

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

VANNELYDA GONÇALVES SERGIO DE MELO

REFORMA PREVIDENCIÁRIA PROPOSTA PELA PEC 287/2016: uma análise à luz
de princípios constitucionais previdenciários.

Recife/PE
2017

VANNELYDA GONÇALVES SERGIO DE MELO

REFORMA PREVIDENCIÁRIA PROPOSTA PELA PEC 287/2016: uma análise à luz de princípios constitucionais previdenciários.

Projeto de pesquisa apresentado ao Curso de Direito da Faculdade Damas da Instrução Cristã como requisito parcial para aprovação na disciplina Orientação Monográfica.

Orientadora Prof^a. Dr^a. Renata Cristina O. Lacerda de Andrade.

Recife/PE
2017

Catálogo na fonte
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

Melo, Vannelyda Gonçalves Sergio de.
M528r Reforma previdenciária proposta pela PEC 287/2016: uma análise à luz de princípios constitucionais previdenciários / Vannelyda Gonçalves Sergio de Melo. - Recife, 2017.
41 f.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Renata Cristina Othon Lacerda de Andrade.
Trabalho de conclusão de curso (Monografia - Direito) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2017.
Inclui bibliografia

1. Direito. 2. Previdência social. 3. Reforma previdenciária. 4. Proposta de Emenda Constitucional. I. Andrade, Renata Othon Lacerda de. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título

340 CDU (22. ed.)

FADIC (2018-070)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO
CURSO DE DIREITO

VANNELYDA GONÇALVES SERGIO DE MELO

REFORMA PREVIDENCIÁRIA PROPOSTA PELA PEC 287/2016: uma análise à luz de princípios constitucionais previdenciários.

Defesa Pública em Recife, _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente:

Examinador (a):

Examinador (a):

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, minha fortaleza, por se fazer presente na minha vida e me mantendo firme diante de cada desafio. Reconheço Sua presença em tudo que me acontece. A Faculdade Damas, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior.

À minha família! Meus pais, Vaneide e Paulo. De maneira especial, ao meu esposo, Cleberson, que de forma carinhosa esteve ao meu lado me apoiando em todos os momentos, e o meu filho Bernardo, minha grande força de seguir em frente, meu presente de Deus.

Ao Prof. Ricardo Silva por toda paciência e a Prof. Renata Andrade, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, por todo apoio.

Aos amigos que seguiram comigo essa longa trajetória, meu muito obrigada!

Agradeço a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação.

RESUMO

A presente pesquisa visa a destacar a relevância da previdência social que faz parte do sistema de seguridade social. Embora seja de caráter contributivo e cheia de princípios e regras, é de extrema importância para que o trabalhador sinta-se seguro em relação ao futuro, seja em caso de doença, aposentadoria, invalidez, enfim, é uma necessidade. Demonstrando também a Previdência enquanto instrumento de redução das desigualdades sociais através do combate à pobreza e da distribuição de renda. Analisar as muitas mudanças pela propostas por meio Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016, que trouxeram desvantagens à classe trabalhadora, trazendo também a atualidade. Por se tratar de uma proposta e considerando que o assunto é complexo será uma análise superficial. Diante deste contexto, analisamos o tema relacionando a atualidade da previdência social e os impactos de forma direta que propõe a Proposta de Emenda Constitucional nº 287 proposta em dezembro de 2016, trazendo teses e princípios constitucionais previdenciários para resguardar a previdência social do discurso de ser a mesma deficitária.

Palavras chave: Previdência Social. Reforma Previdenciária. Proposta de Emenda Constitucional.

ABSTRACT

The present research aims to highlight the relevance of social security that is part of the social security system. Although it is contributory and full of principles and rules, it is extremely important for the worker to feel secure about the future, whether in the case of sickness, retirement, disability, or in short, it is a necessity. Also demonstrating Social Security as an instrument for reducing social inequalities through combating poverty and income distribution. To analyze the many changes for the proposals through Proposal of Constitutional Amendment n° 287/2016, that brought disadvantages to the working class, bringing also the actuality. Because it is a proposal and considering that the subject is complex will be a superficial analysis. In this context, we analyze the theme relating the current social security and impacts directly proposed by the Proposal of Constitutional Amendment No. 287 proposed in December 2016, bringing theses and constitutional principles of social security to safeguard social security from the discourse of being the deficit.

Key words: Social Security. Social Security Reform. Proposed Constitutional Amendment.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	3
2.	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA	6
2.1.	DA SEGURIDADE SOCIAL	6
2.1	DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL	9
2.2.1	CARÁTER CONTRIBUTIVO DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA	16
3.	PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 287/2016 E SEUS REFLEXOS	18
3.1.	APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	19
3.2.	APOSENTADORIA ESPECIAL	20
3.3.	PENSÃO POR MORTE	21
3.4.	LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	22
3.5.	APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	23
3.6.	APOSENTADORIA DOS SEGURADOS ESPECIAIS	23
4.	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PREVIDENCIÁRIOS E O (FALSO) DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO	26
4.1.	DO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	28
4.2.	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PREVIDENCIÁRIOS	29
5.	CONCLUSÃO	37
6.	REFERÊNCIAS	39

1. INTRODUÇÃO

Tratar de direitos sociais garantidos a todos, trabalhadores e dependentes, constitucionalmente é falar de Direito Previdenciário. A Previdência Social é parte de um grande sistema público chamado Seguridade Social que visa garantir proteção ao indivíduo com participação da sociedade e dos Poderes Públicos.

A Previdência Social está regulamentada nas Leis nº 8.212/91, que prevê a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, a Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre Planos de Benefícios, que posteriormente foi regulamentada pelo Decreto nº 3.048/99 – Regulamento da Previdência Social – RPS.

Em concepção dominante, pode-se vislumbrar a previdência social como um seguro sui generis, pois impõe, em regra a filiação compulsória além de possuir natureza coletiva e contributiva, equilibrada do ponto de vista financeiro e atuarial, amparando seus beneficiários contra necessidades sociais mediante repartição dos riscos no grupo de segurados, em um sistema de solidariedade.

Atualmente, sustenta-se que a Previdência Social é instituto deficitário para conceder benefícios a justificativa apresentada pelo Governo erigido pelo Congresso Nacional para tais medidas de austeridade é a salvação das finanças públicas no Brasil, proporcionando um ambiente de maior confiabilidade para os investidores, assim como o aumento da expectativa de vida. Quando essas informações tomam proporções ao ponto de reprimir interesses do indivíduo e de direitos sociais, surge o Direito Previdenciário com sua natureza peculiar, procurando resolver os conflitos e a tentativa de saturar rupturas produzidas pelo Poder Público.

A problemática, abordada na presente pesquisa, está em torno da repressão de direitos sociais em nosso atual contexto político e econômico, que ocorreu, e pretende haver, alterações em benefícios previdenciários reprimindo direitos dos trabalhadores conquistados por um Decreto Legislativo no qual é considerado marco inicial da Previdência Social.

Ao tomar conhecimento sobre a temática de repressão de direitos, juntamente, com o grande interesse no estudo do Direito Previdenciário, é cabível dizer que ao ouvir a palavra supressão de direitos sociais, tem-se o impacto em grande grupo da sociedade, fortemente, nos hipossuficientes. A ideia de escrever sobre essa supressão de direitos surgiu em razão do atual momento, marcado por escândalos que atingem a sociedade de forma direta.

O atual contexto da população brasileira está voltado à economia. A sociedade brasileira está vivendo um período de recessão econômica. O Poder Executivo diz ser a Previdência Social, conseqüentemente seus benefícios, um gasto público. Por conseqüência, diz haver necessidade de fazer ajustes fiscais para a supressão ou óbices a obtenção de benefícios através de reformas promovidas por Emendas Constitucionais. Nisso posto, pergunta-se: são possíveis reformas previdenciárias produzidas pelo Executivo que reprimem direitos constitucionalmente estabelecidos assegurando-se por uma retórica de ser a Previdência Social deficitária?

Ao partir do pressuposto que o sistema previdenciário eficaz em conjunto com outras ações sociais, não deve limitar-se à garantia de um mínimo vital, mas atender riscos sociais crescentes em uma sociedade pós-moderna, com a garantia de uma remuneração compatível e inclusiva. Visto que a política de proteção social deve deixar de ser vista como um estorvo ao crescimento econômico, mas, sim, como um verdadeiro pré-requisito à construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Portanto, tem-se como objetivo norteador demonstra a incongruência do Poder Executivo em reformar a Previdência Social com a principal fundamentação um (falso) déficit previdenciário, mais especificamente, a questão da Seguridade Social ser fonte primária, do qual, a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde, fazem parte. Verificar a repressão dos direitos sociais por meio de Proposta de Emendas Constitucionais, assim como, demonstrar que os benefícios sociais são garantidos como direito fundamental, aos trabalhadores e aos seus dependentes.

A metodologia utilizada é estudo descritivo, qualitativo, por método analítico hipotético-dedutivo, através de revisão bibliográfica. É descritiva porque faz observação do que já foi estudado sobre o tema. Qualitativa uma vez que interpreta o fenômeno que observa, e na qual as hipóteses são construídas após a observação. É analítico por somente analisar os fenômenos já existentes sem intervenção, constatados, infere-se uma verdade geral não contida nas partes isoladamente examinadas. Serão utilizadas pesquisas bibliográficas em livros, artigos jurídicos, legislação nacional, jurisprudência e legislação específica sobre a temática.

O presente trabalho não traz em sua construção a pretensão de esgotar a temática devido à complexidade do tema. No primeiro capítulo será levantado breve histórico da Previdência Social, os conceitos iniciais sobre a Seguridade Social como conjunto de políticas sociais cujo fim é amparar e assistir o cidadão por meio dos seus três pilares (saúde,

assistência social e previdência), dando ênfase a Previdência Social e seu posicionamento no ordenamento jurídico brasileiro.

No segundo capítulo será especificamente abordado o atual sistema e as alterações que pretendem ser trazida, por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional, a Previdência Social. Este estudo não tem a pretensão de esgotar a análise do conjunto de alterações propostas, uma vez que são medidas de amplos escopo e complexidade.

No terceiro capítulo será demonstrada a superfluidade de reformar a previdência social visando reprimir os direitos garantidos aos trabalhadores e seus dependentes visando apenas crescimento econômico, assim como demonstrar ser a previdência social um sistema superavitário, por meio de princípios.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

O Direito Previdenciário começa com a Seguridade Social, por tanto, para que possamos compreender as questões que envolvem o Direito Previdenciário, imprescindível se analisar a evolução histórica da Seguridade Social. A Seguridade Social brasileira, como prevê a Constituição de 1988, no art. 194, caput, é um conjunto integrado de ações nas áreas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde. Daí então se conclui, com facilidade, que a seguridade social é um gênero, do qual são espécies a previdência social, a assistência social e a saúde.

Tratar da previdência social tanto como uma política pública quanto como uma ferramenta jurídico-estatal é acima de tudo, ter um reavivamento de uma longa luta travada entre a classe trabalhadora, o proletariado formado pela maioria da população e a classe dominante, a burguesia formada pela minoria da população detentora dos meios de produção e geração da mais-valia e da exploração à mão de obra do trabalhador, quem ao qual os autores da linha marxista de pensamento intitulam como donos do capital ou a elite de uma sociedade ao qual fomentará em cadeia cíclica todas as relações sociais atuais sejam por interesses individuais de cada classe ou segmento social como também sejam por interesses coletivos e difusos promovidos através dos desacordos mediados pela figura estatal hegemônica e unitária a garantir o equilíbrio e a ordem social assim apresentado como um acordo de paz pública.

2.1. DA SEGURIDADE SOCIAL

A compreensão das normas vigentes passa necessariamente pela abordagem dos eventos passados, e a evolução histórica dos mecanismos adotados pela sociedade em favor da cobertura dos infortúnios da vida é importante ponto de partida.

A proteção social, então, nada mais é do que os mecanismos criados pela sociedade, ao longo de sua existência, para atender aos infortúnios da vida, como doença, velhice, etc., que impeçam a pessoa de obter seu sustento.

A sociedade, ao longo de sua história, tem adotado em diversos mecanismos para o atendimento das necessidades de seus componentes em momentos de dificuldade. Pode-se dizer até mesmo que a proteção social possui uma natureza instintiva, porque a maioria dos

seres humanos se preocupa em guardar algum tipo de recurso para o futuro. Na vida em sociedade pode-se dizer que uma das primeiras manifestações da proteção social como técnica de atendimento aos infortúnios da vida foi inicialmente patrocinada pela família, ou seja, se um trabalhador que, por exemplo, ficasse incapacitado para trabalho teria o apoio de seus familiares enquanto se recuperava, e da mesma forma pessoas idosas teriam o amparo familiar para sua manutenção.

O Estado não tinha qualquer parcela de responsabilidade, até porque prevalecia o conceito liberal burguês de organização estatal, no qual o Poder Público detém muito mais obrigações negativas, deveres de abstenção, de não interferência estatal na vida privada. O sucesso ou insucesso na vida dependia exclusivamente do esforço de cada indivíduo, quase que isoladamente.

Não havia aposentadoria, pensão ou qualquer outra forma de proteção social. A pessoa deveria ser precavida, guardando para o futuro, ou certamente iria depender de terceiros, tendo mesmo de trabalhar por toda a vida.

Foi, portanto, a partir da Constituição Federal de 1988 (TSUTIYA, 2013, p. 35) que se oficializou a Seguridade Social, cujo objetivo é dar a todos uma proteção em relação à Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Desde então, estudos são voltados na tentativa de conceituar o que vem a ser esse grande sistema chamado Seguridade Social.

Nesse sentido, Fábio Zambitte diz que:

A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna (ZAMBITE, 2011, p. 5).

Já para Martinez (2013, p. 286) a Seguridade Social seria um grande plano de benefícios, seletivo e distributivo, composto de prestações assistenciais e serviços sociais custeados por toda a sociedade, mediante a cobrança ou não de impostos.

Importante também mencionar a conceito dado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, ocorrida na Convenção 102, de 1952 a Seguridade Social, entendendo-a como,

A proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais, que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência, como consequência de enfermidade, acidente do trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte e também a proteção e assistência médica e de ajuda às famílias com filhos (IBRAHUM, 2011, p. 7).

Assim, podemos compreender a Seguridade Social com um conjunto de ações nas áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, financiado por toda a sociedade e o poder público cujo objetivo é amparar o cidadão e a sua família nos momentos de infortúnios da vida como a velhice, a doença e o desemprego.

No mesmo sentido,

A seguridade social tem como propósito fundamental proporcionar aos indivíduos e às famílias a tranquilidade de saber que o nível e a qualidade de suas vidas não serão significativamente diminuídos, até onde for possível evitá-lo. O que interessa ao sistema de seguridade social [...] assegurar-lhe condições mínimas de sobrevivência digna (BALERA, 2014, p. 31).

Como citado anteriormente foi em 1988, a Constituição Federal utilizou, pela primeira vez, a expressão Seguridade Social abrangendo as suas devidas áreas: saúde, assistência social e previdência social. Entretanto apenas a Previdência tem caráter contributivo e as demais, de acordo com a necessidade de quem as procura sem delas cobrar contribuição.

Ela está definida no art. 194 da Constituição Federal de 1988, onde diz que: “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à assistência social e à Previdência Social.” Deduz-se pela leitura do artigo que a Seguridade Social é gênero, da qual são espécies o direito à Saúde, à Previdência e à Assistência Social.

No entanto, a Seguridade Social não é responsabilidade pura e exclusivamente do Estado, mas também de toda a sociedade, nesse entendimento, quando o art. 194 diz: “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade [...]”, sendo assim “como um manto protetor para todos quantos necessitarem. Assim, este sistema opera de maneira igualitária, abarcando o maior número de riscos aos quais toda a população está sujeita” afirma, Wagner Balera¹.

Diante do grande “manto” a que se propõe, o grande desafio da Seguridade Social é buscar o equilíbrio e a justiça social do sistema de proteção de forma a priorizar a destinação dos seus recursos aos mais necessitados, tendo no princípio da dignidade da pessoa humana o norteador da atuação em todas as áreas.

O funcionamento e fiscalização de cada área da Seguridade Social estão representados por um ministério, a saúde com o Ministério da Saúde; a Assistência Social ficou com o cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e por fim o

¹ BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito Previdenciário**. 10ª ed. São Paulo: Método, 2014, p. 15.

Ministério da Previdência Social responsável pela Previdência Social destaca-se aqui que o programa do seguro desemprego que está no rol protetivo da Previdência Social ficou vinculado ao Ministério de Trabalho e Emprego.

Como mencionado acima, a Seguridade Social atua em três grandes áreas a da Saúde, da Assistência Social e da Previdência Social no qual abaixo será mais tratada, as quais têm seus próprios princípios e objetivos.

O que se vê claramente na evolução histórica é a assunção por parte do Estado de uma parcela de responsabilidade na manutenção de um mecanismo protetivo. Ou seja, o Estado abandona as suas posições periféricas, alheias à proteção social, e passa a assumir plena responsabilidade nesse setor. Isso se percebe claramente quando se vislumbra a evolução do Estado liberal para o chamado Estado social ou o Welfare State. Naturalmente, essa evolução foi feita de modo lento e gradual, desde uma ausência completa do patrocínio público até uma participação plena que nós encontramos hoje inclusive no Brasil.

2.1 DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL

A proteção social no Brasil evoluiu desde uma completa omissão do Estado, até a ampla gama de ações que se convencionou chamar de Seguridade social. Uma primeira manifestação de mecanismo protetivo em território nacional surge com as ações das Santas Casas de Misericórdia, já no ano de 1543. A Igreja sempre teve uma participação de extrema relevância da proteção social, seja demandando da sociedade ou do estado ações concretas em prol dos necessitados, seja atuando diretamente, com faziam as Santas Casas, e ainda fazem. Da mesma forma, outra ação relevante foi o montepio da guarda pessoal de Dom João VI, no ano de 1880. Percebam com atenção: até este momento não havia previdência social no Brasil, propriamente dita, não havia aposentadoria! Um trabalhador não tinha esse direito: ou ele trabalhava e angariava determinado patamar de rendimento, suficiente para mantê-lo, ou morreria de fome.

Com o MONGERAL surge outro montepio, mas agora de servidores de estado. Também foi criado no século XIX, no ano de 1835. Os montepios eram sociedades privadas, de ingresso voluntário, em que os participantes pactuavam pagamentos de determinado valor, de modo que pudessem usufruir benefícios no futuro. O montepio não contava com o Poder Público – não havia direito subjetivo do participante em demandar do poder público uma prestação previdenciária.

A maior evolução se deu “em 1923, a Lei Eloy Chaves (Lei nº.4682 de 24-1-1923) criava a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os funcionários” (SPOSATI, p. 42) por um decreto de lei promulgado, a chamada Lei Eloy Chaves, publicada em 24 de janeiro de 1923, consolidou a base do sistema previdenciário brasileiro, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Após a promulgação desta lei, outras empresas foram beneficiadas e seus empregados também passaram a ser segurados da Previdência Social.

Os funcionários pagavam uma pequena contribuição mensal do qual o trabalhador ganhava o direito de se aposentar caso houvesse de o mesmo não tiver condições de saúde (seja pela avançada idade ou doenças contraídas de forma a deixarem-no fragilizado) ou por acidentes de trabalho (mutilações, deficiências motoras dentre outras) muito constantes e justamente por esse motivo, as CAP's deixaram de servir apenas a classe dominante, até mesmo por que o Estado Republicano se utilizava desse montante para outros fins como uma forma compensatória de promover o bem estar, nem que isso fosse apenas aparente.

Atualmente o próprio Instituto Nacional do Seguro Social comemora o aniversário da Previdência Social, no dia 24 de janeiro, em alusão à Lei Eloy Chaves².

Aliada à necessidade de recursos da Era Vargas que se iniciava em 1930, o governo buscou unificar as caixas de aposentadoria e pensão em institutos de aposentadoria e pensão - IAP, que não seriam mais organizados por empresas, mais sim por categoria profissional. Estes institutos tinham natureza jurídica de autarquias que, à época, eram subordinados ao Ministério do Trabalho, que fora criado em 1930. Somente neste momento percebe-se, de modo claro, a intervenção estatal no funcionamento e na administração da previdência social brasileira.

Segundo Kertzman (2011, p. 28), a primeira Constituição a fazer menção expressa aos Direitos Previdenciários foi a de 1934. Em seu art. 121, § 1º alínea “h”, previa o custeio tripartite entre Estado, empregador e empregado, assim como vinculação obrigatória ao sistema com gestão estatal.

Infelizmente a Constituição de 1937 regrediu na questão previdenciária ao considerar que o instituto da Previdência Social, vez que destinou apenas duas alíneas à referida questão.

Com a Constituição de 1946 é que surge pela primeira vez a expressão “previdência social”, ao invés de “seguro social”. O Brasil foi considerado, nessa época, o

² KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**: revista, ampliada e atualizada. 11. ed. Bahia: Juspodivm, 2014, p. 45.

país de maior proteção previdenciária, na medida em que havia 17 (dezesete) benefícios de caráter obrigatório e estendeu a área de assistência social a outras categorias profissionais.

Em 1990, a Lei 8.029/90 criou o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social com a junção do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS com o IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social.

Entretanto apenas em 1991:

“[...] foram regulamentados os dispositivos constitucionais que tratam da previdência, o que ocorreu com a Lei nº. 8.212, a Lei Orgânica da Seguridade Social, que estabelece o Plano de Custeio da Previdência Social, e da Lei nº. 8.213, que formaliza o Plano de Benefícios da Previdência Social. O artigo 3º da Lei nº. 8.212/1991 assim define sua finalidade: “A previdência social tem por fim assegurar a seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente” (TEIXEIRA, 2006 p. 55).

Percebe-se que apenas após 3 anos de constituição, o Estado democrático regulamentou parte do ferramental de políticas para a Previdência. E após 1991, as reformas na previdência foram freqüentes criando assim adesão e profundos atritos com o governo federal de qualquer mandato.

Em 24 de julho 1991 entra em vigor a lei nº 8.212, denominada Plano de Custeio e Organização da Seguridade Social, e a lei nº 8.213 como o Plano de Benefícios da Previdência Social (ARRIECHE, 2009, p. 55). Somente com a publicação das duas leis supracitadas é que restou regulamentada a matéria constitucional que trata da previdência. A partir das referidas legislações, não mais se encontravam distintos os dois regimes, urbano e rural, passando a se falar apenas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

O advento da Constituição de 1988 transformou não apenas o panorama da política brasileira como mudou também a concepção do Estado quanto a sua intervenção e participação tanto da sociedade quanto do aparato estatal. A Previdência Social que antes era contributiva, recolhendo os proventos em fundo de aposentadoria e pensões, já se torna universalizada, contemplando a todos os trabalhadores e qualquer indivíduo desde que se haja uma contribuição mensal a ser destinada em caso do mesmo necessitar, mas agora o que seria por mutualidade agora é um direito social de forma atender a condicionalidades previstas na carta magna de 1988.

A Constituição de 1988 foi a que reuniu as três atividade da seguridade social: saúde, previdência social e assistência social.

Segundo Sérgio Pinto Martins (2001, p. 296) é a previdência social segmento da seguridade social, composta por um conjunto de princípios, de regras e de instituições

destinados a estabelecer um sistema de proteção social, mediante contribuição, objetivando proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e a sua família, quando ocorrer as contingências previstas na lei.

O autor destaca ainda que a previdência social não é autônoma, sendo seus princípios praticamente os mesmos da seguridade social.

O caráter contributivo da previdência significa que quem não contribui não tem direito ao benefício proporcionado pelo regime geral. Os benefícios previdenciários buscam proteger duas partes: o segurado e os dependentes.

Após a Constituição de 1988, já nos primeiros anos de democracia plena (se é que podemos assim chamar a “democracia” em versão brasileira), era de colocar em prática tudo que se produziu dentro das articulações feitas para a promulgação da constituição cidadã.

A previdência social, tradicional mecanismo de proteção diante das adversidades da vida. A previdência social, no direito positivo brasileiro, é fixada como componente da seguridade social, haja vista a previsão do art. 194 da Constituição. Da mesma forma, é tradicionalmente apontada como direito humano de 2ª geração³, configurando garantia positiva típica do Estado Social. Ainda, é direito social fixado no art. 6º da Constituição brasileira, geograficamente localizado no Título Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

A fixação constitucional do tema é relevante, pois, não obstante os ideais propalados de liberdade, igualdade e fraternidade, a preponderância do primeiro no constitucionalismo moderno foi quase que absoluta, até pelo fato de a Revolução Francesa ter sido marcadamente burguesa. Por óbvio, pressões sociais determinaram uma mudança na concepção vigente, trazendo a necessidade da participação mais ativa do Estado, especialmente com o advento da sociedade industrial, na qual o salário passa a ser a principal (quando não exclusiva) fonte de subsistência do trabalhador e sua família. A previsão normativa é reflexo dessa evolução histórica.

A Previdência Social está fundamentada na Constituição Federal nos artigos 201 e 202, cuja finalidade é assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis para seu sustento, por alguma incapacidade, como idade avançada, salário-maternidade, desemprego

³ Sabe-se da conhecida a inadequação dessa subdivisão dos direitos fundamentais ou humanos em gerações ou dimensões não somente pela necessidade de convivência conjunta destes, mas, especialmente, pelo fato de os direitos de solidariedade partirem da premissa de um novo contrato social entre desiguais, visando à garantia de igual oportunidades para todos, enquanto os direitos clássicos relativos à liberdade formal são oriundos de um contrato social entre iguais. Ademais, no plano internacional, os mal chamados direitos de 2ª geração foram fixados em primeiro lugar, bastando lembrar a ação da OIT no sentido da implementação de direitos sociais desde 1919. (Nesse sentido, cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos*, p. 41; e QUINTANA, Fernando. *La ONU y la exégesis de los derechos humanos: una discusión teórica de la noción*, p. 263).

involuntário, reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente entre outros infortúnios.

Além da Constituição Federal, a Previdência Social está prevista na Lei nº 8.212/91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de custeio, e na Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios, e esta, está regulamentada pelo Decreto nº 3.048/99 – Regulamento da Previdência Social – RPS. Dispõe assim a Constituição Federal de 1988:

Art. 201. A Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei.

[...]

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de Previdência Social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantem o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

A Previdência Social é um seguro obrigatório para aqueles que auferem renda com filiação compulsória para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto no art. 201 ou facultativo sob o Regime Próprio de Previdência Privada (RPPS), previsto no art. 202, assim como poderá haver filiação facultativa no (RGPS) sendo aquele, com mais de 16 anos, que contribui para a Previdência Social, porém não possui renda própria. Exemplos: estudantes, donas de casa, desempregados. Visto que a pesquisa se direciona de maneira específica sobre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). As contribuições recolhidas dos segurados, aqueles que contribuem para a Previdência Social, pelo Regime Geral de Previdência Social são geridas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal, vinculado ao Ministério da Previdência Social, cuja finalidade é amparar seus beneficiários contra os chamados riscos sociais. Aqui somente terá direito quem contribui para o sistema.

Neste sentido,

A cobertura dos riscos sociais: doença, invalidez, morte idade avançada; protegendo a maternidade, especialmente à gestante (risco necessidade em decorrência da maternidade) e o trabalhador em situação de desemprego involuntário (risco desemprego); conferindo salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda, bem como a pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (BALERA, 2014, p. 26).

Percebe-se assim, que a Previdência Social tem características particulares, diferentes das outras áreas da Seguridade Social, aqui somente será assistido quem contribui com o sistema, diferentemente das áreas da saúde e assistência, nestes outros há acesso, independente de contribuição.

Os doutrinadores a denomina como cobertura, técnica, ramo, mas todos têm o mesmo propósito estender a proteção dos trabalhadores pelo seguro social. Assim, a Previdência Social é a técnica de proteção que visa propiciar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana pelos motivos da maternidade incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, por meio de contribuição compulsória da sociedade e de cada um dos participantes do seguro social.

Afirma ainda Castro (2014, p. 282) que a Previdência Social visa a proteção do indivíduo exercendo uma atividade laborativa remunerada, para protegê-lo em caso dos riscos decorrentes da perda ou redução, permanente ou temporária, das condições de obter seu próprio sustento.

Para Tsutiya as ações, Estado e sociedade, estão fundamentadas em duas diretrizes: a prevenção de riscos e a instituição de benefícios para garantir renda dos segurados e seus dependentes atingidos pelas contingências sociais.

Mesmo com a prática de ações preventivas não tem como afastar a ocorrência de sinistros, e, estes por sua vez, impedem o segurado de continuar trabalhando e, por conseguinte, deixa de auferir renda para seu sustento e de sua família colocando em xeque a manutenção de uma vida digna. Surge então, a necessidade de mantê-lo por meio de benefícios o período de inatividade e, para cada efeito maléfico da contingência social, há um benefício específico.

Segundo Ibrahim, o seguro social atua basicamente, em duas frentes, uma por meio de prestações de natureza pecuniária, e por meio de benefícios, estes podem ter natureza programada, como, por exemplo, aposentadoria por idade ou tempo de contribuição; ou não programada, como aposentadoria por invalidez, não há como prevê tal evento.

Dentre os benefícios concedidos no Regime Geral de Previdência Social, estão as aposentadorias por tempo de contribuição, por idade, invalidez, especial. Como mencionado acima, a Seguridade Social atua em três grandes áreas a da Saúde, da Assistência Social e da Previdência Social no qual no próximo tópico será abordado de maneira mais específica, as quais têm seus próprios princípios e objetivos.

A Saúde vem garantida pela Carta Magna como direito de todos e dever do estado, que deve ser garantida mediante ações que visem reduzir os riscos de doença e seus agravamentos. A Assistência Social por sua vez, tem como princípios informativos a gratuidade da prestação e basicamente a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como aos deficientes e a reintegração ao mercado de trabalho

daqueles que necessitarem. A Previdência Social, por sua vez, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Os princípios e diretrizes da Previdência Social são a universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição; valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo; cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente; preservação do valor real dos benefícios e previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional.

Note-se então que o conceito de previdência Social traz em si, ínsito, o caráter de contributividade, no sentido de que só aqueles que contribuírem terão acesso aos benefícios previdenciários.

A dimensão do sistema protetivo instituído pelo texto constitucional brasileiro de 1988 está bem estampado em seu artigo 194 ao estatuir que: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social” (BRASIL, 1988). Como está também insculpido na Carta Magna como direito fundamental do homem e constitui cláusula pétrea constitucional.

Do conceito exposto pode-se extrair que a Constituição de 1988 objetivou instituir um sistema protetivo no qual cabe ao Estado criar uma rede de proteção capaz de atender aos anseios e necessidades de todos na área social.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é o principal regime na ordem interna, o qual abrange obrigatoriamente todos os trabalhadores da iniciativa privada, isto é, os trabalhadores que possuem relação de emprego regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, pela Lei nº 5.889/73 e pela Lei nº 8.859/72. Além disso abrange também os trabalhadores autônomos, eventuais ou não, os empresários, titulares de firmas individuais ou sócios gestores e prestadores de serviços, trabalhadores avulsos, pequenos produtores rurais e pescadores artesanais trabalhando em regime de economia familiar entre outras categorias de trabalhadores, como garimpeiros, empregados de organismos internacionais, sacerdotes, etc. (CASTRO, 2004, p. 98-99)

Para todas essas categorias de trabalhadores existem diversas modalidades de benefícios, a saber: aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por

tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio doença, auxílio acidente, auxílio doença por acidente de trabalho, salário maternidade, pensão por morte, auxílio reclusão.

2.2.1 CARÁTER CONTRIBUTIVO DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Como tratado anteriormente, o regime previdenciário é contributivo e, portanto, somente tem cobertura previdenciária àqueles que contribuem. Estas contribuições decorrem das disposições estatuídas na lei de custeio da previdência social, Lei 8.212/91 regulamentada pelo Decreto 3.048/99 e normatizados pela Instrução Normativa RFB nº 971/2009.

O fato gerador da contribuição previdenciária irá depender de quem são os contribuintes envolvidos e, para cada um destes, teremos um fato gerador diferente, estabelecido no artigo 51 da citada Instrução Normativa nos seguintes termos:

Art. 51. Constitui fato gerador da obrigação previdenciária principal:

I - em relação ao segurado empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso e contribuinte individual, o exercício de atividade remunerada;

II - em relação ao empregador doméstico, a prestação de serviços pelo segurado empregado doméstico, a título oneroso;

III - em relação à empresa ou equiparado à empresa:

a) a prestação de serviços remunerados pelos segurados empregado, trabalhador avulso, contribuinte individual e cooperado intermediado por cooperativa de trabalho;

b) a comercialização da produção rural própria, se produtor rural pessoa jurídica, ou a comercialização da produção própria ou da produção própria e da adquirida de terceiros, se agroindústria, observado o disposto nos incisos II e III do art. 166;

c) a realização de espetáculo desportivo gerador de receita, no território nacional, se associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional;

d) o licenciamento de uso de marcas e símbolos, patrocínio, publicidade, propaganda e transmissão de espetáculos desportivos, a título oneroso, se associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional, inclusive para participar do concurso de prognóstico de que trata a Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006;

IV - em relação ao segurado especial e ao produtor rural pessoa física, a comercialização da sua produção rural, na forma do art. 166, observado o disposto no art. 167;

V - em relação à obra de construção civil de responsabilidade de pessoa física, a prestação de serviços remunerados por segurados que edificam a obra. (BRASIL, 2009).

As fontes de custeio traduzem estreita relação com os princípios constitucionais da seguridade social que estão dispostos no parágrafo único e seus incisos do artigo 194 da CRFB/88.

Como princípios nucleares afetos ao financiamento da seguridade social, apontam-se aqueles insculpidos no artigo 194, parágrafo único, incisos V e VI, da CRFB/88. São os princípios da “equidade na forma de participação no custeio” e da “diversidade da base de financiamento.” (BRASIL, 1988).

Acerca do princípio da equidade, Ibrahim (2012, p. 71) elucida que todos devem participar do custeio do sistema, de modo direto ou indireto, “[...] havendo a fixação da contribuição maior para aqueles que recebem maior remuneração, lucro ou receita”. Quando o objeto do custeio diz respeito ao seguro de acidente de trabalho e exposição a agentes nocivos, a contribuição será maior na medida em que os riscos ambientais aumentam “[...] a fixação deste princípio implicará uma variação de contribuição de acordo com o risco proporcionado para os segurados”. Arremata, mencionando que “[...] a equidade, no custeio, permite ao Legislador alterar a hipótese de incidência de contribuições das empresas em razão de diversos fatores, como a atividade econômica.”

Ainda em relação ao princípio da equidade a doutrina de Vianna (2010) diz que cada contribuinte deve participar na medida de suas possibilidades, ou seja, quem pode mais, contribui com mais e quem pode menos, contribui com menos. Na seguridade social jamais haverá equivalência absoluta entre o que se contribui e a proteção oferecida pelo sistema em razão de sua lógica ser justamente que um quantum da contribuição dos mais afortunados será redistribuído para os mais necessitados.

Quanto ao princípio da diversidade da base de financiamento o artigo 195 da CRFB/88 prevê que o financiamento da seguridade social cabe a toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos em que a lei estipular, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou seja:

A diversidade da base de financiamento traduz-se nas contribuições a cargo do empregador, da empresa, da entidade a ela equiparada, do trabalhador, dos demais segurados da previdência social, do administrador de concursos de prognósticos, do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar e de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (VIANNA, 2010, p. 18).

Vianna (2010) destaca ainda, o exercício da competência residual da União em matéria de seguridade social prevista no § 4º do artigo 195 da CFRB/88 que permite, mediante lei complementar, a instituição de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social.

3. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 287/2016 E SEUS REFLEXOS

O Governo Federal está tentando, mais uma vez, mudar as regras de aposentadoria e pensão para os trabalhadores da iniciativa privada e para os servidores públicos (estão excluídos da proposta de alteração apenas os policiais e bombeiros militares e os militares das Forças Armadas).

Com esse objetivo, apresentou ao Congresso Nacional, em 05/12/2016, a Proposta de Emenda Constitucional n. 287 – PEC 287/2016, que deverá ser aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para que possa passar a valer. O argumento utilizado é o de que a mudança é necessária para evitar que o sistema previdenciário “quebre”, alegando-se que existe déficit da Previdência – ou seja, que os valores gastos com aposentadorias e pensões seriam maiores que os valores arrecadados para cobrir essas despesas.

O texto da reforma da Previdência tramita no Congresso no formato de Proposta de Emenda à Constituição nº 287, enviada pelo governo ao Congresso Nacional no início de dezembro de 2016. Aprovada pelo plenário da Câmara, ela precisa ser enviada ao Senado. Lá, ela será analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e, depois, pelo Plenário, onde precisa ser aprovada em dois turnos.

As mudanças propostas para a Previdência, a seguir expostas, incidem sobre o Regime Geral de Previdência Social, que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos que não contam com regimes. Entre outras alterações, a PEC 287 propõe: extinguir a aposentadoria por tempo de contribuição; estabelecer idade única para aposentadoria, desvincular benefício de pensão por morte do salário mínimo. Por tanto, propõe ampla mudança na Constituição no sentido de minimizar o alcance e a importância da Previdência Pública.

A reforma da previdência por meio da PEC 287 visa alterar alguns artigos da Constituição Federal de 1988, atingindo diretamente os segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS – segurados do Instituto Nacional do Seguro Social), como também os segurados do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS – regime dos servidores públicos). Com ênfase nessas modificações nos benefícios previdenciários para os segurados do RGPS. Os artigos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição Federal são atingidos de forma direta pela PEC 287/2016.

A diante exposto os benefícios que serão alterados significativamente, no qual sua aplicabilidade só poderá ser exigida consoante disciplina a Constituição Federal, in verbis,

“Art 60, §2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros” (BRASIL, 1988).

3.1. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

A aposentadoria por tempo de contribuição é um benefício devido mensalmente para o segurado que preenche os requisitos do art. 201 § 7º da Constituição Federal, do arts. 52 a 56, da Lei nº 8.213/91 e arts. 53 a 63 do Decreto 3.048/99.

Segundo Ferreira (2010, p. 74) vale destacar que a aposentadoria por tempo de contribuição tinha como antiga denominação aposentadoria por tempo de serviço, sendo essa extinta pela EC nº 20/1998, que era devido para se aposentar de maneira proporcional, se homem, ter mínimo 30 anos de serviço e 53 anos de idade, se mulher, 25 anos de serviço e 48 anos de idade, ambos deveriam cumprir um pedágio de 40% sobre o tempo que faltava em 16 de dezembro de 1998 para completar.

A aposentadoria por tempo de contribuição será concedida conforme disciplina a Constituição Federal nos termos do “art. 201, §7º, I uma vez cumprida a carência exigida, será devida ao segurado que completar 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher”, sem exigência de uma idade mínima para aposentar-se, porém com incidência do fator previdenciário, que varia conforme a idade e o tempo de contribuição do segurado.

Não obstante pode-se optar pela exclusão do fator previdenciário segundo o Ministério de Previdência Social (2015) por meio da chamada Regra 85/95 Progressiva estabelecida pela Lei 13.183/2015, nos quais seus requisitos são: 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher e 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, além da soma da idade com o tempo de contribuição deverá cumprir o período de carência, que corresponde ao quantitativo mínimo de 180 meses de contribuição para obter o benefício integral.

Mas com o advento da PEC 287, pretende-se a alteração da Constituição Federal em seu art. 201, §7º estabelecendo a idade de 65 anos e 25 anos de contribuição, tanta para homem como para mulher para adquirir o direito à aposentadoria.

3.2. APOSENTADORIA ESPECIAL

Segundo Ribeiro (2004, p. 24), aposentadoria especial é um benefício que visa garantir ao segurado do Regime Geral de Previdência Social uma compensação pelo desgaste resultante do tempo de serviço prestado em condições prejudiciais à sua saúde.

A aposentadoria especial está prevista no art. 201 § 1º parte “b” da Constituição Federal art.57 e 58 da Lei nº 8.213/91, art. 64 a 70 do Decreto nº 3048/99 conforme preceitua a Previdência (2017) é devida ao segurado que tenha laborado exposto a agentes nocivos à saúde ou a integridade física, de forma contínua e ininterrupta, em níveis de exposição estabelecidos em legislação própria, sendo possível aposentar-se após cumprir 15, 20 ou 25 anos de contribuição conforme agente nocivo.

Na Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016 para a concessão da aposentadoria especial será necessário atingir a idade de 55 anos de idade e 20 anos de exposição à atividade nociva a saúde, excluindo as atividades de risco. Conforme exposto art. 201 da Proposta de Emenda a Constituição 287: “Art. 201,§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria **aos abrangidos pelo regime que trata este artigo**, ressalvados, nos termos definidos em lei complementar, os casos dos segurados” (ANFIP, 2017, grifo do autor).

In verbis, atual texto Constitucional: “Art. 201, § 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde **ou a integridade física** e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar” (ANFIP, 2017, grifo do autor).

Trata-se portanto de supressão à garantia de aposentadoria especial em atividades que prejudiquem a “integridade física”. Sendo assim, não basta ao segurado provar que está exposto a agentes nocivos a sua saúde, mas provar que em decorrência da exposição trouxe danos a sua saúde.

Em primeiro lugar, e sem dúvida o maior prejuízo, deixa de haver a garantia atual de que, cumpridos os requisitos para a aposentadoria especial, os proventos corresponderão a 100% da média das remunerações. Na nova sistemática, segundo aborta o dados da ANFIP o benefício corresponderá a 51% da média dos salários, acrescido de 1% por ano de contribuição. Para obter 100% da média dos salários percebidos no período de cálculo, o servidor deverá ter 49 anos de contribuição. Com 65 anos de idade, ele terá que ter tido contribuições ininterruptas desde 16 anos de idade, sem distinção entre homem e mulher.

Na prática, portanto, a aposentadoria especial deixará de existir, pois quem exercer atividades prejudiciais à saúde ou for portador de deficiência até poderá se aposentar com menor idade do que os demais, mas também ganhará muito menos, visto cair na regra geral de aposentação.

Em segundo lugar, passa a ser exigida idade mínima para a concessão da aposentadoria especial tanto para quem exerce atividades prejudiciais à saúde quanto para quem é portador de deficiência.

In verbis, PEC 287/2016 art. 201, “II – cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que e efetivamente prejudique a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação”.

3.3. PENSÃO POR MORTE

A pensão por morte é um benefício de prestação continuada para os dependentes do segurado, homem ou mulher, que falecer independente de estar aposentado e está previsto no art. 201, V da Constituição Federal e no art. 74 da Lei 8.213/91.

Benefício que em 2015 teve alterações por meio da Medida Provisória 664 na qual aprovada e convertida na Lei 13.135/2015, passou-se a exigir período de carência, ou seja, o pagamento de dezoito contribuições, caso não o tenha, ao(s) dependente(s) será concedido a pensão por curto prazo de quatro meses. Assim como a nova Lei engloba o casamento ou a união estável, deve ser de no mínimo dois anos da data do óbito do segurado, não sendo exigidos requisitos se o óbito do segurado decorrer de acidente.

Desde a MP 664/2015 havia previsão de redução da pensão por morte para 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento, acrescido de tantas cotas individuais de 10% do valor da mesma aposentadoria, quantos forem os dependentes do segurado, ate o limite de 5 cotas, perfazendo 100%. No entanto a redução não foi mantida quando a MP foi convertida em Lei.

Hoje a renda mensal do benefício é 100% do valor da aposentadoria que recebia ou que teria direito se fosse aposentado por invalidez. E de acordo com o art. 201 § 2º da Constituição Federal da Republica é vedado benefício ser inferior a um salário mínimo.

Com o advento da PEC nº 287 no qual preceitua em seu art. 201 § 16, I e II, pretende-se alterar o valor da pensão, no qual o valor será equivalente por cota familiar de

50%, acrescida de cotas individuais de 10% por dependente, as cotas individuais serão cessadas com a perda da qualidade de dependente, não retornando para outro beneficiário (Art.201 § 16, I da PEC 287). O limite máximo de 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela que faria jus se fosse aposentado por invalidez na data do óbito.

Lazzari (2003) diz que princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios é “princípio equivalente ao da intangibilidade do salário dos empregados e dos vencimentos dos servidores, significa que o benefício legalmente concedido [...]” e “[...] não pode ter seu valor nominal reduzido, não podendo ser objeto de desconto [...]”.

Pode-se dizer que é uma aplicação do princípio da suficiência ou efetividade na medida em que se determina que o valor dos benefícios não seja reduzido, esta vedação é quanto à redução nominal. Porém, apenas a proibição à redução do valor nominal dos benefícios não é garantia de que se evitará a sua irredutibilidade.

A partir dessa idéia, o legislador constituinte de 1988 previu que a irredutibilidade não é apenas nominal, mas sim real, conforme art. 201, § 4º da CF/88 e art. 58 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a [...] IV – salário família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; § 4º - Assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. Como bem disse o doutrinador, se o auxílio reclusão é um benefício legalmente concedido, não há como ter distinção de pagamento, já que se trata de uma filiação obrigatória, o pagamento do valor recebido pelo beneficiário não poderá ser reduzido e tão pouco limitado.

Por fim, a pensão por morte não mais poderá ser cumulada com outra pensão ou aposentadoria, seja do Regime Geral de Previdência Social, ou Regime Próprio de Previdência Social. (Art.201 § 16, II, e III da PEC 287).

3.4. LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Benefício da Prestação Continuada criada pela Lei nº 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social. A Constituição Federal já previa no art. 203, que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição a seguridade social.

A regulamentação das regras constitucionais está na Lei nº 8.742/93e no Decreto nº 6.214/07. Essa normas foram modificadas em 2011 pelas Leis nº 12.435 e 12.470 e pelo Decreto nº 7.617.

E será devida ao idoso acima de 65 anos de idade e ao deficiente, que tenham renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo por pessoa da família.

Com a PEC 287 prevê ao aumento da idade de 65 anos para 70 anos de idade e será definido pela lei o valor, requisito, manutenção, conceito de grupo familiar e ainda o grau de deficiência e o valor para a concessão do benefício. (art. 203, V, § 1º, I, II e III da referida PEC). E

3.5. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ

Benefício previdenciário com previsão no art. 201, I da Constituição Federal da Republica e o art. 42 da Lei nº 8.213/91. Como trata Fonseca (2012, p. 127) é um benefício devido ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio doença, for considerado incapaz de exercer suas atividades laborativas, e que não se encontra apto para reabilitação.

A PEC 287, alterou no nome desse benefício para benefício de incapacidade permanente, e o auxílio doença para benefício por incapacidade temporária.(Art. 201, I, da PEC 287).

Por último a indagação sobre a Reforma surge quando a Previdência é vista assim como Rivânia Moura⁴; fruto de uma intensa luta dos trabalhadores. Pois representa uma perspectiva de solidariedade intergeracional e de capacidade para o trabalho, já que aqueles inseridos no mercado contribuem diretamente para a proteção social dos que perderam temporária ou permanentemente a sua capacidade laborativa. Assim como a solidariedade do Estado no que diz respeito à contribuição e à garantia das aposentadorias e benefícios previdenciários. Para além da materialização do direito à sobrevivência dos trabalhadores, porém, a Previdência torna-se uma grande fonte de arrecadação administrada pelo Estado e, nesse sentido, os seus recursos se constituem como objeto de disputa.

3.6. APOSENTADORIA DOS SEGURADOS ESPECIAIS

O art. 195, §8º da Constituição Federal de 88 (CF/88) tratou de conceituar o segurado especial:

⁴ MANO, Maíra Kubík. **A Previdência é sustentável, mas os seus recursos estão em disputa**. 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/a-previdencia-e-sustentavel-mas-seus-recursos-estao-em-disputa>. Acesso em: 10 de nov. de 2017.

Art. 195 (...)

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (BRASIL,1988).

Conclui-se, no entanto que são considerados segurados especiais os trabalhadores que neste conceito se encontram, se vincularão, portanto, ao regime geral de previdência sob a forma de empregados ou contribuintes individuais.

Com a aprovação da PEC 287/2016, o texto constitucional se converterá em:

Art. 195 (...)

O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, **o extrativista**, o pescador artesanal e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão **de forma individual** para a seguridade social **com alíquota favorecida, incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição para o regime geral de previdência social, nos termos e prazos definidos em lei** (ANFIP, grifos do autor).

A PEC exige contribuições individuais para cada membro da família, com alíquota (a ser definida em lei) também individualizada, sem que se possa proceder ao recolhimento da contribuição previdenciária no ato da comercialização da produção, como permitido nos dias atuais (para um quadro comparativo, cf. a Nota Técnica nº 168 do DIEESE, intitulada “PEC 287: a minimização da Previdência Pública”).

Com a PEC a idade mínima passa a ser a mesma para todos. Se no sistema vigente a mulher trabalhadora rural pode se aposentar com 55 anos e o homem com 60, na disciplina da PEC 287 essa diferença desaparece. Mulheres e homens só poderão requerer aposentadoria após completar 65 anos. Foi substancialmente majorado, ainda, o tempo de contribuição. Se no sistema atual, como já observado, são exigidas 180 contribuições (ou seja, 15 anos de contribuição), no regime proposto pela PEC a situação se altera: o rural, para se aposentar, precisará comprovar 300 contribuições, o que equivale a 25 anos de contribuição, afirma procurador regional Cristiano Paixão⁵.

Como se sabe, a equidade é igualdade respeitando as diferenças; esse princípio é o desdobramento do princípio da capacidade contributiva. O objetivo deste princípio é implementar os princípios da igualdade, ou seja, tratar igualmente os iguais e desigualmente

⁵ Disponível em: <https://cartacapital/colunas/democracia-e-sociedade/a-reforma-da-exclusao-trabalhadores-rurais-e-pec-287-31032017>. Acesso em: 24 de jan. 2017

os desiguais na medida de sua desigualdade conforme art. 5º, caput, da CF/88, e o da capacidade contributiva de acordo com o artigo 145, parágrafo 1º, da CF/88. Assim, cada pessoa deve contribuir na medida de suas possibilidades, ou seja, quem tem maior capacidade econômica deve contribuir com mais.

Podem-se citar como exemplos de aplicação desse princípio os seguintes artigos: art. 20 da Lei N.º 8.212/91; art. 195, parágrafo 9º, da CRFB/88.

Art. 20. A contribuição do empregado, inclusive o doméstico, e a do trabalhador avulso é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o seu salário-de-contribuição mensal, de forma não cumulativa, observado o disposto no art. 28, de acordo com a seguinte tabela: (...)

Art. 195 - A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 9º - As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

4. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PREVIDENCIÁRIOS E O (FALSO) DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO

A previdência social é uma conquista Constitucional após vinte e um anos de regime autoritário no Brasil, a Magna Carta de 1988 veio a confirmar a retomada da democracia no país. A Constituição Federal reservou e ampliou os direitos sociais básicos dos indivíduos, se bem que muito do que está professado na Carta Maior está ainda longe de ser a realidade dos fatos. No entanto, mesmo com a incapacidade de se realizar na integralidade os desígnios da Lei Maior, por diversos motivos, esta serve, pelo menos, como um horizonte a ser seguido, um rumo que irá nortear as ações governamentais. E, nesta ótica, não somente a previdência social assume este caráter, mas também toda a matéria a qual a Constituição Cidadã se propõe a tratar. Portanto, segundo os Progressistas, seria um retrocesso em termos de amparo social, a realização de qualquer ação, seja por reformas, ou por qualquer outro instrumento, que venha a cercear direitos adquiridos dos cidadãos.

Admitir a previdência social como direito fundamental é uma necessidade. Muitos criticam o enquadramento, mas poucos conseguiriam viver em uma sociedade sem essa. O seguro social é meio necessário e eficaz de garantia da vida digna, firmando sua posição em todas as sociedades desenvolvidas. Indo além, pode-se dizer que a previdência social, na sua dimensão objetiva, seria uma garantia institucional, pois supera a solidão individualista da concepção clássica dos direitos fundamentais, nas palavras de Paulo Bonavides⁶, já que as diretrizes do aparelho previdenciário e sua própria existência são também resguardadas de alterações pelo Legislador Ordinário, em uma realidade mais abrangente e eficaz na valoração da pessoa humana.

Ademais, cumpre observar a previdência social desempenha sua função protetora em superioridade diante dos demais mecanismos protetivos, pois a cotização forçada aqui tem sistemática própria e estritamente vinculada ao equilíbrio financeiro e atuarial, atendendo ao desiderato da vida digna em respeito às limitações econômicas inerentes ao Estado Pós-Social.

Assim, não seria correto divisar a existência de um direito fundamental à aposentadoria por invalidez, ou um direito fundamental ao salário-maternidade. A jusfundamentalidade é da previdência social como garantia institucional. Isso é de extrema importância, pois a alteração do rol de prestações é possível, com redução ou mesmo exclusão

⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, p. 565-566.

de algumas, desde que o conjunto ainda atenda às necessidades sociais existentes, capaz de assegurar a vida digna. Somente com tais garantias é que a sociedade brasileira poderá estabelecer uma ativa isonomia e a liberdade real, na qual as pessoas possam, efetivamente, implementar seus projetos de vida⁷.

Como afirma Kubík⁸ que o discurso recorrente da necessidade de contenção dos gastos previdenciários não começa a ser abordado em 2016, mas sim, começa a ser deflagrado a partir da década de 1940, porém ganha mais força na década de 1980, por meio de os altos índices de desemprego, inflação e crise econômica.

No entanto, os argumentos de comprovação do déficit previdenciário então estavam circunscritos em envelhecimento populacional; descompasso entre arrecadação e despesas, entre trabalhadores ativos e inativos, principalmente, devido ao desemprego; aumento da expectativa de vida. Sobressai desse contexto o discurso da inviabilidade de manter a política previdenciária nos mesmos moldes e a necessidade de operar uma "reforma".

Estudos feitos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP mostram uma situação bem diferente. Eles revelam que o tal déficit não existe de verdade, mas decorre da forma de cálculo utilizada pelo Governo para contabilizar as receitas e despesas da Previdência.

Seguridade Social no Brasil é superavitária, afirma ANFIP⁹, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil reafirmou a sua posição de que o orçamento da Seguridade Social no Brasil é superavitário. Desconstruindo os diagnósticos mais pessimistas de déficit na previdência social.

A Previdência Social tem por principal função de reduzir a desigualdade social e de reduzir a pobreza no país, assim como ela tem dinamizado a economia e tem ajudado a fortalecer o mercado interno no qual tem sido essencial para dar reação a economia do país ao momento que o mundo passa por uma forte recessão.

Denise Gentil, afirma que o Brasil passou pela crise melhor que muitos países, pois criou um mercado interno muito poderoso e as políticas sociais são responsáveis por isso.

⁷ Cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, p. 185. No mesmo sentido, BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**, p. 21.

⁸ MANO, Maíra Kubík. **A Previdência é sustentável, mas os seus recursos estão em disputa**. 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/a-previdencia-e-sustentavel-mas-seus-recursos-estao-em-disputa>. Acesso em: 10 de nov. de 2017.

⁹ ANFIP. **Seguridade Social no Brasil é superavitária**. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/noticias/arquivos-noticias-2015/seguridade-social-no-brasil-e-superavitaria-afirma-anfip>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

Hoje os economistas não tem dúvida de qualquer aspecto ideológico de que o mercado interno foi extremamente fortalecido por mecanismo de correção do salário mínimo e do vínculo que esse salário mínimo tem ao servir de piso dos benefícios sociais.

E em relação a tendência de ter uma população mais velha não se ver como um problema que se coloque no centro do debate. O debate deveria está voltado a melhor maneira de maior inclusão de pessoas que ainda não estão protegidas. Neste instante temos que absolver a política social como um mecanismo que é extremamente dinâmico da economia que está balizando o nível de emprego, os patamares salariais o patamar de renda da economia é isso que a política social está fazendo.

Políticas inclusivas, hoje, são muito mais importantes do que se pensar por exemplos na redução de idade no futuro; uma das visões distorcidas que se tem o déficit é que o calculo não é feito da forma usualmente correta se coloca a contribuição de funcionários públicos e uma parcela do empregador (Estado) nisso resulta em déficit.

4.1. DO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

O artigo 195 da CRFB/88 estabelece que as fontes dos recursos para o financiamento da seguridade social “[...] será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]” (BRASIL, 1988), bem como das contribuições sociais dos trabalhadores, das empresas, das contribuições sobre a receita de concursos de prognósticos, sobre a importação de bens e serviços do exterior e daqueles que contribuem facultativamente para o recebimento de benefícios.

O financiamento de forma indireta decorre da obrigatoriedade dos entes relacionados no artigo 195 da CRFB/88 financiarem a seguridade social por meio de recursos orçamentários. Na forma direta, o custeio é com base de contribuições efetivadas por aqueles que obrigatoriamente devem contribuir ou aos que facultativamente contribuem com vistas à obtenção de benefícios.

Os recursos orçamentários destinados ao financiamento da seguridade social pelos entes citados devem obedecer aos procedimentos estatuídos no artigo 165, § 5º, inciso III da CRFB/88. Portanto, deve ser objeto de lei orçamentária anual que estabeleça o orçamento da seguridade social.

Quanto às contribuições sociais prevista no artigo 195 do texto constitucional, se destinam ao financiamento da seguridade social.

Dentre as fontes de financiamento da seguridade social instituídas pelo artigo 195 da CRFB/88 restou estabelecido que as contribuições previstas em seu inciso I, “a” e II são de destinação exclusiva para o pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Portanto, não lhes poderá ser dada destinação distinta, ainda que para o financiamento, manutenção ou extensão de outros benefícios da seguridade social, por expressa vedação constitucional.

Prevê o artigo 195, inciso I, “a” e inciso II da CRFB/88 que:

[...] a seguridade social será financiada [...] e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: 20 a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (BRASIL, 1988).

A vedação constitucional está consagrada no artigo 167, inciso XI da CRFB/88 ao impor vedação “a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas ao pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.” (BRASIL, 1988).

Na afirmação de Ibrahim (2012, p. 124), “todas as contribuições sociais tem sua arrecadação ligada à seguridade social, porém somente as previdenciárias são vinculadas a um único segmento da seguridade, que é a previdência social”.

4.2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PREVIDENCIÁRIOS

Um dos princípios básicos da Carta de 1988 é o de que a previdência solidária deve assegurar o sustento do trabalhador e de sua família quando ele não puder se manter, seja por doença, acidente, gravidez, prisão, morte ou velhice. Outra inovação foi a de tornar a Previdência Social um direito no âmbito da seguridade social junto com a saúde e a assistência, afirma o Ministério da Previdência Social¹⁰.

¹⁰ Disponível em: <https://mps.jusbrasil.com.br/noticias/2063032/87-anos-lei-eloy-chaves-e-a-base-da-previdencia-social-brasileira>. Acesso em: 20 de agos. 2017

Para quem se baseia nos princípios básicos da CF temos um sistema superavitário e isso não é apenas Denise Gentil que afirma, mas inúmeros fiscais da Receita Federal do Brasil já demonstram em trabalhos que o sistema é superavitário.

Este cálculo não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a previdência social, conforme estabelece a Constituição Federal no Artigo 195 e seus incisos, deixando de computar recursos significativos. Colocando na conta contribuições que pertencem a seguridade social da mesma forma que estabeleceu a Magna Carta a contribuição social sobre lucro líquido, a contribuição do financiamento da seguridade social (CONFINS), PIS/PASEP assim como a contribuição de concurso de prognóstico. Tem-se fonte tripartite de receita. A conta deve ser dada dessa forma porque não há nenhuma legislação no qual diga que a previdência tem uma única fonte de receita.

Os artigos 10 e 11 reforçam a condição tripartite de financiamento, conforme já preconizava a Constituição de 1988, do financiamento da seguridade social:

Art. 10. A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:

I - receitas da União;

II - receitas das contribuições sociais;

III - receitas de outras fontes.

Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:

a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;

b) as dos empregadores domésticos;

c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário de contribuição;

d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;

e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos. (Lei 8.212, de 24 de julho de 1991)

Assegura também a ANFIP que o recurso é arrecadado por meio de contribuição previdenciária, além de tributos de diversos órgãos, da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (CONFINS), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), entre outras fontes.

Reafirma a ANFIP que aporte de recursos para o RGPS ainda é feito com fontes próprias da Seguridade Social, orçamento que integra os gastos também com assistência social e saúde pública.

O governo usa esse recurso para outras ações sociais também visto que ele deve usar porque esse sistema de proteção social de financiamento a saúde, assistência e a

previdência social. É um conjunto de políticas sociais que estão amparadas e preciso que essas receitas cobrem todas as despesas do Regime Geral de Previdência Social toda área do SUS, bolsa família e as outras políticas sociais do governo e sobra recursos.

Diante do problema econômico abordado, se resolve com uma política macroeconômica, uma política que diminua o desemprego a patamares mínimos que inclua trabalhadores no mercado formal; que gere salários mais elevados, elevando uma massa de arrecadação maior, no qual que vai dinamizar a economia proporcionar taxas de lucros cada vez maiores, demonstrando que a previdência não é um gasto financiado apenas pelos trabalhadores, a massa de lucros e o faturamento também financia a previdência.

Mano¹¹ afirma que por trás do suposto déficit há uma falácia, que penaliza os contribuintes diretos e indiretos do regime de seguridade social. Com políticas sociais o país desenvolve. Sendo assim a aposentadoria não pode recair sobre o indivíduo, ela é uma responsabilidade de toda a sociedade, responsabilidade do Estado no qual os jovens protegem os velhos, os saudáveis protegem os doentes, os aptos protegem os inaptos, os validos protegem os inválidos é essa sociedade solidária.

Partindo da análise do Déficit Previdenciário, o sistema tem como fonte de financiamento outras receitas além das contribuições, por meio da folha de pagamentos, ao INSS, tendo em vista que a Seguridade Social, constitucionalmente, requer diversidade da base de financiamento (GENTIL, 2006, p. 4).

Gentil (2006) traz dimensão do equívoco, talvez propositalmente realizado no intuito de gerar alarme na população, desta forma justificando a realização de reformas.

A análise feita pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), porém, confirma que o déficit é artificial, é manipulado, e que o sistema é superavitário. O cálculo apresentado pelo governo mostra gastos maiores do que os recursos arrecadados pelo sistema previdenciário. Esse cálculo, porém, leva em consideração somente como receitas as contribuições dos trabalhadores, do empregador e os recursos próprios da previdência; e como despesas as aposentadorias e benefícios pagos aos segurados.

Existem preceitos constitucionais que vinculam determinadas contribuições exclusivamente ao financiamento da Seguridade Social, mas que na prática não é o que vem ocorrendo. Os recursos oriundos da CSLL e COFINS, onde parte significativa não entra nos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, perfazem juntos a segunda maior fonte de

¹¹ MANO, Maíra Kubík. **A Previdência é sustentável, mas os seus recursos estão em disputa.** 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/a-previdencia-e-sustentavel-mas-seus-recursos-estao-em-disputa>. Acesso em: 10 de nov. de 2017

financiamento do INSS, ficando atrás apenas das contribuições diretas. No Fluxo de Caixa Consolidado do INSS, estas contribuições, assim como outras desta natureza, são tratadas como “Transferências da União”, desta forma, segundo os Progressistas, descaracterizando os preceitos constitucionais e maquiando o suposto déficit previdenciário. Denise Lobato Gentil esclarece:

Foi também com a intenção de produzir superávit primário que a política tributária dos anos 90 buscou a ampliação da receita pública através, principalmente, do aumento de contribuições que são destinadas ao orçamento da seguridade social, por terem a peculiaridade de não serem partilhadas com Estados e Municípios. Mas, para que o aumento da carga tributária se tornasse conveniente aos propósitos do governo, o Executivo propôs a desvinculação das receitas da União (DRU), que foi estabelecida através de emenda ao texto constitucional, autorizando o governo a utilizar parcela significativa dos recursos arrecadados – 20% das receitas de contribuições – de forma livre de qualquer vinculação a despesas específicas. Com este mecanismo, receitas da seguridade social são legalmente deslocadas do seu orçamento próprio para o orçamento fiscal, mas apenas 20% delas não eram suficientes. Os indícios de que o governo tem desviado mais são fortes. Segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP), há pelo menos cinco anos, recursos são subtraídos da seguridade social para além dos 20% permitido legalmente através da DRU. (GENTIL, 2006 p. 10)

Nota-se, portanto, a intenção do Governo é se utilizar uma receita pública destinada a um serviço público essencial que, no que tange à Previdência Social é superavitária. Ou seja, a chamada Desvinculação das Receitas da União (DRU) meio legal, no qual o Governo se utilizou para realizar tais “desvios” dos recursos próprios da Seguridade Social para a produção de Superávits Primários, e conseqüentemente, pagamento dos juros da dívida pública.

Denise L. Gentil (2006) vai além, em suas argumentações e cita que a prática de alegar a falência da Previdência Social, como fazem os conservadores, nada mais é do que uma forma de retirar ao máximo do Estado a responsabilidade dos amparos sociais.

O discurso de falência da previdência pública e da necessidade de privatizá-la e/ou de tornar os seus custos menores para o orçamento público visa garantir a continuidade da destinação de parte significativa dos recursos orçamentários para pagamento de juros ao sistema financeiro (algo em torno de 7% do PIB, atualmente). Essa garantia precisa ser dada através de políticas governamentais efetivas que assegurem um superávit primário elevado. A execução da previdência pública tem sido útil aos interesses rentistas de desmonte do Estado, e que são os mesmos que defendem a política de juros altos. Cortes de programas do governo, o quase congelamento de gastos de custeio e a desvinculação de receitas orçamentárias (DRU) são variantes dos instrumentos através dos quais o governo tem atendido aos interesses que exigem menos verbas para gastos

sociais com saúde, assistência social, previdência, educação e mais verbas para o superávit primário. (GENTIL, 2006 p. 12)

Não devemos deixar de perceber que, quando o Governo utiliza um instrumento como a DRU para realizar “desvios” das receitas da Seguridade Social, para então utilizá-las em outros fins, ele deixa de alocá-los em Saúde e Assistência Social, que são serviços essenciais à população, principalmente aos mais pobres, e que atualmente se encontram em profunda precariedade.

Enfim, conforme nos mostra a autora, é possível supor que a situação financeira da Previdência Social, pelo menos até neste momento, não tem encontrado grandes problemas de sustentabilidade; dado que montantes significativos, que deveriam ser destinados à Seguridade Social, são utilizados para outros fins. No entanto, fica evidente a descaracterização de tais recursos que deveriam ser convertidos em maior amparo à população, contribuindo para a redução das desigualdades.

Senado (2015) trata a Desvinculação de Receitas da União (DRU), criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais.

Em 2016 o Senado aprova a PEC 31 que prorroga até 2023 a permissão para que a União utilize livremente parte de sua arrecadação - a Desvinculação de Receitas da União (DRU); ampliando seu percentual de 20% para 30% de todos os impostos e contribuições sociais federais. Sem a DRU, os recursos da seguridade apenas podem ir para previdência, assistência e saúde. Com a DRU, 30% destas receitas podem ir para outras finalidades, inclusive para pagamento da dívida. Portanto, a DRU prejudica a melhoria da saúde, previdência e assistência, possibilitando o manejo de recursos.

O propalado falso-déficit da Previdência é deduzido de um artifício contábil que distorce a verdadeira natureza da questão. O próprio governo, em alguns documentos, chega perto da verdade. Na “Carta de Brasília” – elaborada em 2003 por ministros de Estado do governo atual [1º mandato do Governo Lula] e por governadores dos 27 Estados da Federação e que trata dos pontos que foram objeto de acordo sobre a reforma tributária e da previdência –, fez-se um diagnóstico da situação previdenciária do País, considerada, como de praxe, “grave em seus sistemas diferenciados”. Esse documento, no entanto, admite que “... o regime Geral da Previdência Social administrado pelo INSS é auto-sustentável em mais de 80%, pelo fluxo contributivo [ou seja, pelas contribuições que incidem sobre a folha de pagamentos], e que a

parte urbana do sistema chega a 97% de auto-sustentação”. Para ser uma verdade completa seria necessário que os governantes admitissem haver outras fontes de recursos próprios da Previdência e, a partir daí, concluíssem pela existência de um sistema 100% auto-sustentável e, mais do que isso, superavitário. (GENTIL, 2006 p. 5)

O CNDH expediu a Recomendação n. 3, de 10 de março de 2017, apresentando ao Presidente da República a seguinte recomendação:

I - Ao Presidente da República Federativa do Brasil

“Que retire a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/2016, tendo em vista a falta de transparência dos dados integrais relativos à Seguridade Social, sem estudos econômicos, atuariais e demográficos completos, e o amplo e legítimo clamor da sociedade contra a proposta legislativa, percebido em manifestações, especialmente, nos atos protagonizados pelas mulheres de todo o Brasil, no último dia 08 de março (Dia Internacional da Mulher).”

O Ministério da Fazenda também não apresentou os necessários estudos atuariais que apuraram o suposto déficit atuarial, condição formal para a legitimidade material das radicais alterações aos Regimes Próprio e Geral, contidas na PEC 287/2016, descumprindo as exigências dos artigos 40 e 201 da Constituição Federal de 1988, e do artigo 1º da Lei 9.717, de 1998.

Depreende das manifestações ocorridas nos autos do Mandado de Segurança 34.635/DF, que tramita perante o Supremo Tribunal Federal - STF, o Poder Executivo reconheceu expressamente que não foram elaborados estudos técnicos que justifiquem a gravidade das medidas propostas na PEC 287/16.

Cumpre, por oportuno, transcrever trecho da petição apresentada pela União em resposta ao pleito formulado pelos autores daquele processo:

Não há dúvida, portanto, que a PEC 287/16 procura apequenar as políticas de seguridade social para supostamente adequá-las ao Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional n. 95/16, adotando-se um viés exclusivamente econômico e desprovido de preocupação com o caráter distributivo e redistributivo da Previdência Social e da Assistência Social.

Nosso entendimento é que direitos sociais previstos na Constituição Federal só podem ser restringidos caso haja uma justificativa suficientemente plausível e baseada em estudos econômicos e atuariais que demonstrem a insustentabilidade do sistema de Seguridade Social existente no Brasil, o que até o presente momento não foi apresentado pelo governo federal.

A própria existência da DRU – Desvinculação das Receitas da União, inclusão de gastos no Orçamento da Seguridade Social que não se adequam aos preceitos constitucionais, renúncias fiscais injustificáveis, ineficiência no combate à sonegação e pouca efetividade da cobrança da dívida ativa previdenciária recomendam uma maior cautela no encaminhamento das mudanças drásticas propostas. Portanto, a alegação de escassez orçamentária – com diversos questionamentos de entidades respeitadas tal como a ANFIP – não pode ser invocada como argumento suficientemente válido para o afastamento do imperativo da efetivação de direitos sociais fundamentais. Por essa razão, a regressividade em matéria de direitos sociais necessita da prévia participação da sociedade civil na formatação de alternativas, discussão do plano de custeio da Seguridade Social e estudos técnicos capazes de justificar eventual retrocesso. Nesse sentido, transcreve-se a lição de Rodrigo Garcia Schwarz:

“Por isso, num contexto de políticas alocativas, no qual o que está em jogo, na realidade, é decidir como e com que prioridade serão alocados os recursos que todos os direitos – e não só os direitos sociais – exigem para a sua efetivação, o poder político, ao invocar a reserva do possível, deve sempre demonstrar que está fazendo o máximo de força, em todos os campos (financeiro, pessoal, tecnológico etc.) até o máximo possível, e que está priorizando, na sua atuação, os grupos mais vulneráveis.

(...)

No entanto, existe uma diferença substancial entre a inexistência de recursos e a eleição de prioridades na distribuição de recursos. Se é no cumprimento da função orçamentária do Estado que as teorias dos custos dos direitos e o seu corolário da reserva do possível se apresentam mais evidente, o que ocorre é que o argumento da reserva do possível pode ser refutado a partir da perspectiva de que não há recursos inexistentes, mas que a realização de certos direitos sociais não se dá em virtude de questões econômicas como o pagamento de juros e ajudas ao capital especulativo, renúncias fiscais e subsídios destinados a beneficiar a atividade de certas empresas e/ou outras escolhas realizadas a partir dos interesses da elite. Existe, pois, a necessidade de diferenciar o que não é possível fazer, porque não existem meios suficientes com a observância das normas constitucionais que determinam a alocação de recursos a áreas sensíveis como a educação, a saúde e a seguridade social em geral, e o que não é possível fazer, porque os meios disponíveis foram alocados em outras prioridades. (Previdência Social? Coordenação de Jane Lucia Wilhelm Berwanger, Marco Aurelio Serau Jr. e Melissa Folmann – Porto Alegre: Magister 2016, p. 50)

Nosso entendimento, portanto, é que a sociedade possa, de fato, discutir quais são as suas prioridades para a alocação de recursos públicos antes de se suprimir direitos sociais que indubitavelmente gerarão mais pobreza e concentração de renda em nosso País.

Por último, afirma a presidente da ANFIP, Margarida Araújo:

“É preciso que todo cidadão e cidadã tenha certeza de que a Seguridade Social é viável e faz a diferença na vida das pessoas. Todavia, é incompreendida diante de um mercado privado avassalador ou até mesmo do

governo que, sabendo que o orçamento é viável, tira dela muitos recursos que garantem o presente e futuro de milhões de brasileiros”. (ANFIP, 2015)

Por último percebe-se que longe de ser a única saída, a reforma da Previdência é uma narrativa ideológica e que tem um fim bastante específico: direcionar recursos para o mercado de capitais.

5. CONCLUSÃO

O debate previdenciário, quando limitado a questões puramente econômicas, acaba deixando de lado o aspecto fundamental da previdência social, que é a sua função protetora, capaz de garantir a vida digna dos trabalhadores e seus dependentes. A fixação de prestações previdenciárias, em razão das necessidades sociais, permite aos beneficiários efetiva atuação no regime democrático, sendo ainda mecanismo concreto para a garantia da liberdade real.

A justificativa do governo para apresentar a proposta se baseia em uma concepção de que a previdência social brasileira se tornou insustentável financeiramente, apresentando reiterados déficits orçamentários, e que seriam necessárias medidas para garantir sua “sustentabilidade por meio de aperfeiçoamento de suas regras” Atribui como principal causa desta crise de financiamento as mudanças demográficas em curso na população brasileira.

A análise de um sistema protetivo qualquer deve ser feita de acordo com o aspecto histórico que propiciou sua criação e, também, tendo em conta as alterações sempre feitas de modo extremamente lento, em razão da grande estima desses sistemas perante os cidadãos. Daí serem inadequadas e simplórias as meras análises de gastos do sistema diante do PIB, já que isso leva em consideração as origens históricas dos diferentes regimes. Não obstante, são frequentes as análises da questão previdenciária sobre quesitos eminentemente financeiros, em especial a proporção do gasto previdenciário diante do produto interno bruto do país, como se a questão econômica fosse a única envolvida.

Países de tradição antiga no seguro social, como o Brasil, encontram, como era de se esperar, grande dificuldade em migrar para um sistema capitalizado e individual de previdência, especialmente em razão do encargo de gerações passadas, sendo por isso impossível aplicar as teorias tão conhecidas do Banco Mundial. Ademais tal migração não condiz com benefícios cujo evento determinante seja imprevisível, como doenças e acidentes, os quais demandam um grau de solidariedade maior do sistema.

Em experiência internacional, nota-se que reformas que são bem sucedidas em contenção de gastos não se originam de cópias de modelos adotados alhures, mas, sim, de acordo com as possibilidades políticas existentes, de acordo com as possibilidades políticas existentes, de acordo com o consenso formado. Esse consenso pode ser alcançado por meio de uma comissão de reforma, como é feito nos EUA, Alemanha, Suécia e etc – permitindo um debate não meramente político mas técnico da reforma. Aquela é uma das questões na qual

são usualmente mal abordadas nos debates pátrios sobre a previdência social, pois qual formação previdenciária duradoura carece de um consenso formado democraticamente, de modo a legitimá-lo.

No atual debate sobre a Previdência, a percepção de Furtado permanece viva. As classes dominantes jamais aceitaram os avanços de 1988, mesmo quando se trata apenas de garantir direitos sociais básicos para a construção de uma sociedade democrática e justa. Desde então, tentam "comprovar" sua inviabilidade financeira e propõem reformas para fazer retroceder conquistas muitas das quais já efetivadas.

Avanços realizados por meio da Constituição Federal de 1988, e, amparados nesta, comprovam que o sistema de financiamento da Seguridade Social, até os dias de hoje, se mostrou suficiente. Em suma, a Previdência Social, pode ser uma grande ferramenta econômica no combate às maiores mazelas do povo brasileiro, entre estas, a miséria e a desigualdade social.

Ao privilegiar apenas o elemento contábil/atuarial, o Governo Federal, autor da PEC 287, deixa transparecer sua concepção de Estado de Direito, que passa a ser visto apenas como instrumento de governo e que confere uma dimensão abrangente às leis do mercado e à livre iniciativa. Ao assim proceder, o Executivo – que, repita-se, exerce o poder de modo ilegítimo – ignora mais de um século de história de lutas por reconhecimento e inclusão. Desconsidera as particularidades e as fragilidades das condições de trabalho dos camponeses. E finge desconhecer que constituições são, antes de tudo, artefatos construídos na Modernidade com uma finalidade civilizatória.

6. REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito Previdenciário**. 5 ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

ARRIECHE, Douglas Echevengua. **Direito do previdenciário**. 2009. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/imagens_sistemas/arquivos/36420_previdenciario01.pdf. Acesso em: 05 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 12 de set. 2017.
BRASIL.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Brasília, 24 de julho de 1991.

_____. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Brasília, 24 de julho de 1991.

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito Previdenciário**. 10. ed. São Paulo: Método, 2014.

BERWANGER, J.L.W., SERAU, M. A., FOLMANN, M., coord. **Previdência Social?** Porto Alegre : Magister 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

CARVALHO, Roberto de. **Considerações sobre a Recomendação n. 3 do Conselho Nacional de Direitos Humanos e o posicionamento do Ministério da Fazenda**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5059, 8 maio 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/57370>. Acesso em: 14 jun. 2017.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Manual de direito previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista**. 8. ed. ver. São Paulo: Cortez, 2000.

FERREIRA, Ruy Barbosa Marinho. **Manual de Prática Previdenciária**. 3. ed. São Paulo: Jurídica, 2010.

FONSECA, Ariel Guimarães. **Direito Previdenciário, Médico do Trabalho e o Perito Médico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Independente, 2012.

FRAGNANI, Eduardo; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Falácias sobre o "déficit" da Previdência.** Artigo veiculado originalmente no Jornal Folha de São Paulo de 02/08/2007. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/12876828/Debate-Giambiagi-vs-Fagnani-Sobre-a-Previdencia>. Acesso em: 02 de out. 2017.

FRAGNANI, Eduardo; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Previdência e Opinião Pública.** Artigo veiculado originalmente no Jornal Folha de São Paulo de 14/08/2007. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/12876828/Debate-Giambiagi-vs-Fagnani-Sobre-a-Previdencia>. Acesso em: 02 de out. 2017.

GENTIL, D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira** – Análise financeira do período 1990–2005. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, set. 2006.

GIAMBIAGI, Fábio. **Previdência: Fatos x Palavras (FSP 08/08/07).** Artigo veiculado originalmente no Jornal Folha de São Paulo de 08/08/2007. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/12876828/Debate-Giambiagi-vs-Fagnani-Sobre-a-Previdencia>. Acesso em: 06 de out. 2017.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma Interpretação histórico-metodológica.** 13. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário.** 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de Direito Previdenciário.** 11. ed. Bahia: Juspodivm, 2014.

LODI, Ricardo. **PEC 287: reforma ou implosão da Previdência Social.** Rio de Janeiro: Revista Carta Capital. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/03/09/pec-287-reforma-ou-implosao-da-previdencia-social/>. Acesso em: 11 de ago. 2017.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Dano Moral no Direito Previdenciário.** 5. ed. São Paulo: LTR, 2013.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Análise das Mudanças na PEC 287/2016 – Reforma da Previdência.** Brasília, maio, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVÓIA, José Roberto. **A Reforma da Previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/03.pdf>. Acesso em: 05 de fev. 2017.

RIBEIRO, Maria Helena Carreira Alvim. **Aposentadoria Especial – Regime Geral da Previdência Social.** 3. ed. São Paulo: Jurua, 2004.

SOUZA, Marcos Sergio de. **Financiamento Indireto da Seguridade Social**. Disponível em: http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1383. Acesso em: 27 de dez. 2016.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: Uma questão de debate**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TEIXEIRA, Andrea de Paula. Política de Previdência Social in REZENDE, Ilma.; CAVALCANTI, Ludmila Fontenele. **Serviço Social e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1992.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.