

Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
PROTEÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL – 2ª EDIÇÃO**

**A JUDICIALIZAÇÃO DA DESAPOSENTAÇÃO: UM EFEITO DA REFORMA
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.**

Pedrina Viana Gomes

Orientador: Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador

**BRASÍLIA - DF
2013**

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PEDRINA VIANA GOMES

A JUDICIALIZAÇÃO DA DESAPOSENTAÇÃO: UM EFEITO DA REFORMA DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL

BRASILIA – DF

2013

PEDRINA VIANA GOMES

A JUDICIALIZAÇÃO DA DESAPOSENTAÇÃO: UM EFEITO DA REFORMA DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL.

Trabalho de Conclusão de Curso de
Especialização em Gestão de Políticas Públicas
de Proteção e Desenvolvimento Social – 2ª
Edição, da Escola Nacional de Administração
Pública como requisito para a obtenção de título
de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador.

BRASILIA – DF

2013

BANCA EXAMINADORA

Orientador
Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador

Examinador
Prof. Me. Flávio Cireno Fernandes

RESUMO

Este trabalho examina o contexto atual da discussão a respeito da desaposentação sob o aspecto da judicialização. Considera que a desaposentação – ato de se desfazer da aposentadoria atual por uma mais vantajosa - é um direito do aposentado que retorna ao mercado de trabalho e permanece contribuído para o Regime Geral de Previdência Social. Tais contribuições, de acordo com as diretrizes atuais do Instituto Nacional do Seguro Social, não garantem o direito aos demais benefícios da Previdência Social (exceto reabilitação profissional e auxílio acidente). Portanto, o aposentado apesar de continuar contribuindo, pela via administrativa do INSS, não possui o direito de utilizar as novas contribuições para recalcular o valor atual da sua aposentadoria. Dessa maneira, estão recorrendo ao Poder Judiciária a fim obter o direito a desaposentação, sob o aspecto da Previdência enquanto política de proteção social e desaposentação como direito social previsto na Constituição Federal de 1988. O presente trabalho está estruturado a partir da contextualização da desaposentação como consequência da Reforma da Previdência Social nos anos de 1990, que provocou mudanças significativas nos benefícios de aposentadorias por tempo de contribuição e idade. Tais mudanças têm provocado nos últimos 10 anos a judicialização da desaposentação, este fenômeno representa uns dos efeitos das Reformas dos anos de 1990, o qual se caracteriza pela desreponsabilização do Executivo e do Legislativo na garantia desaposentação enquanto direito social, o atendimento individualizado e desigual, a descaracterização da desaposentação como problema coletivo e o esvaziamento da participação popular em outros espaços democráticos.

Palavras – chaves: Previdência Social, Desaposentação, Proteção Social, Aposentadoria e Judicialização.

LISTA DE SIGLAS

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

ATP - Aposentadoria por Tempo de Contribuição.

BPC - Benefício de Prestação Continuada.

CAPs - Caixas de Aposentadorias e Pensões.

CEME - Central de Medicamentos.

CF - Constituição Federal.

CLT - Consolidações das Leis trabalhistas

CNJ - Conselho Nacional de Justiça.

CONFINS - Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social

DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social.

DRU - Desvinculação de Recursos da União.

EC - Emenda Constitucional

FEF - Fundo Estabilização Fiscal

FGTS - Fundo de Garantia por tempo de Serviço.

FMI Fundo Monetário Internacional

FSE Fundo Social de Emergência

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.

IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social.

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social.

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social.

LBA - Legião Brasileira de Assistência.

LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social.

PBC - Período Básico de Cálculo

PIB - Produto Interno Bruto

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

RE - Recurso Extraordinário.

RGPS - Regime Geral de Previdência Social.

RMV - Renda Mensal Vitalícia.

RPP - Regime de Previdência Privada.

RPPS - Regime Próprio de Previdência Social.

SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

STF - Supremo Tribunal Federal.

STJ - Supremo Tribunal de Justiça.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Tabela progressiva dos meses de contribuição exigidos para concessão da aposentadoria.....	47
TABELA 2 - Idade média de concessão e quantidade de ATC concedidas por sexo - 1993-2012.....	50
TABELA 3 - Proporção das pessoas de 60, 65 e 70 anos ou mais de idade, aposentadas e ocupadas na semana de referência, por sexo, segundo as Grandes Regiões – 2009.	54
TABELA 4 - Número médias mensal de contribuintes pessoas físicas, por sexo, segundo os grupos de idade - 2010/2012.....	56
TABELA 5 - Quantidade de contribuintes pessoas físicas e valor das remunerações, por sexo, segundo os grupos de idade - 2010/2012.	58
TABELA 6 - Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social, 2010 a 2012.	63

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 1 - PREVIDÊNCIA SOCIAL POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASILEIRA.....	13
1.2 - Sistema de Proteção Social Brasileiro: Origens e Concepções.....	20
1.3 - Previdência Social: Política de Seguridade Social.....	26
CAPÍTULO 2 - A CONFIGURAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL APÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.	30
CAPÍTULO 3 – A INFLUÊNCIA DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990 NA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MUDAR NO ÍNDICE)	36
3.1 – A Reforma da Previdência e a Criação do Fator Previdenciário.	39
3.2 – A Configuração das Aposentadorias por Idade e Tempo de Contribuição após a Reforma da Previdência.....	46
3.2.1- Aposentadoria por Idade.....	46
TABELA 1 - Tabela progressiva dos meses de contribuição exigidos para concessão da aposentadoria.....	47
3.2.2 - Aposentadoria por Tempo de Contribuição.....	48
TABELA 2 - Idade média de concessão e quantidade de ATC concedidas por sexo - 1993-2012.....	50
CAPÍTULO 4 - A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À DESAPOSENTAÇÃO	52
4.1- A origem e definição de Desaposentação.....	52
TABELA 3 - Proporção das pessoas de 60, 65 e 70 anos ou mais de idade, aposentadas e ocupadas na semana de referência, por sexo, segundo as Grandes Regiões – 2009.	54
TABELA 4 - Número médias mensal de contribuintes pessoas físicas, por sexo, segundo os grupos de idade - 2010/2012.....	56
TABELA 5 - Quantidade de contribuintes pessoas físicas e valor das remunerações, por sexo, segundo os grupos de idade - 2010/2012.	58
4.2 - O direito á Desaposentação via Poder Judiciário.....	60
TABELA 6 - Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social, 2010 a 2012.	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	71

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo o estudo sobre judicialização da desaposentação. Explica o tema como resultado histórico da Reforma do Estado nos anos de 1990, principalmente, a reforma da previdência social, que empreendeu alterações significativas nas políticas de proteção social.

No Brasil as Reformas foram mecanismos utilizados, assim como em outros países, para superar os efeitos da crise global de reestruturação capitalista dos anos 1970, acompanhada pela mundialização do capital e redução da atuação do Estado. Para superar a crise os Estados capitalistas implementaram políticas de cunho neoliberal, nos anos 1980. Porém, o Brasil só incorporou as medidas neoliberais a partir dos anos 1990.

As medidas para solucionar a crise não ocorreram no sentido de melhor atender as demandas advindas da desigualdade social, pelo contrário, passou a reduzir o gasto público e, conseqüentemente, o alcance do sistema de proteção social.

A Reforma do Estado no Brasil seguiu as recomendações dos organismos internacionais e objetivava privatizar a economia nacional, realizar uma reforma do Estado centrada no corte das despesas com funcionalismo público, restringir os direitos sociais, inclusive os previdenciários, abrandar a crise fiscal do Estado, esta também como uma das conseqüências da crise mundial e gerar uma poupança para alavancar o crescimento econômico, principalmente, nos estados federados e nos municípios. (SANTOS, 2010).

A previdência social foi uma das prioridades da reforma do Estado, sob o argumento da existência de um elevado déficit, o qual era explicado a partir da configuração dos critérios de elegibilidade para concessão dos benefícios, principalmente, da aposentadoria por tempo serviço e as questões relativas à administração das despesas.

Portanto, a atual configuração da previdência social brasileira é resultado de um processo histórico de escolhas socioeconômicas e políticas vivenciadas pelo país. Com destaque para os anos 1990, que são marcados por reformas que alteraram as conquistas instituídas na Constituição de 1988.

A CF de 1988 foi um marco no que se refere às políticas sociais. Incluiu a

previdência social, juntamente, com a saúde e a assistência social no sistema de Seguridade Social, o que ampliou a sua caracterização e função de política de proteção social.

No entanto, nos anos subsequentes, sofreu uma série de alterações em sua legislação, com o objetivo de equalizar a arrecadação e despesas com os benefícios concedidos. Para alcançar essa finalidade, em 1998, a previdência social sofreu a sua primeira grande reforma por meio da Emenda Constitucional nº 20, após a sua inclusão na Seguridade Social e, em 1999, foi criado o fator previdenciário.

Essas reformas modificaram negativamente o cálculo do valor inicial da aposentadoria e reajustes diferenciados entre o piso previdenciário (no valor de um salário mínimo) e os benefícios acima do piso, implicando, em alguns casos, em perda do valor real da aposentadoria.

O fator previdenciário é a nova modalidade de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição e idade, neste é opcional a utilização. Com o fator o segurado receberá um benefício calculado de acordo com a estimativa do montante de contribuições realizadas, capitalizadas conforme taxa pré-determinada que varia em razão do tempo de contribuição e da idade do segurado, a expectativa de vida e duração do benefício. Esse cálculo passou a diminuir de forma significativa o valor das aposentadorias, o que tem levado o segurado se aposentar e permanecer no mercado de trabalho, com a finalidade de complementar a renda.

O direito à aposentadoria era considerado como substitutivo da renda, uma vez que o trabalhador, quando da concessão desse benefício, era automaticamente afastado de seu trabalho. Atualmente, verifica-se que grande parte da população mantém vínculo empregatício após o deferimento da aposentadoria e, dessa forma, os valores recebidos são considerados como um complemento da renda.

Nesse panorama, surge a desaposentação que é o ato do aposentado se desfazer da aposentadoria, objetivando o aproveitamento do tempo de contribuição, do período que permaneceu no mercado de trabalho, após ter se aposentado, para o cálculo de uma nova aposentadoria. Ou seja, é a possibilidade que o segurado que continuou trabalhando e contribuindo à previdência social de renunciar a aposentadoria que recebe e, agregando o período de contribuição obrigatória que fez quando na condição de segurado ao período de contribuição que usou para a primeira aposentadoria, obter uma nova e mais vantajosa. (MARTINEZ, 2011).

Porém, a desaposentação não é deferida administrativamente pelo INSS, este

alega com base no art. 181-B do Decreto nº 3.048/99 a irreversibilidade e a irrenunciabilidade da aposentadoria. No entanto, o judiciário tem admitido a renúncia da aposentadoria para fins do recálculo de uma nova, pois entende que o referido artigo possui natureza meramente regulamentadora, não podendo modificar, criar ou extinguir direito, pois o mesmo não tem força de lei, sendo uma norma subsidiária não pode restringir o direito dos segurados. (inciso II do art. 5º, BRASIL, 1988; MARTINEZ, 2011).

A CF estabelece nos artigos 7º, inciso XXIV, 213º e 202º, o direito à aposentadoria aos trabalhadores. Ademais, esta se encontra regulamentada nas Leis 8.212/91 e 8.213/91. Assim, há de se observar que tal benefício previdenciário se constitui em direito social dos trabalhadores constando no rol dos direitos assegurados constitucionalmente. Portanto, a desaposentação se caracteriza sob o mesmo aspecto da aposentadoria.

A partir dessas argumentações os aposentados têm solicitado via Judiciário o direito a desaposentação, o que tem provocado a judicialização desse benefício.

A judicialização tem sido recorrente em outras políticas públicas e tem trazido ao Poder Judiciária a responsabilidade para concessão da desaposentação, alterando a dinâmica da relação entre os Poderes. O que tem demonstrado a desreponsabilização do Executivo e do Legislativo em relação às políticas sociais e no caso deste estudo do direito social a desaposentação.

Porém, a judicialização da desaposentação descaracteriza a identificação da questão enquanto problema coletivo, que tem como efeito o esvaziamento da participação social em outros espaços. Também, promove o atendimento individual, das demandas populares, as quais são coletivas, resultantes das mudanças ocorridas no Estado, ao invés de fortalecer a perspectiva de garantia dos direitos sociais.

O estudo a respeito da judicialização da desaposentação é relevante diante das possíveis mudanças que podem ser empreendidas na legislação da Previdência Social brasileira. Provocadas pela demanda desse direito seja pela via judicial ou pela organização e mobilização social dos trabalhadores aposentados.

Existe, atualmente, um quantitativo considerável de aposentados que permanecem no mercado formal de trabalho após a concessão da aposentadoria e podem requerer a desaposentação. Esse fato deve despertar no Legislativo e no Executivo a necessidade de uma regulamentação para tal direito, no rol de benefício da previdência social.

O interesse pelo tema surgiu devido ao fato da pesquisadora ser servidora do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e lidar cotidianamente com os aposentados que retornam a atividade laboral formal e demandam por via judicial a desaposentação. Atualmente, existem 24 mil ações judiciais requerendo a desaposentação, de acordo com levantamento da Procuradoria do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que resultariam em 70 mil ações, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por conta dos recursos.

O retorno do aposentado ao mercado de trabalho deve ser avaliado como uma consequência histórica, social e econômica empreendidas pelas Reformas. Envolve questões referentes à perda no valor real da renda dos aposentados, a previdência social, enquanto política de proteção social, longevidade, fatores políticos, econômicos e fiscais.

Portanto, este trabalho procura investigar se a Reforma da Previdência nos anos 1990 é o principal desencadeante da judicialização da desaposentação. Considera que tal reforma faz parte de um projeto com base na doutrina neoliberal, de desresponsabilização do Estado na garantia e ampliação da proteção social, inclusive de previdência que passou após a reforma a privilegiar mais a questão do equilíbrio fiscal a proteção do trabalhador. Ou seja, houve um distanciamento da previdência, enquanto, política do sistema de proteção social.

A previdência social após a Reforma nos anos 1990 foi gradativamente esvaziando o seu objetivo que é a substituição da renda do trabalhador (segurado), quando este não possuir condições para o trabalho. Dessa forma a aposentadoria (por contribuição e idade), deve proporcionar ao trabalhador a substituição de sua renda, o que não tem acontecido, em virtude, principalmente, da utilização do fator previdenciário que reduz o valor do benefício inicial da aposentadoria. A renda do aposentado tem sido inferior a que era obtida quando do exercício da atividade laboral, o que incentiva a retornar ao mercado de trabalho.

O objeto de estudo está centrado nas aposentadorias por idade e contribuição, as quais foram que mais sofreram alterações com o advento das Reformas. O objetivo geral do trabalho consiste em investigar a legitimidade das mudanças provocadas, pela Reforma da previdência, em detrimento da garantia da desaposentação, enquanto direito social.

Já os objetivos específicos são: a) conceituar a previdência social e a desaposentação como direito social; b) caracterizar o fenômeno da judicialização; c) apontar o não reconhecimento da desaposentação como uma consequência das

Reformas dos anos de 1990.

Este trabalho trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, uma vez que se traduz em uma tentativa de se aproximar e problematizar o tema da judicialização da desaposentação.

Segundo Deslandes (et al., 2010, p.21), a pesquisa qualitativa “trabalha com universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social. Nesse sentido, a pesquisa qualitativa visa à investigação dos fenômenos e processos sociais configuradores da realidade social, historicamente determinada.

A partir do paradigma da pesquisa qualitativa e, ainda, da perspectiva crítica e dialética da realidade social, o tema da judicialização da desaposentação deve ser entendido como resultado de um processo histórico, mais precisamente, a partir da Reforma da Previdência nos anos de 1990, que se efetiva sob os fundamentos e princípios da ideologia neoliberal, e a crença do déficit da previdência social, o qual era considerado com um dos motivos da crise fiscal do Estado.

Porém, ao logo do processo de construção do trabalho, empregou-se também dados quantitativos pontuais, publicados em outros estudos e bases de dados da previdência social, para enfatizar o tema pesquisado no conjunto da produção já existentes. De acordo com Gil (2010) o conjunto de elementos quantitativos e qualitativos não se opõe. Ao contrário se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente.

Os dados quantitativos foram utilizados para demonstrar numericamente as alterações na configuração, acesso e do gasto público com os benefícios e beneficiárias da política de previdência social após a Reforma. Alguns dados apresentados foram extraídos dos estatísticos do Ministério da Previdência Social e compreendem aos anos de 2009 a 2012, pois os dados referente à 2013 não foram publicados.

O procedimento técnico utilizado nessa pesquisa foi à revisão bibliográfica. Conforme Gil (2010, p.50) a principal vantagem dessa técnica “reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”.

A revisão bibliografia abrange todas as publicações já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação

orais: rádio, gravações em fita magnéticas e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas (DESLANDES et al., 2010; GIL, 2010).

Dessa forma, os referidos autores concluem que a pesquisa de cunho bibliográfico não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob um novo enfoque ou abordagem, chegando a novas conclusões.

De acordo com Gil (2010), ao se realizar uma pesquisa bibliográfica, deve-se seguir uma ordem lógica de passos que contribuem para a organização racional e para manter a perspectiva global o estudo.

Para elaboração deste trabalho a revisão bibliográfica foi elaborada a partir dos seguintes passos, os quais deram origem aos capítulos:

1- A primeira parte da revisão bibliográfica foi sobre a origem da política de previdência no Brasil, o que possibilitou a elaboração do panorama histórico da previdência. Elencando a sua origem, categorias, características e principais mudanças até a Constituição Federal de 1988. Partindo das primeiras legislações e a sua inclusão no sistema de proteção social brasileiro. A revisão bibliográfica sob essa perspectiva permitiu traçar a ação do Estado na oferta e regulação da previdência social. Esse aspecto foi de sua importância para contextualizar a judicialização da desaposentação.

2- A segunda parte da revisão bibliográfica foi centrada nas legislações a respeito da previdência social instituídas após a Constituição Federal de 1998. O objetivo foi apresentar a configuração atual da política de previdência.

3- O terceiro eixo da revisão foi sob as bibliografias referentes Reforma do Estado e da Previdência nos anos de 1990. Foi contextualizado a partir da conjuntura política, social e econômica da época. Elencando os principais efeitos, dessas reformas, na política de previdência social. A revisão bibliográfica permitiu apresentar de forma sucinta os principais motivos das reformas e os seus impactos no acesso ao direito à aposentadoria.

4- O quarto eixo da revisão bibliográfica foi sobre a categorização da desaposentação e da judicialização. Foi utilizada bibliografia a respeito das reformas, pois esses temas são explicados, neste trabalho, como resultado das reformas empreendidas na década de 1990. Por meio da revisão bibliográfica realizada foi

possível afirmar que a judicialização da desaposentação coloca em evidência descaracterização a previdência enquanto política do sistema de proteção social e desresponsabiliza o Legislativo e o Executivo na garantia e expansão dos direitos sociais.

CAPÍTULO 1 - PREVIDÊNCIA SOCIAL POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASILEIRA

1.1- Panorama histórico da Previdência Social no Brasil.

No decorrer da história, a política de previdência passou por diversas alterações legislativas que em muitas delas significaram conquistas dos trabalhadores, como a sua forma de organização estabelecida na Constituição Federal de 1988, juntamente com as políticas de assistência social e saúde formando o sistema de seguridade social.

De acordo com Simões (2008), o surgimento da Previdência Social no Brasil pode ser considerado a partir de 1888, nos primeiros anos da República, com a criação de caixa de socorro para os trabalhadores das estradas de ferro. No entanto, foi a Lei Elói Chaves, de 1923, que marcou o início da Previdência Social, propriamente dita, com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para empregados das empresas ferroviárias. Estabeleceu as bases do sistema previdenciário brasileiro que adotou a lógica do seguro e a proteção ao trabalho. “As CAPs possuíam financiamento bipartite por capitalização e autonomia nos processos de decisão”. (BOSCHETTI, 2006, p. 16).

De acordo com Boschetti (2006), em 1930, existiam 47 CAPs, beneficiando 8.009 aposentados e 7013 pensionistas. As CAPs não eram homogêneas, havia diferenças em relação aos tipos, quantidade e valores dos benefícios. Porém, no que se referem às características organizacionais eram comuns, reconhecidas como organismos privados, a filiação era por empresa e não havia participação do Estado no Financiamento.

O financiamento era responsabilidade das duas partes, sendo que as contribuições baseavam-se na folha de salários (cada trabalhador contribuía com 3% do salário), na renda bruta das empresas (1% do total anual) e em um imposto anual de 1,5% sobre os serviços prestados pelas empresas (por exemplo, cada empresa de estrada de ferro deveria contribuir com 1,5% do seu faturamento sobre a venda dos bilhetes). As empresas recolhiam o montante resultante dessas três fontes e depositavam-no em uma conta aberta em nome da Caixa, sem nenhuma interveniência do Estado. (BOSCHETTI, 2006, p. 17)

A atuação do Estado na gestão era de conferir a obrigatoriedade da instituição das Caixas, controle externo e arbitragem no caso de conflitos. A concessão dos

benefícios decorria das decisões autônomas tomadas pelos membros de cada Caixa, este era composto por representantes dos empregadores e trabalhadores eleitos a cada três anos. O presidente de cada Caixa era escolhido entre os representantes dos empregadores. (BOSCHETTI, 2006)

No Governo de Vargas o financiamento da previdência social passou a contar com contribuições mensais dos trabalhadores, das empresas e do Estado. (BOSCHETTI, 2006).

Nos anos 1930 “intensificou-se, no Brasil, uma intervenção mais efetiva e sistemática do Estado na regulação das relações de trabalho e na área social”. (BOSCHETTI, 2008, p.10) Estado passou a criar, regulamentar e controlar os modelos de seguros existentes, que até então eram geridos pelo trabalhares e empregadores.

Posteriormente, os CAPs foram sendo progressivamente transformadas em instituto público organizados por categoria profissional, e não mais por empresas, criando assim, a partir da década de 1930, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), de natureza pública, sendo a filiação definida de acordo com a categoria profissional, independente da empresa (BOSCHETTI, 2008; SIMÕES, 2008).

A mudança para IAPs significou a materialização das transformações sociais e econômicas vivenciadas pelo Brasil na época, o que impactou na forma de gestão e financiamento da previdência. Segundo Boschetti (2006) era o período de transição do regime agrícola de exportação para um regime industrial de produção para consumo interno.

O capital industrial conduzia a dinâmica de acumulação sem, contudo, criar as condições de sua própria reprodução, ou seja, sem produzir bens de capital. Paralelamente, acontecia a expansão da classe operária, a intensificação dos movimentos sociais e a emergência das relações de trabalho assalariadas que obrigava o Estado a construir resposta à questão social¹ emergente, que se expressava sob a forma de uma classe trabalhadora mal remunerada, submetida a condições de exploração e ao pauperismo de massa. (BOSCHETTI, 2006).

Do ponto de vista político a opção governamental foi a de proteger, em primeiro lugar, as condições de trabalho, e não os trabalhadores, pois a expansão dos IAPs previa a cobertura das categorias profissionais reconhecidas legalmente pelo Estado e

¹ Yamamoto (2009, p. 27) define questão social como “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.”

consideradas necessárias ao desenvolvimento produtivo da época. Somente as categorias urbanas cujas profissões tinham sido regulamentadas pelo Estado tinham direito à previdência. Os trabalhadores rurais, autônomos, sazonais, os que se situavam no mercado informal e os desempregados não tinham direito a nenhum tipo de proteção social. (BOSCHETTI, 2006)

A organização dos IAPs permitiu ao governo acumular fundos de capitalização e centralizar a gestão, o que fragmentou a participação dos trabalhadores e empregadores, que passou a ser de caráter consultivo e de fiscalização. (BOSCHETTI, 2006).

A partir de 1938, os IAPs passaram para responsabilidade de instâncias administrativas, geridas por funcionários indicados pelo presidente da república. Alguns eram subordinados ao Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio (os IAPs dos marítimos, dos bancários e dos industriários), e outros eram considerados estabelecimentos públicos submetidos ao controle do Estado (os IAPs dos funcionários públicos civis do Estado e os dos comerciários). (BOSCHETTI, 2006).

Os IAPs adotaram um sistema de financiamento com a participação do Estado. Conforme Boschetti (2006), a participação do Estado foi por meio do orçamento fiscal. Essa contribuição representava 1/3 do orçamento dos Institutos e Caixas e tinha por base dois tipos de impostos: os impostos sobre serviços e produtos, pagos pelas empresas correspondentes às CAPs e IAPs, e um imposto de 2% sobre das importações, o qual subsidiava as taxas da previdência.

Boschetti aponta três tendências observadas a partir de uma maior intervenção do Estado, são elas (2006, p. 26):

(...) elevação e estabelecimento de índices variados de contribuição entre os trabalhadores, mudança no modo de cálculo da contribuição dos empregadores e passagem do sistema de financiamento bipartite (trabalhadores e empregadores) para tripartite (trabalhadores, empregadores e Estado). A contribuição dos trabalhadores, que era de 3% do salário, passou a ser variável em cada Caixa, pois era definida com base nas despesas e receitas do ano precedente. O percentual ficava entre 3% e 8%, e cada Caixa o definia em função de sua situação econômica. Os decretos de criação dos IAPs (a partir de 1933) acabaram incorporando essa orientação e as contribuições permaneceram diferenciadas segundo o IAP.

Quanto à tendência de mudança no modo de cálculo das contribuições dos empregadores, a legislação de 1931 manteve como base de financiamento seu faturamento bruto anual, o que aumentou o percentual de 1% para 1,5%. Mas a introdução de um “inocente” dispositivo acabou provocando alteração no modo de cálculo das contribuições empresariais. A legislação afirmou que estas não

poderiam ser inferiores à contribuição dos trabalhadores, mas “esqueceu” de estabelecer que poderiam ser superiores.

Boschetti (2006) explica que com o passar do tempo o financiamento tripartite tornou-se, na prática, a justificativa para causas do déficit da previdência, na época. O Estado contribuía com valores inferiores aos montantes estabelecidos pela lei que, recolhidos diretamente pelo Ministério do Trabalho, não eram repartidos entre as instituições previdenciárias.

A esse respeito, Faleiros (2002) também evidencia que o Governo Vargas utilizou das reservas existentes para financiar os gastos da “Revolução de 30” e que, posteriormente, os institutos serviram de mecanismo de cooptação política e distribuição de cargos para sustentação do poder.

As políticas previdenciárias só foram ampliadas a partir do II pós-guerra como meio de prover proteção social, inscrevendo-se na pauta dos direitos sociais. Havia dois modelos de proteção social: o modelo alemão bismarkiano², que introduziu o seguro social (direito aos benefícios mediante a contribuição prévia, com a lei de acidentes de trabalho, o reconhecimento de sindicato, o seguro doença, acidente ou invalidez, entre outras ações; e o modelo beveridgiano³ que surgiu na Inglaterra, contemplava uma conotação de seguridade social mais abrangente que o bismarkiano, pois oferecia serviços sociais gratuitos como: saúde, habitação, educação, emprego, assistência aos idosos, crianças e adolescentes. Já o Brasil, adotou um modelo de proteção social misto (bismarkiano e beveridgiano) e têm como marco regulatório a Constituição Federal de 1988. (BOSCHETTI, 2006; MOTA, 2006; PEREIRA).

Em 1960, com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), os benefícios foram uniformizados e garantidos aos trabalhadores, independentemente da categoria profissional, não uniformizou os de benefícios e universalização de acesso. O Financiamento tornou-se a ser bipartite, o Estado passou a assumir as despesas apenas relacionadas com a gestão e o pagamento dos salários dos funcionários dos IAPs. (BOSCHETTI, 2006; SIMÕES, 2008).

A forma de filiação dos segurados por categoria profissional vigorou até a unificação do sistema e uniformização dos benefícios, através do Decreto nº 72, de 22/11/1966, este modificou alguns dispositivos da Lei Orgânica relativa aos benefícios e

² Modelo previdência alemão, instituídos entre os anos de 1883 e 1888, pelo chanceler Otton Von Bismack.

³ Modelo de política social da Inglaterra, criado por William Henry Beveridge, em 1945 e que serviço de base para o Welfare State

ao custeio. Instituiu o fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS), universalizou a previdência social como política pública, reunindo os Institutos de Aposentadorias e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que passou a englobar quase todos os trabalhadores urbanos inseridos no setor privado, sendo que os trabalhadores rurais, os empregados domésticos e os trabalhadores autônomos continuaram excluídos do sistema.

A partir de 1966, a Previdência deixou de adotar o regime de capitalização coletiva passando a ser de repartição simples. A natureza pública adotada pela previdência social resultou na ampliação do atendimento aos trabalhadores rurais, com a instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural) e a partir de 1972 com a inclusão dos domésticos e autônomos. (MATIJASCIC, 2002; SIMÕES, 2008)

Em 1974 foi criada a Renda Mensal Vitalícia (RMV), um benefício que ampliou a previdência no que se refere à proteção social. Era uma renda concedida à pessoa com mais de 70 anos e as pessoas com deficiência. Segundo Boschetti (2006) possuía como critérios de exigibilidade a comprovação de baixa renda e, no caso do idoso, 12 meses de contribuição com a previdência social ou comprovação de atividade durante, no mínimo, cinco anos, mesmo sem contribuição. A RMV e FUNRURAL foram os primeiros programas sociais de renda mínima e de combate à pobreza e à exclusão social.

Em 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), o qual era integrado por várias instituições com serviços destinados à previdência social, assistência e saúde. Cada instituição pertencente ao SINPAS possuía uma função: o INPS que era responsável pelos benefícios implementados sob a lógica do seguro social; o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, criado em 1966) era responsável pela assistência médica da população segurada da previdência social; o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, criado em 1977) era responsável pela administração financeira e patrimonial da previdência e assistência social, a DATAPREV (empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, criada em 1977) era a empresa responsável pelo processamento de dados que garantia a informatização do SINPAS, a LBA (Legião Brasileira de Assistência, criada em 1942) geria a política de assistência social, a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, criada em 1964) geria as políticas de bem-estar de crianças e adolescentes; e a CEME (Central de

Medicamentos, em 1977) era a central de medicamentos, responsável pela distribuição gratuita de medicamentos a baixos custos. (MATIJASCIC, 2002).

Apesar de integradas em um mesmo sistema os órgãos atuavam de forma autônoma, era reduzido o nível de integração entre as burocracias e as políticas implementadas. Boschetti (2006) explica que o SINPAS substituiu a concepção original de proteção social dividida por categorias profissionais por uma organização funcional. Os benefícios (aposentadorias, pensões e auxílios) continuaram sendo operacionalizados pela ótica do seguro.

No entanto, mesmo com a expansão das políticas sociais, ainda que com critérios de acesso restrito, como uma tática de adquirir legitimidade política e social, o governo militar abriu espaço para os sistemas privados de saúde, educação e previdência. Essa característica instituiu um sistema dual para o acesso às políticas sociais brasileiras: o acesso privado para as pessoas que podiam pagar por um sistema de proteção, e o acesso caracterizado por critérios extremamente seletivos, exclusivistas e focalizados para quem não podia contribuir. (BOSCHETTI, 2006).

No que se refere à aposentadoria, objeto de estudo deste trabalho, a Lei nº 5.890/1973, no art. 8º estabelecia que aposentadoria por velhice deveria ser concedida ao segurado que, após haver realizado 60 (sessenta) contribuições mensais, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, quando do sexo masculino, e 60 (sessenta) anos de idade, quando do feminino.

Já a aposentadoria por tempo de serviço estava prevista no art. 10, o qual estabelecia que a mesma deveria ser concedida aos trinta anos de serviço. Até importância correspondente a 10 (dez) vezes o maior salário mínimo vigente no país, em valor igual a 80% (oitenta por cento) do salário de benefício, ao segurado do sexo masculino e 100% (cem por cento) do salário de benefício, ao segurado do sexo feminino. A referida lei também previa que o segurado do sexo masculino que continuasse em atividade após 30 (trinta) anos de serviço, o valor da aposentadoria seria acrescido de 4% (quatro por cento) do salário de benefício para cada novo ano completo de atividade abrangida pela previdência social, até o máximo de 100% (cem por cento) desse salário aos 35 (trinta e cinco) anos de serviço.

Para o deferimento da aposentadoria por tempo de serviço, conforme a lei nº 5.890/73, o tempo de atividade deveria ser comprovado na forma disposta em regulamento e previa que todo segurado que, com direito ao gozo da aposentadoria, optar pelo prosseguimento no emprego ou na atividade faria jus a um abono mensal.

De acordo com Faleiros (2002), no período de 1979 a 1985, houve uma busca por reformas, no que se refere à previdência, com foco na arrecadação, diminuição do déficit público, seja para equilibrar os gastos, seja para pagamento dos juros. Em contrapartida, em decorrência do contexto social e político da época (período ditatorial) houve ampliação dos benefícios para idosos com o objetivo de universalização da Previdência no setor urbano e a modernização do atendimento.

O autor ainda explica que uma das medidas utilizadas pelo o governo brasileiro, no início de 1980 foi a anistia a empresas com atraso com o pagamento à Previdência Social para alavancar a arrecadação. As alíquotas de contribuição passam a 10% para as empresas; de 8,75% a 10% para os segurados; e os aposentados passam a contribuir com 3 a 5%, sendo isentos em 1984 pela Lei 7.485.

A evidência da discussão a respeito do déficit da previdência teve início em 1983/1984. Segundo Faleiros (2002), se tornou um dos principais problemas da renegociação do Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI), pois o objetivo era de cortar gastos. Os programas sociais representavam 46% dos dispêndios da União, em 1977, e despencaram para pouco mais de 20% em 1982. O discurso a respeito do déficit cortes de benefícios, controle de internações e aumento das arrecadações através de contribuições sociais. A partir desse momento histórico tornou-se prática, no que se refere à política de previdência social, reduzir benefícios e aumentar a arrecadação.

Simões (2010) também explica que o arrocho da previdência social, ao longo da história, resultou em impactos negativos na vida do trabalhador, pois os benefícios passaram a ter seu valor calculado diretamente pela média dos salários de contribuição, o que excluía os aumentos salariais que tivessem superado os índices de reajustes monetários oficiais. Um exemplo da redução da cobertura do benefício foi às condicionalidades para a concessão da aposentadoria por invalidez e por tempo de serviço. Lei Orgânica da Previdência Social de 1960 restringiu o direito à aposentadoria a casos de incapacidade total e com uma carência mínima de 60 contribuições mensal. A prova testemunhal do tempo de serviço tornou-se praticamente ineficaz.

1.2 - Sistema de Proteção Social Brasileiro: Origens e Concepções

Apesar do surgimento das políticas sociais não apresentar uma data precisa, sua gênese está relacionada com a efervescência dos movimentos da social democracia e do desenvolvimento dos Estados Nacionais no final do século XIX, onde começou a ganhar evidência, aliada aos dois fatores principais: a Revolução Industrial e as mobilizações sociais pela conquista de direitos individuais, civis e políticos. (BEHRING e BOSCHETTI, 2010).

De acordo com Behring e Boschetti (2010, p.51)

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

Portanto, a proteção social, nasce, enquanto direito social, por meio da relação entre capital e trabalho, a partir da organização da classe trabalhadora, atingida pelos problemas sociais advindos das desigualdades sociais produzidas ao longo do processo da industrialização e da conseqüente acumulação capitalista. A classe trabalhadora se organiza e as desigualdades vividas por ela são colocadas como discussão na arena política, para que possam combatidas pela ação do Estado, mediante políticas sociais.

As políticas de proteção social surgem relacionadas à constatação de que a vulnerabilidade e a insegurança social vinham se ampliando à medida que se expandiam as relações de trabalho assalariado. Nesse período houve a ampliação dos riscos das famílias de trabalhadores caírem na miséria em decorrência da impossibilidade de obter um salário no mercado de trabalho. (JACCOUD, 2009).

A proteção social foi organizada no primeiro momento, nos países ocidentais, que instituiu não apenas benefícios e serviços públicos, mas os associou a um sistema de obrigações jurídicas e de cotizações obrigatórias, que acabaram por dar origem a novos direitos na esfera pública, os direitos sociais. (JACCOUD, 2009)

A principal expressão das referidas políticas durante finais do século XIX e início do século XX são os seguros saúde, desemprego e acidente de trabalho. No entanto, no pós-II Guerra Mundial com a adoção da forma de produção keynesiano-fordista pelo capitalismo ocorrem mudanças na concepção e estruturação das políticas

sociais. Nesse sentido, o fordismo representa mais que uma mudança técnica na estrutura da produção, significa um novo tipo de regulação das relações sociais em condições políticas determinadas. (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

A política Keynesiana defendia a intervenção estatal com vistas a reativar a produção. Possuía dois pilares fundamentais: o de pleno emprego e o de maior igualdade social, que poderia ser gerado por duas vias a partir da ação estatal, que seria a de gerar emprego dos fatores de produção de serviços públicos, além da produção privada, aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

A política keynesiana provocou mudanças nas condições de vida dos trabalhadores fora das fábricas, com acessos ao consumo e ao lazer, os quais não existiam no período anterior, bem como uma sensação de estabilidade no emprego, em contexto de pleno emprego keynesiano, diluindo a radicalidade das lutas e levando a crer na possibilidade de combinar acumulação e certos níveis de desigualdade.

No Brasil o surgimento das políticas sociais não acompanhou o mesmo tempo histórico dos países da Europa e dos Estados Unidos. Conforme Behring e Boschetti (2008), essa diferença de surgimento foi devido aos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, das correlações e composições de força no âmbito do Estado.

Entretanto, assim como nos países da Europa, no Brasil, os direitos sociais se organizaram pela via do seguro social, um sistema de cotizações de caráter obrigatório garantido pelo Estado, que abre acesso a uma renda nos casos em que o risco de doença, invalidez, velhice e desemprego impeçam o trabalhador de suprir, pela via do trabalho, a sua subsistência. A instituição do seguro social permitiu minimizar a situação de insegurança e vulnerabilidade que marcava a situação de trabalhador assalariado. (JACCOUD, 2009).

Os sistemas de proteção social iniciam com ações voltadas para as questões sociais derivadas da relação do trabalho, porque tem origem na produção capitalista a partir da década de 1930 e, em especial, no pós-II Guerra Mundial que proporcionaram elementos para a intervenção do Estado nas situações de vulnerabilidade e insegurança social.

Esses elementos situaram a intervenção do Estado, no primeiro momento para responder coercitivamente as lutas dos trabalhadores, os quais reivindicavam ação do Estado no trato com as questões sociais, buscando preservar a propriedade privada.

Posteriormente, atua para preservação e controle da força de trabalho ocupada e excedente, constituindo-se como uma função básica à manutenção da ordem. Nesse contexto, o Estado regulava a disponibilidade da força de trabalho em função das necessidades do capital. (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

A intervenção do Estado instituiu mecanismos que possibilitaram a garantia de renda quando da impossibilidade de acessá-la pela via trabalho e, posteriormente, garantindo uma oferta de serviços e benefícios associados a certo patamar de bem estar. Esvaziando o debate em torno da responsabilidade de cada indivíduo em garantir sua sobrevivência quando da perda sua capacidade de trabalho. O primeiro direito de proteção alcançado pelo trabalhador foi o do acidente de trabalho, ainda no início do século XX, quando a ocorrência do acidente deixou de ser vista, entendida e respondida como uma falha individual e pessoal do trabalhador, para tornar-se uma responsabilidade do patrão. (JACCOUD, 2009; SPOSATI, 2009).

Nesse contexto as lutas dos trabalhadores organizados se fortalecem e os partidos políticos de massa surgem, o que proporcionou pressão política que limitou o capitalismo, forçando o Estado a atender questões de cunho político e social.

Portanto, a intervenção do Estado nas demandas sociais é resultado da atuação da classe trabalhadora. No entanto, se por um lado, a ação do Estado proporcionava a legitimidade política por meio de processos democráticos, incluindo políticas de trabalho e previdência social; por outro sua intervenção tem por objetivo preservar as condições de reprodução do capital. (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

No século XX surge a seguridade social que diferencia a concepção de seguro social e a proteção aos riscos estendida a toda a população e em sua organização institucional. Norteadas pelo princípio da solidariedade com o indivíduo nas situações de dificuldades de prover o seu sustento, ou de provê-lo adequadamente. (JACCOUD, 2009).

De acordo com Castro (2009) as transformações da economia e do Estado brasileiro, durante as décadas de 1960 e 1970, acarretaram mudanças no que diz respeito ao processo de formação do sistema de proteção social brasileiro. Nesse período ocorreu a reestruturação das políticas sociais, com a expansão do sistema em busca de uma abrangência nacional e, por outro lado, a montagem de um aparelho estatal centralizado.

O sistema de proteção social no Brasil foi ampliado com a Constituição Federal de 1988, que instituiu a Seguridade Social, com a incorporação de influências tanto do

modelo bismarckiano, quanto do modelo beveridgeano. Passou a integrar as políticas de saúde, assistência e previdência social. Dessa forma, a CF de 1988 alargou o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com a adoção de novos elementos no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios.

A previdência social, saúde e assistência social passaram a ser legalmente reconhecidas como política de proteção social, direito do cidadão e responsabilidade do Estado. É uma ferramenta utilizada pelo Estado para a maximização o bem estar social. As várias formas e possibilidades de implementação dessa ação levam a diferente classificação quanto ao padrão de atuação governamental em questões de interesse social. Portanto, são iniciativas públicas com o objetivo de realizar fora da esfera privada do acesso a bens, serviços e renda. Podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população. (CASTRO, 2009; JACCOUD, 2009)

Mota (2006, p.34) considera que “as políticas de proteção social, nas quais se incluem a saúde, a previdência e a assistência social são consideradas produto histórico das lutas do trabalho, na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado e pelo patronato”. A constituição de um sistema de proteção social e as políticas sociais que o compõem são frutos de cada momento histórico.

Jaccoud (2009) define a proteção social como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais.

Sposati (2009) explica que proteção social supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição ou sua alteração. Possui caráter preservacionista que supõe apoio, socorro e amparo. É nesse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais. Implica superar a concepção de que se atua nas situações só depois que ocorre uma desproteção.

A partir da CF de 1988 as políticas sociais (saúde, previdência e assistência social) passaram por uma inflexão, superando o antigo padrão de proteção social, com novas concepções de direito e justiça social; novos parâmetros e critérios para a alocação de recursos sociais públicos e o reforço do poder regulatório do Estado no

âmbito da proteção social.

A elaboração Constituição Federal de 1988 teve ampla participação popular que correu tanto de forma direta como indireta: por meio da participação em debates, representações organizadas da sociedade civil, bem como, por meio da elaboração de pré-projetos que deveriam ter 30.000 assinaturas para ser validado (BOSCHETTI, 2006). Faleiros (2002) afirma que a participação da sociedade se explica em decorrência da preocupação com a política salarial, e o governo com a governabilidade diante da inflação.

Durante a Assembleia Constituinte o empresariado buscou deter o avanço das políticas sociais e, ao mesmo tempo, conter o aumento salarial diante da inflação. Os hospitais privados defendiam o aumento de diárias, em oposição ao movimento sanitário pela universalização da saúde. A Associação Nacional da Previdência Privada defendia que a Previdência Social não podia procurar conceder padrões acima dos mínimos necessários à sobrevivência das pessoas que contribuem. (FALEIROS, 2002).

As entidades sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) defendiam uma previdência pública como dever do Estado, reivindicava o reajuste mensal, inclusive para as aposentadorias e pensões, com salário integral, participação dos trabalhadores na gestão da Previdência e a aposentadoria dos trabalhadores rurais. (FALEIROS, 2002)

Faleiros (2002) explica que os empresários, propuseram que as questões de seguridade fossem financiadas pelo salário ou por uma taxa sobre o faturamento, mas o Centrão (Frente dos partidos do centro-direita) defendeu a incidência sobre a folha de salários e sugeriu a aposentadoria por contribuição e com idade mínima. As propostas do Centrão foram derrotadas e implementou-se o conceito de seguridade social.

O governo, por sua vez, atendeu, em parte, as pressões para reajuste de benefícios de acordo com o do pessoal da ativa, aboliu as contribuições dos aposentados (Lei 7.48/86), reajustou os benefícios pelo salário mínimo (Portaria 3.960/87), além de pagar os aposentados anistiados e reajustar os benefícios de acordo com o processo inflacionário.

A expansão das políticas sociais, com a CF de 1998, tanto de caráter privado e de caráter público, não constituiu um projeto universal de cidadania. O sistema de proteção social brasileiro permaneceu desarticulado e fragmentado. Embora, ele tenha expandido significativamente o acesso às políticas sociais, não possuíam o status de

direito social que propicia acesso a todos os cidadãos (BOSCHETTI, 2006). Apesar da elaboração da Constituição ter sido com ampla participação social não foi possível garantir o princípio da universalidade, no que se refere as políticas sociais, pois a previdência continuou com a ótica do seguro social.

As políticas de assistência social, saúde e previdência social não foram eleitas aleatoriamente para compor a seguridade social, mas sim porque por meio delas, é possível garantir a estabilidade da própria sociedade. Essa escolha expressa três áreas de necessidades sociais, consideradas básicas para estabilidade da sociedade. Simões (2008, p. 101) define que: “na saúde, a ação de prevenção, proteção e recuperação; na previdência social, a perda ou redução de renda; na assistência social, a seleção, prevenção e eliminação dos riscos e vulnerabilidades sociais”.

A proteção social garantida pela previdência social tem caráter predominantemente contributivo e visa garantir renda para as situações de risco que retirem ou privem o indivíduo da participação na vida economicamente ativa, por situações diversas como a invalidez, velhice ou tempo de trabalho. A assistência social é proteção social não contributiva e acessível a quem dela necessita. Sua responsabilidade é de garantir uma rede de serviços socioassistenciais e renda à população em situação de vulnerabilidade. Já a saúde de acesso universal e regida pelos princípios da equidade. (BRASIL, 1988; JACCOUD, 2009).

As políticas sociais de proteção social a partir da Constituição de 1988 têm como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscou-se construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais e promovendo o bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação. (CASTRO, 2009).

As principais alterações na proteção social no Brasil, após a Constituição Federal foram:

[...] (i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; (ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar serviços de saúde de forma universal, pública e gratuita, em todos os níveis de complexidade, por meio da instituição do Sistema Único de Saúde – SUS; (iii) o reconhecimento da assistência social como política pública instituindo o direito de acesso aos serviços pelas populações necessitadas e o direito a uma renda de solidariedade aos idosos e portadores de deficiência em situação de

extrema pobreza; (iv) extensão dos direitos previdenciários com estabelecimento do salário-mínimo como valor mínimo e garantia de irredutibilidade do benefícios; (v) a extensão dos direitos previdenciários rurais com redução do limite de idade, inclusão do direito à trabalhadora rural, o reconhecimento do direito à aposentadoria apoiado em uma transferência de solidariedade ao trabalhador familiar; (vi) o reconhecimento do seguro desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego. (JACCOUD, 2009, p. 63)

Na atualidade, o sistema de proteção social brasileiro possui desafio com da garantia de assegurar direitos e cidadania.

O enfrentamento da questão social sob a ótica da cidadania e dos direitos sociais tende a se desenvolver em paralelo ao enfrentamento do tema da democracia política ou da consolidação do Estado nacional. A construção de sistemas estatais de proteção social estaria, assim, relacionada com as demandas por igualdade e autonomia oriunda da afirmação da igualdade entre os indivíduos no contexto de organização política das sociedades modernas, seja para enfrentar problemas advindos da ampliação da participação, seja para responder ao problema da baixa participação política e fraca institucionalização democrática. (JACCOUD, 2009, p. 68).

Portanto, o sistema de proteção social brasileira não tem sido capaz prevenir as situações de risco social e enfrentar o quadro de pobreza e de desigualdade social, em virtude do fato de que não foi integralmente implementado e ter sido uns dos alvos principais da Reforma do Estado nos anos de 1990. Esses fatos corroboraram para não garantir efetivamente os direitos sociais, tampouco universalização da cobertura de benefícios e serviços. (JACCOUD, 2009).

1.3 - Previdência Social: Política de Seguridade Social

A ampliação da Previdência Social, enquanto política de proteção social ocorreu com a CF de 1988, que instituiu no art. 194 o sistema de Seguridade Social, este composto pelas políticas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social. Para Freitas (2010) a política de seguridade social é uma das principais conquistas dos movimentos sociais que atuaram no processo de democratização no Brasil, nos anos 1980, e busca constituir a base do sistema de proteção social da população brasileira.

[...] na Constituição de 1988, as políticas sociais se tornam dever do Estado para garantir direitos aos cidadãos, onde todos passam a ter direitos à proteção social, que é um direito de cidadania. Anteriormente, esse direito estava restrito apenas aos trabalhadores formais. (FREITAS et al., 2010, p.26)

A Constituição de 1988 foi elaborada em um contexto de lutas políticas e sociais do movimento social da época. “Apesar das divergências, a Constituição de 1988 foi o resultado de um grande acordo nacional”. (BOSCHETTI, 2006, p. 144).

A seguridade social, instituída na Constituição de 1988, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (art. 194, BRASIL, 1988). A previdência social permaneceu na ótica do seguro social, a saúde passou a ser universal e a política de assistência passou de caráter seletivo.

Os objetivos da seguridade social são: a universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (art. 194, parágrafo único, BRASIL, 1988).

Embora regidas pelos mesmos objetivos constitucionais, as políticas que compõem a seguridade brasileira são norteadas, também, por objetivos específicos, princípios e diretrizes diferenciadas. A política de saúde não possui caráter contributivo direto, instituindo-se como direito de todos e dever do Estado, garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196, BRASIL, 1988). Todos os cidadãos têm acesso garantido constitucionalmente, independente das relações trabalhistas estabelecidas.

A política de assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (art. 203, BRASIL, 1988), tem por objetivo reduzir a pobreza, garantindo os mínimos sociais. A assistência social, contudo está ligada a impossibilidade e a incapacidade para o trabalho (BOSCHETTI, 2006).

Já a previdência social tem como finalidade assegurar a seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de idade avançada, incapacidade,

tempo de serviço, prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente, bem como a prestação de serviços que visem à proteção de sua saúde e concorrem para o seu bem-estar. Esta política tem caráter contributivo e filiação obrigatória a todos os cidadãos que estejam trabalhando formalmente. A mesma está regida e discriminada em seu (art. 201, BRASIL, 1988) 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.

As fontes de custeio da seguridade social estão previstas no art. 195 da Constituição de 1988 e, posteriormente, regulamentada na Lei 8.212 de 24 de julho de 1991. Foi estabelecido que os recursos deveriam ser provenientes dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e das contribuições sociais. Assim, o financiamento da seguridade social foi imputado a toda sociedade de forma solidária. As pessoas que possuem capacidade contributiva irão contribuir diretamente por meio das contribuições sociais e as que não têm capacidade participarão indiretamente do custeio através dos orçamentos fiscais das unidades da federação.

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:

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

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

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

§ 4º - “A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social”.

No Governo do Presidente Fernando Collor, o déficit orçamentário da previdência social passou a ser evidenciado, o mesmo, de acordo com Faleiros (2002), foi acusada de “um sorvedouro de dinheiro”, expressão usada na campanha de Fernando Collor. Durante o governo, as porcentagens de receita e de despesa no âmbito da Previdência, sobre o Produto Interno Bruto (PIB), ficaram em torno de 5,3% e 5,1% respectivamente, ou seja, com vantagens para as receitas.

Conforme Boschetti (2006), a Constituição Federal de 1988, previa um orçamento da Seguridade Social que não foi concretizado, até 2003. O seu financiamento desde a década de 1990 vem sendo ameaçado, a partir dos 2000, pela Desvinculação de Recursos da União (DRU), que em benefício do ajuste fiscal, retira recursos das políticas sociais. Desse modo, segundo Boschetti (2007), a redução do financiamento das políticas sociais e a incorporação desigual e parcial dos princípios constitucionais situam a Seguridade Social entre o seguro e a assistência.

Mota (2006, p. 53) afirma que,

(...) escopo da seguridade depende tanto do nível de socialização da política conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho. Trata-se de uma contradição da sociedade capitalista, cujas mediações econômicas e políticas imprimem um movimento dinâmico e dialético: se do ponto de vista lógico, atender às necessidades do trabalho é negar as necessidades do capital, do ponto de vista histórico, a seguridade social é por definição esfera de disputas e negociações na ordem burguesa. Erigida no campo de luta dos trabalhadores, ela é sempre e continuamente objeto de investidas do capital no sentido de “adequá-la” aos seus interesses.

Apesar de todos os avanços preconizados pela CF de 1988, em relação à proteção social, ampliação dos benefícios e regulamentação do financiamento solidário, com participação das empresas, trabalhadores, Estado e da sociedade. Faleiros (1998) afirma que a Previdência social não conseguiu superar a discussão a respeito do déficit, que voltou com força nos anos seguintes, em virtude do debate a respeito do combate à inflação, a necessidade de arrocho salarial, privatização, cortes e demissões.

CAPÍTULO 2 - A CONFIGURAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL APÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

A CF estabeleceu a previdência social, juntamente com a saúde e a assistência social, como política integrante do Sistema de Seguridade Social. Posteriormente, a Previdência Social passou por algumas mudanças com a promulgação de legislações específicas como a lei de benefícios e de custeio da Previdência Social de 1991 e a Emenda Constitucional Nº 20 de 1998.

A Constituição Federal de 1988, no art. 201, estabeleceu o Regime Geral de Previdência Social (RGPS):

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: cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada, proteção à maternidade, especialmente à gestante, proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda, pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

O art. 201 estabeleceu que o reajustamento dos benefícios fosse de caráter permanente com o valor real e que todos os salários de contribuição seriam considerados no cálculo de benefício e corrigidos monetariamente, os reajustes dos benefícios devem acompanhar a variação dos índices de inflação. Também estabeleceu que os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, deveriam ser incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios⁴.

A previdência social brasileira passou a ser organizada em três regimes: Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Privada (RPP). (BRASIL, 1988).

O RGPS abrange os trabalhadores do setor privado, sob o regime das Consolidações das leis trabalhistas (CLT) e demais categorias de trabalhadores previstos na Lei 8.212/ 91, como por exemplo: empregado doméstico, contribuinte individual,

⁴ Ministério da Previdência Social: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politica-de-previdencia-social/>

trabalhador avulso, segurado especial e contribuinte facultativo.

O RPPS é o regime previdenciário dos servidores públicos, titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Art. 40 da CF de 1988).

Já o RPP possui caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, sendo facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (BRASIL, 1988).

Os trabalhadores do setor privado e os servidores públicos são obrigados a se filiar aos referidos regimes correspondentes a sua categoria, já que essa filiação possui natureza institucional.

Após a CF de 1988, o ajuste fiscal tornou-se um dos eixos da intervenção macroeconômica do Estado, objetivava a negociação das dívidas da previdência, com anistia e parcelamento, com desconto de 50% no total de juros e multa. Não havia consenso quanto à causa do déficit, pois o próprio governo, principalmente as prefeituras, não recolhia as suas contribuições e existia um elevado número de fraudes. O governo não tinha um mecanismo ou uma vontade eficaz de combate às mesmas, embora usasse inquéritos, investigações, recadastramentos e punições. (FALEIROS, 2002)

Por meio da Lei 8.029/ 1990 foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) mediante a fusão do IAPAS com o INPs, com as seguintes competências: promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições sociais e demais receitas destinadas à previdência social; gerir os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS); conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários; executar as atividades e programas relacionados com emprego, apoio ao trabalhador desempregado, identificação profissional, segurança e saúde do trabalhador. O INSS também passou a ter a competência de elaborar a proposta do FPAS, verificar sua execução orçamentária, elaborar, analisar e encaminhar demonstrativos e relatórios de prestação de contas, assim como supervisionar, coordenar e controlar as atividades de execução orçamentárias e financeira.

Em 1991, foi promulgada a legislação que regulamenta os Benefícios da Previdência Social - Lei nº 8.213/ 1991. Em relação às aposentadorias, a por tempo de

serviço ficou configurada 35 anos para homens e 30 anos para mulheres. Aposentadoria proporcional ao tempo de serviço de 30 anos para homens e 25 anos para mulheres. Aposentadorias especiais, incluindo as que envolvem atividades danosas à saúde ou à integridade física e as de categorias de magistério, contando com elegibilidade a benefícios com diminuição de 05 anos em ambos os sexos; aposentadoria por idade de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres com redução de 5 anos no caso de aposentadorias rurais.

Até o ano 1991, os reajustes das aposentadorias eram vinculados à variação do salário mínimo. A Lei nº 8.213/91 desvinculou a revisão dos valores dos benefícios dos aposentados que ganham acima do piso previdenciário, estabelecendo reajustes com base num índice de inflação. O salário de contribuição do INSS era fixado em um salário mínimo, e as alíquotas de contribuição variavam conforme o número de salários mínimos: de 1 a 3, a alíquota de contribuição era de 8%; de 3 a 5, era de 9%; e de 5 a 10, a alíquota era de 10%. Ou seja, o teto de contribuição era de 10 salários mínimos.

A partir de 1992, com a entrada em vigor da Lei nº 8.213/91, essa sistemática mudou; o mecanismo anterior foi mantido apenas para quem ganhava até um salário mínimo, e, para as faixas acima desse patamar, o reajuste foi limitado tão somente ao índice da inflação. Essa modificação ocorreu em um contexto onde já estava sendo proposta uma reforma do sistema previdenciário, sob o argumento que as despesas com benefícios cresciam, e as receitas previdenciárias apresentavam queda e prenunciavam um desequilíbrio eminente do sistema.

A CF de 1998 e a Lei 8213/1991 proporcionou à previdência social a uniformização dos critérios para população urbana e rural, novas regras para o cálculo de reposição e de reajuste, o que eliminou a possibilidade de manipular o valor dos benefícios com vistas a equilibrar o sistema do ponto de vista financeiro e consolidou o direito à proteção. O direito de acesso aos benefícios oferecidos passou a exigir a filiação e contribuição.

De acordo com Freitas et al (2010, p.27):

(...) com a CF 1988, cria-se um sistema solidário e público de Previdência Social. A política de Previdência pública baseada na solidariedade entre gerações e em um sistema de repartição simples: as gerações que hoje trabalham contribuem para garantir a aposentadoria gerações que não podem mais trabalhar e suas contribuições são partilhadas por todos. Esse é ainda um sistema contributivo, isto é, tem acesso quem contribui. Essa definição, na prática, manteve grande parte das pessoas que trabalham

desprotegidas, pois não podem contribuir.

De acordo com Simões (2008, p.159) “no setor privado, a contratação de trabalho remunerado, seja sob vínculo empregatício ou da prestação de serviços, além de outras formas de prestação de serviços especificadas em lei, torna obrigatória à contribuição à previdência e propicia a filiação previdenciária”.

Em 1991, foi promulgada a Lei 8.212 que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e define as categorias de segurados da Previdência Social, que são: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso, segurado especial e contribuinte facultativo.

A categoria de empregado, de forma geral, inclui todos os segurados que prestam serviços de natureza urbana ou rural à empresa, mediante remuneração e contrato de trabalho, criando vínculo empregatício. Exemplos dos que se enquadram como empregados: trabalhadores com carteira assinada, trabalhadores temporários, diretores, empregados, quem tem mandato eletivo, quem presta serviço a órgãos públicos, como ministros e secretários e cargos em comissão em geral, quem trabalha em empresas nacionais instaladas no exterior, multinacionais que funcionam no Brasil, organismos internacionais e missões diplomáticas instaladas no país. Não estão nesta categoria os empregados vinculados a regimes próprios, como os servidores públicos. (BRASIL, 1991).

O empregado doméstico é aquele que presta serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos, como por exemplo: governanta, jardineiro, motorista, caseiro, doméstica e outros. (BRASIL, 1991).

Já o contribuinte individual é a pessoa física que presta serviços sem gerar vínculo empregatício ou que presta serviços por conta própria, ao contrário da categoria empregado. Como por exemplo: Empresários, sócio gerente, sócio cotista, diaristas, ministro de confissão religiosa, autônomos, trabalhadores associados de cooperativas de trabalho, etc. (BRASIL, 1991).

A referida lei define o trabalhador avulso como sendo a categoria de contribuinte que presta serviços a várias empresas de natureza urbana ou rural definidos em regulamento, sem vínculo empregatício, sendo que seu contrato de trabalho é gerido por sindicatos e órgãos gestores de mão-de-obra. Exemplos de trabalhadores nessa categoria são: estivador, carregador, amarrador de embarcações, quem faz limpeza e conservação

de embarcações e vigia. Na indústria de extração de sal e no ensacamento de cacau e café também há trabalhador avulso.

A categoria de segurado especial são trabalhadores rurais que produzem em regime de economia familiar, sem utilização de mão de obra assalariada permanente, e que a área do imóvel rural explorado seja de até 04 módulos fiscais. Estão incluídos nesta categoria cônjuges, companheiros e filhos maiores de 16 anos que trabalham com a família em atividade rural. Também são considerados segurados especiais o pescador artesanal e o índio que exerce atividade rural e seus familiares. Exemplos: o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o pescador artesanal e o assemelhado. (Art. 12, inciso VII, da Lei 8.212/1991).

Já o segurado facultativo é aquele que maior de 16 anos, que não tem renda, mas que quer contribuir para a Previdência Social, como por exemplo: estudantes, donas-de-casa, desempregados, entre outros.

A filiação do empregado, empregado-doméstico e do trabalhador avulso, é feita automaticamente a partir do momento em que ele assina a carteira de trabalho, sua contribuição é descontada diretamente na folha de pagamento e repassada à Previdência Social pela empresa.

Já os demais que não possuem inscrição junto à Previdência Social devem contribuir mensalmente, por meio da GPS (Guia da Previdência Social). Com intuito de incluir os trabalhadores sem vínculo empregatício, de baixa renda, foi criado o Plano de Contribuição Simplificado, onde se pode recolher o percentual de 11% sobre o salário mínimo. Podem optar por esse plano, o contribuinte individual e o segurado facultativo, a partir do mês de abril de 2007. (BRASIL, 1991).

Em termos de contribuições, a Lei 8.212 /91 nas questões relativas à Previdência Social, os pontos mais relevantes foram: Alíquota de 8%, 9% ou 11% ao contribuinte empregado, dependendo da sua faixa de salário de contribuição; No caso de contribuintes individuais, tais como os trabalhadores autônomos, 20% sobre o salário de contribuição; Às empresas, ficou acertado em 20% sobre o total de remunerações pagas a funcionários. No caso de atividades que ofereçam risco ao funcionário, dependendo do seu grau, somam-se alíquotas de 1%, 2% ou 3% do salário de contribuição; Contribuição especial de 3% sobre a comercialização de produtos agrícolas, no caso de produtores rurais e pescadores.

Em relação à contribuição da União foi constituída por meio dos recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual.

Institui a responsabilidade pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada, na forma da Lei Orçamentária Anual.

Matijascic (1998) explica que a Lei de Custeio foi encaminhada pela ótica da Seguridade Social para atender os preceitos constitucionais. Os recursos arrecadados sobre a folha salarial, faturamento e lucro líquido deveriam ser repartidos entre as três áreas da seguridade social. Posteriormente, foi permitido, por meio de legislação de revisão constitucional, desvincular 20% de todas as receitas de impostos e contribuições para fins de realocação com base nas necessidades financeiras do governo federal. Contudo, essa desvinculação por meio da DRU não incide sobre a arrecadação da contribuição social de empregadores e empregados para seguridade social, conhecida como contribuição sobre a folha de pagamento, e se destina exclusivamente a política da previdência social, não podendo ser apropriada pelas outras áreas da seguridade social, conforme CF de 1988, modificada pela EC 20.

CAPÍTULO 3 – A INFLUÊNCIA DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990 NA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MUDAR NO ÍNDICE)

Em 1970, a maioria dos países capitalistas vivenciou um período de crise estrutural que provocou alterações no modelo político econômico e social. Mota (2005) aponta que a crise se fundamentou a partir do esgotamento do padrão da acumulação fordista-keynesiano que provocou a queda das taxas de lucro, as variações na produtividade, o endividamento internacional e o desemprego. Para superar a crise surgiram novas formas de produção e relações sociais, o que resultou na adoção do modelo econômico neoliberal.

Modelo neoliberal só foi adotado, no Brasil, nos anos 1990, sob a justificativa de reformar o Estado e do seu Aparelho. Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende, adicionalmente, o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, assim como tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território (SANTOS, 1998, p.79), o que não aconteceu como previsto.

Para superar a crise foi iniciado nos anos 1980 o projeto neoliberal que consistia na redução do papel do Estado, ampliação da esfera do mercado econômico, financeirização da economia, flexibilização das relações de trabalho e, conseqüentemente, o aprofundamento das expressões da questão social. (MOTA, 2005; SANTOS, 2010)

O projeto neoliberal implantou políticas macroeconômicas direcionadas à reformas estruturais dirigidas aos países da periferia capitalista. Foram utilizadas como fator de pressão para a implementação das políticas macroeconômicas as dívidas dos países junto às agências financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). (MOTA, 2005)

Os organismos internacionais (Banco Mundial e FMI) apresentaram propostas

que visavam alterar os princípios da Seguridade Social, a separação das fontes de custeio, a desvinculação da previdência, da saúde e da assistência social, o que significava uma abertura para o setor privado lucrativo. (MOTA, 2005).

De acordo com Santos (2010) as orientações do Banco Mundial em relação às políticas de proteção social direcionavam para a focalização seletiva no atendimento à pobreza, descentralização com responsabilização local na execução e financiamento das políticas com crescente desresponsabilização do Estado, responsabilização da sociedade civil, privatização/terceirização e mercantilização dos serviços.

A Reforma no Brasil baseado no projeto neoliberal teve início nos anos 1990, no governo Collor e ganhou legitimidade no governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a influência de Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro, na época, da Administração Federal e Reforma do Estado.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que traduzia o objetivo da reforma: privatizar a economia nacional, realizar uma reforma do Estado centrada no funcionalismo público, restringir os direitos sociais, inclusive os previdenciários conquistados historicamente com a finalidade de abrandar a crise fiscal do Estado e gerar poupança para alavancar o crescimento econômico, principalmente, nos estados federados e nos municípios. (SANTOS, 2010).

O projeto neoliberal apresentava críticas aos mecanismos da Seguridade Social e, conseqüentemente culpabilizava o sistema de proteção social pela crise econômica. Para superar a crise foi indicada a criação de novas características para os programas de proteção social, também a questão do envelhecimento populacional e outros argumentos. De acordo com Santos (2010) a seguridade social foi alvo de críticas e responsabilizada pelos déficits públicos do Estado, por garantir a saúde e a assistência social como direitos não contributivos.

Embora, tenham sido utilizados como argumentos para a Reforma a questão dos déficits provocado pela a configuração do financiamento da Seguridade Social, Boschetti e Salvador (2006) demonstraram que não existia crise na Seguridade Social, o que na realidade existia era a desvinculações dos recursos financeiros por parte do Governo Federal, por meio dos Fundo social de emergência e Fundo de Estabilidade Fiscal transformados, a partir de 2000, na Desvinculação de Recursos da União (DRU), a qual desvincula 20% das receitas de impostos e contribuições sociais da União para outras finalidades.

Ainda em relação à utilização dos recursos da Seguridade Social para outras

finalidades além do financiamento das políticas de proteção social, a ANFIP (2002, p. 124) explica que:

A criação do Fundo Social de Emergência (FSE), depois sintomaticamente denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, mais recentemente, Desvinculação de Recursos da União (DRU), foi uma clara tentativa de regularizar uma prática antiga, no Brasil, de desvio de recursos da área social para a área fiscal, prática esta que durante o processo inflacionário era mascarada pela retenção de recursos para posterior liberação, quando já corroídos pela elevação de preços, e que a partir de 1998 foi aprofundada no modelo de ajuste fiscal adotado. O desmonte dos preceitos originais da seguridade social estabelecidos na Constituição de 1988, que, vinculando explicitamente as contribuições sobre folha de salários exclusivamente para a Previdência Social, implicitamente, por princípio jurídico, permite a interpretação de que as demais fontes de receitas da seguridade podem ser desviadas de sua destinação original, que era a das ações previstas na Constituição de 1988 e nas próprias leis complementares que deram origem a elas.

A reforma do Estado estabelecida pelo Plano Diretor representou um ataque a Constituição de 1988, principalmente, a Seguridade Social. A ideia da reforma foi sustentada em orientações econômicas, com a transferência das atividades do Estado para o mercado, principalmente, as mais rentáveis, como os direitos sociais referentes à previdência, pois ao se incentivar os planos de previdência complementar (privados) representava a transformação de direitos em mercadorias. (BEHRING, 2000; 2003; SANTOS, 2010)

Para Behring (2003) a expressão reforma utilizada, nos anos 1990, foi ao contrário uma contrarreforma do Estado, pois o discurso era fundamentado, majoritariamente, em elementos fiscais, atividades voltadas para mercado, redução dos direitos referente a proteção social, alterações dos direitos do trabalho, fragmentação, isolamento e desarticulação das políticas da Seguridade Social, a contraposição entre as lógicas do seguro e da assistência, obstando qualquer perspectiva de complementaridade e de integralidade entre as políticas como um sistema integrado de proteção social.

3.1 – A Reforma da Previdência e a Criação do Fator Previdenciário.

A reforma do Aparelho do Estado tinha dentre outros objetivos a reforma da Previdência Social. Para justificar a reforma foi utilizado o argumento a respeito do déficit da previdência social, os critérios de elegibilidade dos benefícios, principalmente, da aposentadoria por tempo de contribuição e questões relativas à administração dos benefícios.

A reforma não aconteceu como prevista, porém provocou mudanças significativas em alguns benefícios, como na aposentadoria por tempo de contribuição e idade, tais mudanças incidiram, principalmente, no valor real da aposentadoria deferida, incentivou a contratação de um sistema de aposentadoria complementar via fundos privados. Santos (2010) explica que a proposta da reforma tinha o objetivo reduzir a previdência pública e fomentar o crescimento da previdência privada ou complementar, o que reduzia o ideário de justiça e proteção social.

A tentativa da reforma da previdência seguia um modelo recomendado pelo Banco Mundial, no documento *Envejecimiento Sin Crisidebate*⁵, tal modelo foi adotado por alguns países da América Latina, mas o Brasil não seguiu expressamente as recomendações do documento. A tendência mundial em relação à previdência era que fosse orientada para o mercado, exigindo o abandono de instrumentos de controle político e a restrição na alocação de recursos públicos (SIMIONATTO, 2000; VIANNA, 2002).

A tentativa de reformar a previdência social, em 1998, levava em consideração os seguintes pontos: o déficit entre a arrecadação do regime geral e despesas com os benefícios; a afirmação que a previdência redistribuiria renda dos mais pobres para os mais ricos, a afirmação que a duração dos benefícios era inferior à das aposentadorias por tempo de contribuição e questão da relação das mudanças dos padrões demográficos, já que a tendência de envelhecimento da população provocaria o aumento dos beneficiários sem o correspondente aumento das contribuintes, ou seja, a relação contribuintes/inativos estaria sendo reduzida e provocando um desequilíbrio na relação

⁵ (...) Recomendava um modelo no qual o primeiro pilar (as pensões públicas), centrado na “redução da pobreza mínima”, é complementado por um segundo pilar de poupança obrigatória, contribuições definidas e capitalização, e suplementado pelo terceiro pilar, de poupança voluntária. (VIANA, pg. 76, 1998)

receita/despesa. (MATIJASCIC, 2002; VIANNA, 2002; SALVADOR, 2003).

A reforma da Previdência proposta pelo Governo FHC, em 1995, e aprovada, em 1998, consolidou esse sistema de reajustes diferenciados entre aqueles que ganhavam um salário mínimo e os que ganhavam acima desse valor.

Como disposto no Capítulo 1, desta monografia, o início da discussão à respeito do déficit da previdência tem origem na adoção do financiamento tripartite (implementados nos IAPs) que institui a obrigatoriedade do Estado no custeio da previdência. Porém, a Constituição Federal de 1988 expandiu a base de financiamento, composta por impostos pagos de forma direta e indireta pela população (recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, municípios e Distrito Federal) e de contribuições sociais específicas.

Para justificar a realização da reforma argumentavam que, até 1988, a arrecadação do sistema previdenciário era suficiente para pagar as despesas com benefícios, com a gestão e com o financiamento do atendimento médico-hospitalar, mas, já em meados dos anos 1990, o crescimento dos gastos com aposentadorias e pensões consumiu a íntegra da arrecadação direta do INSS e começava a ser insuficiente. Dessa forma, foi consolidado o discurso a respeito do déficit crescente entre a arrecadação do INSS e o pagamento de benefícios. (ANFIP, 2002).

Nos anos 1990 o déficit entre a arrecadação do INSS e o pagamento de benefícios era equivalente a cerca de 1% do PIB, argumentavam que o Estado ficaria cada vez mais vinculado a compromissos previdenciários e cada vez menos capaz de investir, promover ações que dessem suporte à retomada da atividade econômica e à modernização da infraestrutura econômica do país. (ANFIP, 2002)

Em relação ao déficit da previdência, Salvador (2003) desmistifica a sua existência.

Contrariando as teses que sustentam que a previdência social é deficitária, estudo elaborado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência (Anfip) analisa o orçamento da seguridade social de 2001, separando a arrecadação específica da previdência (setor público e privado) da arrecadação da seguridade social como um todo, com base nas indicações constitucionais. O resultado é surpreendente e revela que a previdência não é deficitária. O que ocorre é que as fontes criadas para cobrir a ampliação dos direitos relativos à saúde e assistência (benefícios não contributivos, portanto sem arrecadação própria) não são completamente utilizadas para este fim, o que obriga o governo a lançar mão das contribuições da previdência para custear todo o sistema de seguridade social. Chama a

atenção, nestes dados, que a arrecadação das contribuições e CPMF respondem aproximadamente por 90% da receita, sendo predominante, ainda, as contribuições de empregadores e trabalhadores sobre a folha de salários e rendimentos (43,7%). As contribuições dos servidores públicos (item 5) e da União (item 6) não atingem 5% do total, revelando uma das causas do déficit. Enquanto as contribuições dos trabalhadores do setor privado totalizam R\$ 136,8 bilhões, aquelas dos servidores públicos federais totalizam R\$ 5,8 bilhões. Mais grave ainda é o dado referente à contribuição da União como empregador do setor público, que não chega a 3% do total da arrecadação e não corresponde ao dobro da contribuição dos servidores, conforme preconiza a legislação (Lei 9.717/08).

De acordo com a ANFIP (2002) a utilização de recursos da seguridade para outros fins comprometeu as suas finanças e impediu, por exemplo, a possibilidade de amentar fundos que pudessem amenizar os impactos de uma transição demográfica ou os problemas para as receitas do INSS decorrentes do aumento do desemprego estrutural.

Portanto, não existia déficit, pois a configuração da Seguridade Social consolidou um perfil de financiamento mais estável em relação às políticas de proteção social. É justificável o modelo adotado de financiamento devido à inclusão tardia dos trabalhadores rurais e a necessidade de equiparar seus direitos aos trabalhadores urbanos, o que exigiam um aporte de recursos que não incidissem somente sobre a folha salarial. (ANFIP, 2002; 2003).

Em 2002, por meio de análise do Orçamento da União, realizada pela ANFIP, demonstrou que o produto das contribuições sociais superava as despesas da Seguridade Social. A diferença chegou a R\$ 32, 96 bilhões, porém esse saldo positivo da Seguridade Social tem sido utilizado para outras finalidades. (ANFIP, 2002).

A reforma do sistema previdenciário na década de 1990 também era justificada sob o argumento da legislação que regia os benefícios. Considerava como problema a existência de aposentadorias por tempo de contribuição sem o estabelecimento de um limite de idade para a obtenção do benefício. Consideravam que o custo era elevado em relação aos demais benefícios, pois representa quase o triplo do valor médio, e seu tempo de duração seria maior que o das aposentadorias por idade. (ANFIP, 2002).

As questões relativas a dificuldades administrativas também era utilizada como argumento para reformar a previdência. De acordo com a ANFIP (2002) argumentavam que existia uma ineficiência administrativa e gerencial do sistema, pois havia um gasto de 10% do total dos benefícios em despesas para financiar as operações, o que era

considerado excessivamente elevado, além das questões relativas ao número de fraudes e desvios de recursos.

Em 1998 foi realizada a reforma da previdência social, por meio da Emenda Constitucional nº 20 (EC nº 20), que introduziu mudanças nas regras de concessão de benefícios e na alocação das receitas previdenciárias, a origem da proposta foi do Executivo apresentada pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995.

De acordo com Faleiros (2000) e Viana (2002) as principais mudanças no sistema de previdência social foram:

- 1- Vedou a utilização dos recursos provenientes das contribuições previdenciárias para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social.
- 2- Conceituou de modo mais claro a base de incidência da contribuição previdenciária.
- 3- Redefiniu o caput do art. 20, introduzindo os conceitos de organização em regime geral, filiação obrigatória e preservação do seu equilíbrio financeiro e atuarial, ou seja, é adoção dos princípios do envelhecimento sem crise.
- 4- Mudou o direito consagrado na CF 88) de tempo de serviço pra o tempo de contribuição, para fins de aposentadoria dos trabalhadores vinculados ao regime geral de previdência social, para fins de aposentadoria dos trabalhadores vinculados ao regime geral e dos servidores.;
- 5- Redefiniu o regime de previdência privada, de caráter complementar, voluntário e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, extensivo aos trabalhadores dos setores público e privado.
- 6- Estabeleceu um limite máximo de valor dos benefícios do regime geral, em valor nominal de R\$ 1.200,00.
- 7- Financiamento de empregados, da empresa e da entidade a ela equiparada considerando a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados a qualquer título à pessoa física que lhe preste serviços, mesmo sem vínculo empregatício; receita ou faturamento; lucro. Financiamento dos trabalhadores. Alíquota de produtores parceiros, meeiros e arrendatários rurais e pescadores artesanais sobre o resultado da comercialização.
- 8- Proibição de inscrição como segurado facultativo a quem já se encontra em regime de próprio de previdência.
- 9- Contagem recíproca do tempo de contribuição nos diferentes regimes de

previdência.

10- Introduz o pagamento seletivo do salário família e auxílio reclusão para os dependes de segurados de baixa renda.

No campo do Regime Geral de Previdência a Emenda Constitucional nº 20 estabeleceu o princípio financeiro e atuarial. Portanto, ficou determinado que as fontes do financiamento devessem ser especificadas para determinar a medida do equilíbrio. De acordo com ANFIP (2003), atualmente, os critérios que apontam tão – somente as contribuições sobre a folha de salários demonstram-se insuficientes, pois as renúncias fiscais⁶ em para 2002, foi da ordem de R\$ 10,2 bilhões, equivalem a mais de dois terços do chamado “déficit” previdenciário, ou seja, a diferença entre a folha de salário (líquida) e o total de despesa com benefícios (urbanos, rurais e RMV).

Uma das mudanças mais significativas, introduzidas pela EC nº 20, foi à aposentadoria que era por tempo de trabalho que passou a ser por tempo de contribuição, o que reforçou o caráter de seguro social. Garantiu aposentadoria por tempo de contribuição com 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição se mulher. A aposentadoria por idade passou a ser com 65 anos de idade se homem, e 60, se mulher, reduzindo-se em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais e para os que exerceram suas atividades em regime de economia familiar. Também redução de cinco anos para professor limitado ao ensino fundamental e em sala de aula.

O fator previdenciário, aprovado por meio da Lei nº 9876/1999, consiste na mudança no cálculo nas prestações das aposentadorias. Passou a considerar 80% maiores remunerações de toda a vida laboral, a alíquota e a expectativa de vida do segurado no momento da aposentadoria. Dessa forma, desconsidera o tempo de trabalho e privilegia a idade. (FALEIROS, 2000)

O fator previdenciário como obrigatório para o cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição⁷ e opcional por idade. Baseia-se em quatro elementos: alíquota de contribuição, idade do trabalhador, tempo de contribuição à Previdência Social e expectativa de sobrevida do segurado, para esta é utilizada a tabela do IBGE,

⁶ Renúncia fiscal é a isenção que o Estado concede a determinados segmentos econômicos ou categorias de segurados, mediante disposições legais. (ANFIP, 2002, p. 127)

⁷ Considera-se tempo de contribuição o tempo contado de data a data, desde o início até a data do requerimento ou do desligamento de atividade abrangida pela previdência social, descontados os períodos legalmente estabelecidos como de suspensão de contrato de trabalho, de interrupção de exercício e de desligamento da atividade. (BRASIL, 1991)

considerando a média única nacional em ambos os sexos.

A fórmula do fator previdenciário é:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

f = fator previdenciário

Tc = tempo de contribuição do trabalhador

a = alíquota de contribuição (0,31)

Es = expectativa de sobrevida do trabalhador na data da aposentadoria

Id = idade do trabalhador na data da aposentadoria

De acordo com o IBGE (2013) a estimativa de expectativa de vida para 2013 é de 74,84 anos (74 anos e 10 meses), sendo 71,25 para homens (71 anos e três meses) e 78,51 para mulheres (71 anos e seis meses) para mulheres. Em 2060, o país terá 5 milhões de idosos com 90 anos de idade ou mais. É uma população mais de dez vezes maior que a atual, estimada em 473 mil.

A expectativa de vida média em 2060 chegará a 81,2 anos (81 anos e dois meses), sendo 78 anos para os homens e 84,42 (84 anos e cinco meses) para as mulheres. (IBGE, 2013)

O valor da aposentadoria do segurado esta diretamente relacionada com a sua expectativa de vida, no cálculo fator previdenciário. Portanto, se uma pessoa quer aposentar-se cedo, sua renda será menor, pois supõe que receberá a aposentadoria por mais tempo, quer dizer, o fator idade é que vai determinar o valor do benefício. Em contrapartida, aquele que se aposentar em idade mais avançada, terá uma aposentadoria maior, visto que a sua expectativa de vida é menor.

A criação do fator previdenciário objetivou equiparar o tempo de contribuição e de usufruto do benefício, pois multiplica o tempo de contribuição pela alíquota, o resultado representa o número de meses que o segurado destinou seu salário ao sistema de seguridade. Quando da divisão deste valor pela expectativa de sobrevida, está se alcançando a equalização entre número de meses pagos e número de meses recebidos para cada salário médio contribuído.

Com o fator previdenciário houve significativas mudanças na Lei 8.213/91, conforme o art. 29:

O salário de benefício consiste: I - para os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário (BRASIL, 1991).

No caso de aposentadoria por tempo de contribuição, o valor inicial do benefício será calculado, considerando o período básico de cálculo, os meses de contribuição imediatamente anteriores ao mês em que o segurado completou o tempo de contribuição.

O cálculo do salário de benefício faz com que o valor, seja calculado a partir da equalização do tempo de contribuição e o tempo de usufruto do benefício do segurado, de modo que o sistema seja atuarialmente justo, ou seja, sistema em que o valor presente das contribuições seja equivalente ao valor presente dos benefícios. (FALEIROS, 2000)

Desse modo, a concessão de benefícios passa a depender da escolha individual, onde, cada segurado, respeitando padrões mínimos, buscará maximizar sua renda.

O cálculo da aposentadoria será determinado de acordo com a seguinte equação:

$$S_b = M \times f$$

Onde:

S_b = salário de benefício.

M = média dos 80% maiores salários-de-contribuição do segurado, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos monetariamente.

F = fator previdenciário

Quando da aplicação do fator previdenciário, serão adicionados ao tempo de contribuição: cinco anos, quando se tratar de mulher; cinco anos, quando se tratar de professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; dez anos, quando se tratar de professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (BRASIL, 1991)

A Emenda nº 20 instituiu a chamada contribuição adicional ou pedágio, que é o tempo que falta para atingir o tempo mínimo para aposentar-se (25 e 30 anos proporcionalmente ou 30 e 35 integralmente) em 1998. Esse pedágio pode ser de 20% (vinte por cento) ou 40% (quarenta por cento) do tempo que faltaria para a aposentadoria integral ou proporcional respectivamente, na data da publicação da EC nº

20 (artigo 9º, II, b e §1º, II).

O fator previdenciário desconsidera que a atividade laboral, no Brasil, inicia muito cedo. Dessa forma, o tempo de trabalho não é considerado. Também desconsidera as questões relativas ao aumento da expectativa de vida e ao fato do segurado perder dinheiro ao solicitar a aposentadoria, pois se alonga o perfil dos que podem entrar na aposentadoria, nivelando-se por baixo o valor do benefício, o que implica em maior tempo de contribuição ou em permanência do aposentado no mercado de trabalho.

3.2 – A Configuração das Aposentadorias por Idade e Tempo de Contribuição após a Reforma da Previdência

3.2.1- Aposentadoria por Idade

O direito à aposentadoria por idade tem a finalidade de proteção de situação provocada pela redução da capacidade laboral em decorrência do processo biológico de envelhecimento. Está prevista nos 48 a 51 da Lei 8.213/91. Nesse tipo de aposentadoria é facultativo o uso do fator previdenciário nessa modalidade de aposentadoria.

A aposentadoria por idade é destinada aos trabalhadores urbanos a partir dos 65 anos para os homens e a partir dos 60 anos de idade para as mulheres, desde que cumprida a carência exigida, que é de 180 (cento e oitenta) contribuições mensais, ou seja, 15 (quinze) anos de contribuição à previdência social (artigo 25, I, da Lei 8.213/91).

Esse período de carência só é válido para os segurados que se filiaram à Previdência Social após 1991. Assim, para àqueles que já estavam filiados antes do ano em questão, aplica-se a tabela prevista no artigo 142 da referida lei, conforme a Tabela I.

TABELA 1 - Tabela progressiva dos meses de contribuição exigidos para concessão da aposentadoria.

ANO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS CONDIÇÕES	MESES DE CONTRIBUIÇÃO EXIGIDOS
1991	60 meses
1992	60 meses
1993	66 meses
1994	72 meses
1995	78 meses
1996	90 meses
1997	96 meses
1998	102 meses
1999	108 meses
2000	114 meses
2001	120 meses
2002	126 meses
2003	132 meses
2004	138 meses
2005	144 meses
2006	150 meses
2007	156 meses
2008	162 meses
2009	168 meses
2010	174 meses
2011	180 meses

O cálculo do valor da aposentadoria por idade urbana é realizada por meio da média dos 80% maiores salários de contribuição desde a competência julho/1994 até a data de entrada do requerimento. Depois aplica-se a porcentagem corresponde a 70% da média, mais 1% para cada grupo de 12 contribuições mensais, até no máximo de 100% do salário de benefício. Nesse cálculo é assegurada a opção pela aplicação ou não do fator previdenciário, considerando o que for mais vantajoso. (BRASIL, 1991).

Caso não haja contribuições depois de julho de 1994 (Período Básico de Cálculo - PBC) o valor do benefício será de um salário mínimo. O segurado que contribuiu com 11% (onze por cento) do salário mínimo terá direito à aposentadoria por idade, entre outros benefícios, observando que o cálculo será da seguinte forma: se no PBC houver contribuições acima do mínimo e contribuições de 11% do salário mínimo, a Renda Mensal Inicial será com base no salário de benefício, que poderá ser superior ao salário mínimo; se no PBC só houver contribuições a partir de 04/2007 sobre 11% do salário mínimo, a Renda Mensal Inicial será no valor do salário mínimo. (BRASIL. 1991).

Conforme o art. 124 da Lei 8213/91, aposentadoria por idade não pode ser

acumulado com os benefícios: auxílio-doença; auxílio-acidente, salvo se a data de Início de ambos os benefícios (Aposentadoria e Auxílio-acidente) forem anteriores a 10/11/1997; outra espécie de aposentadoria; abono de permanência em serviço extinto em 15/04/1994, Lei nº. 8.870; seguro-desemprego; RMV e o Benefício de Prestação Continuada – BPC. (BRASIL, 1991).

Os aposentados que retornam ao mercado de trabalho, segundo a Lei nº 8.213/1991 obrigatoriamente deve permanecer contribuindo à previdência social, porém veda a utilização das contribuições dos trabalhadores em gozo de aposentadoria para a obtenção de nova aposentadoria ou elevação da já auferida. Dispõe que:

Art. 18, § 2º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social que permanecer em atividade sujeita a este regime, ou a ela retornar, somente tem direito à reabilitação profissional, ao auxílio-acidente e aos pecúlios, não fazendo jus a outras prestações, salvo as decorrentes de sua condição de aposentado, observado o disposto no art. 122 desta Lei.

De acordo com o Ministério da Previdência (2012) entre os idosos, com idade igual ou superior a 60 anos, a cobertura previdenciária chegou a 80,4% em 2010. Os idosos socialmente protegidos – que recebiam aposentadoria e/ou pensão de qualquer regime previdenciário ou da assistência social ou contribuía para a Previdência Social – totalizavam 16,56 milhões de pessoas, sendo 7,67 milhões de homens e 8,88 milhões de mulheres. A proteção entre os homens chegava a 83,9%, resultado superior ao observado entre as mulheres (77,6%). A maior parte dos idosos protegidos recebia aposentadoria e/ou pensão, grupo em que preponderavam as mulheres.

3.2.2 - Aposentadoria por Tempo de Contribuição

O direito à Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC), após a EC nº 20 está condicionada a comprovação da carência e do tempo mínimo de contribuição, exigidos pela Lei nº. 8213/91, podendo ser integral ou proporcional. Nessa espécie de aposentadoria é obrigatório o fator previdenciário.

A carência exigida é de 180 (cento e oitenta) contribuições e vale a mesma regra da aposentadoria por idade com relação à carência, ou seja, para os segurados filiados antes de 1991 deve-se utilizar a tabela do artigo 142 da referida lei previdenciária.

O tempo de contribuição em órgãos estatais, em RPP, pode ser computado na contagem do tempo em atividade privada, desde que a respectiva certidão seja homologada pelo RGPS, respeitando as condições de contagem recíproca. (arts. 125 a 134 do Decreto nº. 3.048/1999).

Os períodos de contribuição podem ser comprovados pelas anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social, conhecida que indica sequência no exercício de atividades remuneradas.

O direito à aposentadoria por tempo de contribuição proporcional é concedida aos 53 (cinquenta e três) anos de idade, se homem, e 48 (quarenta e oito) anos de idade, se mulher; deve possuir 30 (trinta) anos de serviço, se homem, e 25 (vinte e cinco) anos de serviço, se mulher e ter a carência exigida.

Na aposentadoria proporcional, o segurado terá como renda mensal o valor de 70% (setenta por cento) do salário de benefício acrescido de 5% (cinco por cento) por ano de contribuição, até o máximo de 100% (cem por cento) do salário de benefício aos 30 (mulher) ou 35 (homem) anos de serviço, multiplicado pelo fator previdenciário.

No entanto, só tem direito à aposentadoria proporcional aqueles que já estavam filiados ao regime previdenciário antes da EC nº 20. Assim, aqueles que se filiaram ao sistema previdenciário após o ano de 1999 só poderão aposentar-se integralmente, ou seja, com 30 (mulher) ou 35 (homem) anos de serviço. Na aposentadoria integral não é necessário idade mínima, mas somente a comprovação do tempo de contribuição e a carência exigida em lei.

Tanto a aposentadoria proporcional como integral, é obrigatória a utilização do fator previdenciário. Assim como a aposentadoria por idade a por tempo de contribuição é vedada acumulação com os benefícios elencados no art. 125 da Lei 8213/1991.

Após a EC nº 20 de 1999, as despesas com as Aposentadorias por tempo de contribuição, segundo Ministério da previdência (2011, p. 5) houve um aumento em virtude dos seguintes fatores:

Quanto ao valor acumulado no ano das ATCs emitidas, nota-se que o mesmo passou, em valores nominais, de R\$ 10,5 bilhões, em 1995, para cerca de R\$ 69,5 bilhões em 2010. Em valores reais, a preços de julho de 2011, corrigidos pelo INPC, o incremento foi de R\$ 31,1 bilhões, em 1995, para cerca de R\$ 74 bilhões em 2010 (alta acumulada de 138,2% e média anual de 5,96%). Portanto, grosso modo, pode-se afirmar que no período de 1995 a 2010 a despesa real com ATCs cresceu a média de cerca de 6% a.a., tendo mais que dobrado no referido período.

A idade média de concessão e quantidade de ATC concedidas por sexo para o

período de 1993 a 2012 são apresentados na Tabela 2. Esses dados dizem respeito apenas às ATC normais, não são consideradas as ATC de professores nem as aposentadorias especiais por exposição a agentes nocivos, que são concedidas com tempos de contribuição reduzidos em relação aos tempos exigidos na regra geral.

TABELA 2 - Idade média de concessão e quantidade de ATC concedidas por sexo - 1993-2012

Ano	Idade Média		Quantidade de Benefícios concedidos		Total
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	
1993	53,43	51,19	151.722	46.186	197.908
1994	52,59	50,4	138.469	37.121	175.590
1995	51,3	49,37	217.125	56.760	273.885
1996	49,71	48,29	249.230	53.673	302.903
1997	49,19	47,8	324.839	84.396	409.235
1998	50,15	48,55	222.642	70.333	292.975
1999	52,41	50,16	100.940	39.802	140.742
2000	52,63	50,53	79.695	32.128	111.823
2001	52,92	50,87	75.876	32.276	108.152
2002	53,9	51,45	109.362	46.083	155.445
2003	54,5	51,56	89.058	44.945	134.003
2004	54,53	51,56	94.979	48.955	143.934
2005	54,44	51,41	99.165	51.562	150.727
2006	54,33	51,41	118.268	61.683	179.951
2007	54,4	51,4	154.106	85.157	239.263
2008	54,12	51,38	173.482	87.372	260.854
2009	54,37	51,54	189.956	89.680	279.636
2010	54,63	51,71	177.661	86.795	264.456
2011	54,83	51,9	190.691	92.352	283043
2012	54,97	52,01	188.451	91.578	280.039

Os dados mostram o efeito da reforma da Previdência Social de 1998. No período de 1995 a 1998 houve um aumento da aposentadoria, pois as pessoas com receio de perderem direitos em função das alterações em discussão anteciparam suas aposentadorias, principalmente utilizando o recurso da aposentadoria proporcional que dobra entre 1993 e 1997, passando de 198 mil para 409 mil. O resultado foi uma queda acentuada nas idades médias de concessão, em torno de 7 a 8%, para homens e mulheres, entre 1993 e 1997. Em 1997 a média oram de mulheres com 47,8 anos de

idade e homens com 49,2 anos de idade, valores extremamente baixos para qualquer sistema de Previdência Social. (BRASIL, 2011).

Após a promulgação da EC nº 20 observa-se uma queda acentuada na quantidade de ATC concedidas, que cai inclusive a níveis inferiores aos observados em 1993, reflexo da intensidade do processo de antecipação de aposentadorias ocorrido no período de discussão da proposta de reforma. Nos períodos de 1999 a 2003 os volumes de concessão apresentam ligeira tendência de crescimento, sendo que no período posterior, entre 2003 e 2009 essa tendência se acentua e o volume de concessões passa de 134 mil em 2003 para 279 mil em 2009 para em seguida estabilizar em torno de 280 mil concessões por ano. (BRASIL, 2011)

Também após a promulgação da EC nº 20 observa-se um aumento expressivo nas idades representadas na Tabela 02, da ordem de 4% entre 1998 e 1999. Nos anos seguintes, após a introdução do Fator Previdenciário, as idades médias de concessão para homens e mulheres continuaram a apresentar aumento, chegando a 54,5 e 51,6 anos respectivamente em 2003. No período seguinte, até 2008 as idades médias de concessão permaneceram estáveis, ao redor de 54,4 e 51,5 anos para homens e mulheres. A partir de 2009 essas idades voltaram a crescer chegando, em 2012 a 55 e 52 anos para homens e mulheres. (BRASIL, 2011)

É possível afirmar que os dados da Tabela 2 mostram que os efeitos das mudanças nas regras de acesso ao benefício e no cálculo do seu valor tiveram um efeito pequeno no comportamento dos segurados, que continuaram a se aposentar com idades próximas às que se aposentavam antes da reforma. Porém, os segurados aposentam e permanecem no mercado de trabalho com o objetivo de complementar a renda, acumulando a renda da aposentadoria com a remuneração.

Em 2010, entre os aposentados por tempo de contribuição, 923.561 possuíam vínculos empregatícios ou recolhimentos como contribuintes individuais e 120 mil aposentados tinham mais de um vínculo ou tinham vínculo e também contribuía como contribuintes individuais. (BRASIL, 2011).

CAPÍTULO 4 - A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À DESAPOSENTAÇÃO

4.1- A origem e definição de Desaposentação

O principal efeito do fator nas aposentadorias (idade e contribuição) foi à redução do valor dos benefícios de quem se aposenta cedo, o que tem gerado a necessidade de muitos aposentados continuarem no mercado formal de trabalho, uma vez que a renda da aposentadoria não tem proporcionando a substituição da renda anteriormente recebida.

Para demonstrar o efeito do fator previdenciário na diminuição do valor da renda do aposentado, consideremos que o segurado X tenha se aposentado por tempo de contribuição em janeiro de 2013, aos 55 anos de idade e contando com 35 anos de contribuição.

Nos termos do art. 29, da Lei nº 8.213/1991 combinado com o art. 3º, caput, da Lei nº 9.876/99 o salário de benefício da aposentadoria por tempo de contribuição consiste na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondentes a, no mínimo, 80% de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994. Multiplicada pelo fator previdenciário será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a seguinte fórmula:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

$$f = 35 \times 0,31/25,1^8 \times [1 + (55 + 35 \times 0,31)/100]$$

$$f = 0,432271 \times (1 + 0,6585)$$

$$f = 0,716921$$

O fator previdenciário será de 0,71692. Considerando que o segurado X sempre tenha contribuído pelo teto do salário de contribuição da Previdência Social, atualmente,

⁸ Dado extraído da tabela de expectativa de sobrevida utilizada nos benefícios concedidos a partir de 1º de dezembro de 2012. Fonte: IBGE - Diretoria de Pesquisas (DPE). Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/cws/contexto/conrmi/index.html>>.

R\$ 4.159,00 vamos supor que esse foi o resultado da média aritmética simples dos seus maiores salários de contribuição, correspondentes a, no mínimo, oitenta por cento de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994. Logo, seu salário de benefício inicial é calculado segundo a fórmula: $S_b = M \times F$ e será de R\$ 2.981,67 (4.159,00 x 0,716921).

O exemplo demonstra os efeitos da utilização do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria, o que nos últimos anos têm diminuído em 30% o valor da aposentadoria e provocado à permanência do mesmo no mercado formal de trabalho.

O aposentado continua integrado ao RGPS, não como inativo, mas como integrante ativo, contribuindo para previdência, sem ter, em contrapartida, algum benefício previdenciário. A Lei n. 8.213/1991 estabelece a obrigatoriedade de o aposentado ativo permanecer contribuindo à previdência social, porém veda a utilização das contribuições dos trabalhadores em gozo de aposentadoria para a obtenção de nova aposentadoria ou elevação da já auferida. Dispõe no Art. 18, § 2º que:

O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social que permanecer em atividade sujeita a este regime, ou a ela retornar, somente tem direito à reabilitação profissional, ao auxílio-acidente e aos pecúlios, não fazendo jus a outras prestações, salvo as decorrentes de sua condição de aposentado, observado o disposto no art. 122 desta Lei.

Em virtude das mudanças na configuração e elegibilidade dos benefícios, provocadas a partir da Reforma da Previdência em 1998, principalmente, as aposentadorias que passaram a incorporar no seu cálculo o Fator Previdenciário, o aposentado que permanece no mercado formal de trabalho almeja uma sensível melhoria das condições de vida.

Dessa forma, o fator previdenciário, que deveria servir como incentivo a postergar a aposentadoria, na prática, segundo o Ministério da Previdência (2011), tem sido mais eficaz apenas para reduzir o valor dos benefícios previdenciários. A explicação para tal fato é que legislação brasileira permite que pessoas aposentadas continuem trabalhando, muitos trabalhadores então preferem acumular aposentadoria e salário da ativa, mesmo que isso represente uma grande perda no valor da aposentadoria devido à aplicação do fator previdenciário.

De acordo com dos dados da Previdência existem mais de 500 mil, de acordo com Ministério da Previdência (2011), de aposentados contribuindo com a previdência

social.

A Tabela 4 mostra a quantidade de aposentados ocupados⁹ por sexo e regiões no Brasil, em 2009. Os dados mostram que 17,9 % dos idosos com mais de 60 anos (idade para aposentadoria) se encontram ocupadas, sendo que em todas as faixas etária a partir dos 60 a maioria são homens.

TABELA 3 - Proporção das pessoas de 60, 65 e 70 anos ou mais de idade, aposentadas e ocupadas na semana de referência, por sexo, segundo as Grandes Regiões – 2009.

Grandes Regiões	Proporção das pessoas de 60, 65 e 70 anos ou mais de idade, aposentadas e ocupadas na semana de referência, por sexo (%)								
	60 anos ou mais			65 anos ou mais			70 anos ou mais		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Brasil	17,9	26,7	11,0	17,0	27,1	9,2	13,4	22,4	6,8
Norte	17,0	21,4	12,8	17,4	22,9	12,2	13,0	17,9	8,7
Nordeste	22,3	32,0	14,3	20,9	32,2	11,7	16,7	26,5	9,3
Sudeste	14,1	22,6	7,8	13,3	23,0	6,4	10,4	18,8	4,6
Sul	23,4	33,3	15,5	21,2	32,6	12,7	16,9	27,8	9,5
Centro-Oeste	15,3	22,4	9,0	16,5	25,0	8,8	13,8	21,9	6,4

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009.

De acordo com Ministério da Previdência (2011) a combinação de aposentados em idades que ainda apresentam plena capacidade de trabalho, acaba por descaracterizar a Previdência como instrumento de substituição de renda e a torna, cada vez mais, mecanismo de complementação de renda.

Portanto, o fato das regras atuais permitirem aposentadorias de pessoas na faixa dos 50 anos, com plena capacidade de trabalho, que tiveram suas aposentadorias reduzidas pelo fator previdenciário, se torna uma combinação que estimula as demandas

⁹ Compreende o potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada e a população desocupada, assim definidas: população ocupada - aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias). As pessoas ocupadas são classificadas em: Empregados - aquelas pessoas que trabalham para um empregador ou mais, cumprindo uma jornada de trabalho, recebendo em contrapartida uma remuneração em Dinheiro ou outra forma de pagamento (moradia, alimentação, vestuário, etc.). Incluem-se, entre as pessoas empregadas, aquelas que prestam serviço militar obrigatório e os clérigos. Os empregados são classificados segundo a existência ou não de carteira de trabalho assinada. Conta Própria - aquelas pessoas que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício, sem empregados. Empregadores - aquelas pessoas que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício, com auxílio de um ou mais empregados. Não Remunerados - aquelas pessoas que exercem uma ocupação econômica, sem remuneração, pelo menos 15 horas na semana, em ajuda a membro da unidade domiciliar em sua atividade econômica, ou em ajuda a instituições religiosas, beneficentes ou de cooperativismo, ou, ainda, como aprendiz ou estagiário.

Disponível

em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet2.shtm>

por desaposentação. (BRASIL, 2010).

No entanto, se o valor da aposentadoria recebido mensalmente efetivamente cumprisse com os objetivos de substituição da renda anteriormente recebida, este não precisaria retornar ao mercado de trabalho. Ocorre que a volta ao trabalho adquire caráter de complementação de renda para a reduzida ou já defasada aposentadoria. (SALVADOR; AGOSTINHO, 2011)

O aposentado permanece contribuindo para previdência Social, porém essa contribuição não concede ao aposentado contribuinte o direito aos benefícios da previdência social, inclusive, o recálculo do valor da aposentadoria. Diante dessa problemática surgiu a questão da desaposentação, o qual só tem sido possível, ao segurado, que aciona a Justiça, pois o INSS não reconhece esse direito pela via administrativa.

Martinez (2011) explica que a desaposentação passou a ter representatividade devido às seguintes causas determinantes: primeiramente, ocorreu a extinção do pecúlio em 15 de abril de 1994, benefício calculado com base nas contribuições vertidas ao INSS, posteriormente, à aposentação; a introdução do Fator Previdenciário a partir de 1999; e a crescente insatisfação dos aposentados nos últimos 20 anos levando a certa incompreensão do papel da previdência social, enquanto política de proteção social, identificada com a redução dos valores das aposentadorias.

A desaposentação é a possibilidade de o segurado renunciar à aposentadoria com o propósito de obter benefício mais vantajoso, mediante a utilização de seu tempo de contribuição, com a finalidade de melhorar a condição social do aposentado. A desaposentação é o ato de desfazimento do status de aposentado. Configura como um benefício norteado pelo princípio da justiça social, adequando a finalidade protetiva da previdência social, enquanto política de Seguridade Social. (IBRAHIM, 2011; SALVADOR; AGOSTINHO, 2011)

A Tabela 4 mostra o número mensal de contribuição à previdência social por faixa etária e por sexo no período de 2010 a 2012.

TABELA 4 - Número médias mensal de contribuintes pessoas físicas, por sexo, segundo os grupos de idade - 2010/2012

GRUPOS DE IDADE	Anos	NÚMERO MÉDIO MENSAL DE CONTRIBUINTES PESSOAS FÍSICAS			
		Total	Masculino	Feminino	Ignorado
TOTAL.....	2010	44.406.673	24.917.836	18.351.003	1.137.834
	2011	47.725.150	26.619.427	20.022.624	1.083.099
	2012	50.647.439	27.944.924	21.612.933	1.089.583
Até 19 anos.....	2010	1.241.348	721.686	519.615	48
	2011	1.537.893	885.387	651.216	1.290
	2012	1.712.723	975.631	734.751	2.342
20 a 24 anos.....	2010	5.496.514	3.188.705	2.307.592	218
	2011	5.831.897	3.349.291	2.479.706	2.900
	2012	6.019.596	3.422.650	2.589.064	7.881
25 a 29 anos.....	2010	7.371.488	4.250.140	3.121.074	274
	2011	7.661.340	4.378.063	3.281.998	1.279
	2012	7.798.045	4.405.403	3.388.800	3.843
30 a 34 anos.....	2010	6.866.277	3.970.275	2.894.513	1.489
	2011	7.473.204	4.276.505	3.195.115	1.584
	2012	8.003.281	4.528.090	3.472.392	2.799
35 a 39 anos.....	2010	5.699.682	3.275.150	2.421.796	2.736
	2011	6.141.279	3.498.376	2.639.948	2.955
	2012	6.563.799	3.696.086	2.863.987	3.726
40 a 44 anos.....	2010	5.011.371	2.852.806	2.156.327	2.238
	2011	5.329.763	3.006.042	2.321.191	2.530
	2012	5.664.679	3.153.541	2.507.896	3.242
45 a 49 anos.....	2010	4.411.812	2.490.141	1.919.924	1.747
	2011	4.765.089	2.664.265	2.098.922	1.902
	2012	5.070.769	2.792.922	2.275.462	2.386
50 a 54 anos.....	2010	3.379.178	1.926.850	1.450.961	1.367
	2011	3.672.714	2.071.472	1.599.885	1.357
	2012	3.995.677	2.212.851	1.781.251	1.575
55 a 59 anos.....	2010	2.209.831	1.240.149	968.795	887
	2011	2.468.220	1.377.032	1.090.251	937
	2012	2.741.357	1.507.706	1.232.563	1.089
60 a 64 anos.....	2010	1.053.023	648.498	404.170	356
	2011	1.184.077	725.030	458.696	350
	2012	1.350.453	815.866	534.210	378
65 a 69 anos.....	2010	327.086	209.593	117.389	103
	2011	370.354	237.297	132.967	90
	2012	424.744	271.775	152.877	92
70 anos e mais.....	2010	186.738	126.568	60.001	169
	2011	200.811	135.467	65.190	155
	2012	222.540	149.067	73.319	154
Ignorada.....	2010	1.152.324	17.276	8.847	1.126.202
	2011	1.088.509	15.201	7.540	1.065.768
	2012	1.079.776	13.335	6.363	1.060.078

FONTE: DATAPREV, CNIS, Tabulação Especial GFIP.

A Tabela 4 mostra o crescimento no número de contribuintes em todos os grupos de faixa etária no período de 2010 a 2012, inclusive no grupo de 55 anos a 70 anos, o qual possui perfil tanto para requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição ou idade. No grupo de 70 anos ou mais de 2010 a 2012 houve um aumento de 35.804 mil contribuintes

Já os da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) apontavam a existência de cerca de 18,5 milhões de aposentados, sem restrição de idade. Desse total, cerca de 5,4 milhões estavam ocupados, mas a grande maioria no setor informal ou sem contribuição para previdência (cerca de 4,3 milhões ou 79% do total) e apenas cerca de 1,1 milhão tinham contribuição para previdência (21% do total). Mesmo a maioria dos aposentados estarem presentes no setor informal demonstra que renda é insuficiente e que o trabalhador tem buscado alternativas para a sua complementação. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2011).

Mesmo que a maior parte dos aposentados esteja inserida no mercado informal, ainda assim, há um impacto significativo da desaposentação, que varia de 800 mil a 1 milhão de reais, caso esse direito seja reconhecido. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2011).

A possibilidade da desaposentação encontra-se associado ao princípio, da Seguridade Social, da dignidade humana e justiça social, justifica-se devido ao fato de proteger os riscos sociais e ao fato que a renda do aposentado em muitas situações é o único meio de sustento das muitas famílias.

Contrariando o entendimento que a renda do aposentado, com a utilização do fator previdenciário, é baixa o Ministério da Previdência Social (2011) dispõe que os aposentados ocupados estão em melhor situação, na distribuição de renda, que os aposentados desocupados e inativos; entre os aposentados ocupados, aqueles que contribuem para Previdência estão em situação melhor que os ocupados não contribuintes e os aposentados de modo geral. Do total de aposentados contribuintes, 96,2% estão entre os 50% mais ricos da população brasileira, sendo que 51,5% estão entre os 10% mais ricos. Considera ainda que a desaposentação possa aumentar a renda de pessoas ou domicílios que estão nos estratos de maior renda do país. Ministério da Previdência Social (2011)

Por outro lado em relação ao valor das remunerações por grupo de idade demonstra que as contribuições de pessoas com mais de 55 anos é inferior aos demais faixas etária, conforme a Tabela 5.

TABELA 5 - Quantidade de contribuintes pessoas físicas e valor das remunerações, por sexo, segundo os grupos de idade - 2010/2012.

GRUPOS DE IDADE	Anos	CONTRIBUINTES PESSOAS FÍSICAS							
		Quantidade (1)				Valor das Remunerações (R\$ Mil)			
		Total	Sexo			Total	Sexo		
			Masculino	Feminino	Ignorado		Masculino	Feminino	Ignorado
TOTAL.....	2010	60.197.924	33.438.794	24.805.140	1.953.990	745.675.729	479.146.073	255.140.723	11.388.932
	2011	64.109.870	35.345.498	26.879.465	1.884.907	868.500.510	555.456.210	300.597.497	12.446.804
	2012	67.149.740	36.607.382	28.658.514	1.883.844	1.009.955.368	638.650.059	356.905.837	14.399.472
Até 19 anos.....	2010	2.349.504	1.348.457	1.000.885	162	9.856.265	5.900.319	3.955.513	433
	2011	2.790.919	1.589.212	1.196.332	5.375	13.069.544	7.763.762	5.295.878	9.904
	2012	3.053.201	1.718.304	1.326.898	7.999	16.007.167	9.403.190	6.583.201	20.777
20 a 24 anos.....	2010	8.266.373	4.771.875	3.494.044	454	60.865.732	37.169.068	23.694.999	1.666
	2011	8.597.976	4.908.208	3.680.454	9.314	70.393.940	42.671.808	27.697.113	25.018
	2012	8.783.361	4.964.514	3.797.838	21.009	79.919.055	47.958.426	31.883.122	77.507
25 a 29 anos.....	2010	10.061.118	5.773.849	4.286.810	459	110.709.321	67.908.656	42.798.581	2.083
	2011	10.352.403	5.884.535	4.463.866	4.002	125.941.653	76.903.270	49.027.130	11.254
	2012	10.422.129	5.851.786	4.561.320	9.023	141.367.978	85.537.072	55.790.857	40.049
30 a 34 anos.....	2010	9.055.524	5.204.605	3.849.032	1.887	120.192.688	75.817.191	44.353.538	21.959
	2011	9.772.813	5.554.338	4.215.230	3.245	143.691.971	90.057.051	53.614.768	20.151
	2012	10.335.712	5.800.968	4.528.963	5.781	169.877.861	105.420.475	64.425.895	31.491
35 a 39 anos.....	2010	7.397.464	4.231.670	3.162.395	3.399	105.150.510	68.020.130	37.089.727	40.653
	2011	7.923.508	4.485.259	3.433.868	4.381	123.173.464	79.223.030	43.902.399	48.034
	2012	8.362.602	4.671.778	3.684.900	5.924	145.249.986	92.480.198	52.708.962	60.826
40 a 44 anos.....	2010	6.406.059	3.639.727	2.763.592	2.740	94.729.656	62.516.318	32.183.917	29.420
	2011	6.775.547	3.803.742	2.968.302	3.503	108.564.334	71.189.135	37.337.532	37.666
	2012	7.117.931	3.939.717	3.173.505	4.709	125.586.778	81.242.145	44.294.476	50.157
45 a 49 anos.....	2010	5.567.849	3.137.902	2.427.839	2.108	89.183.919	59.913.851	29.250.271	19.797
	2011	5.987.387	3.332.296	2.652.528	2.563	102.155.342	68.122.446	34.009.738	23.157
	2012	6.289.973	3.446.045	2.840.615	3.313	116.528.042	76.481.681	40.014.067	32.294
50 a 54 anos.....	2010	4.257.159	2.425.515	1.830.006	1.638	70.698.282	49.268.101	21.414.804	15.376
	2011	4.605.753	2.585.628	2.018.381	1.744	81.430.526	56.277.588	25.137.168	15.769
	2012	4.939.000	2.721.726	2.215.185	2.089	94.471.459	64.020.770	30.430.889	19.801
55 a 59 anos.....	2010	2.800.417	1.588.349	1.210.995	1.073	43.676.426	30.682.114	12.983.823	10.489
	2011	3.116.421	1.746.564	1.368.682	1.175	52.266.685	36.613.953	15.641.091	11.641
	2012	3.407.784	1.881.006	1.525.384	1.394	62.670.779	43.291.213	19.365.098	14.467
60 a 64 anos.....	2010	1.380.931	845.952	534.546	433	19.476.237	14.420.106	5.052.205	3.927
	2011	1.547.546	939.191	607.909	446	23.717.986	17.571.219	6.142.765	4.001
	2012	1.737.171	1.039.314	697.386	471	29.553.899	21.622.954	7.926.439	4.506
65 a 69 anos.....	2010	439.366	284.657	154.579	130	6.129.936	4.633.516	1.495.303	1.116
	2011	497.957	320.762	177.083	112	7.575.860	5.759.023	1.815.875	962
	2012	564.462	363.087	201.255	120	9.561.308	7.261.039	2.299.237	1.032
70 anos e mais.....	2010	246.336	166.071	80.027	238	3.368.907	2.608.428	758.575	1.903
	2011	266.187	178.057	87.905	225	3.912.724	3.034.151	876.714	1.860
	2012	291.651	193.727	97.701	223	4.758.567	3.667.457	1.089.154	1.956
Ignorada.....	2010	1.969.824	20.165	10.390	1.939.269	11.637.851	288.275	109.466	11.240.109
	2011	1.875.453	17.706	8.925	1.848.822	12.606.481	269.772	99.323	12.237.386
	2012	1.844.763	15.410	7.564	1.821.789	14.402.490	263.441	94.441	14.044.609

FONTE: DATAPREV, CNIS, Tabulação Especial GFIP.

No entanto, o que se deve levar em consideração é que a desaposentação, ato de desfazimento do status de aposentado é um direito social dos trabalhadores, de caráter pecuniário, personalíssimo, individual e disponível ao segurado que possui os critérios para requerê-la.

A partir dessa compreensão, o segurado possui direito de renunciar à aposentadoria, independente da renda que possui, com o propósito de obter benefício mais vantajoso, podendo existir duas possibilidades de desaposentação: averbação de tempo de contribuição em outro regime previdenciário ou contagem deste tempo no mesmo regime, ou seja, na contagem do tempo adicional para obtenção de outra aposentadoria no RGPS. (IBRAHIM, 2011; MARTINEZ, 2011).

O Decreto nº 3.048/99 da Previdência Social estabelece que os benefícios concedidos, pela Previdência Social, são irreversíveis e irrenunciáveis. Arruda (2012) destaca que em relação ao direito à desaposentação, a renúncia é um ato explícito e voluntário, um direito do segurado que já aposentado, volta a trabalhar e renuncia a sua aposentadoria para a obtenção de nova mais vantajosa. Portanto, a renúncia assim como a aposentaria possuem características semelhantes, pois são direitos sociais pessoalíssimos.

Arruda (2012) explica que é utilizado, para o indeferimento administrativo da desaposentação no INSS, o argumento de improcedência legal com base no artigo 181-B do Decreto 3.048 de 1.999, que possui natureza meramente regulamentadora, não podendo modificar, criar ou extinguir direito, pois o mesmo não tem força de lei. Sendo uma norma subsidiária não pode restringir o direito dos segurados.

No sistema de previdência social brasileiro não há o reconhecimento legal de direitos ligados e derivados do trabalho do aposentado ativo, tais direitos são incorporados e apropriados pelo capitalismo e são resultados das reformas ocorridas no Estado sob os fundamentos da política neoliberal. No que se refere à permanência do aposentado no mercado de trabalho, o mesmo precisa ser uma opção junto de outras atividades e não uma obrigação para aqueles que, pelo curso normal da vida, não deveriam estar na ativa e sim em desfrutando do lazer, do descanso que a aposentadoria traz.

A desaposentação permite a possibilidade de se aposentar de uma forma mais vantajosa, na medida, que o aposentado contribuinte tem a possibilidade de ter a sua aposentadoria recalculada, diminuindo, os efeitos das variáveis (expectativa de vida e tempo de contribuição) do fator previdenciário. (MARTINEZ, 2011)

Ibrahim (2011) afirma que de modo algum se sustenta a reversibilidade pura e simples da aposentadoria, em flagrante insegurança para o segurado, em contrariedade ao direito social, mas somente quando evidenciado seu intuito de obter prestação mais vantajosa no mesmo ou em outro regime. A desaposentação, ao contrário de restringir direitos, somente os amplia, tendo como objetivo a primazia do bem-estar do indivíduo.

Assim, embora o art. 181-B do Decreto nº 3.048/9922 determine a irreversibilidade e a irrenunciabilidade da aposentadoria, o que gera o indeferimento administrativo do direito a desaposentação, tem provocado o seu requerimento via poder judiciário, o qual tem entendido a desaposentação como um direito social e legítimo.

4.2 - O direito à Desaposentação via Poder Judiciário.

A reforma do aparelho do Estado da década de 1990 provocou, em um primeiro momento, a diminuição da intervenção do Estado no enfrentamento das questões sociais, o que desencadeou o aumento da desigualdade social. Nesse contexto, novas legislações foram criadas, mas não no sentido de melhor atender a demandas advindas do sistema de proteção social, pelo contrário, passou a reduzir o gasto público, impactando em mudanças significativas nas políticas de seguridade social, inclusive a previdência social.

Portanto, a década de 1990, apesar da elaboração de normas e estatutos, as medidas neoliberais, adotadas pelo Estado, fragilizaram a classe trabalhadora, ao permitir o aumento do desemprego, o enfraquecimento dos sindicatos e a degradação da proteção social. Por efeito, a demanda da intervenção do Poder Judiciário aumentou, trazendo aos juízes pelo cumprimento dos direitos, esse fenômeno denomina-se judicialização. Em geral, destaca-se o avanço do neoliberalismo e a conseqüente destituição dos direitos sociais como agravantes ao processo de judicialização. (MOTA, 2005; VIANNA, 1999; SARMENTO, 2008)

A judicialização das políticas sociais e no caso deste estudo, do direito a desaposentação, é conseqüência no primeiro momento das reformas ocorridas na década de 1990 e da configuração atual do Poder Judiciário.

A Constituição Federal de 1988 modificou o papel do judiciário, eminentemente controlador e coercitivo, atribuindo-lhe em decorrência da conquista de direitos sociais a responsabilização em garantir a defesa dos direitos de cidadania. A sociedade, que

começou a utilizar esse mecanismo como um mediador estratégico junto aos poderes Executivo e Legislativo, na resolução dos conflitos.

A ampliação dos direitos sociais, na CF de 1988, por meio do sistema de seguridade social, constituído pelas políticas de previdência social, saúde e assistência social conferiu ao Estado a responsabilidade pela prestação dessas políticas. A procura pelo Poder Judiciário é uma alternativa para aqueles que buscam proteção social, quando não efetivada pelo Estado. Portanto, o Judiciário tem sido o protagonista direto social nos últimos anos, sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele, a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos. (VIANNA, 1999; SARMENTO, 2008)

A judicialização, portanto, é a atuação por parte do Poder Judiciário por meio de ações que interferem no curso das políticas públicas, o que em tese seriam atribuições próprias dos poderes Legislativo e Executivo.

A judicialização prejudica a harmonia democrática garantida pela isonomia dos poderes legislativo, executivo e judiciário, em que nenhum deles pode assumir as responsabilidades que cabe a outro poder. O legislativo e o Executivo são os responsáveis pela criação, manutenção, decisões de financiamento, alcance e implementação das políticas. Porquanto, tem evidenciado a negligência do Legislativo e Executivo e demonstrado que a políticas públicas não tem materializado o direito para o qual foram criadas. (BRASIL, 1988; SARMENTO, 2008).

Embora, a CF de 1988 tenha proporcionado significativas conquistas no que se refere aos direitos sociais, o reconhecimento e operacionalização têm demandado, além de lutas históricas, a interpelação do Poder Judiciário, que se dá, via de regra, de forma individual e por um segmento seletivo de sujeitos, ou seja, aqueles que conhecem ou conseguem acessar este canal jurídico.

A desaposentação se insere nesse contexto da judicialização, na medida em que o aposentado recorre ao Poder Judiciário para garanti-lo, quando não executado nas vias administrativas. Atualmente, tramitam 24 mil ações judiciais requerendo a desaposentação, de acordo com levantamento da Procuradoria do INSS, que resultariam em 70 mil ações, segundo o CNJ (2013), por conta dos recursos apresentados.

Após as mudanças, provocadas pelas Reformas, a pessoa que se aposenta retorna ao mercado de trabalho e conseqüentemente, a contribuir com Previdência social, tais contribuições não lhe dá o direito a revisão do valor da sua aposentadoria, diante disso recorrem ao poder judiciário para avaliação de tal situação, o que tem sido

comum nas demais políticas públicas e caracteriza-se pela transferência para o Poder Judiciário, a responsabilidade de promover a garantia do direito.

[...] a sociedade civil, especialmente os setores mais pobres e desprotegidos, “depois da deslegitimação do Estado como instituição de proteção social, vêm procurando encontrar no judiciário um lugar substitutivo, como nas ações públicas e nos Juizados Especiais, para as suas expectativas de direitos e de aquisição de cidadania”. (VIANNA et al. 1999, p. 42)

A desaposentação, atualmente, é discutida no Supremo Tribunal Federal (STF) por meio do Recurso Extraordinário (RE) 661256, de relatoria do ministro Ayres Britto. O autor da ação inicial, que reclama o recálculo da aposentadoria, continuou trabalhando e conta, atualmente, com mais de 35 anos de atividade remunerada com recolhimentos à Previdência Social.

No Supremo Tribunal de Justiça (STJ) em outubro de 2012 a desaposentação sob a forma de recurso repetitivo, “quando se define entendimento sobre uma causa que será usado como modelo para todos os recursos que chegam ao STJ”. (ANFIP, 2013, p.14).

Ao analisarem o recurso especial 1.334.488, de um segurado de Santa Catarina, cinco dos nove ministros com direito a voto foram favoráveis à desaposentação. O relator do caso, ministro Herman Benjamin, entendeu que o segurado tinha direito ao recálculo do benefício pago pelo INSS por ter trabalhado depois de aposentado.

Os Juizados Especiais Federais tem deferido que a desaposentação é possível, ou seja, de que o segurado tem o direito público subjetivo a desistir de seu benefício atual e solicitar a concessão de um novo benefício, considerando as contribuições que realizou para o RGPS após a sua aposentadoria. (MARTINEZ, 2011).

Embora, a previdência social fundamente os indeferimentos em via administrativa, no INSS, pelo prescrito no art. 181-B do Decreto 3.048/99, que trata da irreversibilidade e da irrenunciabilidade dos benefícios previdenciários, tal entendimento não é considerado legal no entendimento do Judiciário. Devido à impossibilidade de um decreto alterar normas de superior hierarquia, sendo norma subsidiária. É a partir desse argumento que o aposentado tem utilizado o Judiciário para viabilizar o direito a desaposentação.

Sarmento (2008) explica que a atuação do judiciário na execução de uma política pública significa que, em algum momento, o indivíduo para o qual a política é destinada considerou que teve algum direito ameaçado ou descumprido ao ponto de

recorrer à instância do judiciário para a defesa dos seus direitos. A partir desse entendimento a desaposentação é a pretensão dos segurados no sentido de obter uma nova aposentadora judicialmente, ou de poder garantir a contrapartida destas contribuições no cálculo de seus benefícios.

A previdência social alega para o indeferimento da desaposentação, além da questão do impedimento legal, o desequilíbrio financeiro que tal benefício pode gerar. Conforme estudo realizado pela Previdência Social (2011) o deferimento da desaposentação, via judiciário, deve-se observar os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, previstas no artigo 201 da Constituição Federal, na versão da EC 20/98.

Porém, o Judiciário tem argumentado que sistema de Previdência Social é de caráter contributivo. Entretanto, a desaposentação não representa desequilíbrio atuarial ou financeiro, pois as contribuições posteriores à aquisição do primeiro benefício são atuarialmente imprevistas e não foram levadas em conta quando da concessão da primeira aposentadoria. (MARTINEZ, 2011).

Como discutido e demonstrado nos capítulo 3 a previdência social não é deficitária. O fator de estar inserida no sistema de proteção social permitiu outras fontes de financiamento além do desconto em folha. A Tabela 6 apresenta a arrecadação e a despesa da Seguridade Social nos anos de 2010 a 2012.

TABELA 6 - Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social, 2010 a 2012.

Valores correntes, em R\$ milhões.					
Receitas Realizadas	2010	2011	2012	Diferença 2012-2011	
1. Receita de Contribuições Sociais	441.266	9.064	568.759	59.695	11,70%
Receita Previdenciária ¹⁰	211.968	245.892	278.173	32.281	13,10%
COFINS	140.023	159.891	181.555	21.664	13,50%
CSLL ¹¹	45.754	57.845	57.488	357	0,60%
PIS/Pasep	40.373	42.023	47.778	5.755	13,70%

10 Apenas as receitas previdenciárias líquidas; acrescidas das compensações pela desoneração da folha (R\$ 1,7 bilhão transferido e R\$ 2,4 bilhões não repassados);

11 As receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL decaíram em 2012. Foram arrecadados R\$ 57,5 bilhões, quase R\$ 400 milhões a menos do que em 2011. Esse resultado acompanha o efeito da crise internacional sobre a lucratividade das empresas. (ANFIP, 2013, p. 29)

° Outras contribuições ¹²	3.148	3.148	3.414	10,30%	10,30%
2. Receitas de entidades da Seguridade	14.883	16.883	20.044	3.171	18,80%
³ . Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ¹³	2.136	2.136	1.774	-482	21,40%
Receitas da Seguridade Social	458.285	528.193	590.577	62.384	11,80%
Despesas Realizadas	2010	2011	2013	Diferença 2012-2011	
1. Benefícios Previdenciários	254.859	281.438	316.590	35.151	12,50%
Previdenciários urbanos	198.061	218.616	243.954	25.337	11,60%
Previdenciários rurais	55.473	61.435	71.135	9.701	15,80%
^c ompensação Previdenciária ¹⁴	1.325	1.325	1.500	113	8,20%
2. Benefícios assistenciais	22.234	25.116	30.324	5.208	20,70%
Assistenciais - LOAS	20.380	23.353	28.485	5.133	22,00%
Assistenciais - RMV	1.854	1.764	1.839	75	4,30%
3. Bolsa-Família e outras Transferências	13.493	16.767	20.530	3.763	22,40%
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	2.136	2.256	1.774	-482	-21,40%
5. Saúde: despesas do MS	61.965	72.332	80.063	7.731	10,70%
6. Assistência social: despesas do MDS	3.425	4.033	5.669	1.636	40,60%
⁷ . Previdência social: despesas do MPS ¹⁵	6.482	6.767	7.171	404	6,00%
8. Outras ações da seguridade social	7.260	7.552	9.824	2.272	30,10%
9. Benefícios FAT ¹⁶	29.204	34.173	39.950	5.777	16,90%
10. Outras ações do FAT	551	565	541	-24	-4,20%
Despesas da Seguridade Social	401.610	451.000	512.436	61.436	13,60%
Resultado da Seguridade Social	56.675	77.193	78.141		

¹² Inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos; inclusive as receitas patrimoniais do FAT;

¹³ Corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal;

¹⁴ Ccompensações com outros regimes previdenciários;

¹⁵ Incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas a custeio e investimento; e

¹⁶ Os benefícios pagos à conta do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT,

Fonte: ANFIP (2013) apud SIAFI. – extração Siga Brasil e para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do MPS.

A Seguridade Social obteve um resultado positivo em 2012. As receitas totalizaram R\$ 590,6 bilhões, superando em R\$ 62,4 bilhões a arrecadação de 2011. As contribuições previdenciárias apresentaram um aumento expressivo, totalizando R\$ 278,2 bilhões. Esse resultado representou 13,1% de acréscimo. Como consequência do comportamento de receitas e despesas, o saldo da Seguridade Social foi de R\$ 78,1 bilhões em 2012, praticamente igual ao resultado do ano anterior - R\$ 77,2 bilhões.

De acordo com a ANFIP (2013) esse saldo positivo da Seguridade Social e da Previdência é devido a evolução do mercado de trabalho e o processo de desoneração da folha de pagamentos, pela importância de acompanhar o efeito dessas mudanças sobre as contas do Regime Geral de Previdência Social. Também é possível afirmar que os aposentados que permanecem na ativa contribuem para esse saldo positivo de forma significativa, na medida em que a Previdência Social não possui nenhuma despesa com eles, pois, como elencado no capítulo anterior, são obrigados a contribuir, mas essa contribuição só lhe dá direito aos benefícios de reabilitação profissional e auxílio acidente.

O indeferimento da desaposentação, como consequência da reforma da previdência de 1998, nega a lógica constitucional de defesa de direitos, representa a fragilização e desproteção social. Nesse sentido é possível afirma que a judicialização caracteriza a operacionalização das políticas sociais, inclusive a previdência social de forma fragmentada, focalizada e com níveis de financiamento e elegibilidade que impedem a sua efetivação, tal como concebida pela Constituição Federal de 1988.

A judicialização da desaposentação ocorre em função da escassez de legislação que lhe assegure efetivação, enquanto, direito social. Os processos judiciais representam uma cobrança pelo acesso e muitos são ajuizados na expectativa de que os juízes forcem o governo a cumprir o direito. (MARTINEZ, 2011).

De acordo com Sarmiento (2008) a judicialização é percebido negativamente em virtude das questões orçamentárias em que está submetido o desenvolvimento das políticas públicas, por meio de determinações judiciais, há um maior gasto no orçamento público em favor de poucos, o que pode ser considerado uma atuação injusta.

A judicialização envolve o aspecto cultural, onde se confunde Judiciário com Justiça, pois a expansão e garantia dos direitos sociais não é apenas jurídica, mas também política e social, e transferir para o Poder Judiciário a atribuição da sua

efetivação pode ser positivo na medida em que a força da lei será aplicada, entretanto, esta prática, possivelmente, é ineficaz e injusta, pois privará do direito àqueles que não recorrerem a judiciária. (AGUINSKY, 2006; SARMENTO, 2008).

Portanto, a judicialização promove o atendimento, em via de regra individual, das demandas populares, as quais são coletivas, resultantes das mudanças ocorridas no Estado. Nesse sentido, é possível afirmar que a judicialização não garante a resolução do problema, uma vez que há entraves que independem o judiciário e que dizem respeito ao papel do Estado e do seu atrelamento aos interesses ditados pela política neoliberal. O Judiciário não enfrenta tal contexto que o Estado está inserido, mas reproduz, em verdade, a injustiça social. Já que não são todos os cidadãos que possui acesso à proteção social via judicial. (AGUINSKY, 2006; SARMENTO, 2008)

Nos Estados democráticos o direito a justiça social se constrói coletivamente, no interior da esfera pública, em um movimento contraditório onde se encontram presentes diferentes interesses em disputa pela direção da sociedade. As políticas de proteção social, no Brasil, foram construídas dentro deste contexto de organização e mobilização social. (AGUINSKY, 2006; SARMENTO, 2008)

A judicialização dos direitos sociais não fazem parte do processo político democrático. Nesta perspectiva, entende-se que a cobrança pelo direito ao se dirigir ao Poder Judiciário, descaracteriza a identificação da questão enquanto problema coletivo, enraizado na luta de classe, que tem como efeito o esvaziamento da participação em outros espaços. Tal análise, ao desprezar o fato de que partidos, sindicatos e associações tem a chance de atuar como intérpretes da Constituição por meio do ajuizamento de ações, não confere relevância ao envolvimento do Poder Judiciário nos processos de deliberação política. (AGUINSKY, 2006)

No entanto, apesar de todas as críticas tem sido frequente a atuação do Poder Judiciário, em detrimento da responsabilização dos Poderes Legislativo e Executivo, instâncias fundamentais para a normatização, definição e execução das políticas públicas, que são os instrumentos de reconhecimento e viabilização dos direitos.

Por outro lado a judicialização de determinado direito social provoca, por parte da sociedade e demais instância dos poderes estatais, a cobrança em relação a uma ação mais efetiva do Executivo e do Legislativo. No caso da desaposentação já tramita no Senado e na Câmara Federal projetos de lei, no que se refere à desaposentação.

O primeiro Projeto de Lei nº 7.154/2002 para desaposentação foi apresentado pelo Deputado Inaldo Leitão, tinha o objetivo acrescentar ao art. 54 da Lei n. 8.213/91,

o seguinte Parágrafo único:

Art. 54 [...] Parágrafo único – As aposentadorias por tempo de contribuição e especial concedidas pela Previdência Social, na forma da lei, poderão, a qualquer tempo, ser renunciadas pelo Beneficiário, ficando assegurada a contagem do tempo de contribuição que serviu de base para a concessão do benefício.

Porém esse projeto não mencionava a aposentadoria por idade. Em abril de 2013 a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara aprovou o projeto de Lei 2.682/2007, do deputado Cléber Verde (PRB-MA), que prevê a contagem do tempo de contribuição e recálculo do benefício para uma nova aposentadoria. Tanto nas aposentadorias por contribuição e idade. Estabelece que o segurado não precisa devolver os valores recebidos, uma vez que, fez jus aos proventos recebidos. No dia 10 de outubro de 2013, um parecer da Comissão de Tributação e Finanças da Câmara dos Deputados praticamente enterrou o Projeto de Lei 2.682/2007. Relator na comissão, o deputado Zeca Dirceu (PT-PR) apresentou um parecer pela inadequação e incompatibilidade da proposta, alegando que elevaria os gastos da Previdência Social. O projeto ainda tem uma chance de sobreviver na Câmara dos Deputados, mas seria preciso um recurso com 51 assinaturas de parlamentares.

A desaposentação ainda é tema de outro projeto (91/2010), do senador Paulo Paim (PT-RS), que tramita no Senado. A proposta, que já foi aprovada por várias comissões, estava pronta para ir ao plenário, mas, após um pedido de vistas, teve que seguir para novas comissões.

Portanto, a justificativa da impossibilidade da desaposentação encontra na questão financeira referente à previdência social. No entanto, como explanada nos capítulos anteriores, não existe déficit nas receitas da previdência social, o que acontece é que, historicamente, a receita é desviada de seus fins verdadeiros, em detrimento do direito do cidadão.

A desaposentação visa interesse exclusivo do aposentado e configura-se como um direito social que foi revogado em virtude das reformas vivenciadas da política de previdência social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência social brasileira foi construída a partir das lutas dos trabalhadores que passaram a exigir, principalmente, a partir da década de 1930, maior intervenção do Estado na garantia dos direitos sociais. Ao longo da sua consolidação enquanto política social sofreu diversas modificações.

A Constituição Federal de 1988 organizou o sistema de proteção social brasileiro – a Seguridade Social, o qual passou incluir as políticas de Saúde, Assistência e Previdência Social. Esse sistema ampliou o acesso, cobertura e o reconhecimento das políticas enquanto direitos sociais e consolidou a responsabilidade do Estado para sua regulamentação e implementação.

Porém, a década de 1990 houve um desmonte no sistema de proteção social. Período que o governo de Fernando Henrique Cardoso colocou em prática no Brasil o projeto macroeconômico recomendado pelas agências financeiras internacionais, promovendo reformas constitucionais orientadas pela ideologia neoliberal que representaram um ataque a seguridade social.

Dentre outras medidas a Reforma objetivou, em relação à proteção social, a focalização seletiva no atendimento à pobreza, descentralização com responsabilização local na execução e financiamento das políticas com crescente responsabilização da sociedade civil e, conseqüentemente, a desresponsabilização do Estado, privatização/mercantilização dos serviços. (SANTOS, 2010)

A ideia da reforma foi sustentada em orientações econômicas, com a transferência das atividades do Estado para o mercado, principalmente, as mais rentáveis, como os direitos sociais referentes à previdência. (BEHRING, 2000; 2003; SANTOS, 2010)

Para justificar a reforma, na política de previdência, foi utilizado o argumento a respeito do déficit, nos anos 1990, os critérios de elegibilidade dos benefícios, principalmente, da aposentadoria por tempo de serviço e as questões relativas à administração das despesas.

Este trabalho limitou ao estudo da incidência da Reforma sobre a aposentadoria, esta deixou de ser por tempo de trabalho e passando a ser por contribuição. Em 1998 foi instituído o fator previdenciário, o qual se configura como um novo cálculo da aposentaria.

O fator previdenciário incide no valor da renda da aposentadoria por tempo de contribuição. O fator idade é um ponto preponderante para se chegar ao valor do benefício. Com a aplicação do fator previdenciário, são punidos aqueles que começaram a trabalhar mais cedo e, por consequência, têm direito a se aposentar também mais cedo, pois passam a receber menos.

A aplicação do fator previdenciário, na prática, acabou por, em diversos casos, não desestimular o trabalhador a se aposentar, mas sim reduzir o valor do seu benefício. Assim, ao invés de aguardar, o segurado, que durante toda a vida esperou por aquele momento, acaba optando por se aposentar, ainda que receba um valor bem abaixo da média de seus salários-de-contribuição e permanece inserido no mercado de trabalho com o objetivo de complementação da renda.

Muitas vezes, o trabalhador aposenta-se, mas permanece no mercado de trabalho contribuindo para a previdência. Surge então uma situação nova, a desaposentação, em que o segurado aposentado pretende renunciar o benefício anteriormente concedido com a finalidade de requerer um novo mais vantajoso, já que todos os parâmetros utilizados no cálculo do fator previdenciário seriam melhorados.

Pelo exposto, o fator previdenciário não é condizente com a finalidade da previdência social, criada para amparar os contribuintes no momento em que mais precisam. O aposentado que permanece no mercado formal de trabalho não tem o direito a desaposentação, pelas vias administrativas no INSS.

O INSS alega falta de previsão legal para concessão da desaposentação, o aumento das despesas e um possível déficit. O que tem sido refutado por alguns tribunais no Brasil.

Atualmente, o direito a desaposentação tem sido possível mediante as vias judiciais. A judicialização é um fenômeno presente em outras políticas sociais. Porém trata-se de um processo contraditório que avançou com a expansão da atividade judicial e o declínio das políticas sociais, após as Reformas da década de 1990.

Portanto, a judicialização da desaposentação tem ocorrido, porque o Poder Executivo tem assumido a responsabilidade com a efetivação dos direitos, conforme consta na Constituição de 1988.

Nessas condições, é possível entender que o esforço no sentido da democratização do acesso à justiça representa uma alternativa por onde as queixas dos cidadãos podem ser atendidas. Mesmo considerando que as demandas chegam ao Poder Judiciário em geral individualmente, nada impede que as organizações da sociedade

civil venham fazer uso das ações civis públicas como forma de pressionar o governo pela efetivação de direitos. Ainda que não seja este um espaço tradicional para a luta política. A corrida ao Poder Judiciário não impede a manifestação de outras formas de participação no espaço público.

Entretanto, é possível afirmar que a judicialização da desaposeção compreende dois movimentos, o primeiro a previdência social se encontra restrita, enquanto política de proteção social, na medida em que não tem prevenido o risco da perda do valor real do benefício de aposentadoria. Sendo então o aposentando obrigado a buscar por si só a complementação da sua renda, pois a aposentadoria não tem cumprido a sua finalidade que é a substituição da renda do aposentado.

O Segundo se refere à desresponsabilização do Estado na garantia e na ampliação dos direitos sociais. O que tem provocado à descaracterização da identificação da desaposeção enquanto problema coletivo, enraizado na história da luta dos trabalhadores e tem provocado o esvaziamento da participação popular em outros espaços e a garantia desse direito de forma individualizada.

Portanto, a judicialização da desaposeção coloca em evidência a previdência social de caráter mais focalizada e rentável. Assim como menor intervenção do Estado na ampliação dessa política integrante do sistema de proteção social.

REFERÊNCIAS

ANFIP- Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Seguridade e Desenvolvimento: um projeto para o Brasil**. In: Ser Social: Revista Semestral do Programa de Pós - Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UNB – v. 1, nº 1. Brasília, 2002.

ANFIP- Associação dos Auditores da Previdência Social. **Seguridade Social 2012**. In: Seguridade Social e Tributação. Ano XXII, nº 115, Brasília. Julho/Agosto de 2013.

ARRUDA, Marli Romero de. **Desaposentação**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: < http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11706>. Acesso em abr 2013.

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

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 7 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

_____. Elaine Rossetti. **Reforma do Estado e Seguridade Social no Brasil**. In: **SER Social**. Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UNB. Nº 7, Dezembro, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Editora UNB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete e SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da Seguridade Social e política econômica: perversa alquimia**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez. N. 87, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

_____. **Lei 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 24 jul. 1991.

_____. **Lei 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 24 jul. 1991.

_____. **Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999**. Regulamento da Previdência Social. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 07 maio. 1999.

_____. **Ministério da Previdência Social. Previdência e Estabilidade Social**. 2. ed. Brasília: [s.n.], 2001.

_____. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Evolução e Situação Atual das Aposentadorias por Tempo de Contribuição. Informe Previdência Social.** Volume 23, Número 9, Brasília Outubro de 2011.

_____. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Evolução das Idades Médias de Concessão e dos Tempos Médios de Contribuição das Aposentadorias por Tempo de Contribuição Concedidas entre 1996 e 2012.** Informe Previdência Social. Volume 26, Número 6, Brasília, Julho de 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. In Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

DEMO, Pedro. **Renda Mínima, Ingenuidade e Maldade.** In: Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UNB. Número 7, Julho a dezembro de 2000. 214p.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 30. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

FALEIROS, Vivente de Paula. **Previdência Social: Conflitos e Consensos.** In: SER Social. Revista Semestral do Programa de Pós - Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UNB – v. 1, nº 1. Brasília, 2002.

_____. **A questão da reforma da Previdência no Brasil.** In: SER Social-Revista Semestral do Programa de Pós – Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UNB. Número 7, Julho a dezembro de 2000.

FREITAS, Isabel; FERREIRA, Verônica; MORI, Natália. **A seguridade Social é um direito das mulheres.** Vamos à luta. Brasília: CFEMEA: MDG3 Fund, 2010.

IBRAHIM, Fábio Zambitte, **Desaposentação: o caminho para uma melhor aposentadoria.** 5. ed. Niterói: Impetus, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JACCOUD, Luciana de Barros. **Proteção Social no Brasil: debates e desafios.** In Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Desaposentação.** 4. ed. São Paulo: LTr, 2011.

MATIASCICI, Milko. In: SER Social. Revista Semestral do Programa de Pós - Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UNB, Brasília, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as**

tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 3ed. São Paulo, Cortez, 2005.

MOTA, Ana Elizabete Mota. **Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e tendências. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional.** 2006. Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-2.pdf . Acesso em 10 abril de 2013.

MINAYO, Cecília de Souza (org.), DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** 30. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

SANTOS, Marlene de Jesus Silva. **Da reforma democrática à reversão neoliberal: mudanças na estrutura administrativa brasileira e as potencialidades da crise econômica.** In: SER Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/ UNB. Departamento de Serviço Social. – v. 12, nº 26, Brasília, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes.** In Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos.** In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. (Orgs.). Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro, 2008.

SIMIONATTO, Ivete. **Reforma do Estado ou Modernização Conservadora? O Retrocesso das Políticas Sociais Públicas nos Países do Mercosul.** In: SER Social - Revista Semestral do Programa de Pós – Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UNB. Número 7, Julho a dezembro de 2000.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do Serviço Social.** 2. Ed. ver. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Curso de direito do Serviço Social.** 2. Ed. ver. e atual. São Paulo: Cortez, 2010.

VIANNA, Werneck Teixeira Lúcia Maria. **Que reforma? O sistema Brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade.** In: SER Social. Revista Semestral do Programa de Pós - Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UNB – v. 1, nº 1. Brasília. 2010.