre los Sistemas de Seguridad Social**. Conferência proferida no seminário " Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez", Banco Mundial, Washington, D.C, em 14/09/1999, disponível em http://www.noticiasbyo.org/wp-content/uploads/2012/04/1_Jor_Diez-Mitos.htm, acesso em 7/01/2016.

STIGLITZ, JOSEPH E., J. MICHAEL ORSZAG, PETER R. ORSZAG, DENNIS J. SNOWER (1999). "The Impact of Individual Accounts: Piecemeal vs. Comprehensive Approaches", apresentada na Conferência Anual do Banco Mundial, 29 de abril, 1999, disponível em <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251814010799/orszag.pdf>, acessado em 16/09/2015.

SUSSEKIND, ARNALDO (1955). **Previdência Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.

TAFNER, PAULO e GIAMBIAGI, FABIO (organizadores) (2007). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007, disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5540:previdencia-no-brasil-debates-dilemas-e-escolhas&catid=303:2007&directory=1, acesso em 09/10/2015

TAVARES, ANDRÉ RAMOS (2011). **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Editora Método, 3ª Edição.

THÉVENIN, NICOLE-EDITH (2010). Ideologia jurídica e ideologia burguesa (ideologia e práticas artísticas). in NAVES, MÁRCIO BILHARINHO (ORG). **Presença de Althusser**, Campinas: Ed. IFCH.

TOMÉ, FABIANA DEL PADRE (2007). Alcance das imunidades das receitas de exportação (art. 149, § 2º, I, da Constituição): a questão da Contribuição sobre o Lucro Líquido. In . In SACHA CALMON NAVARRO COELHO (2007) (ORG). **Contribuições para a seguridade social**. São Paulo: Quartier Latin.

TORNAGHI, HÉLIO (s/d). **A Relação Processual Penal**, Rio de Janeiro: Livraria Jacinto.

TORRES, HELENO TAVEIRA (2014). **Direito Constitucional Financeiro. Teoria da constituição financeira**. São Paulo: RT Thomson Reuters.

VARSAÑO, RICARDO e MORA, MÔNICA (2007). Financiamento do Regime Geral de Previdência Social, . In PAULO TAFNER E FABIO GIAMBIAGI (organizadores). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007, disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5540:previdencia-no-brasil-debates-dilemas-e-escolhas&catid=303:2007&directory=1, acesso em 09/10/2015.

- VAZ, FLÁVIO TONELLI e MARTINS, FLORIANO JOSÉ (2007). Práticas Orçamentárias a Esvaziar a Seguridade Social. In FAGNANI, EDUARDO (ORG). **Carta Social e do Trabalho**, n. 7 – set./dez. 2007. Campinas: Unicamp, Cesit. Disponível em <http://www.cesit.net.br/carta-07-previdencia-social-como-incluir-o-excluidos/> acesso em 15/12/2015
- VICENTE, JOSÉ JOÃO NEVES BARBOSA (2013). **O caráter metafísico da mercadoria em Marx**. Revista Espaço Acadêmico 141, Fevereiro de 2013.
- WORLD BANK (1995). **Brazil: Social Insurance and Private Pensions**, disponível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1995/01/25/000009265_3961005074921/Rendered/PDF/multi_page.pdf, acesso em 15/10/2015
- ZACARI, ANDRÉ EDUARDO SANTOS (2008). Pecúlio, in ANDRÉ STUDART LEITÃO e AUGUSTO GRIECO SANT'ANNA MEIRINHO, **Prática Previdenciária. A defesa do INSS em juízo**. São Paulo: Quartier Latin, pp. 390-411.
- ZIMMERMANN, CLÓVIS ROBERTO e SILVA, MARINA DA CRUZ (2009). **O princípio da desmercantilização nas políticas sociais**, in Cad. CRH vol.22 no.56 Salvador May/Aug. 2009, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792009000200010&script=sci_arttext, acesso em 24/9/2015.