

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
*CAMPUS* SOROCABA  
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

MIRIAN VALLINI ALVES

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA: UM ESTUDO DO CASO BRASILEIRO**

Sorocaba  
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
*CAMPUS* SOROCABA  
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

MIRIAN VALLINI ALVES

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA: UM ESTUDO DO CASO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos, *campus* Sorocaba, para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientação: Prof. Dr. José Marcos Nayme Novelli.

Sorocaba  
2017



Alves, Mirian Vallini

A Reforma da Previdência: Um Estudo do Caso Brasileiro / Mirian  
Vallini Alves. -- 2017.

71 f. : 30 cm.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação)-Universidade Federal de São  
Carlos, campus Sorocaba, Sorocaba

Orientador: Prof. Dr. José Marcos Nayme Novelli

Banca examinadora: Prof. Dr. Sílvio César Moral Marques, Profa. Dra.

Mariusia Momenti Pitelli

Bibliografia

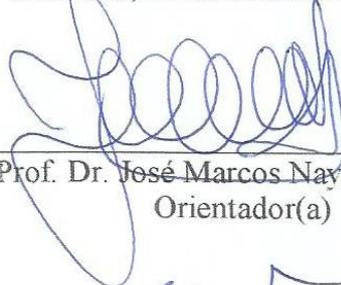
1. Reforma da Previdência. I. Orientador. II. Universidade Federal de São  
Carlos. III. Título.

**MIRIAN VALLINI ALVES**

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA: UM ESTUDO DO CASO BRASILEIRO**

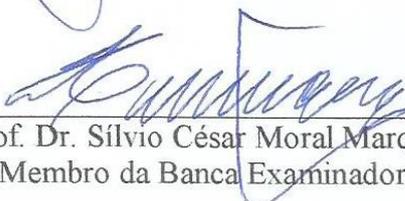
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos, *campus* Sorocaba, para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.  
Universidade Federal de São Carlos.

Sorocaba, 11 de dezembro de 2017.



---

Prof. Dr. José Marcos Nayme Novelli  
Orientador(a)



---

Prof. Dr. Sílvio César Moral Marques  
Membro da Banca Examinadora



---

Profa. Dra. Mariusa Momenti Pitelli  
Membro da Banca Examinadora

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho aos meus pais, à minha irmã e ao meu cunhado, e ao meu namorado, por me ajudarem a superar cada dificuldade que enfrentei até aqui e por sempre me incentivarem a seguir em frente.*

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família e ao meu namorado que sempre estiveram ao meu lado, me ajudando e acreditando em mim, inclusive nos momentos em que eu mesma não acreditava. Vocês sabem com exatidão a importância da realização deste trabalho como o encerramento de um ciclo. Foi uma fase difícil, mas que representou a realização de um sonho. Vocês acompanharam de perto todo o meu esforço e a minha dedicação para a realização deste sonho e, portanto, é com vocês que eu divido não a minha, mas a nossa vitória.

Agradeço às pessoas maravilhosas com quem eu tive a oportunidade de trabalhar durante o meu estágio, especialmente à Letícia e à Eliane que também tiveram a sua contribuição para a realização deste trabalho. Agradeço a todas as pessoas que me ajudaram com palavras de incentivo, com abraços e com sorrisos.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. José Marcos Nayme Novelli, pela confiança e paciência, além da sugestão do tema que me deu a oportunidade de enxergar a previdência de uma forma diferente e de compreender a importância que ela representa para a sociedade.

A todos, o meu mais sincero agradecimento.

## RESUMO

ALVES, Mirian V. *A Reforma da Previdência: Um Estudo do Caso Brasileiro*. 2017. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2017.

Este trabalho tem como objetivo realizar um levantamento bibliográfico sobre a previdência social brasileira, com foco na aposentadoria do trabalhador privado (RGPS), a fim de fornecer os instrumentos necessários para que seja possível compreender a proposta de reforma da previdência, a PEC 287/2016, de uma perspectiva mais abrangente, considerando aspectos que não estão sendo ponderados na forma como a reforma está sendo divulgada. Considerou-se neste trabalho duas correntes de pensamento que tiveram papel crucial na história da previdência social brasileira. A primeira refere-se ao *welfare state*, cujas ideias incentivaram a criação de um capítulo dedicado ao sistema de seguridade social na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com caráter universal e que compreendia as políticas sociais das áreas da saúde, previdência social e assistência social. A segunda refere-se ao neoliberalismo, que formou a base dos argumentos que defenderam as alterações da previdência social, bem como a mudança da universalização para a focalização das políticas sociais. Para conhecer um pouco mais sobre a previdência social brasileira, foram consideradas as principais alterações pelas quais ela passou. Por fim e com base em todo o conteúdo apresentado, foi realizada uma análise sobre a nova proposta de reforma da previdência, considerando seus pontos principais.

Palavras-chave: políticas sociais; seguridade social; reforma da previdência; déficit.

## **ABSTRACT**

This research aims to carry out a theoretical survey on the Brazilian social security, with a focus on private worker retirement (RGPS), in order to provide the necessary tools to understand the proposed pension reform, PEC 287/2016, in a more comprehensive way, and considering aspects that are not being taken into account by the press. Two different streams of consciousness, which played a crucial role in the history of the Brazilian social security, are contemplated here. The first one refers to the welfare state, whose ideas encouraged the creation of a chapter dedicated to the social security system in the Constitution of the Federative Republic of Brazil, 1988, under a universal nature and comprising social policies in the areas of health, social security and social assistance. The second refers to neoliberalism, which formed the basis of the arguments to defend changes in social security, as well as the shift from universalization to the focus on social policies. To look further into the Brazilian social security, we also considered the main changes it has gone through. Finally, based on all the content presented, we gave an analysis on the new pension reform proposal and its main points.

**Keywords:** social politics; social security; pension reform; deficit.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

COFINS: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito

CPIPREV: CPI da Previdência

CPMF: Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CSLL: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DRU: Desvinculação de Receitas da União

EC: Emenda Constitucional

FEF: Fundo de Estabilização Fiscal

FMI: Fundo Monetário Internacional

FSE: Fundo Social de Emergência

PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEC: Proposta de Emenda Constitucional

PIB: Produto Interno Bruto

PIS: Programa Integração Social

REFIS: Recuperação Fiscal

RGPS: Regime Geral de Previdência Social

RPPS: Regime Próprio de Previdência Social

TCU: Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>14</b>
1.1 O <i>welfare state</i> .....	14
1.2 O <i>welfare state</i> brasileiro.....	20
1.3 O neoliberalismo.....	27
1.4 O neoliberalismo brasileiro.....	32
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>39</b>
2.1 Uma breve história da previdência social brasileira.....	39
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>49</b>
3.1 A PEC 287/2016.....	49
3.2 A análise do déficit da previdência.....	53
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>65</b>



## INTRODUÇÃO

A previdência social brasileira surgiu como um sistema privado com a Lei Elói Chaves em 1923, que criou o sistema de Caixa de Aposentadoria e Pensões, passando a ser um sistema público em 1933, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que foi considerado “a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional” (Histórico da Previdência, Período 1888 – 1933). Embora os Institutos tenham representado o aumento na quantidade de trabalhadores assistidos pela previdência social, e as diversas conquistas relacionadas à previdência tenham sido de suma importância para a sociedade brasileira, não há como negar que o grande marco para a previdência social foi a sua inclusão no sistema de seguridade social que passou a vigorar a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988. É a partir desse momento que a previdência social ganha notoriedade.

O sistema de seguridade social compreende as áreas da saúde, da previdência social e da assistência social, e foi incluído na Constituição de 1988 baseando-se nas ideias do *welfare state*, que representava uma organização mais civilizada e solidária do mundo<sup>1</sup> e referia-se às práticas de políticas sociais realizadas pelo Estado, que garantiam as condições mínimas de vida em sociedade. Essas políticas compreendiam, principalmente, o fornecimento de uma renda como forma de reduzir a insegurança diante de situações não determinadas pela vontade do indivíduo, como a doença, a velhice ou o desemprego. Porém, ao mesmo tempo em que o Brasil criava a seguridade social, o pensamento que passava a dominar o cenário internacional era oposto às ideias do *welfare state*: o neoliberalismo, que ganhou espaço durante o período de crise das economias capitalistas avançadas que adotaram as ideias do *welfare state*, propunha, principalmente, a liberdade dos indivíduos e do mercado, a redução da intervenção do Estado, a mundialização financeira e industrial, a transferência ao setor privado das atividades produtivas do Estado via privatização e o desmonte do *welfare state* através da transferência ao indivíduo e ao setor privado das atividades sociais.

Diante da crise brasileira dos anos 1980 e baseando-se nos princípios neoliberais que dominavam o cenário internacional, a solução encontrada para o Brasil consistia na ruptura com o passado intervencionista e na adoção de “uma estratégia privatizante, de liberalização financeira, abertura dos mercados e desmonte dos mecanismos de proteção social” (GENTIL,

---

<sup>1</sup> A expressão “mais civilizada e solidária do mundo” não tem a intenção de afirmar que o *welfare state* tenha sido a melhor forma de organização já existente no mundo até agora, mas sim, de que o *welfare state* representou uma forma de organização mundial, já que o *welfare state* foi a corrente de pensamento dominante por um período de tempo, mais civilizada e solidária, cujo Estado era o responsável em fornecer as condições mínimas de vida à população.

2006, p. 127). Em relação à previdência social, surgiram as propostas de redução das responsabilidades do Estado, pois os direitos sociais implantados na Constituição, eram apontados como possíveis causas de uma “ingovernabilidade fiscal para o país” (GENTIL, 2006, p. 127-128). As primeiras tentativas de alterações e reformas da previdência social, ocorreram no governo Fernando Collor de Melo, mas foram concretizadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (EC nº 20/1998 e Lei nº 9.876 de 1999), Luiz Inácio Lula da Silva (EC nº 41/2003 e EC nº 47/2005) e Dilma Rousseff (Lei nº 13.183 de 2015).

A reforma da previdência, portanto, é um tema atual, presente na agenda política e econômica desde a redemocratização do país. As tentativas nesse sentido existem desde 1989, ano subsequente à promulgação da Constituição. A mais nova proposta de reforma foi elaborada pelo governo de Michel Temer: a PEC nº 287/2016. A forma como essa nova proposta de reforma da previdência tem sido tratada, merece uma atenção especial. São muitas e praticamente diárias, as notícias abordando a necessidade da reforma da previdência, tendo como principal justificativa a existência de um déficit que estaria afetando as contas públicas, ou seja, a arrecadação previdenciária não estaria sendo suficiente para cobrir os seus gastos e, por isso, seria necessário os repasses do governo federal para cobrir essa diferença entre as receitas e os gastos previdenciários.

Segundo o site de notícias Agência Brasil, o presidente Michel Temer afirmou que somente a reforma da previdência possibilitaria ao Brasil a retomada dos “investimentos que vão impulsionar a geração de empregos. Sem uma reformulação previdenciária, haverá dificuldade na retomada dos empregos e dificuldade nos investimentos governamentais, porque tudo estará direcionado para cobrir o déficit”, e completou que “Muitos pretendem derrotá-la, porque, derrotando-a, derrotam o governo, mas não é verdade: derrotam o Brasil”. Segundo o mesmo site, Rodrigo Maia, o presidente da Câmara dos Deputados, afirmou que “A reforma da Previdência não é de direita nem de esquerda. Ela é a salvação do nosso Brasil. Se nós não fizermos a reforma da Previdência, ela será feita da forma mais injusta”. Já segundo o site de notícias G1, Dyogo Oliveira, o Ministro do Planejamento, disse em entrevista coletiva que “todo o déficit público provém da previdência”.

Diante disso, o objetivo deste trabalho foi compreender e analisar a proposta da reforma da previdência, a PEC 287/2016, de uma forma mais ampla. Este trabalho foi dividido em 5 partes: Introdução; Capítulo 1, que apresenta as duas teorias que são consideradas fundamentais para entender a previdência social, quais sejam, o *welfare state* e o neoliberalismo, bem como uma análise das consequências que a implementação dessas ideias trouxeram ao Brasil.; Capítulo 2, que traça uma breve história da previdência social brasileira

destacando suas principais alterações; Capítulo 3, que expõe as justificativas da PEC 287/2016 e faz uma análise acerca do déficit da previdência social; e Conclusão.

A metodologia utilizada foi um levantamento bibliográfico sobre a previdência social brasileira, com foco na aposentadoria do trabalhador privado pertencente ao regime geral de previdência social (RGPS), a fim de fornecer os instrumentos necessários para o estudo do caso brasileiro acerca da reforma da previdência. Para isso, foram utilizadas as seguintes fontes: a) fontes primárias: Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988; Art. 46 do Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933; Decreto 4.682, de 24 de janeiro de 1923; Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930; Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990; Decreto-Lei nº 1.910, de 29 de dezembro de 1981; Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966; Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998; Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003; Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005; Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971; Lei nº 13.183, de 04 de novembro de 2015; Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960; Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972; Lei nº 5.890, de 08 de junho de 1973; Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999; e b) fontes secundárias: AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sonia Miriam. A Especificidade do “Welfare State” Brasileiro; BARBOSA, Nelson; SOUZA, José. A Inflexão do Governo Lula; Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda; Proposta de Emenda à Constituição; Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV); COGGIOLLA, Osvaldo. História do Capitalismo; FAGNANI, Eduardo. Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade; GENTIL, Denise Lobato. A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise Financeira do Período 1990-2005; MARX, Karl. O Capital (Seção IV, Capítulo XIII); MATOS, Sidney Tanaka S. Conceitos Primeiros de Neoliberalismo; MEDEIROS, Marcelo Coelho de Souza. A Transposição de Teorias sobre a Institucionalização do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos; MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990; MORAES, Reginaldo C. Neoliberalismo – de onde vem, para onde vai?; WILLIAMSON, John. Reformas Políticas na América Latina na década de 80; Histórico da Previdência, 1888 – 1933; Histórico da Previdência, 1934 – 1959; Histórico da Previdência, 1960 – 1973; Histórico da Previdência, 1974 – 1992; Histórico da Previdência, 1993 – 2000; Histórico da Previdência, 2001 – 2007; Histórico da Previdência, 2008 – 2013.

## CAPÍTULO 1

### 1.1 O *welfare state*

O capitalismo originou-se de uma série de transformações e causou outras tantas<sup>2</sup>. A sua incapacidade em absorver toda a força de trabalho disponível, as condições de trabalho com as quais os trabalhadores eram obrigados a conviver<sup>3</sup> e a incorporação de crianças, além de mulheres e homens no processo produtivo<sup>4</sup>, fizeram com que, desde o início, a relação entre o processo de acumulação de capital e os trabalhadores fosse conflituosa. Se de um lado estava a parcela da população que não conseguia emprego vivendo na miséria, do outro lado estava a parcela da população empregada vivendo nessa mesma condição. Inúmeras pessoas morriam de fome, e outras tantas tentavam sobreviver à custa de baixos salários. A insalubridade predominava tanto dentro das fábricas, como nos locais onde a população vivia.

Essa difícil realidade impulsionou a ação popular ao longo dos séculos XIX e XX, que, através das reivindicações e das greves, demandaram melhorias na condição de vida. O resultado dessas mobilizações - da luta de classes - culminou com a intervenção do Estado agindo por meio das políticas sociais em dois sentidos: melhorando a vida dos trabalhadores, que até então não contavam com a proteção do Estado, e fornecendo as condições para a acumulação capitalista, já que estava claro que o capitalismo era o responsável pelos graves problemas sociais que estavam interferindo na sua própria reprodução. Nesse sentido, os sistemas de seguro social começaram a surgir nos países europeus<sup>5</sup>, adotando os programas de pensões por idade, invalidez e morte, cobertura para doença e maternidade, cobertura para acidentes de trabalho, seguro-desemprego e salário-família (GENTIL, 2006). Porém, a tentativa do Estado de amenizar os efeitos do capitalismo na sociedade, não surtiu efeito por muito tempo. Com as duas grandes guerras (I Guerra Mundial e II Guerra Mundial) e a crise de 1929, houve o agravamento dos problemas sociais. Além disso, o cenário internacional após a II Guerra Mundial, configurava-se pela coexistência de dois sistemas distintos em sua forma política, econômica e social: o capitalismo e o socialismo realmente existente. É nesse cenário que surge o que chamou-se de *welfare state*.

---

<sup>2</sup> Ver Coggiola (2015, Capítulos 1, 2 e 3). Ver Karl Marx (1996, Seção IV, Capítulo XIII).

<sup>3</sup> Jornadas de trabalho exaustivas: na Inglaterra, a redução da jornada de trabalho para 11 horas ocorreu em 1844 e, uma nova redução da jornada para 10 horas ocorreu em 1847 (KARL MARX, 1996, Seção IV, Capítulo XIII).

<sup>4</sup> O advento das máquinas como meio de produção, a partir da Revolução Industrial, tornou possível a utilização das crianças como força de trabalho, já que as máquinas não exigiam força muscular (KARL MARX, 1996, Seção IV, Capítulo XIII)

<sup>5</sup> Como a Alemanha, a Inglaterra, a França, entre outros (GENTIL, 2006).

O *welfare state*, também chamado de Estado de Bem-Estar Social, representava uma nova forma de organização das relações entre Estado e sociedade<sup>6</sup>, mais civilizada e solidária do mundo<sup>7</sup>, na qual as práticas de políticas sociais eram realizadas pelo Estado e garantiam as condições mínimas de vida para os dominados. Essas políticas compreendiam, principalmente, o fornecimento de uma renda como forma de reduzir a insegurança diante de situações não determinadas pela vontade do indivíduo, como a doença, a velhice ou o desemprego. Além da renda, políticas voltadas à saúde, à educação e à habitação, também faziam parte do conjunto de assistências e estavam disponíveis a todos os cidadãos. Para Briggs<sup>8</sup> citado por Aureliano; Draibe (1989, p. 90), o *welfare state* é:

(...) um estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado (através da política e da administração) num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em pelo menos três direções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias, uma renda mínima, independentemente do valor de mercado de seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e famílias em condições de fazer frente a certas “contingências sociais” (por exemplo, a doença, a velhice e a desocupação) que, de outra forma, conduziriam a crises individuais ou familiares; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, sejam oferecidos os mais altos padrões de uma gama reconhecida de serviços sociais.

Juntamente ao *welfare state*, veio a noção de seguridade social. É importante destacar que o sistema de seguridade social<sup>9</sup>, que passou a representar o sentido e definir a orientação das políticas sociais, é bem mais abrangente que o de seguro social, pois refere-se à universalização dos direitos sociais – direitos que passam a ser um dever do Estado – enquanto

---

<sup>6</sup> “a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Mais precisamente, o risco a que qualquer cidadão, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual, dele cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social, pública. O Estado de bem-estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento” (VIANNA, citada por GENTIL, 2006, p. 77). VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan, UCAM, IUPERJ, 1998.

<sup>7</sup> A expressão “mais civilizada e solidária do mundo” não tem a intenção de afirmar que o *welfare state* tenha sido a melhor forma de organização já existente no mundo até agora, mas sim, de que o *welfare state* representou uma forma de organização mundial, já que o *welfare state* foi a corrente de pensamento dominante por um período de tempo, mais civilizada e solidária, cujo Estado era o responsável em fornecer as condições mínimas de vida à população.

<sup>8</sup> BRIGGS, A. **The Welfare State in historical perspective**. Archives Européennes de Sociologie, 1961.

<sup>9</sup> “(...) um amplo sistema de proteção social, indispensável ao processo de reprodução da força de trabalho e, portanto, do próprio capital. Esta proteção é oferecida aos trabalhadores em caso de perda ou esgotamento, parcial ou total, temporário ou definitivo, de sua força de trabalho ou das condições de exercê-la – por velhice, doença, acidente ou pela ocorrência de condições sociais adversas, sejam elas conjunturais (ligadas ao ciclo econômico), sejam elas estruturais (resultantes de impossibilidade, para milhões de pessoas que vivem em condições de miséria absoluta, de ter acesso aos mercados formais de trabalho)” (TEIXEIRA, citado por GENTIL, 2006, p. 78). TEIXEIRA, A. Prefácio. In: ARAÚJO, O. S. **A Reforma da Previdência Social Brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998**. Natal: EDUFRN, Editora da UFRN, 2004.

o seguro social beneficia apenas os seus contribuintes. Embora sejam distintos conceitualmente, ambos agiram no sentido de modificar a relação entre o Estado e a sociedade (GENTIL, 2006).

Aureliano; Draibe (1989, p. 87-88), destacam que a

(...) literatura, ao se examinar comparativamente os processos históricos de formação do Welfare State em diversos países, com diferentes graus de desenvolvimento, admitiu e concebeu distintos padrões, que marcaram a consolidação dos contemporâneos Estados do Bem-Estar Social. Tendências e padrões que expressam raízes e condições históricas distintas, é claro, e que se manifestam em variações das complexas dimensões da proteção social, seja no que tange às relações de inclusão/exclusão que os sistemas abriga, ou seja, no que concerne a seus aspectos redistributivos, seja, finalmente, no que se refere às suas relações com o sistema político. Por isso mesmo, aquele forte componente valorativo positivo que pareceria estar embutido no próprio conceito de Welfare State pode ser reavaliado, abrindo a possibilidade de se pensar em padrões mais progressistas, assim como em formas mais conservadoras de edificação do “Estado Social”.

Dessa forma, existem várias correntes teóricas que abordam os motivos que levaram à origem e ao desenvolvimento do *welfare state*. Jens Alber<sup>10</sup> citado por Aureliano; Draibe (1989, p. 92), considera quatro correntes: os pluralistas funcionalistas, os marxistas funcionalistas, os pluralistas conflitualistas e os marxistas conflitualistas. Para os pluralistas funcionalistas, o *welfare state* surgiu em resposta a uma necessidade de proteção social tida como consequência do processo de modernização (industrialização e urbanização). Esta necessidade seria originária das próprias mudanças de comportamento resultantes da urbanização (a redução dos vínculos familiares e de vizinhança reduziram a ajuda mútua entre eles) e da industrialização (a separação entre os proprietários e não proprietários dos meios de produção). Além disso, uma crescente conscientização por parte da sociedade, sobre a possibilidade de conquista de assistências através das reivindicações, fez com que houvesse uma redução da tolerância em suportar as carências materiais e estimulou as demandas por seguridade social, contribuindo para o surgimento e o desenvolvimento do *welfare state*.

O *welfare state* estaria presente em todos os países industrializados e urbanizados, independentemente das diferenças do processo de modernização existente entre eles. O que determinaria o tempo ou a velocidade com que a seguridade chegaria ao país, seria o próprio início da industrialização: quanto mais precoce o processo de industrialização, mais precoce seriam as políticas da seguridade social. O seu desenvolvimento estaria ligado ao crescimento do número de indivíduos afetados com os riscos do capitalismo, como o desemprego, e ao aumento dos recursos do Estado, fruto do desenvolvimento econômico.

---

<sup>10</sup> ALBER, J. *Dalla carità allo stato sociale*. Bologna: Il Mulino, 1986.

Segundo os marxistas funcionalistas, o *welfare state* foi uma exigência do sistema capitalista, dado o seu desenvolvimento econômico. A primeira política que desencadeou as demais, foi a proteção ao desemprego, um fenômeno natural do sistema. Estabelecida a relação conflituosa entre a força de trabalho e a acumulação de capital, a intervenção do Estado seria inevitável e contraditória: inevitável porque o Estado deveria agir de forma a proteger o trabalhador e, contraditória porque o mesmo Estado também deveria agir a favor da acumulação de capital. Portanto, haveria um impasse entre a proteção social, feita através das políticas do *welfare state*, e o controle dessas mesmas políticas, a fim de proteger o capitalismo e possibilitar a sua reprodução. Se a origem do *welfare state* foi uma exigência do sistema capitalista, a sua expansão foi uma consequência do desenvolvimento do mesmo sistema. Ao ter seus efeitos negativos aumentados e divididos com a sociedade, o capitalismo gerou a necessidade da ampliação das políticas sociais. Foi o que aconteceu com o desemprego: o aumento da mão de obra excedente causou o aumento das políticas de proteção para esse fenômeno.

Antes de serem expostas as outras duas correntes, convém esclarecer que tanto os pluralistas conflitualistas como os marxistas conflitualistas (ambos trabalham com a ideia de conflitos), consideraram as pressões vindas de “baixo” e do “alto”, que representam as demandas e os interesses da classe dos trabalhadores e as demandas e os interesses da elite ou dos setores dominantes, respectivamente.

Para os pluralistas conflitualistas, o surgimento do *welfare state* foi possibilitado pela existência de dois motivos principais: quando a sociedade mudou a sua forma de enxergar a pobreza e o direito ao voto foi universalizado. A alteração na forma de enxergar a pobreza ocorreu quando a sociedade deixou de considerá-la uma decisão do destino, e passou a vê-la como uma falha na estrutura do sistema, o que incentivou a ocorrência das mobilizações e das organizações dos trabalhadores. A universalização do voto deu aos menos privilegiados, o poder de serem representados, o que possibilitou a adoção de políticas sociais. Nesse cenário, a elite, através das políticas sociais, atuou de forma a reduzir a força dos movimentos dos trabalhadores. E como consequência, afrouxou seus vínculos com as organizações militantes (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

Segundo as considerações das pressões vindas de “baixo”, a conquista das políticas sociais foi o resultado da universalização do voto e do aumento das mobilizações e organizações dos trabalhadores. Quanto mais cedo ambos os acontecimentos ocorressem, mais cedo as políticas surgiriam. Considerando as pressões do “alto”, as mobilizações dos trabalhadores seriam um fator importante na tomada de decisões por parte das elites e dos

setores dominantes, porque elas teriam o “poder” de incentivar a adoção e a prática das políticas sociais, a fim de evitar novas mobilizações e conter as já existentes. O desenvolvimento do *welfare state*, considerando as pressões de “baixo”, aconteceria à medida em que aumentasse a representação dos trabalhadores na política, seja ela dada pela maior influência dos sindicatos, pelo aumento dos partidos formados pelos próprios trabalhadores ou, ainda, pelo aumento da participação dos partidos de esquerda. Essa representação, portanto, seria crucial para a conquista das políticas sociais. Mais uma vez, quanto maior fosse a representação, maior seria o número de protegidos, os tipos de benefícios e dos gastos sociais. Considerando agora as pressões do “alto”, o *welfare state* se desenvolveria com o aumento dos recursos do Estado e com a própria instituição dos programas sociais, que criariam as bases em que se afirmariam os interesses expansionistas das burocracias e das categorias profissionais envolvidas (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

Para os marxistas conflitualistas, as políticas sociais do *welfare state* seriam o resultado do aumento do poder dos trabalhadores, através da participação ativa na política, seja pela participação dos sindicatos ou pela participação dos próprios trabalhadores em partidos socialistas. Desta forma, o Estado seria um “potencial agente de transformação social” (AURELIANO; DRAIBE, 1989, p. 97), desde que a representação dos trabalhadores fosse maior tanto quanto o suficiente para direcionar as ações estatais à concessão de políticas sociais. Além disso, esta corrente teórica considera que ao conceito de seguridade social, está imbuída a intenção de conter os conflitos sociais. Ginsburgh<sup>11</sup> citado por Aureliano; Draibe (1989, p. 97) “entende que, ao cumprir a função geral de garantir a reprodução da força de trabalho, os sistemas de seguridade social, de um lado, estimulam o trabalho e, de outro, mantém sob controle os grupos que não participam do processo produtivo”. Já Piven & Cloward<sup>12</sup> citados por Aureliano; Draibe (1989, p. 97),

Argumentam serem os sistemas de proteção social um forte mecanismo de controle. (...) O desemprego é o fator que mais contribui para a subtração de grupos cada vez mais numerosos da disciplina do trabalho, elevando o grau de agitação social; em resposta, o Estado é levado a criar um segundo sistema de controle – os sistemas públicos de seguridade – reabsorvendo massas expulsas do processo produtivo e submetendo-as a formas alternativas de disciplina.

<sup>11</sup> GINSBURG, N. *Class, Capital and Social Policy: Critical Texts in Social Work and the Welfare State*. London: Macmillan, 1979.

<sup>12</sup> PIVEN, F. & CLOWARD, R. A. “Regulierung der armut imoviment dei poveri”. In: RIMLINGER, G. V. *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley and Sons, Inc, 1971.

Os argumentos que consideram as pressões vindas de “baixo”, atribuíram à origem do *welfare state* a “uma forte correlação positiva entre os graus de consciência operária, organização sindical e política dos trabalhadores” (AURELIANO; DRAIBE, 1989, p. 104). Considerando as pressões do “alto”, a adoção das políticas sociais ocorreriam por meio da mobilização dos trabalhadores e dependeriam, também, de quão independente fosse o Estado dos interesses da classe dominante. Quanto à expansão do sistema de políticas sociais, os argumentos das pressões vindas de “baixo” são de que: quanto maior a organização dos trabalhadores, menor a chance da redução dos gastos sociais, quanto maior a incidência de greves, maior o crescimento das políticas e, por último, o *welfare state* tenderia a crescer quando o sistema econômico estivesse em recessão e, tenderia a decrescer quando o sistema econômico estivesse em expansão<sup>13</sup>.

Em relação à forma como as políticas sociais do *welfare state* foram aplicadas, Titmus<sup>14</sup> citado por Aureliano; Draibe (1989, p. 114-115) propõe a existência de três modelos, considerando em sua elaboração a relação existente entre o Estado, o mercado e os beneficiários das políticas. Os três modelos são: o residual, o meritocrático-particularista e o institucional redistributivo. Para o modelo residual, as políticas sociais deveriam existir apenas quando não houvessem outras formas de superação das necessidades dos indivíduos (família, parentes ou mercado). A política social seria temporária, cessando assim que a necessidade fosse superada, e destinada a uma pequena parcela da população, a população mais carente. Para o modelo meritocrático-particularista, o indivíduo deveria buscar maneiras de sanar suas próprias necessidades, seja através do trabalho, do mérito, da profissão ou da produtividade. As políticas sociais deveriam existir, mas apenas de forma complementar. Por fim, para o modelo institucional-redistributivo, a intervenção social através do *welfare state* fazia-se necessária para corrigir os problemas que o mercado por si só não seria capaz, para isso, as políticas sociais deveriam ser instrumentos para promover a produção e a distribuição de bens e serviços sociais, terem caráter universal e estarem disponíveis à todos.

Uma vertente da tipologia de Titmus, é a de Ugo Ascoli<sup>15</sup> citado por Aureliano; Draibe (1989, p. 116), que acreditava na existência de dois componentes dentro do modelo meritocrático-particularista: o corporativo e o clientelista. Ambos os componentes agiriam de

---

<sup>13</sup> Para as pressões do “alto”, as autoras Aureliano; Draibe (1989) consideraram não haver uma teoria que sustentasse a verificação empírica para o desenvolvimento do Welfare State.

<sup>14</sup> TITMUS, R. M. **Essays on the Welfare State**. London: Allen & Unwin, 1963.

<sup>15</sup> ASCOLI, U. **Il sistema italiano di welfare**. In: ASCOLI, U. **Welfare State all’italiana**. Laterza:1984.

forma a submeter os recursos destinados às políticas sociais, aos interesses corporativos ou políticos, respectivamente. Esta é a única diferença em relação à tipologia de Titmus.

Embora existam diferenças quanto aos motivos que levaram à origem e ao desenvolvimento do *welfare state*, é possível identificar algumas características presentes em todas as correntes teóricas, conforme destacaram Aureliano Draibe (1989): a) a ação estatal é indispensável à introdução das políticas sociais e, independentemente do grau em que ela ocorra, tal ação agirá de forma a corrigir os resultados adversos originados no mercado; b) a concessão dos benefícios das políticas sociais, funcionaria como meio de garantir a subsistência em condições de risco do próprio mercado, como o desemprego, a velhice, a doença ou a maternidade; c) a disponibilidade de acesso dessas políticas a todos os cidadãos, sendo elas um direito social e não um benefício concedido pelo Estado.

Para Gentil (2006), a grande prosperidade resultante das políticas do *welfare state* marcou o período compreendido entre os anos de 1940 e 1970, fazendo com que esse período fosse chamado pelos historiadores de *era de ouro* ou de *anos gloriosos*. Além disso, o *welfare state*

(...) estimulava o dinamismo econômico e convivia com a organização dos trabalhadores em sindicatos, intensificando negociações e permitindo certo equilíbrio entre os interesses contraditórios do capital e do trabalho. Criou-se uma espécie de expansão virtuosa que unia a estabilidade econômica e harmonia social, com o Estado operacionalizando políticas sociais que propiciaram melhoria das condições de vida da classe trabalhadora (Gentil, 2006, p. 81).

Muito além do que considerar que o *welfare state* originou-se de uma necessidade de proteção social do processo de modernização, ou de uma exigência do próprio capitalismo dado o seu desenvolvimento econômico, ou quando a sociedade mudou a sua forma de enxergar a pobreza, ou depois da universalização do voto ou ainda do aumento do poder dos trabalhadores através da participação ativa na política, e tomar um desses motivos como certo, é compreender que o *welfare state* originou-se e desenvolveu-se de acordo com as características específicas de cada país, apresentando algumas características em comum que o configuraram como *welfare state*. O que se pretendeu mostrar com toda essa exposição de correntes teóricas, é que apesar de aparentemente diferentes, todas elas fazem parte de um único processo e basearam-se em experiências reais de países que buscavam o mesmo objetivo: melhorar a qualidade de vida de toda a sociedade.

## 1.2 O *welfare state* brasileiro

O *welfare state* brasileiro desenvolveu-se de maneira diferente do *welfare state* dos países industrializados<sup>16</sup>. Essa diferença pode ser justificada por uma série de condições existentes no Brasil e que não fazia parte do cenário dos países industrializados, como por exemplo a industrialização tardia<sup>17</sup>. É somente a partir de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, que o Estado atuou de forma a fornecer as condições necessárias para que a indústria brasileira se desenvolvesse. É a partir deste mesmo ano que o *welfare state* brasileiro começou a construir a sua base<sup>18</sup>. Como pode ser observado, a origem do *welfare state* no Brasil está relacionada ao processo de modernização e, além dessa relação, o *welfare state* brasileiro também teve um papel importante nesse processo, ao contribuir com a formação da mão de obra urbana e industrial, já que à época a mão de obra era predominantemente agrária. Segundo Medeiros (2001, p. 10),

(...) diferentemente de uma história na qual o Welfare State surge como resultado das barganhas políticas dos trabalhadores, o Brasil tem, na generalização e coordenação de suas políticas, um mecanismo de constituição da força de trabalho assalariada por intermédio do Estado. Esse papel foi extremamente importante para o processo de modernização. Como a maior parte dos bens de capital e tecnologia eram importada e a mão-de-obra encontrava-se no setor agrário-exportador da economia, criou-se um descompasso entre meios de produção e força de trabalho. O Welfare State brasileiro atuou sobre esse descompasso, o que facilitou a migração dos trabalhadores dos setores tradicionais para os setores modernos e a constituição de uma força de trabalho industrial urbana no país.

As políticas sociais adotadas pelo governo de Getúlio Vargas eram predominantemente voltadas aos trabalhadores urbanos, a fim de não interferir nos interesses da oligarquia rural que, até então, detinha grande poder político. De caráter autoritário e intervencionista, o governo de Getúlio Vargas de um lado possibilitou o aumento das políticas sociais e, do outro, utilizou o *welfare state* como um instrumento para enfraquecer o movimento entre os trabalhadores<sup>19</sup>. As políticas adotadas procuravam beneficiar um determinado grupo de trabalhadores ou os grupos de trabalhadores que apoiavam o governo, em detrimento da repressão aos demais grupos ou aos grupos de oposição. A concessão dos benefícios era feita de maneira controlada e as categorias profissionais beneficiadas eram escolhidas pelo Estado. Isso gerava a divisão na classe trabalhadora e a dificuldade de constituir um movimento forte e que englobasse todos os trabalhadores, já que os trabalhadores beneficiados ficavam receosos

---

<sup>16</sup> Ver Medeiros (2001) e (1991).

<sup>17</sup> A industrialização tardia é uma consequência de um processo de modernização considerado lento e caracterizado pela coexistência da indústria moderna e do setor agrário-exportador (MEDEIROS, 2001).

<sup>18</sup> As políticas existentes em 1920, como a Lei Elói Chaves, podem ser consideradas, conforme Medeiros (2001, p. 9), um esboço do *welfare state* brasileiro.

<sup>19</sup> Isso pode ser observado na década de 1920, porém, intensificou-se a partir de 1930 (MEDEIROS, 2001).

em perder seus benefícios. Essa divisão da classe trabalhadora também existiu entre os trabalhadores da indústria e dos setores públicos. Esses últimos “constituíam um grupo comprometido com o governo e, portanto, resistente à ideia de realizar coalizões políticas com determinados setores do movimento dos trabalhadores e promover gastos sociais progressivos em detrimento de seus interesses corporativos” (MEDEIROS, 2001, p. 12). Portanto, diferentemente do *welfare state* dos países industrializados, no Brasil o movimento dos trabalhadores não possuía força suficiente para se organizar e realizar movimentos a fim de expor as suas demandas.

Com o fim do governo de Getúlio Vargas, o período entre os anos de 1945 e 1964, representou a substituição do autoritarismo por uma democracia de tempo limitado. Aureliano; Draibe (1989) consideram que embora tenha havido uma expansão no sistema de proteção social, compreendendo as áreas da saúde, educação, assistência social e, mais sutilmente, na habitação, os avanços desse período, embora positivos, contaram com a incorporação de novos grupos sociais de forma seletiva quanto aos beneficiários, heterogênea quanto aos benefícios, e fragmentada quanto à forma de intervenção social do Estado (a intervenção ainda não abrangia todos os setores). Além disso, segundo Malloy<sup>20</sup> citado por Medeiros (2001, p. 14), a redistribuição realizada através das políticas sociais, beneficiavam mais os indivíduos do mesmo grupo (redistribuição horizontal) do que de grupos diferentes (redistribuição vertical), sendo essa forma de redistribuição justificada, entre outros motivos, pela forma de concessão de muitos benefícios, que pressupunham a prévia contribuição. Essa forma de redistribuição mostrava-se incapaz de romper com as desigualdades existentes.

Em meados das décadas de 1960 e 1970, ocorreu uma transformação radical na forma institucional e financeira do sistema de políticas sociais, com o advento da Ditadura Militar. Segundo Aureliano; Draibe (1989, p. 140-141),

Transformação radical porque é esse o momento em que, efetivamente, se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados, na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas, principalmente, para a implementação posterior de políticas de massa e relativamente ampla cobertura. Além disso, é também, esse um período de inovação em política social, uma vez que se abre a intervenção do Estado em novos setores (habitação), introduzem-se mecanismos no campo de formação do patrimônio dos trabalhadores e da assim chamada participação nos lucros da empresa (FGTS e PIS/PASEP) e, ainda mantendo fortes características de exclusão, o sistema de proteção social avança na inclusão dos trabalhadores rurais, assim como se diferenciam os planos de benefícios para trabalhadores urbanos.

---

<sup>20</sup> MALLOY, J. M. *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1979.

O regime autoritário e repressivo vigente a partir de 1964, forneceu as condições que possibilitaram a expansão massiva do sistema de políticas sociais na década de 1970. Tais condições compreenderam a imposição de uma forte intervenção estatal no âmbito social através de um Estado centralizado, da definição dos recursos que financiariam esse sistema, das formas de atuação do Estado para a execução das políticas sociais, e das regras que seriam utilizadas na concessão ou não dos benefícios. Essa transformação radical apresentou, já nos fins de 1970, sinais de esgotamento e de crise (AURELIANO; DRAIBE, 1989). O modelo de desenvolvimento adotado pelos militares baseava-se na premissa de que o progresso social seria uma consequência do crescimento econômico. O crescimento econômico, por sua vez, seria alcançado através da concentração de renda e, posteriormente, seria feita a sua redistribuição. De acordo com Medeiros (2001), os militares estavam cientes de que a estratégia adotada para alcançar o progresso social – via concentração de renda – geraria efeitos negativos na sociedade e, por isso, houve a implementação de uma série de políticas assistencialistas e o direcionamento dessas políticas em duas linhas definidas: a “primeira, de caráter compensatório, era constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista” (MEDEIROS, 2001, p. 14), e a “segunda, de caráter produtivista que formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico” (MEDEIROS, 2001, p. 14). O aumento dos gastos com as políticas sociais a fim de reduzir os impactos negativos da concentração de renda, trouxe consigo a necessidade de grandes volumes financeiros para o financiamento dessas políticas, o que contribuiu para que houvesse o estímulo da participação da iniciativa privada em alguns setores como a habitação, a educação, a saúde e a previdência. Desta forma, conforme pontua Martine<sup>21</sup> citado por Medeiros (2001, p. 15), a privatização das políticas sociais favoreceu a sua expansão ao mesmo tempo em que transferiu recursos para os estratos da população que possuíam maior nível de renda e de poder político, resultando na orientação das políticas sociais de modo a atender aos interesses desses estratos, produzindo ações ineficazes, ineficientes e regressivas.

O fim da Ditadura Militar e o advento da Nova República em 1985, “foi acompanhado por avanços na área política, como o crescimento da atividade partidária e sindical e o próprio aumento da participação popular no processo eleitoral. Houve a retração e

---

<sup>21</sup> MARTINE, G. **A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho.** Brasília: IPEA, 1989.

desmantelamento das políticas sociais” (MEDEIROS, 2001, p. 17). Diante de um cenário conturbado, o governo procurou maneiras de saldar a chamada “dívida social”, herdada da ditadura militar. A primeira medida do Estado, foi identificar a situação social do país, principalmente no que dizia respeito ao desemprego, à pobreza e à miséria. O resultado encontrado foi desastroso: as políticas sociais do *welfare state* brasileiro não repercutiram o efeito desejado, além de mostrarem-se ineficazes e ineficientes em todas as áreas (saúde, educação, previdência, habitação, alimentação e transporte coletivo). A estratégia utilizada pelo governo, então, foi dividida em duas ações: a implementação dos Planos de Emergência<sup>22</sup> e a reformulação do Sistema de Proteção Social<sup>23</sup>. Aureliano; Draibe (1989, p. 157) afirmam que,

Pelo lado institucional, então, a “herança” traduzia-se num formidável aparelho social, complexo e ocupado por grande e sofisticada burocracia, mobilizando volumes bastante significativos de recursos – aparelho, entretanto, produtor de políticas pífias, socialmente ineficazes, descontínuas no tempo, heterogêneas e mal compostas no todo, inviabilizando, não somente políticas públicas sociais setoriais harmônicas, quanto qualquer definição de uma política social geral para o país.

Em 1988, o *welfare state* brasileiro adquiriu, enfim, caráter universal com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil. Nela, o Capítulo II do Título VIII<sup>24</sup> foi destinado à seguridade social, e além de assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social, tinha como um de seus objetivos a universalidade da cobertura e do atendimento. O *welfare state* não só ganhava um capítulo na Constituição brasileira, como passava a ser um direito de todos, além de ser caracterizado como seguridade e não mais como seguro<sup>25</sup>. É importante ressaltar “que o momento da adoção de uma concepção ampliada de proteção social no Brasil ocorreu quando a credibilidade do *welfare state* sofria profundos abalos nos países desenvolvidos” (GENTIL, 2006, p. 119). Juntamente a isso, deve-se considerar a inexistência de alguns fatores durante a origem e o desenvolvimento do *welfare state* brasileiro e que foram determinantes para a construção desse sistema nos países industrializados, como por exemplo “a ameaça do comunismo e o medo do fascismo sedimentaram um sólido caminho na direção do *welfare state*, (...), a influência dos sindicatos, o peso da representação parlamentar dos partidos operários e a eventual participação de partidos

---

<sup>22</sup> Os Planos de Emergência, o PPS-85 e o PPS-86, tinham o intuito de combater o desemprego, a fome e a miséria (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

<sup>23</sup> A reformulação do Sistema de Proteção Social, possuía tendências reformistas, e foi de onde saíram as reformas da Previdência, da Educação e a da Habitação, por exemplo (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

<sup>24</sup> Constituição Federal, 1988.

<sup>25</sup> O sistema de seguridade social é bem mais abrangente que o seguro social, pois refere-se à universalização dos direitos sociais – direitos que passam a ser um dever do Estado – enquanto o seguro social beneficia apenas os seus contribuintes (GENTIL, 2006).

de esquerda no governo” (GENTIL, 2006, p. 119). O resultado foi que tão logo criou-se o sistema de seguridade social brasileiro, surgiram as primeiras tentativas de alterá-lo. Essas investidas ocorreram a partir de 1989, ano subsequente à promulgação da Constituição Federal, baseadas nos preceitos da teoria dominante, o neoliberalismo, e consistiam na ruptura com o passado intervencionista e na adoção de “uma estratégia privatizante, de liberalização financeira, abertura dos mercados e desmonte dos mecanismos de proteção social” (GENTIL, 2006, p. 127). As ações dos governos foram no sentido de adequar o Estado às ideias dominantes, através dos cortes de gastos, que representaram impactos negativos na concessão de políticas sociais, principalmente aos estratos mais vulneráveis da sociedade (FAGNANI<sup>26</sup>, citado por MEDEIROS, 2001, p. 20). Em relação à previdência social, surgiram as propostas de redução das responsabilidades do Estado, pois os direitos sociais implantados na Constituição, eram apontados como possíveis causas de uma ingovernabilidade fiscal para o país (GENTIL, 2006). As primeiras tentativas de alterações e reformas da previdência social, ocorreram no governo Fernando Collor de Melo, mas foram concretizadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (EC nº 20/1998 e Lei nº 9.876 de 1999), Luiz Inácio Lula da Silva (EC nº 41/2003 e EC nº 47/2005) e Dilma Rousseff (Lei nº 13.183 de 2015).

De modo geral, segundo Aureliano & Draibe (1989, p. 143), “o princípio do mérito constituiu a base sobre a qual se ergueu o sistema brasileiro de política social”. A predominância da relação renda-contribuição-benefício, fez com que as políticas sociais brasileiras agissem no sentido de proporcionar melhorias aos indivíduos ao mesmo tempo em que anulavam esse efeito ao reproduzirem a desigualdade existente na sociedade. Apenas a saúde e a educação possuíam os aspectos igualitários e redistributivos, que deveriam existir em todas as áreas compreendidas pelo *welfare state*. Em relação à classificação do *welfare state* brasileiro, Aureliano; Draibe (1989) o consideram do tipo meritocrático-particularista, com políticas sociais do tipo complementar<sup>27</sup>. Em relação aos componentes, o *welfare state* brasileiro identificou-se tanto com o corporativista, em sua fase introdutória, como com o clientelista, a partir de sua consolidação<sup>28</sup>. Segundo Medeiros (2001, p. 15-16), o *welfare state* do tipo meritocrático-particularista tende “a reforçar as desigualdades preexistentes, tendo-se

---

<sup>26</sup> FAGNANI, E. **Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: notas sobre o período 1993/98**. Economia e Sociedade, n. 13, p. 155-178, dez. 1999.

<sup>27</sup> Para o modelo meritocrático-particularista, o indivíduo deveria buscar maneiras de sanar suas próprias necessidades, seja através do trabalho, do mérito, da profissão ou da produtividade. As políticas sociais deveriam existir, mas apenas de forma complementar.

<sup>28</sup> O componente clientelista do *welfare state* brasileiro surgiu durante a sua consolidação e prevaleceu em relação à sua dinâmica, atingindo áreas como a previdência, a educação e a habitação, principalmente após 1970, quando a abertura do sistema político “deixou transparecer, com mais nitidez, essa característica de funcionamento do sistema” (AURELIANO; DRAIBE, 1989)

em vista que indivíduos com maior dificuldade para satisfazer as suas necessidades são também indivíduos com menor capacidade para contribuir para o sistema de seguridade”.

O caráter regressivo do financiamento das políticas sociais e o fato de ele não agir de forma redistributiva, é considerado uma distorção do *welfare state* brasileiro para Aureliano; Draibe (1989). A fonte de recursos que poderia ser utilizada de forma a aumentar as políticas sociais pertencem à classe proprietária, porém, a ação do sistema tributário além de não realizar a contribuição justa, concede privilégios ou subsídios à essa classe (AURELIANO; DRAIBE, 1989). Outra distorção identificada por elas, estaria relacionada à excessiva burocracia existente na máquina pública<sup>29</sup>. Todas essas considerações confirmam o tipo meritocrático-particularista do *welfare state* brasileiro:

Na verdade, a intervenção social do Estado está fundada na capacidade contributiva do trabalhador, sancionando aquilo que podemos chamar de distribuição primária da renda. Assim, por exemplo, a extensão da rede de água e esgoto somente se fará se os estados e municípios puderem servir os empréstimos contratados junto ao ex-BNH, cobrando, aos usuários, “tarifas realistas”. (...) Nesse sentido, como já dissemos, o gasto público, financiado através de um sistema tributário regressivo, assume caráter fracamente residual, não desempenhando nenhum papel redistributivo que pudesse alterar a distribuição primária de renda (AURELIANO & DRAIBE, 1989, p. 149).

O que se pode notar do *welfare state* brasileiro, é que ele estava mais atrelado aos interesses dos governos do que à sua função em si, de proporcionar condições mínimas de vida à população. Isso contribuiu para que o progresso social brasileiro assumisse “a forma de mobilidade com miséria absoluta de ampla parcela da população, de mobilidade desigual extrema” (AURELIANO; DRAIBE, 1989, p. 150). Desde a sua origem, portanto, o *welfare state* brasileiro teve características distintas do *welfare state* dos países industrializados, já que a adoção das políticas sociais nesses países foi acompanhada pela busca do pleno emprego, o objetivo das políticas macroeconômicas keynesianas. Aureliano; Draibe (1989, p. 150), fazem uma análise considerável em relação ao *welfare* brasileiro e dos países industrializados:

Ora, essa situação é inteiramente distinta do quadro histórico do Welfare State dos países desenvolvidos. Como se sabe, as políticas sociais de bem-estar surgem simultaneamente à uma situação de pleno-emprego que, acompanhada de uma subida persistente do salário real, eleva os níveis de vida da esmagadora maioria da população. Aqui, não. Para a grande maioria, os salários são baixos e para uma parte expressiva não há emprego regular. Diante disso, há várias consequências fundamentais: a) a própria base contributiva (o salário) per capita é relativamente estreita, (...) Conseqüentemente, a qualidade dos serviços é afetada e os benefícios sociais são necessariamente insuficientes para as finalidades a que se destinam; b) a política assistencial voltada ao combate da miséria absoluta fica “sobrecarregada”, por ter de enfrentar as carências de, digamos, um terço da população; c) mas, há outros

<sup>29</sup> Ver Aureliano; Draibe (1989, p. 149).

dois terços que, mesmo empregados e recebendo regularmente salários, necessitam da assistência do Estado para assegurar uma vida digna. Com isso, a própria definição de política assistencial fica prejudicada.

### 1.3 O neoliberalismo

O neoliberalismo<sup>30</sup> ganhou espaço no cenário internacional a partir do fim da década de 1960, tornando-se a corrente de pensamento dominante a partir da década de 1970, quando as economias capitalistas avançadas que implementaram o *welfare state* e as políticas keynesianas, apresentaram uma redução no crescimento econômico acompanhado de inflação e déficit público (GENTIL, 2005). Para Fiori<sup>31</sup> citado por Fagnani (2005, p.381), a adoção do neoliberalismo como corrente de pensamento dominante ocorreu por etapas. A primeira etapa correspondeu ao surgimento das primeiras ideias de Friedrich Auguste Hayek<sup>32</sup>, que não difundiram-se devido ao pensamento keynesiano, que era dominante à época. A segunda etapa correspondeu à conquista de maior espaço das teorias neoliberais formuladas, principalmente, por Hayek e Milton Friedman, nas universidades norte-americanas, além de ser “precisamente nos anos 70 que se formou a geração dos economistas que, a partir da década seguinte, vieram a assumir posições de destaque no comando das políticas econômicas implementados nos países da periferia capitalista” (FAGNANI, 2005, p. 381). A terceira etapa correspondeu à chegada do pensamento neoliberal ao poder, destacando-se o “pioneirismo da experiência de Thatcher, organizada sobre o tripé da desregulação, da privatização e da abertura comercial” (FAGNANI, 2005, p. 381). A quarta etapa correspondeu à vitória definitiva do pensamento neoliberal, com a “derrocada do mundo comunista” (FAGNANI, 2005, p. 382).

As ideias neoliberais basearam-se na ideologia liberal clássica<sup>33</sup> e conservadora do século XIX (MORAES, 2001). Os liberais clássicos defendiam a liberdade dos indivíduos, do mercado e da livre concorrência, e acreditavam que o mercado se autorregularia através da sua “mão invisível<sup>34</sup>”. O indivíduo deveria ser livre para agir de acordo com o seu interesse próprio que condicionaria as suas decisões. As decisões dos indivíduos revelariam as suas preferências, sinalizando ao mercado os níveis de demanda e de oferta dos produtos. Ou seja, a liberdade dos indivíduos contribuiriam com o bom funcionamento do mercado. As regulamentações do Estado que protegiam a indústria mercantilista e acabava por privá-la da

---

<sup>30</sup> O neoliberalismo desenvolveu-se na Escola Austríaca, no início do século XX, que é considerada por Matos (2008) o berço da formulação dos postulados que regem o pensamento neoliberal até os dias atuais.

<sup>31</sup> FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes (Coleção Zero à Esquerda), 1997.

<sup>32</sup> Friedrich Auguste Hayek é considerado um dos principais autores do neoliberalismo, cujo livro “O Caminho da Servidão” é considerado um marco no surgimento do pensamento neoliberal (MATOS, 2008).

<sup>33</sup> Adam Smith e o seu livro “A riqueza das nações” são considerados a “pedra fundamental do liberalismo” (MORAES, 2001, p. 5).

<sup>34</sup> Expressão criada por Adam Smith (MATOS, 2008).

concorrência, e as corporações que limitavam a liberdade do indivíduo em relação às suas escolhas quanto à profissão e ao ofício, interferiam nas ações dos indivíduos e também agiam no sentido de inibir a livre concorrência, que seria fundamental para o funcionamento do mercado por incentivar a oferta de produtos de melhor qualidade e a preços mais baixos. A ação do Estado deveria restringir-se apenas às funções relacionadas à proteção da sociedade contra a violência ou invasão de outros países, à garantia da propriedade privada e da proteção do indivíduo contra outro indivíduo da mesma sociedade, e à oferta de serviços essenciais à sociedade que não fossem oferecidos pelo setor privado (MORAES, 2001). Nesse sentido, a intervenção do Estado apenas adiaria o desenvolvimento da sociedade e o mercado seria o melhor caminho para

(...) gerar eficiência, justiça e riqueza. Eficiência, porque propicia o uso mais eficaz das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui o trabalho de modo mais econômico. Justiça, porque estimula a dedicação ao trabalho e recompensa a engenhosidade. E riqueza, já que, pelo aumento de volume de produtos, difunde-se o benefício. Os resultados da liberdade econômica são a paz e a harmonia internacional (MORAES, 2001, p. 6).

Se a teoria liberal clássica criticou a ação do Estado na economia mercantilista e nas práticas das corporações, o neoliberalismo agiu basicamente da mesma forma ao criticar o *welfare state* e as ações intervencionistas do Estado na economia inspiradas no keynesianismo. As ideias neoliberais frente ao cenário de crise da economia keynesiana (estagnação e inflação), defendiam basicamente a liberdade dos indivíduos e do mercado, a redução da intervenção do Estado, a mundialização financeira e industrial, a transferência ao setor privado das atividades produtivas do Estado via privatização e o desmonte do *welfare state* através da transferência ao indivíduo e ao setor público das atividades sociais.

Segundo Matos (2008), para os neoliberais a sociedade seria um conjunto de indivíduos que deveriam ser livres para agir de acordo com os seus interesses próprios, que condicionariam as suas decisões. O livre funcionamento do mercado alocaria os recursos de maneira eficiente de acordo com as decisões dos indivíduos. Dessa forma, não deveria existir nenhuma restrição que afetasse esse funcionamento, pois, caso existisse, o mercado não forneceria as informações corretas aos indivíduos. O interesse geral da sociedade seria atendido desde que prevalecesse a liberdade do indivíduo e do mercado. Em relação à propriedade privada, os neoliberais a consideravam uma instituição garantidora da liberdade dos indivíduos, proprietários e não proprietários, por estar isenta da ação do Estado (MATOS, 2008). Diante disso, a propriedade privada não era considerada um privilégio dos indivíduos que a possuía,

mas sim, um benefício que seria compartilhado com toda a sociedade. As funções do Estado, deveriam estar restritas a algumas funções e o aumento da sua intervenção era visto como uma ameaça tanto à liberdade do mercado como à liberdade dos indivíduos. Portanto, o neoliberalismo não condenava toda a forma de intervenção estatal, mas defendia o seu direcionamento de forma a garantir a reprodução das relações de produção capitalistas (MATOS, 2008). Dessa forma,

(...) o papel do Estado ficaria restrito a criar e manter as condições necessárias à manutenção de um mercado concorrencial eficiente, atuando como um árbitro e garantindo o cumprimento das leis, complementando a ação do mercado nas áreas em que este não possa ser eficiente, e fornecendo serviços que, embora sejam necessários para a sociedade, não são economicamente atraentes para os agentes de mercado. Intervenções no mercado de bens, ou mesmo regulamentações trabalhistas ou leis de proteção aos trabalhadores nacionais (como leis de imigração, por exemplo), agrediriam a liberdade econômica e direitos fundamentais do indivíduo, afetando o sistema de preços e a produtividade e causando uma redução da oferta de bens à disposição dos indivíduos. (MATOS, 2008, p. 203-204).

Os neoliberais acreditavam que a atividade política interferiria na liberdade do indivíduo e, conseqüentemente, no livre funcionamento do mercado e, por isso, não a viam “com bons olhos”, muito pelo contrário, consideravam a atividade política como uma “atividade em geral demagógica, contrapondo o conhecimento de fundo racional representado pelo neoliberalismo aos slogans e mentiras utilizadas pelos políticos antiliberais para obtenção do apoio das massas” (MATOS, 2008, p. 209). Ao contrário da economia pautada no livre mercado cujo interesse geral da sociedade seria atendido, em economias que optassem pela atividade política, predominaria os interesses particularistas em detrimento dos interesses da sociedade, o que acabaria por destruí-la. Matos (2008) destaca que toda a argumentação da ideologia neoliberal foi feita em torno de um ideal racionalista, que pode ser verificado na “política dos sacrifícios provisórios” (MATOS, 2008, p. 210) cuja a renúncia provisória de determinados benefícios visava um benefício maior no futuro. O neoliberalismo, portanto, estaria acima de quaisquer interesses particulares, representando o interesse geral de toda a sociedade. Como se pode notar, as ideias básicas do neoliberalismo consistiram na retomada das ideias básicas dos liberais, mas adaptadas a um novo contexto histórico.

Os grandes males do Estado intervencionista na visão dos neoliberais, segundo Moraes (2001), estavam relacionados à atuação do Estado-empresário e à oferta de serviços de proteção que afetavam os sinais emitidos pelo mercado, a transformação do Estado em instrumento dos grupos de pressão que tentavam conseguir privilégios baseando-se no discurso das políticas sociais, o crescimento das despesas públicas que levou ao aumento das necessidades financeiras do governo, e o crescimento da tributação que provocou efeitos

indesejáveis em toda a sociedade. Já para Fagnani (2005, p. 382), “o cerne da crítica neoliberal era o excesso de intervencionismo do Estado, o que impediria o funcionamento da lógica natural do mercado”. A nova caracterização das economias baseadas nas ideias neoliberais limitariam a ação do Estado, evitando que esses males ocorressem novamente. Em suma, a principal crítica dos neoliberalistas versava sobre as políticas keynesianas e sobre o *welfare state*:

A criação de políticas redistributivas – políticas sociais do Estado voltadas para os pobres – constitui assim o destino inexorável da democracia sem limites, um regime político que gasta cada vez mais (e mal) e taxa cada vez mais (e mal). Começam a pulular os temas da crise crônica: pressão tributária, crise fiscal, sobrecarga do governo, democracia que opera no vermelho (expressão de Buchanan), endividamento do Estado, inflação. (As democracias são ingovernáveis – declarava sombriamente a Comissão Trilateral, já nos anos 70.) (...) Segundo esse ponto de vista, as políticas sociais em expansão geram também, inevitavelmente, uma burocracia estatal poderosa e irresponsável. Esta vira uma casta, que adquire força e interesses próprios, operando com o dinheiro dos outros, confiscado aos empresários, esses cidadãos operosos e criativos massacrados pelo Estado. O quadro se completa: tirania estatal, arbitrariedade e incerteza, degradação dos valores empreendedores, a “ditadura das maiorias” já anunciada pelos liberais do século XIX, estagnação econômica (MORAES, 2001, p. 35).

Diante dessa situação, a solução seria privatizar, desregulamentar o Estado e reduzir as suas funções, reduzir a influência das massas ao sistema político agindo contra os sindicatos e quaisquer outras organizações dos trabalhadores. Em relação à influência das massas e aos sindicatos, Matos (2008) destaca que se de um lado os neoliberais defendiam a democracia representativa como um instrumento de preservação da sociedade livre, de outro, ao basearem-se na separação entre o Estado e a sociedade civil, enxergavam com desconfiança a participação popular no processo democrático burguês, além de considerar a ação sindical como “corporativista e nociva ao interesse da sociedade em geral” (MATOS, 2008, p. 212). O argumento utilizado pelos neoliberais sobre o efeito perverso provocado pelo *welfare state* consistia na afirmação de que, ao buscar proteger o cidadão das desgraças da sorte, o Estado, aparentemente benfeitor, acabou, na verdade, produzindo um inferno de ineficácia e clientelismo, que foi pago pelo mesmo indivíduo que, inicialmente, beneficiou-se das políticas sociais (MORAES, 2001).

Segundo Gentil (2006), a crítica dos neoliberais à forma de financiamento do *welfare state*, por meio do aumento dos impostos e do corte de gasto, além de não contribuírem para a melhoria da situação, agravavam ainda mais os problemas existentes por alimentar o círculo vicioso estabelecido entre a recessão, o desemprego, o crescimento das despesas ligadas às políticas sociais, o desequilíbrio fiscal e a política econômica recessiva, retornando ao início do circuito da crise. Essas ideias defendidas pelos neoliberais foram propagadas por todo o

mundo, sem considerar as peculiaridades de cada país. Nesse sentido, Gentil (2006) considera que nas economias europeias abertas e globalmente integradas, não houve uma mudança tão significativa em relação ao desmonte do *welfare state* proposto pelos neoliberais, havendo um movimento de readaptação e de ajuste controlado, o que não é visto nos países periféricos onde as mudanças não apenas foram mais evidentes, como também causaram o abandono de políticas de proteção social, principalmente em diversos países da América Latina.

Para os países da América Latina, foi elaborado, principalmente, pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo governo dos Estados Unidos, um conjunto de reformas políticas e de cunho neoliberal, que passariam a ser exigidas desses países como forma de orientá-los a resolverem as suas crises. As recomendações do Consenso de Washington, de acordo com John Williamson (1992), compreenderam as seguintes reformas: a) Disciplina fiscal como forma de reduzir o déficit orçamentário; b) Prioridades dos gastos públicos com o redirecionamento dos gastos para as áreas com potencial de melhoraria na distribuição de renda, como a saúde, a educação e a infraestrutura; c) Reforma fiscal que buscava o aumento da base tributária incidente, principalmente, sobre os ativos no exterior; d) Liberalização de financiamento através da adoção de uma taxa de juros moderada; e) Taxa de câmbio que fosse capaz de manter a competitividade, além de induzir o crescimento rápido em exportações não-tradicionais; f) Liberalização do comércio com a redução progressiva de tarifas restritivas, que deveriam ficar em torno de 10% ou, no máximo, perto dos 20%; g) Investimento externo direto com a abolição das barreiras de entrada às empresas estrangeiras, de forma a permitir a competição igualitária entre as empresas estrangeiras e as empresas nacionais; h) Privatização das empresas estatais; i) Desregulamentação através da extinção de regulamentações que impedissem a entrada de empresas estrangeiras ou que restringissem a sua competição com as empresas nacionais; j) Direito de propriedade garantido pelo sistema judiciário. O objetivo aqui é enfrentar as políticas estatais intervencionistas inspiradas no estruturalismo cepalino.

Em relação ao Consenso de Washington, Fagnani (2005) considera que as reformas foram impostas aos países subdesenvolvidos no processo de renegociação de suas dívidas externas, e que houve pressão para que esses países adotassem as políticas macroeconômicas de estabilização e as reformas estruturais condizentes com as ideias neoliberais, como, por exemplo, o ajuste fiscal, a desregulamentação dos mercados, a privatização e o desmonte do *welfare state*. “No início dos anos 90, o Consenso de Washington já estava difundido em mais de 60 países, sobretudo da periferia capitalista” (FAGNANI, 2008, p. 382). Já a análise de Moraes (2001), considerou que a ação das políticas de reajuste estrutural orientadas e “impostas” aos países pelos neoliberais, baseou-se na focalização das políticas

sociais em substituição da universalização, na descentralização das operações dessas políticas e na privatização através das transferências ao setor privado da responsabilidade das políticas sociais das áreas da saúde, assistência social e moradia, por exemplo, ou através da transferência ao setor privado das operações ou da gestão dos serviços.

É importante ressaltar que muito embora as ideias neoliberais tenham sido amplamente divulgadas com a propaganda de que resolveriam a crise existente nos países, Moraes (2001) afirmou que o FMI, em 1998, não estava tão otimista em relação aos programas impostos aos países endividados, já que, ao contrário do que se esperava, havia aumentado o nível de pobreza e as tensões sociais. Apesar disso, Moraes (2001) acredita que o neoliberalismo tenha alcançado o seu objetivo político, ao conquistar o desmonte do *welfare state*, enfraquecer os sindicatos, e completa que, para analisar o sucesso ou o fracasso do neoliberalismo

Devemos pensar no objetivo que ele mesmo definiu para si: a capacidade de impor uma nova correlação de forças na sociedade e na opinião dominante. Isso é, a capacidade de conquistar a hegemonia ideológica, mesmo quando e onde se verifica um evidente fracasso na realização da prometida recuperação econômica. Trata-se da legitimação de um programa, ou de um “ideal” político, talvez até mais do que uma solução prática para a estagnação econômica ou para a pobreza (MORAES, 2001, p. 77).

#### **1.4 O neoliberalismo brasileiro**

O Brasil começou a sentir os impactos do neoliberalismo a partir do fim da década de 1980 e início da década de 1990 (GENTIL, 2006). O neoliberalismo esteve presente no programa eleitoral de Fernando Collor de Mello em 1989 e, com a sua vitória e a sua posse na Presidência na República em 1990, o neoliberalismo passou a inspirar as políticas econômica e social. Portanto, em 1989, ano subsequente à promulgação da Constituição, iniciaram-se as formulações de propostas visando as reformas das políticas sociais que seriam necessárias, de acordo com os preceitos neoliberais. As ideias da nova corrente de pensamento, portanto, formaram a base da justificativa acerca das reformas relacionadas às políticas sociais, que deveriam ocorrer na revisão da Constituição prevista para 1993. Essas reformas procuravam adequar as políticas sociais às ideias neoliberais, propondo, entre outros pontos, a substituição da universalização pela focalização e a transferência ao indivíduo e ao setor privado das políticas sociais, via privatização. A revisão não foi realizada devido ao período conturbado em que ocorreu o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello (FAGNANI, 2005).

A “desorganização burocrática das políticas sociais” (FAGNANI, 2005, p. 401) que ocorreu no governo de Fernando Collor de Mello, merece atenção. Tal desorganização ocorreu devido a descentralização e a ampliação intencional das políticas sociais. A

descentralização das políticas sociais, cuja a responsabilidade passou a ser dividida entre a União, os estados e os municípios, não contou com a ação ativa do governo federal na sua organização, apontada por muitos especialistas como o único órgão capaz de planejar, coordenar e executar esse processo. A descentralização das políticas sociais exigiu o aumento do repasse dos recursos financeiros destinados ao seu financiamento aos estados e municípios, o que não agradou ao governo federal:

(...) a descentralização fiscal que emergiu no bojo do processo de redemocratização do país, por pressões das lideranças dos governos estaduais e municipais, era um movimento não desejado pelas cúpulas políticas que ocuparam o governo federal e, em particular, pela burocracia da área econômica. Nesse contexto, a reação desses segmentos caminhou na direção oposta de coordenação do processo de descentralização, procurando manter ou recuperar o poder sobre os recursos fiscais. Houve, assim, uma tripla tentativa empreendida pela União: transferir de chofre, de forma impositiva e não planejada, encargos financeiros aos governos estaduais e municipais; atuar no sentido de refrear a assunção de novos gastos (especialmente no campo dos novos direitos constitucionais); e, recentralizar recursos fiscais, através de uma série de manobras, com destaque para a criação de novos impostos e contribuições restritas ao governo federal, bem como a majoração de alíquotas de impostos também exclusivos (FAGNANI, 2005, p. 405).

É possível verificar, portanto, que o governo federal parecia mais preocupado em manter os seus recursos financeiros, do que com o processo de descentralização das políticas sociais e da garantia do atendimento a maior quantidade possível de indivíduos e da oferta de bons serviços. Em relação ao aumento intencional das políticas sociais, o seu objetivo imbuído era a intenção do presidente de utilizá-las como um instrumento do jogo político e de campanha eleitoral (FAGNANI, 2005).

Não obstante o impeachment de Collor de Mello, as políticas econômica e social dos governos Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) continuaram se inspirando no neoliberalismo. O período que segue com a implementação do Plano Real, foi marcado pela incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e o desenvolvimento social (FAGNANI, 2005). Segundo Fagnani (2005, p. 422), “o Plano Real atrelava a estabilidade de preços à abertura comercial, à sobrevalorização cambial e à atração de recursos externos”. Com a abertura comercial pretendia-se conter a alta dos preços através do aumento das importações e da concorrência interna, porém, a abertura comercial acabou expondo “a indústria nacional a uma competição desigual e selvagem em termos tecnológicos e de financiamento” (FAGNANI, 2005, p. 422) devido à forma como foi implementada. A sobrevalorização cambial, que também pretendia controlar os preços internos e reduzi-los através do aumento das importações e da concorrência interna, teve como consequência o

aumento das importações e a queda das exportações que geraram déficits na balança comercial, desequilíbrios na balança de pagamentos e o aumento da dívida externa<sup>35</sup>. A elevação da taxa de juros como forma de atrair o capital financeiro internacional e forçar as empresas públicas a buscarem empréstimos e financiamentos no mercado externo, causou o aumento da dívida pública, interna e externa, que afetou não apenas as contas do governo federal, como também a dos estados e municípios<sup>36</sup>. Esse cenário de desequilíbrios era considerado temporário para os formuladores do Plano Real. Para eles, com o tempo, “o aumento das importações e a abertura econômica impulsionariam a ‘competitividade’ da indústria nacional, recriando as condições potenciais para a recuperação das exportações que liderariam um novo e virtuoso ciclo de crescimento econômico” (FAGNANI, 2005, p. 422). A consequência foi a estagnação da economia causada, em grande parte, pela alta dos juros<sup>37</sup>.

Com a redução das reservas cambiais causada pela fuga do capital estrangeiro devido, entre outros motivos, às incertezas políticas relacionadas ao período eleitoral brasileiro, iniciou-se uma negociação com o FMI em busca de crédito, cujo acordo foi concretizado após a reeleição de Fernando Henrique Cardoso em 1998. O crédito foi concedido ao Brasil mediante a exigência do FMI da adoção de um reajuste recessivo, com foco principal na obtenção do superávit primário, como garantia de que o Brasil seria capaz de saldar seus compromissos financeiros. Para atingir esse objetivo, foi adotado o regime de metas de inflação que, ao manter as metas em um “patamar extremamente baixo, restringiu a possibilidade da redução da taxa de juros, minando o crescimento e realimentando o estoque da dívida” (FAGNANI, 2005, p. 424). Outras medidas foram tomadas com o intuito de atender à exigência do FMI: o aumento da carga tributária, como forma de aumentar os recursos financeiros do governo federal, e a adoção de metas de superávit primário, como forma de garantir o pagamento dos juros devidos (FAGNANI, 2005).

Em relação ao superávit primário, convém fazer algumas considerações para compreender as suas implicações acerca dos gastos com a seguridade social. Como já foi visto, o Plano Real atrelava a estabilidade dos preços à atração de recursos externos e, para atrair os recursos externos, houve a elevação da taxa de juros. Ou seja, a taxa de juros passou a ser utilizada como um instrumento de estabilidade de preços e de atração do capital externo, ao

---

<sup>35</sup> Ver Fagnani (2005, p. 422).

<sup>36</sup> Ver Fagnani (2005, p. 422-423).

<sup>37</sup> Segundo Fagnani (2005, p. 423), a estagnação da economia foi um dos resultados da política econômica adotada pelo governo federal, cuja a alta taxa de juros contribuiu com o crescimento medíocre do PIB e do PIB *per capita*. Para que houvesse crescimento era necessário reduzir a taxa de juros, que afetaria a âncora cambial e, caso houvesse o crescimento, a estabilidade da moeda poderia ser ameaçada.

garantir ao investidor uma alta rentabilidade. O mercado passou a utilizar a relação existente entre a dívida pública e o PIB (Produto Interno Bruto) como um indicador da situação fiscal do país. Isso porque, para os investidores não era mais suficiente reconhecer se a dívida pública era solvente no presente, mas sim, ter confiança de que a dívida seria sustentável no longo prazo (GENTIL, 2006). A dívida seria considerada sustentável caso o governo, no presente, cumprisse a restrição orçamentária para evitar a sua explosão, ou seja, o governo deveria ter um saldo positivo em relação às suas receitas menos as suas despesas, o que representaria a geração do superávit primário (GENTIL, 2006).

As políticas macroeconômicas adotadas interferiram no mercado de trabalho e nas políticas sociais. A estagnação da economia surtiu efeitos negativos no mercado de trabalho, causando principalmente o desemprego e a redução das contribuições sociais incidentes sobre a folha de salário, que eram utilizadas como recursos financeiros para o financiamento das políticas sociais. Ao considerarmos que algumas políticas sociais estavam disponíveis apenas aos contribuintes, ou seja, aos trabalhadores com carteira assinada, é possível perceber que esses efeitos negativos impactaram uma considerável quantidade de indivíduos. Para Fagnani (2005), tanto a estagnação econômica como o desemprego, eram variáveis que compunham o modelo de estabilidade de preços adotado pelo governo federal:

(...) a estagnação era uma variável implícita no modelo de estabilização adotado. A manutenção da “âncora cambial” *dependia* de as taxas de juros serem mantidas elevadas. É quase impossível não ver que o modelo econômico adotado naquele momento repousava sobre um paradoxo, porque, no mesmo modelo, a estagnação da economia *estava prevista* como fator que seria funcional para combater a inflação. Por essa lógica pervertida, pode-se dizer que se tentou promover a estabilidade... mediante o aumento do desemprego. Em outras palavras, no modelo de desenvolvimento que se construiu para o Brasil naquele momento, também o desemprego foi considerado como fator que ‘colaboraria’ para promover a estabilidade da moeda; primeiro, porque ajudaria a conter os salários e as pressões de custo; segundo, porque manteria os sindicatos na defensiva, facilitando a implementação das reformas liberais na área trabalhista e sindical (FAGNANI, 2005, p. 426).

Em relação às políticas sociais, a redução dos gastos do governo federal destinados a essas políticas foi consequência da redução dos recursos destinados ao seu financiamento devido ao desemprego, porém, não deve-se desconsiderar que a necessidade de pagamento dos juros e das amortizações financeiras também contribuíram para a redução desses gastos<sup>38</sup>. Nesse ponto é de suma importância destacar que o outro fator que contribuiu para que

---

<sup>38</sup> No período compreendido entre os anos de 1995 e 2001, os casos de aumento das políticas sociais, segundo Fagnani (2005), estavam relacionados aos direitos constitucionais que o governo federal não detinha controle ou poder de manobra, como por exemplo os gastos com a previdência social, da mesma forma que a redução dos

houvesse a redução dos gastos sociais, foi a utilização pelo governo federal de parte das contribuições destinadas às políticas sociais. Inicialmente denominado de Fundo Social de Emergência (FSE), passando a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e chegando ao nome como conhecemos hoje, Desvinculação de Receitas da União (DRU), a ação do governo federal foi igual nas três denominações: desvincular parte das receitas constitucionalmente destinadas ao financiamento da seguridade social, e aloca-las da maneira que achar conveniente. Fagnani (2005, p. 440) considera que “a partir de 1995, o governo intensificou o desvio de recursos da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição sobre o Faturamento das Empresas (COFINS) para a gestão da dívida pública e pagamento de juros e amortizações financeiras”. Com a aprovação da PEC nº 81 de 2016, o percentual da DRU passou de 20% para 30%, com vigência até 2023, e permitiu à União a utilização de 30% de todos os impostos e contribuições sociais federais da forma que melhor lhe convir. Aos estados e aos municípios também foi concedido o direito de usar 30% das receitas advindas de impostos, taxas e multas da forma como estes entes federativos acharem mais conveniente<sup>39</sup>.

As contas públicas dos estados e dos municípios também sofreram com as políticas macroeconômicas adotadas pelo governo federal, sendo o endividamento causado pela elevação da taxa de juros, um dos principais problemas desses entes federativos. Fagnani (2005) destaca dois pontos que comprovam que as políticas macroeconômicas eram incompatíveis com o desenvolvimentos social: a questão das desvinculações das receitas e o aumento da carga tributária das contribuições sociais, cuja arrecadação era exclusivamente da União.

Em relação aos impactos que as políticas macroeconômicas causaram na seguridade social, Fagnani (2008) considerou que somente a previdência social sofreu com as reformas baseadas em preceitos neoliberais, enquanto as áreas da saúde e da assistência social foram beneficiadas com as medidas adotadas<sup>40</sup>. Deve-se ressaltar que, os avanços da saúde e da assistência social não significaram que todos os problemas dessas áreas foram superados, muito pelo contrário, ainda existem inúmeras deficiências que permanecem sem solução ou que foram agravadas pela estagnação econômica pela qual o Brasil passou (FAGNANI, 2005). As reformas propostas e aprovadas acerca da previdência social, baseavam-se no discurso do déficit da previdência e, nesse sentido, as reformas alcançaram o objetivo proposto: a redução

---

gastos sociais nesse mesmo período foi, em grande parte, consequência da redução dos gastos previdenciários proporcionados pela reforma da previdência e da adoção do fator previdenciário (EC nº 20/1998).

<sup>39</sup> A desvinculação das receitas advindas de impostos, taxas e multas não incidiam sobre as receitas destinadas à saúde e a educação.

<sup>40</sup> Ver Fagnani (2005, p. 513-522).

dos gastos previdenciários<sup>41</sup>. Em relação ao déficit da previdência, é importante mencionar que as desvinculações das receitas destinadas ao financiamento da seguridade social somadas aos pontos destacados por Fagnani (2005), também constituem as causas da sua existência:

Outro aspecto olímpicamente desconsiderado pelos porta-vozes do contra-reformismo neoliberal é que, dentre os principais condicionantes estruturais dos desequilíbrios financeiros da previdência, estão a estagnação econômica e a desorganização do mercado de trabalho, implícitos ao modelo de estabilização econômica adotado, como já disse. Baixa atividade econômica, desprego, aumento do trabalho informal, flexibilização do mercado de trabalho, todos esses processos engendrados como estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, de corte liberalizante, reduziram a arrecadação do INSS, ancorada na massa de salários do mercado formal. Basta isso, para que se conheçam as verdadeiras causas do déficit (FAGNANI, 2005, p. 460-461).

Fagnani (2005, p. 461) completa que,

(...) a opção neoliberal rasgou a Constituição da República, enterrou a Seguridade Social e o Orçamento da Seguridade Social, esterilizando suas fontes de recursos na “gestão” da dívida pública. A lição de casa foi feita de forma exemplar, sob o aplauso dos financistas, ampliando o ajuste fiscal e as possibilidades de seguir avante no pagamento de juros aos rentistas, dando sequência ao mais extraordinário programa de transferência de renda para os endinheirados de que se tem notícia da história do Brasil.

Para Gentil (2006, p. 210), as políticas macroeconômicas adotadas entre os anos de 1990 e 2000 foram responsáveis pelo “desmantelamento sobre o sistema público, causando grande precariedade no atendimento das demandas sociais por insuficiência de recursos orçamentários”. O início do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003) foi marcado pela continuidade das políticas macroeconômicas do governo anterior (câmbio flutuante, superávit fiscal e metas monetárias), e pelo seu aprofundamento como, por exemplo, o aumento do percentual do superávit fiscal. Barbosa; Souza (2010) deixa bastante claro que o neoliberalismo foi dominante nos três primeiros anos do governo Lula. No entanto, apesar da manutenção da estrutura da política macroeconômica ao longo de 2003-2010, os governos Lula passaram a sofrer influência do neodesenvolvimentismo em outras esferas, como na política para administração pública, educação, industrial etc.

A prática das desvinculações das receitas destinadas ao financiamento da seguridade social e utilizadas, principalmente, para o pagamento dos juros e das amortizações, fez com que esse sistema arcasse com uma dívida que não era sua, além de sofrer com o ônus dessas desvinculações. A análise dos impactos do neoliberalismo no Brasil, principalmente em

---

<sup>41</sup> Ver Fagnani (2005, p. 459).

relação às políticas sociais, não poderia ser feita sem a consideração dos impactos que a adoção do Plano Real causou ao país, já que as políticas adotadas para a sua implementação representou a aceitação das ideias neoliberais como fator determinante para a inserção do Brasil na economia internacional. As políticas macroeconômicas adotadas a partir de 1990, bem como as suas consequências, representaram a desestruturação das políticas sociais e seus impactos são observados até os dias atuais. A taxa de juros elevada parece estar relacionada, em grande parte, com as consequências negativas para a economia brasileira e para a redução dos gastos com as políticas sociais. Para Gentil (2006, p. 225-226),

O caminho da política de juros altos foi extremamente destrutivo, pois tem sido construído às custas de pesada carga tributária, da forte redução de investimentos públicos, da precarização dos serviços públicos em geral e, em particular daqueles ligados à seguridade social (...) A perspectiva dos credores e rentistas, entretanto, se tornou dominante e tem sido tão veementemente propagada pelos meios de comunicação e, por isso, tão bem assimilada pela maioria das pessoas que ficou fácil convencer a sociedade de que o que é bom para o mercado de títulos é bom para a economia em geral, ainda que isso signifique maior desemprego, menor crescimento e menor proteção social.

## CAPÍTULO 2

### 2.1 Um breve histórico da previdência social brasileira

Considerada a origem da previdência social brasileira<sup>42</sup>, a Lei Elói Chaves<sup>43</sup> entrou em vigor em 1923, com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária que existia no país. Diversas outras Caixas foram criadas por empresas de diversas áreas<sup>44</sup>, chegando a atingir um total de cento e oitenta e três caixas (GENTIL, 2006). Os benefícios oferecidos pelas Caixas compreendiam a aposentadoria ordinária ou por invalidez, as pensões por morte aos dependentes do segurado, o socorro médico em caso de doença aos beneficiários e aos seus dependentes, e o fornecimento de medicamentos a preço especial<sup>45</sup>. A gestão das Caixas era realizada por um conselho e o seu financiamento era feito, principalmente, pelas contribuições de trabalhadores e empregadores de cada Caixa. Os fundos previdenciários eram utilizados exclusivamente para os fins a que se destinavam: a cobertura previdenciária dos trabalhadores vinculados às Caixas e seus dependentes (CPIPREV, 2017). O Estado não participava da administração e do financiamento das Caixas, o que as caracterizava como um modelo privado: a sua função estava restrita à regulamentação e à normatização que atuava no sentido de fornecer as recomendações necessárias sobre as relações de trabalho e à previdência social (CPIPREV, 2017).

Em 1933 foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado “a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa” (Histórico da Previdência, 1888 – 1933). Após a criação do primeiro Instituto, diversos outros foram criados durante toda a década de 1930<sup>46</sup>. Os benefícios oferecidos pelos Institutos compreendiam a aposentadoria ordinária ou por invalidez, a pensão em caso de morte, assistência médica e hospitalar com internação de até trinta dias e socorros farmacêuticos<sup>47</sup>. A criação desses Institutos representou o aumento na quantidade de trabalhadores assistidos pela previdência social, porém era o Estado quem controlava esse aumento ao delimitar as bases da atuação dos Institutos, através da definição das categorias profissionais que seriam contempladas (CPIPREV, 2017). Para Aureliano; Draibe (1989), a criação dos Institutos foi uma das inovações mais importantes do período entre 1940 e 1943. A

---

<sup>42</sup> Antes da Lei Elói Chaves, existiram decretos e leis de concessão de benefícios, como a aposentadoria, mas para grupos específicos ou de uma determinada localidade. Ver Histórico da Previdência, 1888 – 1933.

<sup>43</sup> Decreto 4.682, de 24 de janeiro de 1923.

<sup>44</sup> Ver Histórico da Previdência, 1888 – 1933.

<sup>45</sup> Art. 9º do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923.

<sup>46</sup> Ver Histórico da Previdência, 1888 – 1933 e 1934 – 1959.

<sup>47</sup> Art. 46 do Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933.

intervenção governamental, que faz dos Institutos um modelo público, atuou sobre a gestão, através da indicação de um presidente para cada Instituto, e sobre o financiamento, integrando as fontes de receitas da previdência. Na prática, porém, tal intervenção efetivou-se apenas na gestão, já que o financiamento foi considerado residual e condicionado mais aos interesses governamentais do que às necessidades do sistema (CPIPREV, 2017). Sobre o aspecto da ação estatal em relação ao financiamento:

Essa omissão vai se tornar uma das principais características da atuação do Estado face à previdência social e terá relevante papel na deterioração da saúde financeira do sistema. De um lado, o Estado contribui residualmente e, de outro, passa a se utilizar do fundo previdenciário como receita própria, para execução de políticas e ações que pouco ou nada têm a ver com a questão previdenciária. Esse cenário perdura até os dias atuais (CPIPREV, 2017, p. 18).

Em 1960, a criação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)<sup>48</sup> uniformizou a legislação dos Institutos, os benefícios e os serviços prestados por eles. De acordo com o art. 1º da LOPS, a previdência social tinha por finalidade assegurar os meios indispensáveis à prestação de serviços relacionados à saúde e ao bem estar dos beneficiários e seus dependentes. Os benefícios eram destinados aos segurados, indivíduos que exerciam atividades remuneradas, e aos seus dependentes, e contavam com a oferta dos seguintes serviços<sup>49</sup>: a) aos segurados: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, aposentadoria especial ou aposentadoria por tempo de serviço, auxílio doença, auxílio-natalidade, pecúlio e assistência financeira; b) aos dependentes: pensão, auxílio-reclusão, auxílio-funeral e pecúlio; c) aos beneficiários em geral: assistência médica, assistência alimentar, assistência habitacional, assistência complementar e assistência reeducativa e de readaptação profissional. O financiamento do sistema era baseado em contribuições dos segurados, das empresas, da União e dos trabalhadores autônomos<sup>50</sup>. Estavam excluídos desse sistema os trabalhadores que possuíam os regimes próprios de previdência, como os servidores civis e militares da União, dos estados e dos municípios, os trabalhadores rurais e os trabalhadores domésticos<sup>51</sup>. A partir da LOPS, a contribuição da União deixou de ser igual à dos segurados e passou a ser exclusivamente para saldar as despesas administrativas (inclusive de pessoal) e as insuficiências financeiras do sistema, porém, com o tempo, o Estado deixou de cumprir com essas despesas, acumulando dívidas com a previdência (GENTIL, 2006).

---

<sup>48</sup> Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

<sup>49</sup> Art. 22 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

<sup>50</sup> Art. 69 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

<sup>51</sup> Art. 3º da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

Em 1966, durante a ditadura militar, houve a unificação de todos os Institutos, exceto o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado (IPASE), em um único Instituto, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)<sup>52</sup>. Segundo Gentil (2006), a criação do INPS tratou-se de uma unificação política e administrativa, já que a unificação legislativa relacionada ao custeio e aos benefícios previdenciários, já havia sido feita em 1960. A criação do INPS, é considerada por Gentil (2006), uma das maiores reformas da previdência, cujo objetivo principal, além da racionalização da gestão e do controle mais rigoroso quanto à concessão dos benefícios, era a resolução dos problemas financeiros relacionados ao déficit da previdência, que já era apontado como um dos principais problemas da economia brasileira. Ocorreram outras mudanças relacionados ao aumento da quantidade de beneficiários: em 1972 os trabalhadores domésticos foram incluídos na LOPS<sup>53</sup>, e em 1971 foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL)<sup>54</sup>, que representou a inclusão desses trabalhadores na previdência. Os benefícios oferecidos aos trabalhadores rurais eram a aposentadoria por velhice e por invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço de saúde e serviço social. Porém, o valor da aposentadoria por velhice ou invalidez corresponderia a 50% do valor do salário mínimo e o valor da pensão por morte corresponderia a 30% do valor do salário mínimo<sup>55</sup>. É importante ressaltar que a parcela mais pobre da população, que não contribuía com o sistema previdenciário, não tinha direito aos benefícios concedidos por esse sistema.

Embora esse período tenha sido de ampliação dos direitos previdenciários, acentuou-se a instabilidade, principalmente financeira, da previdência social. Segundo Gentil (2006) os desequilíbrios financeiros estavam mais relacionados às consequências do cenário internacional que afetaram a economia brasileira, do que ao aumento da concessão de benefícios: a inflação e a recessão do início dos anos 1980, causaram o aumento do desemprego e a redução das contribuições pautadas nos salários o que, conseqüentemente, reduziu a receita previdenciária. Além disso, a redução das transferências da União, de cerca de 10% para cerca de 3,4%, o aumento dos casos de sonegação das empresas, inclusive as estatais, e de casos de corrupção, principalmente em relação à contratação de serviços de terceiros<sup>56</sup>, contribuíram com a acentuação da crise financeira (CPIPREV, 2017). A solução encontrada com o intuito de

---

<sup>52</sup> Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. Com a extinção do IPASE e do FUNRURAL, o INPS passou a ser responsável pelos benefícios dos trabalhadores rurais e dos servidores públicos.

<sup>53</sup> Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972.

<sup>54</sup> Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.

<sup>55</sup> Art. 4º, 5º e 6º da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.

<sup>56</sup> Um desses serviços de terceiros é a compra de serviços privados de saúde e o aumento desses gastos ocorreu em detrimento das próprias estruturas do INPS (CPIPREV, 2017).

aumentar a receita previdenciária, foi a elevação das contribuições<sup>57</sup>, destinadas ao financiamento da previdência, para segurados e empresas.

A Constituição promulgada em 1988 dedicou o Capítulo II do Título VIII à seguridade social. O artigo 194 da Constituição define a seguridade social como sendo “um conjunto integrado de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Entre os seus objetivos, estavam a concessão dos benefícios e serviços de forma a atender as necessidades da população urbana e rural, a divisão do financiamento desse sistema com a sociedade e de forma equânime, e a diversidade das receitas, a fim de capacitar e possibilitar à seguridade social a oferta de todos os benefícios e serviços propostos. Nos países europeus, o financiamento do *welfare state* era feito sobre uma base sólida com a finalidade de garantir o pleno funcionamento e a expansão do Estado Social (CPIPREV, 2017). O Brasil agiu no mesmo sentido, ao diversificar a fonte de receita destinada ao financiamento da seguridade social, conforme consta no artigo 195 da Constituição: as fontes de receita para o financiamento da seguridade social seriam as contribuições sociais dos empregadores, do trabalhador, sobre a receita de concursos de prognósticos, do importador de bens ou serviços do exterior e mediante os recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados e dos municípios. Porém, tão logo a seguridade social foi incluída na Constituição, surgiram as tentativas de altera-la. As primeiras investidas nesse sentido foram no governo Collor de Melo. Diante da crise dos anos 1980 e baseando-se nos princípios ortodoxos que dominavam o cenário internacional, a solução encontrada baseava-se em uma ruptura com o passado intervencionista e a adoção de “uma estratégia privatizante, de liberalização financeira, abertura do mercado e desmonte dos mecanismos de proteção” (GENTIL, 2006, p. 127). Em relação à previdência social, algumas propostas visavam a focalização e não a universalização, além de propor a redução das responsabilidades do Estado, pois os direitos implantados na Constituição eram apontados como possível causa de uma “ingovernabilidade fiscal para o país” (GENTIL, 2006, p. 128).

Nesse cenário, foram criados dois órgãos relacionados à previdência social, com o intuito de melhorar a sua gestão, o seu financiamento e os seus gastos. O primeiro, o Instituto Nacional do Seguro Social<sup>58</sup> (INSS), foi criado em 1990 com as atribuições de promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições sociais e demais receitas destinadas à previdência, gerir os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social, conceder e manter

---

<sup>57</sup> Decreto-Lei nº 1.910, de 29 de dezembro de 1981.

<sup>58</sup> Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990. O INSS foi criado mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

os benefícios previdenciários e executar as atividades e programas relacionados com emprego, apoio ao trabalhador desempregado, identificação profissional, segurança e saúde do trabalhador (art. 3º do Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990). O segundo, o Conselho Nacional de Seguridade Social<sup>59</sup>, foi criado em 1991 como um órgão superior de deliberação colegiada, com a participação da União, dos estados, dos municípios e de representantes da sociedade civil (art. 6º, Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991). Entre as atribuições do Conselho, estavam: a) o estabelecimento das diretrizes gerais e das políticas de integração entre as áreas de saúde, previdência e assistência social; b) o acompanhamento e a avaliação da gestão econômica, financeira e social dos recursos, bem como o desempenho dos programas realizados, exigindo a prestação de contas; c) a aprovação e a submissão ao Presidente da República dos programas anuais e plurianuais da seguridade social; d) o estudo, o debate e a aprovação da proposta de recomposição periódica dos valores dos benefícios e dos salários-de-contribuição, a fim de garantir a preservação de seus valores reais; e) o zelo pelo fiel cumprimento da Lei e da legislação que rege a seguridade social; f) a aprovação e a submissão da proposta orçamentária anual da seguridade social aos órgãos responsáveis (art. 7º da Lei nº 8.212).

O Conselho Nacional de Seguridade Social foi extinto em 1998 com as reformas dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Segundo o relatório CPIPREV (2017), o fim do Conselho representou o desmonte da perspectiva do sistema de seguridade presente na Constituição, por significar “um golpe mortal na seguridade social como sistema integrado” (CPIPREV, 2017, p. 24), já que “não havia mais um órgão colegiado para fazer cumprir os preceitos constitucionais de integração da proteção social, de uma visão sistêmica das três áreas (saúde previdência e assistência) bem como de uma gestão democrática e compartilhada da seguridade” (CPIPREV, 2017, p. 24). Ainda segundo o relatório CPIPREV, (2017), a saúde, a previdência e a assistência social perderam a vinculação e passaram a ser consideradas áreas distintas, funcionando com diretrizes, fontes de financiamento e gestão próprios.

Nos governos Fernando Henrique Cardoso, as propostas de reforma direcionadas à seguridade social continuaram. “A estratégia de desconstitucionalização da seguridade social foi inicialmente transformada em proposta de emenda constitucional, que alteraria radicalmente o sistema previdenciário – a PEC nº 33, de 1995” (GENTIL, 2006, p. 131), que, sofrendo fortes resistências no Congresso, não foi aprovada (GENTIL, 2006). Somando essa rejeição com

---

<sup>59</sup> Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

a manutenção dos direitos conquistados após a revisão da Constituição, prevista para 1993, Gentil (2006, p. 132) destacou, que:

O insucesso da revisão da Constituição de 1988, em termos de supressão de direitos, levou a uma atitude autoritária do governo para reduzir as despesas com benefícios. A burocracia do Ministério da Previdência incumbia-se de elaborar as medidas provisórias e projetos de leis ordinárias, conhecidos como “projetos submarinos” ou “reformas meia-sola”, feitos sem que a sociedade se apercebesse e aprovados “na calada da noite”. A ideia era mudar sem alarde, com medidas pouco ambiciosas, mas que não criassem resistências na sua tramitação legislativa, aproveitando-se da desinformação, da desmobilização social e do medo da inflação para enxugar ao máximo o plano de benefício previdenciário e sustar demandas por aposentadorias.

A reforma da previdência dos governos Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada após inúmeras tentativas e várias “reformas meia-sola”. A Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15 de dezembro de 1998 foi aprovada com a justificativa da necessidade de “conter os desequilíbrios no sistema e aperfeiçoar a sua gestão” (GENTIL, 2006, p. 133). As alterações da EC nº 20 abrangeram os regimes públicos da previdência social (RPPS) e o regime geral da previdência social (RGPS). A seguir, serão apresentadas algumas dessas alterações<sup>60</sup>.

Em relação ao RGPS, o artigo 195 da Constituição passou a considerar as contribuições sociais do empregador (incidentes sobre a folha de salário, a receita ou o faturamento, e o lucro) e do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, como fontes de financiamento da seguridade social. Para os trabalhadores que exercessem atividades em regime de economia familiar, a contribuição para a seguridade seria mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção (§ 8, art. 195 da Constituição, 1988). Em relação aos benefícios concedidos, o artigo 201 da Constituição passou a considerar a cobertura aos seguintes eventos: a) doença, invalidez, morte e idade avançada; b) maternidade; c) desemprego involuntário; d) salário-família e auxílio reclusão aos dependentes dos segurados de baixa renda; e) pensão por morte. Além disso, o artigo 201 da Constituição passou a considerar o salário mínimo como o menor valor possível dos benefícios, bem como o seu ajustamento, a fim de preservar o seu valor real. A aposentadoria passou a ser assegurada aos indivíduos que atendessem às seguintes condições: a) trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher, com a redução de cinco anos para o professor que comprovasse o tempo de efetivo exercício das funções do magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com a redução de cinco anos, para ambos os sexos, quando

---

<sup>60</sup> Ver Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

os trabalhadores em questão exercessem atividades em regime de economia familiar<sup>61</sup>. Convém destacar o que constava no inciso XI do artigo 167: “a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, “a”, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social”, ou seja, considerou-se apenas as contribuições sociais dos empregadores incidentes sobre a folha de salário e as contribuições sociais dos trabalhadores.

Em relação ao RPPS, seria assegurado aos funcionários públicos da União, dos estados e dos municípios, o benefício da aposentadoria por invalidez permanente, compulsoriamente, aos setenta anos de idade, ou voluntariamente, desde que o funcionário tenha dez anos de efetivo serviço público e cinco anos no cargo em que se dará a aposentaria e atenda às seguintes condições: a) sessenta anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta anos de contribuição, se mulher; b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher. As condições de idade e de tempo de contribuição, seriam reduzidos em cinco anos para o professor que comprovasse o tempo de efetivo serviço das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. O valor dos benefícios seriam proporcionais ao tempo de contribuição, além de não poderem exceder a remuneração do funcionário no cargo em que se deu a aposentadoria. A revisão dos benefícios seria realizada sempre que houvesse a modificação da remuneração dos servidores em atividade, e seriam estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens concedidos aos servidores em atividade. Após a aprovação da EC nº 20/1998, foi proibido o recebimento de mais de uma aposentadoria, e o tempo de contribuição federal, estadual ou municipal passou a ser considerado<sup>62</sup>.

Estava assegurada a concessão de aposentadoria e pensão aos segurados que tivessem cumprido os requisitos para tal até a data da publicação da EC nº 20/1998. Aos segurados que estivessem próximos de aposentar-se na data da publicação da emenda, foi estabelecida uma regra de transição. Para fazer parte desta regra, os segurados deveriam atender às seguintes condições: a) ter cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; b) ter cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se daria a aposentadoria; c) ter, no mínimo, 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher; d) contribuir com um valor adicional equivalente a 20% ou 40%, incidente sobre o

---

<sup>61</sup> § 7º do art. 201 da Constituição, 1988.

<sup>62</sup> Ver art. 40 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

tempo que faltaria, contando a partir da data da divulgação da emenda, para a aposentadoria conforme as novas regras<sup>63</sup> (art. 8º e art. 9º da EC nº 20 de 1998).

Outra alteração da regra do RGPS foi aprovada em 1999 e estava relacionada ao cálculo dos benefícios<sup>64</sup>. As novas aposentadorias seriam calculadas a partir da multiplicação do salário de contribuição, a média dos 80% dos maiores valores sobre os quais incidiu a contribuição, pelo fator previdenciário, uma fórmula matemática que considerava a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar<sup>65</sup>. O cálculo do fator previdenciário era obrigatório em casos de aposentadoria por tempo de contribuição (ou tempo de serviço), e opcional em casos de aposentadoria por idade. A inclusão do fator previdenciário foi uma tentativa de fazer com que os trabalhadores que atingissem o requisito tempo de contribuição, adiassem a aposentadoria, já que quanto maior fosse o tempo de contribuição e a idade de aposentadoria, maior seria o fator previdenciário e, quanto menor fosse o tempo de contribuição e a idade de aposentadoria, menor seria o fator previdenciário. Ao analisar o fator previdenciário, Gentil (2006) chega a duas interpretações: a primeira, baseada no argumento de que se o trabalhador decidiu aposentar-se precocemente, atingindo apenas o tempo de contribuição, faz-se justo que ele aposente-se recebendo um menor valor, por ter contribuído por menos tempo. A outra interpretação, baseava-se no argumento de que muitas vezes, o trabalhador se vê obrigado a aposentar-se ao atingir o tempo de contribuição, por estar diante dos riscos do mercado, como a dificuldade em encontrar emprego em idade avançada. Além disso, quando o trabalhador de baixa renda se aposenta por tempo de contribuição, o valor do benefício recebido não é suficiente para custear as suas necessidades básicas, tendo, este trabalhador, que recorrer a outras formas, muitas vezes precárias, de complementar a sua renda.

A reforma da previdência dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), deu-se com a aprovação da EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e teve como foco o RPPS. Entre as diversas alterações propostas pela emenda, pode-se destacar as seguintes: Foi estabelecido o teto e subtetos para as aposentadorias com valores elevados. Dessa forma, o valor da aposentadoria dos funcionários públicos da União não poderia exceder o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, o valor da aposentadoria dos funcionários públicos municipais não poderia exceder o subsídio do prefeito, a aposentadoria dos funcionários dos

---

<sup>63</sup> Ver Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

<sup>64</sup> Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

<sup>65</sup> Fórmula do fator previdenciário:  $F = \frac{Tcxa}{Es} x \left[ 1 + \frac{(Id+Tcxa)}{100} \right]$ , em que F: fator previdenciário, Tc: tempo de contribuição até o momento da aposentadoria, a: alíquota, Es: expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, Id: idade no momento da aposentadoria (Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999).

estados não poderia exceder o subsídio do governador no caso de funcionários do Executivo, não poderia exceder o subsídio dos deputados no caso de funcionários do Legislativo e, não poderia exceder o subsídio de 90,25% dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, caso os funcionários fossem do judiciário. O cálculo da aposentadoria passaria a considerar as remunerações utilizadas como base para as contribuições previdenciárias que foram realizadas durante o período trabalhado<sup>66</sup>. Houve a imposição de um limite máximo para o valor dos benefícios e a opção de complementar os proventos por meio de filiação a fundos de previdência complementar, fazendo com que os futuros servidores com proventos maiores que o teto, fossem estimulados a “ingressar em fundos de previdência privados ou no fundo de previdência complementar público” (GENTIL, 2006, p. 150).

A partir da aprovação da EC nº 41/2003, os servidores inativos e os pensionistas da União, dos estados e dos municípios tiveram que contribuir com o custeio do regime dos servidores públicos. A contribuição incidiria apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que excedessem cinquenta por cento (50%) do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS para os servidores inativos e pensionistas dos estados e municípios, e que excedessem sessenta por cento (60%) do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS para os servidores inativos e pensionistas da União<sup>67</sup>.

Estava assegurada a concessão da aposentadoria aos servidores públicos que, até a data da publicação da emenda, tivessem cumprido os requisitos para tal. Houve a criação da regra de transição para servidores que, na data da publicação da emenda atendessem às seguintes condições: a) ter cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; b) ter cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; c) ter o tempo de contribuição de, no mínimo, trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; d) contribuir com 20% incidente sobre o tempo que faltaria para a concessão do benefício. Também estava assegurado ao funcionário da União, dos estados e dos municípios, que ingressou no serviço público até a data de publicação desta emenda, o direito de aposentar-se com proventos integrais que corresponderiam à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observadas as demais regras contidas na Lei e desde que atendidas as seguintes condições: a) ter sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher; b) ter trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; c) ter vinte anos de efetivo exercício no serviço público; d) ter dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a

---

<sup>66</sup> Ver Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

<sup>67</sup> Ver Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

aposentadoria. Os valores dos benefícios de aposentadorias e pensões seriam revistos sempre que houvesse a modificação da remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade. Por fim, foi estabelecido que não poderia existir mais de um regime próprio de previdência social para os servidores públicos<sup>68</sup>.

As alterações da EC nº 41/2003 incidentes sobre o RGPS, compreenderam a inclusão de trabalhadores de baixa renda em um sistema previdenciário especial, garantindo acesso aos benefícios de valor igual a um salário mínimo, com exceção da aposentadoria por tempo de contribuição, e a fixação de um teto no valor de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) à época, para os benefícios do RGPS, devendo esse valor ser reajustado a partir da data de publicação da emenda, para preservar seu valor real<sup>69</sup> (Art. 5º da EC nº 41/2003).

Outra alteração na previdência durante os governos Luiz Inácio Lula da Silva foi a EC 47/2005<sup>70</sup>, que passou a conceder o benefício no valor de um salário mínimo, aos trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dedicassem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, além de incluí-los em um sistema previdenciário especial, com alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS<sup>71</sup>.

A reforma da previdência dos governos Dilma Rousseff (2011-2016), foi em relação à aposentadoria concedida ao segurado que atingisse apenas o tempo de contribuição. Após a aprovação da Lei<sup>72</sup>, o segurado que atingisse o tempo de contribuição e solicitasse o benefício, poderia optar pela não incidência do fator previdenciário, caso a soma entre a sua idade e o tempo de contribuição fosse igual ou superior à 95 para homens, e 85 para mulheres. Para o professor que comprovasse o tempo de exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, seria considerado o tempo mínimo de contribuição de trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher, e ainda seria acrescido cinco pontos à soma da idade com o tempo de contribuição. Além disso, as somas de idade e de tempo de contribuição seriam aumentadas em um ponto conforme as datas especificadas na Lei.

A reforma da previdência proposta pelo governo Michel Temer (2016), a PEC 287/2016, será vista no próximo capítulo.

---

<sup>68</sup> Ver Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

<sup>69</sup> Ver Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

<sup>70</sup> Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

<sup>71</sup> § 12 e § 13 do art. 201 da Constituição, 1988.

<sup>72</sup> Ver Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015.

## CAPÍTULO 3

### 3.1 A PEC 287/2016

A Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016 trata da reforma da previdência<sup>73</sup>, de 5 de dezembro de 2016, tem como principal objetivo, para fins de análise deste trabalho, o que segue: “É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social àqueles que tiverem completado sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, para ambos os sexos” (PEC 287/2016). Podemos verificar que esta proposta, embora descrita em apenas três linhas, altera diversos aspectos da atual regra de aposentadoria. Vejamos com mais detalhe esses aspectos.

O primeiro e o principal justificativa apresentada para a reforma da previdência é a mudança demográfica pela qual o Brasil está passando. Esta mudança caracteriza-se pelo envelhecimento da população causado, principalmente, pela redução na taxa de fecundidade e aumento na expectativa de sobrevida, ambos devido às melhorias nas condições de vida do brasileiro. Considerando as regras atuais de aposentadoria e a questão demográfica exposta acima, haveria um crescente aumento no número de beneficiários, bem como o aumento no tempo em que receberiam o benefício, contrapondo-se a uma menor quantidade de contribuintes. Essa situação seria, então, uma das condições imprescindíveis para que as regras da aposentadoria sejam readequadas à nova realidade brasileira.

As alterações propostas não afetam “os benefícios já concedidos e os segurados que, mesmo não estando em gozo de benefícios previdenciários, já preencheram os requisitos com base nas regras atuais e anteriores, podendo requerê-los a qualquer momento, inclusive após a publicação da presente Emenda” (PEC 287/2016). Porém, para a população que esteja perto de solicitar os benefícios, embora ainda não possua todos os requisitos para tal, não ser prejudicada, foram criadas as regras de transição – “amplas e protetivas normas de transição” (PEC 287/2016) – que serão aplicadas aos homens que possuírem 50 anos ou mais e mulheres que possuírem 45 anos ou mais, na data da promulgação da Emenda. Estas regras de transição, atuarão de três formas.

Para as aposentadorias por idade (para o RGPS e RPPS) e tempo de contribuição (para o RGPS), haverá o “recolhimento de tempo adicional de contribuição de 50% (“pedágio”), calculado sobre o tempo que faltaria para atingir o tempo de contribuição necessário na data da promulgação da Emenda” (PEC 287/2016). Para “empregados, contribuintes individuais e

---

<sup>73</sup> PEC 287/2016: Proposta de Emenda à Constituição, referente à reforma da previdência.

avulsos rurais que tenham contribuído exclusivamente como trabalhadores rurais, fica mantida, para a aposentadoria por idade, a idade mínima reduzida em 5 anos (60 anos para homens, e 55 anos para mulheres), observados os demais requisitos e cumprido o pedágio” (PEC 287/2016). E, por último, para os segurados que exerçam atividade em regime de economia familiar, na data da promulgação da Emenda, “fica mantida a aposentadoria por idade no valor do salário mínimo, com idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, desde que comprovem 180 meses de atividade rural e recolham um período adicional de efetivas contribuições, equivalente a 50% do tempo que faltaria, na data da emenda, para atingir o tempo de atividade rural exigido” (PEC 287/2016).

“O primeiro grande objetivo da reforma é o estabelecimento de uma idade mínima obrigatória para a aposentadoria voluntária de homens e mulheres, aplicável tanto ao RGPS como ao RPPS” (PEC 287/2016). A adoção desta medida estaria ligada ao intuito de igualar as regras previdenciárias do Brasil ao padrão internacional, principalmente àquelas de países que já superaram a situação demográfica pela qual estamos passando. Aliado a isso, está a afirmação de que o Brasil é um dos “países que possuem as mais baixas idades médias de aposentadoria” (PEC 287/2016), tendo como causa, em partes, a concessão de aposentadorias exclusivamente por tempo de contribuição<sup>74</sup> (RGPS). A proposta de Emenda também age nessa esfera, ao considerar o tempo de contribuição relevante apenas como critério para o cálculo do benefício e para a contabilização de seu valor.

“Outro ponto central da reforma é igualar os requisitos de idade e tempo de contribuição para homens e mulheres” (PEC 287/2016). De acordo com a Proposta de Emenda à Constituição, a diferenciação adotada pela atual regra de aposentadoria, apoiou-se em um perfil da mulher que hoje está modificado: no passado, atrelava-se à sua figura a dupla jornada e a maior responsabilidade tanto pela família, como pelos filhos, ao passo que hoje em dia, a mulher não só conquistou seu espaço na sociedade, como também passou a ocupar cargos antes exclusivamente masculinos e, embora a sua inserção no mercado ainda seja desigual, ela “é expressiva e com forte tendência de estar no mesmo patamar do homem em um futuro próximo”

---

<sup>74</sup> “Em 2015, enquanto a média de idade das aposentadorias por idade foi de 60,8, a das aposentadorias por tempo de contribuição foi de 54,7” (PEC 287/2016). “Um dos argumentos para a manutenção da aposentadoria por tempo de contribuição é o de que alguns trabalhadores ingressam no mercado de trabalho muito jovens e que, portanto, contribuem por mais tempo, expostos a maior desgaste pela atividade labora, devendo ser compensados por isso. Este argumento, contudo, deve ser relativizado, pois a experiência brasileira vem demonstrando que os trabalhadores que conseguem atingir 35 anos de contribuição mais cedo são justamente aqueles que são mais qualificados e ocupam posições com maior remuneração e melhores condições de trabalho, possuindo maior rentabilidade ao longo de sua vida labora. Os trabalhadores menos favorecidos tendem a entrar mais cedo no mercado de trabalho, mas submetidos a um nível maior de informalidade, além de sofrerem mais com a sua instabilidade. Assim, os trabalhadores de menor renda acabam se aposentado por idade, benefício que requer menos tempo de contribuição” (PEC 287/2016).

(PEC 287/2016). A diferença de cinco anos<sup>75</sup> existente hoje nos critérios de aposentadoria, vai contra o que tem sido praticado internacionalmente, ou seja, uma aproximação ou mesmo a igualdade entre os critérios de aposentadoria para mulheres e homens.

Em relação ao trabalhador rural, a regra atual considera como idade mínima para a sua aposentadoria 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres, uma redução de cinco anos em relação à idade do trabalhador urbano. De acordo com a Proposta, essa diferença era justificada pela condição do trabalho rural<sup>76</sup> e pela predominância do trabalho informal, que reduzia o seu rendimento. Além disso, tem-se a baixa arrecadação previdenciária do trabalhador rural (apenas 2% da arrecadação total da previdência) e as dificuldades que ele e sua família enfrentam muitas vezes, para serem reconhecidos como segurados e possuidores de direito<sup>77</sup> pelo INSS. Portanto, a “melhoria nas condições de vida e trabalho nas áreas rurais, o aumento da expectativa de vida de homens e mulheres, e o desequilíbrio entre arrecadação e despesas com benefícios rurais” (PEC 287/2016) justificam as alterações propostas: “igualar a idade mínima dos trabalhadores urbanos e rurais, bem como instituir uma cobrança individual mínima e periódica para o segurado especial, substituindo o modelo de recolhimento previdenciário sobre o resultado da comercialização da produção” (PEC 287/2016), adotando “uma alíquota favorecida sobre o salário mínimo, adequada à realidade econômica e social do trabalhador rural” (PEC 287/2016).

Além dessas, outras propostas, como a adequação automática referente às mudanças demográficas futuras, são sugeridas:

A proposta também sugere a adoção de uma fórmula que automaticamente adequará as regras de benefícios previdenciários e assistenciais às mudanças demográficas futuras, garantindo perenidade à reforma proposta, de forma transparente e objetiva. Aumentando a expectativa de vida da população, será feito um ajuste automático nas idades mínimas necessárias para o recebimento de aposentadorias e benefícios assistenciais (PEC 287/2016).

---

<sup>75</sup> § 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher. (Art. 201, da Constituição da República Federativa do Brasil).

<sup>76</sup> Essa diferenciação era justificada pelas adversas condições de vida e trabalho do trabalhador rural, que exercia atividade tipicamente braçal, ficava exposto às intempéries e ainda tinha grande dificuldade de acesso a serviços públicos básicos (PEC 287/2016).

<sup>77</sup> “O segurado especial não precisa comprovar recolhimento previdenciários caso não comercialize sua produção: basta provar que trabalhou 15 anos em atividade rural, por meio de início de prova material (notas de produtor rural, declaração de sindicato, documentos pessoais dos quais consiste a ocupação rurícola, dentre outros), corroborada por prova testemunhal” (PEC 287/2016).

Por fim, reitera-se o respeito aos direitos adquiridos e enfatiza-se a importância da aprovação da emenda para gerar resultados positivos no curto e, principalmente, no longo prazo:

Ressalta-se mais uma vez que as mudanças ora propostas respeitam os direitos adquirido e terão impactos graduais e crescentes sobre a previdência e a economia. Ademais, ainda que a reforma ora proposta tenha efeitos plenos apenas no longo prazo, espera-se que a melhora no cenário econômico decorrente da aprovação da mesma se dê no curto prazo, com efeito positivo na política fiscal, possibilitando a queda das taxas de juros de longo prazo e estimulando o investimento e a geração de emprego (PEC 287/2016).

Para que a PEC 287/2016 seja aprovada, ela deve ser discutida e votada em dois turnos, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, além de ter no mínimo trezentos e oito (308) votos na Câmara dos Deputados e quarenta e nove (49) votos no Senado. Como o governo federal não possui todos os trezentos e oito (308) votos necessários para a aprovação da PEC 287/2016, foi elaborada uma versão enxuta da proposta original.

A nova versão da reforma da previdência para os filiados do RGPS, assegura o direito à aposentadoria aos segurados que atenderem às seguintes condições: a) ter sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta e dois anos de idade, se mulher; b) ter, no mínimo, quinze anos de contribuição para ambos os sexos. Em relação ao trabalhador rural, a aposentadoria estará assegurada mediante o cumprimento dos seguintes requisitos: a) ter sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher; b) ter, no mínimo, quinze anos de contribuição para ambos os sexos. Em relação ao valor do benefício, ele será determinado pelo tempo de contribuição, seguindo os seguintes critérios: a) 15 anos de contribuição: 60% do benefício; b) 20 anos de contribuição: 65% do benefício; c) 25 anos de contribuição: 70% do benefício; d) 30 anos de contribuição: 77,5% do benefício; e) 35 anos de contribuição: 87,5% do benefício; f) 40 anos de contribuição: 100% do benefício. A regra de transição compreenderá os segurados que, na data da promulgação da emenda, atenderem às seguintes condições: a) ter sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzidos em cinco anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos; b) possuir cento e oitenta contribuições mensais, o equivalente a 15 anos de contribuição. Outro ponto que sofrerá alteração é em relação às contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social, que não ficarão submetidas à Desvinculação das Receitas da União (DRU).

As principais mudanças ao comparar a principal alteração do texto original da PEC 287/2016 considerada neste trabalho, com a sua versão enxuta, foram em relação à idade e ao tempo de contribuição. No texto original, a idade mínima considerada era de sessenta e

cinco anos, para homens e mulheres e trabalhadores urbanos e rurais, passando a ser sessenta e cinco anos para homens e sessenta e dois anos para as mulheres, ambos trabalhadores urbanos, e sessenta anos para homens e cinquenta e cinco anos para mulheres que sejam trabalhadores rurais. Em relação ao tempo de contribuição, o texto original considerava vinte e cinco anos de contribuição para homens e mulheres e trabalhadores urbanos e rurais, passando a ser quinze anos para homens e mulheres, trabalhadores urbanos e rurais, sendo utilizado como determinante do valor do benefício.

### **3.2 Análise do déficit da previdência**

A justificativa para a elaboração da PEC 287/2016 baseou-se na existência do déficit da previdência social, que há muito vem sendo divulgada pelo governo federal (CPIPREV, 2017). A fim de compreender esse déficit, será feita uma análise que versará sobre os seguintes pontos: os três orçamentos da previdência social e da seguridade social, elaborados pelo Poder Executivo, pelo Tribunal de Contas da União e pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal; as renúncias da receita; a incidência das desvinculações das receitas da União; a existência de fraudes e erros no pagamento dos benefícios e a sonegação fiscal.

Em relação aos orçamentos, o resultado obtido pelo cálculo do Poder Executivo, divulgado no “Balço da Seguridade Social”, considerando a incidência da DRU, apresentou um déficit para a seguridade social de R\$ 166,5 bilhões para 2015 e um déficit de R\$ 258,7 bilhões para o ano de 2016 (CPIPREV, 2017). Ao considerar o orçamento sem a incidência da DRU, a seguridade social apresentou um déficit de R\$ 105,9 bilhões para 2015 e um déficit de R\$ 166,9 bilhões (CPIPREV, 2017). É importante ressaltar que a metodologia utilizada pelo Poder Executivo considerava, até 2015, os dispêndios com proventos de militares inativos na função “previdência social” e na esfera “orçamento da seguridade social”<sup>78</sup> (CPIPREV, 2017). Para complementar a análise, considerou-se também o orçamento do “Resultado do Regime Geral de Previdência Social”, divulgado pela Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda, cujo resultado foi o déficit de R\$ 95,12 bilhões para o ano de 2015 e um déficit de R\$ 151,87 bilhões para 2016 (CPIPREV, 2017).

Já o cálculo do Tribunal de Contas da União (TCU), considerando a DRU, obteve um déficit de R\$ 150,79 bilhões para 2015 e um déficit de R\$ 242,46 bilhões para 2016 (CPIPREV, 2017). O cálculo sem considerar a DRU, obteve um déficit de R\$ 90,17 bilhões

---

<sup>78</sup> A partir de 2016, o Poder executivo passou a classificar os dispêndios com os proventos dos militares inativos nas contas da “Defesa Nacional” e no “Orçamento Fiscal” (CPIPREV, 2017).

para 2015 e um déficit de R\$ 150,53 bilhões para 2016 (CPIPREV, 2017) e, segundo o relatório CPIPREV (2017), a previdência social é a área da seguridade social que mais contribuiu para o desequilíbrio observado no cálculo do TCU. Neste caso também é importante ressaltar a metodologia utilizada pelo TCU para a elaboração do orçamento da seguridade social:

(...) o TCU entende que o conceito de seguridade social no âmbito da União deve abranger, especificamente no que se refere à previdência social, não apenas o RGPS, mas também o Regime Próprio de Previdência dos Servidores civis da União (RPPS) e o sistema de proteção social dos militares. (...) apesar de os dispositivos constitucionais sobre os diferentes regimes não estarem todos no capítulo da Constituição que trata especificamente da seguridade social, para fins de definição do conceito de previdência social devem ser consideradas as características intrínsecas a cada um dos regimes (cobertura dos mesmos riscos e complementariedade entre os regimes), em uma interpretação sistemática da Constituição Federal (CPIPREV, 2017, p. 53).

A metodologia utilizada pelo Poder Executivo e pelo TCU para a elaboração dos orçamentos da seguridade social e da previdência social, excluem a previdência social do sistema da seguridade social ao basearem-se no disposto presente na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (CPIPREV, 2017), cujo artigo 68 refere-se à criação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), “com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social” (art. 68 da Lei Complementar nº 101). A Lei Complementar nº 101 determina que o FRGPS passaria a ser constituído pelas seguintes fontes de receita:

- I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;
- II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;
- III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;
- IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;
- V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;
- VI - recursos provenientes do orçamento da União (§ 1º do art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000).

Convém fazer as seguintes considerações: A alínea *a* do inciso I do art. 195 da Constituição, refere-se às contribuições advindas do empregador e incidentes sobre “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” (Constituição Federal, 1988). O inciso II presente no mesmo artigo, refere-se às contribuições advindas do “trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e

pensão concedidas pelo regime geral de previdência social” (Constituição Federal, 1988). Ou seja, a criação do FRGPS “não exclui outras fontes de financiamento para a Previdência Social e sua constituição, visa, nos termos do art. 250 da CF, *assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação*” (CPIPREV, 2017, p. 71). Dessa forma, segundo o relatório CPIPREV (2017, p. 71), o “FRGPS funciona como um fundo acessório da União para assegurar o pagamento dos benefícios, e como bem diz o texto constitucional, em **adição** à arrecadação que deve ser entendida como a da seguridade social”. Considerando o disposto no art. 16 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que estabelece que “a União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual” (art. 16, Lei nº 8.212), o relatório CPIPREV (2017, p. 72) pondera que “não há na legislação infraconstitucional menção a déficit, mas a ‘**eventuais insuficiências financeiras**’, o que descaracteriza o discurso oficial sobre o tema”.

Para Gentil (2006), o FRGPS possui um duplo equívoco ou duplo desarranjo em relação à Constituição:

Primeiro, porque, ao criar um fundo exclusivo para a previdência, a LRF desconstituiu o conceito de seguridade, tal como formulado na Constituição. Esse foi o passo necessário para o segundo equívoco: considerar os recursos da COFINS, CSLL e CPMF como externos ao orçamento da previdência e, portanto, passíveis de serem rotuladas como **transferências da União**. Pelo artigo 195 da Constituição Federal essas receitas pertencem, expressamente, ao financiamento da seguridade social, logo, não são recursos transferidos, mas **recursos próprios**. Mais do que isso, abriu-se espaço para a afirmação de que tais recursos, transferidos da União, são valores destinados a cobrir um suposto déficit no orçamento da previdência com verbas subtraídas do orçamento fiscal. Essa interpretação distorce a verdadeira natureza da questão e dá margem a uma análise defeituosa que coloca a previdência social como alvo de reformas urgentes por ameaçar o equilíbrio fiscal do governo geral (GENTIL, 2006, p. 38-39).

Em relação à inclusão dos regimes próprios na elaboração do cálculo do orçamento da previdência social e da seguridade social, deve-se destacar que foi somente a partir de 1993 que estabeleceu-se a participação dos servidores no custeio de suas aposentadorias, ressaltando que esta participação existiu apenas para os servidores civis – os militares não contribuem para as suas aposentadorias, apenas para as pensões por morte (CPIPREV, 2017). Essa condição não faz com que as despesas previdenciárias dos regimes próprios dos servidores civis e militares sejam custeados pela seguridade social e, além disso, as contribuições destinadas ao custeio do RPPS não integram as receitas destinadas ao

financiamento da seguridade social, conforme o art. 195 da Constituição (CPIPREV, 2017). Segundo o relatório CPIPREV (2017, p. 77), “a despesa com benefícios do RPPS está totalmente separada e desvinculada do capítulo da Seguridade Social”. O artigo 249 da Constituição Federal, 1988, reitera essa afirmação:

Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

Portanto, considerar os regimes próprios como parte integrante do cálculo do orçamento da previdência social consiste em “um erro, que ao persistir, **impacta artificialmente o resultado da Previdência Social** e, conseqüentemente o Orçamento da Seguridade Social” (CPIPREV, 2017, p. 77), além de ser “absolutamente indevida a inclusão dessas despesas à Seguridade Social (CPIPREV, 2017, p. 78).

O cálculo elaborado pela Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil (ANFIP) “adota a vertente ‘constitucional’, segundo a qual devem ser computadas, como receitas e despesas da seguridade social, somente as previstas expressamente a ela atribuídas no texto constitucional, sem a aplicação da DRU” (CPIPREV, 2017, p. 56) e, por seguir a Constituição, não considera o RPPS para o cálculo do orçamento da previdência e da seguridade social. O resultado, divulgado pela “Análise da Seguridade Social”, é um superávit de R\$ 11,7 bilhões em 2015 (CPIPREV, 2017, p. 58). A prévia da “Análise da Seguridade Social” de 2016 divulgada pela ANFIP à relatoria da CPIPREV<sup>79</sup>, mostrou um resultado negativo de R\$ 58,998 bilhões para a seguridade social (CPIPREV, 2017, p. 63). Em relação às despesas, o pagamento dos benefícios previdenciários do RGPS apresentou acréscimo de R\$ 71,8 bilhões e o pagamento dos benefícios assistenciais aumentou R\$ 6,2 bilhões, já em relação às receitas da seguridade social, houve o aumento de somente 3,5%, sendo o aumento da receita previdenciária de apenas 1,6% (CPIPREV, 2017). O relatório aponta que tais números são conseqüências da recessão econômica, demonstrando que “é a crise econômica que determina as dificuldades da previdência social; não o contrário” (CPIPREV, 2017, p. 63).

De acordo com a CPIPREV (p. 65-66), “o acompanhamento das receitas e das despesas nos últimos 12 anos permite identificar os números de 2016 como resultantes de

---

<sup>79</sup> O relatório da CPIPREV solicitou à ANFIP, “o encaminhamento, em caráter antecipado, dos resultados apurados para o ano de 2016” (CPIPREV, 2017, p. 63).

fatores conjunturais”, já que, considerando as receitas e as despesas da seguridade social do período de 2005 à 2016, houve um superávit anual de, em média, R\$ 50,2 bilhões, lembrando que para o ano de 2016 houve um déficit, conforme já mencionado. Diante desse cenário, a CIPREV (2017, p. 67) conclui que:

A construção de um conceito deficitário para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se, por outro lado, a sociedade tivesse consciência do superávit da Seguridade Social, estaria em uma luta permanente por mais recursos para a Saúde ou ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, por exemplo, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas. Vale lembrar, ainda, a observação feita anteriormente (subtítulo 2.6), que os superávits sucessivos poderiam ser utilizados para constituir uma grande reserva com o objetivo dar solidez à Seguridade Social.

Ainda em relação aos orçamentos da previdência e da seguridade social, Gentil (2006) considera que os desvios de recursos da seguridade social seriam mais facilmente identificados caso o governo federal apresentasse os três orçamentos distintos e previstos na Constituição: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas da União e o orçamento da seguridade social (§ 5º do art. 165 da Constituição Federal de 1988). Porém, o governo apresenta apenas dois orçamentos: o orçamento das empresas da União e o orçamento fiscal e da seguridade social<sup>80</sup>, cujas receitas da previdência aparecem unificadas às receitas fiscais, assim como as despesas da seguridade também aparecem unificadas às despesas fiscais, tendo como consequência a incorporação do superávit da seguridade social ao orçamento da União, resultando nos superávits primários (GENTIL, 2006). Caso o governo apresentasse os três orçamentos, conforme prevê a Constituição, pelo orçamento da seguridade social seria possível verificar

(...) 1) que o desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal e não no orçamento da seguridade social ou no orçamento da previdência social; 2) que a seguridade social não recebe recursos do orçamento fiscal, ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal; e, 3) que não é a previdência que causa problemas de instabilidade econômica e crise de confiança nos investidores, mas é a política econômica que atinge a previdência, a saúde pública e a assistência social, precarizando serviços essenciais à sobrevivência da classe trabalhadora (GENTIL, 2017, p. 52-53).

---

<sup>80</sup> Segundo Gentil (2006, p. 51-52), é “um desafio, para qualquer pesquisador do ramo, identificar a execução orçamentária da seguridade social na base de dados do governo federal, seja no Ministério do Planejamento, seja nos da Fazenda ou Previdência”. O pesquisador que desejar ter acesso à essas informações, terá que elaborar os demonstrativos por si mesmo.

O segundo ponto a ser analisado, refere-se à renúncia da receita que, de acordo com o art. 14 da Lei Complementar nº 101, “compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”. As contribuições dos especialistas sobre o tema<sup>81</sup>, além de serem condizentes com as ideias do relatório, forneceram as informações necessárias para a elaboração do diagnóstico defendido pela CPIPREV (2017): o crescimento das renúncias fiscais diante da fragilidade das contas públicas, faz com que seja necessária uma revisão minuciosa da legislação acerca dessas renúncias de receita, já que as receitas que não estão sendo arrecadadas impactam de forma decisiva as contas da previdência e da seguridade social. As renúncias da receita relacionadas à previdência social para o ano de 2017 foram de R\$ 62.493,0 milhões, sendo R\$ 24.960,4 milhões referentes ao Simples Nacional, R\$ 17.030,3 milhões referentes à desoneração da folha e R\$ 12.450,6 milhões referentes às entidades filantrópicas (CPIPREV, 2017). As projeções de renúncia de receita para os próximos anos possuem tendência crescente<sup>82</sup>: para 2018 a estimativa é que as renúncias atinjam o valor de R\$ 50.615,20 milhões, o equivalente a 0,70% do PIB, para 2019 a estimativa é de cerca de R\$ 55.289,20 milhões, o equivalente a 0,71% do PIB e, para 2020, a estimativa de renúncia é de cerca de R\$ 60.447,90 milhões, o equivalente a 0,72% do PIB (CPIPREV, 2017).

O terceiro ponto a ser analisado, refere-se às desvinculações das receitas da União. Atualmente a DRU vigora sob o disposto no art. 76 da EC nº 93, de 08 de setembro de 2016, sendo permitida a desvinculação de 30% das receitas advindas das contribuições sociais, até 31 de dezembro de 2023. O demonstrativo elaborado pelo Poder Executivo e utilizado pelo relatório CPIPREV (2017), estimou que a DRU atinja um valor de R\$ 119.032,8 milhões para 2017, na qual as contribuições sociais correspondem a aproximadamente 94% desse valor (R\$ 111.810,8 milhões), enquanto as contribuições econômicas e as taxas correspondem a aproximadamente 6% (R\$ 4.868,7 milhões para as contribuições econômicas e R\$ 2.353,3 milhões para as taxas). “Dentre as contribuições sociais desvinculadas em 2017, os maiores montantes estimados correspondem” à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), com R\$ 65.716,8 milhões, à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

---

<sup>81</sup> Ver CPIPREV (2017, p. 84-91).

<sup>82</sup> “Os itens que mais contribuem para esse crescimento entre 2018 e 2020 são o Simples Nacional e as Entidades Filantrópicas. A renúncia por desoneração da folha, após se manter em níveis elevados de 2013 a 2017, reduz-se de forma expressiva, ao se considerar a intenção de limitar suas hipóteses, revendo-se a legislação que a instituiu” (CPIPREV, 2017, p. 93).

(CSLL), com R\$ 23.046,1 milhões e à Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PIS e PASEP), com R\$ 17.530,4 milhões (CPIPREV, 2017, p. 122-123). Após diversas contribuições de especialistas sobre o tema<sup>83</sup>, a CPIPREV propõe a exclusão da DRU, além de:

Diante das considerações trazidas ao longo dos trabalhos da CPI, firmamos o posicionamento de que a DRU deve ser revertida integralmente, de modo a impedir futuros prejuízos às áreas financiadas pelo Orçamento da Seguridade Social.

Afinal, se o próprio governo defende que, nos dias atuais, os recursos retirados da Seguridade Social são integralmente repostos para garantir o custeio da Saúde, da Assistência e da Previdência Social, nada justifica a perpetuação desse mecanismo, que nasceu provisório e já dura mais de 20 anos. Vale mencionar que, conforme visto anteriormente, as contribuições sociais respondem por quase 94% do total de desvinculações da DRU.

Nesse sentido, propomos a expressa exclusão da aplicação art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que trata da desvinculação das receitas da União, das receitas da seguridade social (CPIPREV, 2017, p. 139).

O quarto ponto considerado nesta análise refere-se às fraudes e aos erros de pagamento. Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social, em setembro de 2017 foram concedidos 5.132.451 milhões de benefícios previdenciários. Este número demonstra a grandeza da previdência social tanto em relação aos benefícios, quanto em relação aos gastos. Porém, tal grandeza acaba por constituir um cenário propício para a existência de fraudes, restando “à administração pública organizar-se de forma condizente para exercer a contento sua função de controle e fiscalização”, cujos “procedimentos de concessão e acompanhamento dos benefícios devem se manter de tal forma estruturados que desestimulem a ocorrência de fraudes e outras formas de desvios de recursos”<sup>84</sup> (CPIPREV, 2017, p. 140). Segundo o relatório da CPIPREV (2017), os benefícios mais propensos às fraudes são a aposentadoria rural, o auxílio-doença, o auxílio-reclusão e a aposentadoria por invalidez. É importante ressaltar que o pagamento indevido de benefícios afeta as contas da previdência social tanto quanto as renúncias de receita ou à DRU, representando um impacto ainda maior quando somados os efeitos negativos de todos os pontos apresentados até aqui. A conclusão da CPIPREV (2017, p. 155) é de que

Os trabalhos de fiscalização dos órgãos de controle interno e externo, portanto, desenham um cenário preocupante da atual gestão previdenciária. É sensível que esse

---

<sup>83</sup> Ver CPIPREV (2017, p. 126-139).

<sup>84</sup> “Convém mencionar, desde logo, que nem todos os pagamentos indevidos devem ser tachados de fraudulentos. É comum que segurados obtenham o direito à percepção de determinado benefício, condicionada ao atendimento de certos requisitos legais e, após decorrido algum tempo, essas condições não mais subsistam, o que ensejaria a cessação da percepção do benefício. Nem sempre o segurado possui consciência sobre sua situação e mantém a percepção do benefício por erro, mesmo estando de boa-fé” (CPIPREV, 2017, p. 140).

quadro abra janelas de oportunidades à atuação de fraudadores que se aproveitam para dilapidar os cofres da Previdência, onerando suas contas. Além disso, resta claro que as deficiências de gestão ensejam a multiplicação de erros e desvios na concessão e pagamento de benefícios, outro fator que repercute negativamente sobre os resultados apurados da Previdência Social.

O quinto e último ponto a ser analisado, refere-se à sonegação fiscal e à inadimplência. Porém, antes de iniciar a análise, convém estabelecer a diferença entre os conceitos de sonegação fiscal e inadimplência. Segundo o relatório da CPIPREV (2017), a sonegação fiscal, também chamada de evasão fiscal, “refere-se à situações que ensejariam tributação, mas que não foram declaradas, não chegando ao conhecimento da autoridade fiscal” (CPIPREV, 2017, p. 161), enquanto a inadimplência refere-se “a valores declarados pelos contribuintes, porém não recolhidos aos cofres públicos” (CPIPREV, 2017, p. 161). Esta análise considerou a importância de três leis acerca do tema: a Lei nº 8.137/1990 que estabeleceu o crime contra a ordem tributária, a Lei nº 9.983/2000, que incluiu a apropriação indébita previdenciária e a sonegação de contribuição previdenciária no Código Penal, e a Lei nº 10.684/2003, que alterou a forma de punição referente às duas leis citadas anteriormente.

A Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, estabeleceu em seu artigo 1º a constituição de crime contra a ordem tributária, suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social, mediante as condutas de omissão de informação ou de informação falsa, de fraude à fiscalização tributária falsificação ou de alteração da nota fiscal, fatura ou qualquer outro documento relativo à operação tributável, entre outros, sob pena de dois a cinco anos de reclusão e multa<sup>85</sup>. O artigo 2º da mesma Lei, também estabelece como crime contra a ordem tributária as condutas de declaração falsa ou omissão de declarações sobre rendas, bens ou fatos a fim de eximir-se do pagamento do tributo e de não recolhimento no prazo legal do valor do tributo ou da contribuição social, entre outros, sob pena de seis meses a dois anos de reclusão e multa<sup>86</sup>. A Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000, incluiu no Código Penal os dispositivos referentes à apropriação indébita previdenciária e à sonegação de contribuição previdenciária.

Em relação à apropriação indébita previdenciária, o artigo 168-A da referida Lei estabelece que:

Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:  
Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.  
§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

---

<sup>85</sup> Ver Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.

<sup>86</sup> Ver Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.

I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;

II – recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços;

III - pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social.

§ 2º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal.

§ 3º É facultado ao juiz deixar de aplicar a pena ou aplicar somente a de multa se o agente for primário e de bons antecedentes, desde que:

I – tenha promovido, após o início da ação fiscal e antes de oferecida a denúncia, o pagamento da contribuição social previdenciária, inclusive acessórios; ou

II – o valor das contribuições devidas, inclusive acessórios, seja igual ou inferior àquele estabelecido pela previdência social, administrativamente, como sendo o mínimo para o ajuizamento de suas execuções fiscais (Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000).

Em relação à sonegação de contribuição previdenciária, o artigo 337-A da referida Lei, considera que:

Suprimir ou reduzir contribuição social previdenciária e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:

I – omitir de folha de pagamento da empresa ou de documento de informações previsto pela legislação previdenciária segurados empregado, empresário, trabalhador avulso ou trabalhador autônomo ou a este equiparado que lhe prestem serviços;

II – deixar de lançar mensalmente nos títulos próprios da contabilidade da empresa as quantias descontadas dos segurados ou as devidas pelo empregador ou pelo tomador de serviços;

III – omitir, total ou parcialmente, receitas ou lucros auferidos, remunerações pagas ou creditadas e demais fatos geradores de contribuições sociais previdenciárias:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara e confessa as contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal.

§ 2º É facultado ao juiz deixar de aplicar a pena ou aplicar somente a de multa se o agente for primário e de bons antecedentes, desde que:

(...)

§ 3º Se o empregador não é pessoa jurídica e sua folha de pagamento mensal não ultrapassa R\$ 1.510,00 (um mil, quinhentos e dez reais), o juiz poderá reduzir a pena de um terço até a metade ou aplicar apenas a de multa (Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000).

A Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003, considerou suspensa a “pretensão punitiva do Estado, referente aos crimes previstos nos artigos 168-A e 337-A do Código Penal durante o período em que a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no regime de parcelamento” (art. 9º da Lei nº 10.684) e estabeleceu a extinção da “punibilidade dos crimes referidos neste artigo quando a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos e contribuições sociais, inclusive acessórios” (§ 2º do art. 9º da Lei nº 10.684/2003). Pode-se verificar que a Lei nº 10.684/2003, permitiu aos tribunais o entendimento de que o pagamento extingue a

punibilidade dos crimes contra a ordem tributária, mesmo que esse pagamento seja efetuado após o recebimento da denúncia (CPIPREV, 2017).

Outro ponto relacionado às sonegações e à inadimplência, refere-se ao Programa de Recuperação Fiscal (REFIS). Como pode ser observado pelo relatório da CPIPREV (2017), o REFIS não se configura como um instrumento eficaz em relação à recuperação dos valores devidos e, por isso, a conclusão da CPIPREV (2017, p. 175) é “a não continuidade dessa política”. Portanto, “a dívida ativa previdenciária deve ser cobrada integralmente de quem de direito, para manter a sustentabilidade da Previdência Social e evitar punir os contribuintes que cumprem fielmente suas obrigações perante o fisco” (CPIPREV, 2017, p. 175).

A análise feita pela CPIPREV (2017) sobre a sonegação e inadimplência, considera que

Ao se examinar os dados apresentados à CPI sobre evasão fiscal e hipóteses de inadimplência dos tributos vinculados à Seguridade Social, fica claro que a administração tributária exerce papel fundamental para assegurar a hígidez das contas públicas. A estratégia da sonegação utilizada por um grande número de empresas, a par de promover uma deterioração imediata dos resultados apurados da Previdência e da Seguridade Social, acarreta em elevado ônus aos contribuintes que efetivamente arcam com suas obrigações tributárias, cujos montantes devem se manter em patamares elevados para compensar a ausência de recolhimento por parte dos sonegadores (CPIPREV, 2017, p. 166).

E completa:

A legislação penal brasileira não pode facilitar e estimular o crime, em desfavor da arrecadação de tributos ao financiamento de áreas como saúde, assistência e previdência social, razão pela qual deve ser revista, a fim de que a previsão de punição seja um desestímulo aos crimes de sonegação e apropriação indébita (CPIPREV, 2017, p. 179).

## CONCLUSÃO

A criação de um sistema de seguridade social na Constituição de 1988, compreendendo as áreas da saúde, da previdência social e da assistência social, representou uma grande conquista para toda a população brasileira, principalmente porque, ao basear-se nos preceitos do *welfare state* que representava uma forma mais solidária da relação entre o Estado e a sociedade, o Brasil utilizou o conceito de seguridade que sugere uma cobertura mais abrangente das políticas sociais, diferentemente do seguro social, cujo benefício seria concedido aos contribuintes. Porém, em relação à previdência social, embora um dos objetivos da seguridade social brasileira refira-se à universalização do atendimento e da cobertura, nota-se, no caso do Brasil, uma maior aproximação ao seguro social do que à seguridade social, já que a aposentadoria é concedida mediante a prévia contribuição.

Ao mesmo tempo em que o Brasil criava a seguridade social, o pensamento que passava a dominar o cenário internacional, chamado de neoliberalismo por basear-se nas ideias dos liberais clássicos, era oposto às ideias do *welfare state* e propunha, principalmente, a liberdade dos indivíduos e do mercado, a redução da intervenção do Estado, a transferência ao setor privado das atividades produtivas do Estado via privatização e o desmonte do *welfare state* através da transferência ao indivíduo e ao setor privado das atividades sociais. O Brasil começou a sentir os impactos dessa nova corrente de pensamento a partir dos anos 1990: o neoliberalismo esteve presente no governo de Fernando Collor de Mello e, a partir de então, passou a inspirar as políticas econômicas e sociais dos governos posteriores, sendo que em 1989, ano subsequente à promulgação da Constituição, iniciaram-se as formulações de propostas visando as reformas das políticas sociais que seriam necessárias, de acordo com os preceitos neoliberais.

Essas propostas transformaram-se em reformas e foram concretizadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (EC nº 20/1998 e Lei nº 9.876 de 1999), Luiz Inácio Lula da Silva (EC nº 41/2003 e EC nº 47/2005) e Dilma Rousseff (Lei nº 13.183 de 2015), sempre com o argumento da existência de um déficit nas contas da previdência. Argumento que também foi utilizado para a elaboração da PEC 287/2016, do governo Michel Temer. Assim como a PEC 287/2016, todas as demais reformas já aprovadas agiram no sentido de restringir o acesso à aposentadoria, representando um retrocesso à conquista dos direitos sociais adquiridos com a Constituição de 1988.

Em relação ao déficit da previdência, a principal justificativa para a aprovação das reformas, deve-se levar em consideração que os três orçamentos considerados neste trabalho apresentam valores diferentes, inclusive os orçamentos do Poder Executivo e do TCU

que apresentam déficits, levando-nos ao questionamento de qual a forma correta da contabilização das receitas e despesas da previdência social. Além disso, a incidência da DRU que retira recursos destinados constitucionalmente ao financiamento da seguridade social, a apresentação de dois orçamentos pelo governo federal em vez de três orçamentos como prevê a Constituição, as renúncias de receitas, as fraudes na concessão dos benefícios da aposentadoria e a sonegação fiscal, mostram que existem inúmeros outros aspectos que afetam a previdência social brasileira, além da relação entre receita previdenciária e despesa com os benefícios.

Portanto, a análise realizada por este trabalho acerca da previdência social brasileira, permite concluir que a existência do déficit está mais atrelada aos mecanismos dos governos baseados em leis, e que muitas vezes não seguem o que consta na Constituição de 1988, que impactam negativamente nas receitas da previdência social, do que à própria insuficiência de recursos do sistema. O que se mostra necessário a princípio, é a revisão em relação às renúncias de receitas, a maior fiscalização a fim de conter as fraudes e a contabilização dos recursos financeiros destinados à seguridade social conforme está previsto na Constituição, sem a incidência da DRU ou dos regimes próprios dos civis e dos militares no orçamento da previdência. Ou seja, antes de pensar em retirar os direitos dos indivíduos, o governo deveria agir de forma a melhorar a gestão do sistema previdenciário.

## REFERÊNCIAS

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sonia Miriam. A Especificidade do “Welfare State” Brasileiro. In: \_\_\_\_\_. **Economia e Desenvolvimento**. Brasília: Tiragem 750 exemplares, Comissão Econômica para a América Latina, 1989. p. 1989, 85-174.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José. (2010). A Inflexão do Governo Lula; Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (orgs.). *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo, Fundação Perseu Abramo, 2010.

BRASIL. **Emenda Aglutinativa Global à Proposta de Emenda à Constituição nº 287-A, de 2016**. Brasília, 2017.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição**. Brasília, 2017. p. 27.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV)**. Brasília, 2017. 253 p.

COGGIOLLA, Osvaldo. Capitalismo e História. In: \_\_\_\_\_. **História do Capitalismo: Das Origens até a Primeira Guerra Mundial**. São Paulo, 2015. p. 33-47.

COGGIOLLA, Osvaldo. Comércio, Valor e Capital. In: \_\_\_\_\_. **História do Capitalismo: Das Origens até a Primeira Guerra Mundial**. São Paulo, 2015. p. 5-15.

COGGIOLLA, Osvaldo. Trabalho e Capitalismo. In: \_\_\_\_\_. **História do Capitalismo: Das Origens até a Primeira Guerra Mundial**. São Paulo, 2015. p. 16-32.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade**. 2005. 604 f. Tese de Doutorado – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise Financeira do Período 1990-2005**. 2006. 358 f. Tese de Doutorado – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

MARX, Karl. A Produção da Mais-Valia Relativa (continuação). In: \_\_\_\_\_. **O Capital**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996. p. 7-69.

MATOS, Sidney Tanaka S. **Conceitos Primeiros de Neoliberalismo**. Mediações. 2008.

MEDEIROS, Marcelo Coelho de Souza. **A Transposição de Teorias sobre a Institucionalização do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro, 1999.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Brasília, 2001.

MORAES, Reginaldo C. Neoliberalismo – de onde vem, para onde vai? In: \_\_\_\_\_. São Paulo: SENAC, 2001. p. 1-38.

WILLIAMSON, John. Reformas Políticas na América Latina na década de 80. In: \_\_\_\_\_. **Revista de Economia Política**. 1992.

**Art. 46 do Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22872-29-junho-1933-503513-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Votação**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/votacao>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

**Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

**Decreto 4.682, de 24 de janeiro de 1923.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19433-26-novembro-1930-517354-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Decreto-Lei nº 1.910, de 29 de dezembro de 1981.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del1910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1910.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

DOCA, Geralda. **Sem votos para aprovar reforma da Previdência, Planalto agora não trabalha com data para votação.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/sem-votos-para-aprovar-reforma-da-previdencia-planalto-agora-nao-trabalha-com-data-para-votacao-22132245>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

**Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

ESPOSITO, Ivan Richard. **Temer destaca urgência da reforma da Previdência e diz que se mantém empenhado.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-11/temer-destaca-urgencia-da-reforma-da-previdencia-e-diz-que-se-mantem>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

**Histórico da Previdência, 1888 – 1933.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1888-1933/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Histórico da Previdência, 1934 – 1959.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1934-1959/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Histórico da Previdência, 1960 – 1973.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1960-1973/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Histórico da Previdência, 1974 – 1992.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1974-1992/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Histórico da Previdência, 1993 – 2000.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1993-2000/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Histórico da Previdência, 2001 – 2007.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-2001-2007/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Histórico da Previdência, 2008 – 2013.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-2008-2013/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp11.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp11.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Lei nº 13.183, de 04 de novembro de 2015.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113183.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113183.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5859.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5859.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Lei nº 5.890, de 08 de junho de 1973.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5890.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5890.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

**Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19876.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19876.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MARTINS, Leandro. **Rodrigo Maia diz que reforma da Previdência é a salvação do Brasil.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-11/rodrigo-maia-diz-que-reforma-da-previdencia-e-salvacao-do-brasil>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

SILVEIRA, Daniel. **‘Todo o déficit público provém da Previdência’, diz ministro do Planejamento.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/todo-o-deficit-provem-da-previdencia-diz-ministro-do-planejamento.ghtml>>. Acesso em: 21 nov. 2017.