

# **POLÍTICAS PÚBLICAS PREVIDENCIÁRIAS: RETROCESSO NO AVANÇO DA CIDADANIA E DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

## **POLITICHE PUBBLICHE DI SICUREZZA SOCIALI: REGRESSIONE IN LA PROMOZIONE DEI DIRITTI DI CITTADINANZA E EFFICACE DEI DIRITTI SOCIALI**

Josiane Borghetti Antonelo Nunes<sup>1</sup>

Janaína Machado Sturza<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo tem por objetivo verificar a contribuição de algumas políticas públicas de previdência social na efetivação da cidadania e concretização da dignidade da pessoa humana. Analisa-se especificamente as políticas públicas que implementaram o novo período de base de cálculo e o fator previdenciário, assim como também os índices de reajustes anuais concedidos aos benefícios com valores superiores ao mínimo, com o fim maior de garantir os direitos fundamentais dos idosos. Para tanto investigar-se-á alguns princípios e preceitos constitucionais, o direito fundamental a previdência social e a uma velhice digna, analisando ainda alguns exemplos práticos das consequências que a aplicação das políticas supra descritas causam. Assim, foi utilizado neste trabalho o método de abordagem hipotético-dedutivo, o método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa para operacionalizar tais métodos, através do emprego de vasta pesquisa bibliográfica. Concluiu-se, por fim, que as políticas públicas de previdência social que inseriram o fator previdenciário e o novo período de base de cálculo, assim como também as que determinam o índice de reajustes anuais aos benefícios previdenciários com valor superior ao mínimo não estão cumprindo os ditames constitucionais da inclusão social, da minimização das desigualdades e do direito a condições mínimas de subsistência, constituindo-se em mecanismo de perda da cidadania.

---

<sup>1</sup> Advogada atuante. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Professora de Direito Processual Civil, Estágio e de Seguridade Social na Faculdade Dom Alberto. Integrante do Grupo de Estudos “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, da UNISC. Email: jbantonelo@gmail.com

<sup>2</sup> Advogada, Especialista em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e Doutora em Direito pela Universidade de Roma Tre/Itália. Professora na graduação em Direito e no Programa de Pós Graduação em Direito – Mestrado da UNIJUÍ, professora na graduação em Direito do Centro Universitário Franciscano – UNIFRA e da Faculdade Dom Alberto. Integrante do Grupo de Pesquisa “Teoria Jurídica no Novo Milênio”, da UNIFRA e do Grupo de Estudos “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, da UNISC. Email: janasturza@hotmail.com

**PALAVRAS-CHAVES:** Políticas Públicas, Previdência Social, Direitos Sociais, Cidadania, Idosos.

## **RIASSUNTO**

Questo articolo si propone di verificare il contributo di alcune politiche sociali per l'attuazione efficace della cittadinanza e della dignità umana. In particolare analizza le politiche pubbliche che ha implementato il nuovo periodo di base per il calcolo e il fattore di sicurezza, così come i tassi di adeguamenti annuali ai benefici concessi con valori al di sopra del minimo, al fine di garantire maggiori diritti fondamentali degli anziani. Per indagare entrambi sono alcuni principi e principi costituzionali, il diritto fondamentale alla sicurezza sociale e dignitosa in età antica, continuando a guardare alcuni esempi pratici delle conseguenze che l'attuazione delle politiche sopra descritte causa. Pertanto, è stato utilizzato in questo lavoro il metodo ipotetico-deduttivo approccio, il metodo della procedura e tecnica di ricerca monografica di rendere operativo questi metodi, impiegando vasta ricerca di letteratura. È stato, infine, che le politiche pubbliche di sicurezza sociale che ha messo il fattore di sicurezza e il periodo di nuova base per il calcolo, così come quelle che determinano il tasso di adeguamenti annuali alle prestazioni pensionistiche vale più del minimo non stanno adempiendo i dettami costituzionali di inclusione sociale e per ridurre le disuguaglianze e il diritto al minimo vitale, che costituisce un meccanismo per la perdita della cittadinanza.

**PAROLE CHIAVE:** politiche pubbliche sicurezza sociale, diritti sociali, cittadinanza, anziani.

## **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O início do século XXI trouxe consigo o desafio de repensar as políticas públicas, para que as mesmas se coadunem com a realidade de um mundo que busca a efetivação da cidadania e concretização da dignidade da pessoa humana, excepcionalmente em âmbito social. Esse novo desafio representa, para o Estado, a adoção de uma nova postura frente aos problemas e as situações que surgem nesse novo contexto, especialmente em relação ao direito fundamental a previdência social e a uma velhice digna.

Nesse sentido, o presente artigo busca analisar o paradigma do direito fundamental a uma velhice digna frente à negação da cidadania aos idosos, em especial diante da redução dos valores de seus benefícios previdenciários. Desta forma, busca-se inicialmente estudar as

novas regras para os cálculos dos benefícios previdenciários, tais como o Fator Previdenciário e o novo período básico de cálculo.

A seguir serão consideradas as consequências da implementação destas novas regras, para somente depois, analisar se realmente ocorre a perda e a negação da cidadania dos idosos frente a estas políticas públicas sociais aplicadas pela Previdência Social.

### **Direitos fundamentais à velhice digna**

A sociedade brasileira vem sofrendo um envelhecimento<sup>3</sup> visivelmente detectado pelos censos demográficos, alterando sua pirâmide etária, onde se verifica uma participação crescente da população idosa<sup>4</sup>. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revela ainda que a tendência dos próximos anos é de que aumente mais tal participação, pois a expectativa de vida do brasileiro, nos último 30 anos, tem apresentado índices cada vez mais representativos.<sup>5</sup> Segundo Rolim:

Em 1900, a expectativa de vida no Brasil não ultrapassava os 33,7 anos; em 1940 alcançou os 39 anos e, em 1950, os 43,2 anos. Em 1960 já era de 55,9 anos e entre as décadas de 60 e 80, alcançou-se 63,4 anos. Atualmente, está em 68 anos e em 2025 será de 80 anos. Hoje, as pessoas com mais de 60 anos já são 14,1 milhões de brasileiros, o que significa 9,1% da população.<sup>6</sup>

Estima-se que de 1999 a 2025 haverá um crescimento de 8,9% para 15,9% da população idosa na América Latina. Desta forma, em 25 anos, passaremos de 38 milhões de pessoas idosas para 98 milhões. A situação não será diferente no Brasil, pois com a velocidade com que a expectativa de vida está mudando, haverá uma redução de 42,6% para 20,6% de jovens, e em aumento de 2,7% para 14,7% de idosos. A estimativa é ainda mais

---

<sup>3</sup> Em 1980, existiam cerca de dezesseis idosos para cada cem crianças; em 2000, essa relação praticamente dobrou, passando para quase trinta idosos por cem crianças. (...) o grupo das pessoas de setenta e cinco anos ou mais de idade teve o maior crescimento relativo (49,3%), nos últimos dez anos, em relação ao total da população idosa. (...) o número de pessoas com cem anos de idade ou mais aumentará quinze vezes, passando de cento e quarenta e cinco mil pessoas em 1999 para dois milhões e duzentas mil em 2050. Os centenários, no Brasil, somaram mais de treze mil em 1991, e em 2000, chegaram a vinte e quatro mil e quinhentas pessoas, ou seja, um aumento de 77%. (In: SCARAVONATTI, Fabiane G. G. A proteção do idoso no Brasil: a imediata necessidade de concretização deste direito humano fundamental. In: GORCZEWSKI, Clóvis (Coord.). *Direitos humanos. A terceira Geração em Debate*. Tomo III, Porto Alegre: UFRGS, 2008, p.50/51.

<sup>4</sup> De acordo com o Estatuto do Idoso e da Lei 8842/94, considera-se idoso toda pessoa com idade igual ou superior a sessenta anos de idade.

<sup>5</sup> GOLDMAN, Sara Nigri. Proteção social e velhice: um desafio para o serviço social. In: DIRINT. *Política de Assistência social no Brasil: desafios para o assistente social*. Public Editora e Publicidade Ltda, 2007, p. 121/122.

<sup>6</sup> ROLIM, Marcos. Relatório. In: Caravana Nacional de Direitos Humanos, 5. Brasília: Coordenação de Publicações do Congresso Nacional, 2000, p. 7.

precisa, acredita que o Brasil, até 2025, passe da 16ª nação em número de idosos para a 6ª posição.<sup>7</sup>

Em face desta realidade, onde o Brasil passa a ter uma população idosa de forma intensa e acelerada, o idoso merece mais do que nunca, uma atenção especial. Pois, como bem enfatiza Lenza, “o envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção, um direito social, sendo obrigação do Estado garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde”<sup>8</sup>.

Foi com o advento da Constituição Federal de 1988 que o direito dos idosos ganharam *status* de direitos fundamentais, pois a Constituição de 1934 dispôs apenas sobre a garantia de assistência previdenciária ao idoso, mas de forma genérica, e as Constituições posteriores, de 1937, 1946 e 1967, se limitaram em reproduzirem tal dispositivo. O texto constitucional inovou ao prever, além da tradicional assistência previdenciária à velhice, o direito à assistência social aos maiores de 65 anos, garantindo um salário mínimo de benefício mensal e ao determinar o dever de amparo da família, da sociedade e do Estado aos idosos<sup>9</sup>.

A Carta de 1988 foi a primeira a tutelar os direitos dos idosos de forma digna. Inseriu como fundamento da República Federativa do Brasil, em seu artigo 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana, e como objetivo, em seu artigo 3º, inciso IV, “promover do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. A Carta Magna foi além e dispôs em seu artigo 230, *caput*, que “A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”. Já o parágrafo 2º garantiu aos maiores de sessenta e cinco anos a gratuidade dos transportes coletivos.<sup>10</sup>

Por sua vez, ao definir o tripé da Seguridade Social e seus objetivos, a Constituição Federal postulou em seu artigo 203, incisos I e V, como objetivo da Assistência Social “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice”, e “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”, respectivamente.<sup>11</sup> A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sob nº. 8.742, publicada em 1993, dispõe que a assistência social é um dever do

<sup>7</sup> ROLIM, Marcos F., ROSÁRIO, Maria. *Relatório Azul*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2000, p. 93.

<sup>8</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 12 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 763.

<sup>9</sup> AGUSTINI, Carlos Fernando. Humanismo, velhice e direito. In: MEZZARROBA, Orides (Org.). *Humanismo latino e estado no Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003, p. 383. (370-392).

<sup>10</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 51, de 20 de dezembro de 2007. São Paulo: Saraiva, 2008.

<sup>11</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 51, de 20 de dezembro de 2007. São Paulo: Saraiva, 2008.

Estado e um direito do cidadão, que “provê os mínimos sociais, destinada a garantir o atendimento às necessidades básicas (art. 1º), visando ao enfretamento da pobreza, ao provimento de condições para atendimento das contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (art. 2º, parágrafo único)”.<sup>12</sup>

A LOAS mostrou-se bastante limitada na implementação de “direitos antipobreza”, pois ao regulamentar o artigo 203 da Constituição, dispôs em seu artigo 20 sobre o “benefício assistencial” ou “benefício de prestação continuada”, que se trata de uma prestação pecuniária mensal, no valor de um salário mínimo, destinados a idosos, maiores de sessenta e cinco anos, e deficientes, que comprove não possuir meios de prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família. A prestação mostrou-se muito restrita no plano legal, ao determinar em seu artigo 20, §3º, que seriam considerados necessitados apenas os idosos e deficientes integrantes de uma unidade familiar com renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo<sup>13</sup>. Esta conclusão é reforçada ao analisar os dados do ano de 1997, quando embora existissem 3,8 milhões de idosos abaixo da linha da pobreza, apenas 200.000 pessoas, entre idosos e deficientes, seriam beneficiadas com a prestação.<sup>14</sup>

Mas, o marco referencial jurídico infraconstitucional voltado para as ações aos idosos é a Lei 8.842 de 04 de janeiro de 1994, regulamentada em 1996, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso<sup>15</sup>. A ela seguiram-se a Lei nº. 10.173/2001, que dá prioridade de tramitação nos processos judiciais em que pessoas maiores de sessenta e cinco anos figuram como parte, a Lei 11.517, que dispõe da política Estadual do Idoso, bem como a Lei 10.741/2003, de instituiu o Estatuto do Idoso.

O Estatuto do Idoso, Lei nº. 10.741/2003, que entrou em vigência em janeiro de 2004, também possui a tendência de resguardar a dignidade da pessoa idosa, procurando garantir uma vida digna e justa. O estatuto dispôs como obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público “assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do

---

<sup>12</sup> FORTES, Simone Barbisan. *Desigualdade Social, Pobreza e Políticas de Assistência Social no Brasil: um debate sobre a fetichização da exclusão*. Porto Alegre: TRF – 4º Região, 2007 (Currículo Permanente. Caderno de Direito Previdenciário: módulo 3), p. 60.

<sup>13</sup> “Limitação esta que contou com o referendo do Poder Judiciário, na medida em que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI n. 1.232-1 (DJU I de 01/06/2001), considerou-a constitucional”. (In: FORTES, Simone Barbisan. *Desigualdade Social, Pobreza e Políticas de Assistência Social no Brasil: um debate sobre a fetichização da exclusão*. Porto Alegre: TRF – 4º Região, 2007 (Currículo Permanente. Caderno de Direito Previdenciário: módulo 3), p. 61.

<sup>14</sup> FORTES, Simone Barbisan. *Desigualdade Social, Pobreza e Políticas de Assistência Social no Brasil: um debate sobre a fetichização da exclusão*. Porto Alegre: TRF – 4º Região, 2007 (Currículo Permanente. Caderno de Direito Previdenciário: módulo 3), p. 61.

<sup>15</sup> GOLDMAN, Sara Nigri. *Proteção social e velhice: um desafio para o serviço social*. In: DIRINT. *Política de Assistência social no Brasil: desafios para o assistente social*. Public Editora e Publicidade Ltda, 2007, p. 129/130.

direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária”.

Por ser considerado um ser humano e um cidadão, o idoso deve ser contemplado, sem distinção, com todas as ferramentas asseguratórias da dignidade da pessoa humana<sup>16</sup> destinadas aos brasileiros. Neste sentido Marco Junior assevera que:

{...} a velhice é, de fato, um direito humano fundamental. E é um direito humano fundamental porque ser velho significa ter direito à vida, significa dar continuidade a esse fluxo, que deve ser vivido com dignidade. Dessa forma, caso se queira que a sociedade avance moralmente, faz-se necessário que se reconheça a velhice como direito fundamental, levando-a, enquanto tal, efetivamente a sério, respeitando-a, porque, dessa forma, as demais fases da vida também estarão protegidas, uma vez que uma velhice digna e longa representa o coroamento de uma vida na qual o homem foi respeitado enquanto ser humano.<sup>17</sup>

Vislumbra-se, pois que a finalidade da proteção do idoso é, principalmente, garantir-lhe sua dignidade. Dignidade entendida nas palavras de Silva como sendo:

{...} um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. “Concebidos como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais (observam Gomes Canotilho e Vital Moreira), o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer idéia apriorística do homem, não podendo reduzir o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir ‘teoria do núcleo da personalidade’ individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana”. Daí decorre que a ordem econômica há de ter por fim assegurar a todos existência digna (art. 170), a ordem social visará a realização da justiça social (art. 193), a educação, o desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (art. 205) etc., não como meros enunciados formais, mas como indicadores do conteúdo normativo eficaz da dignidade da pessoa humana.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Para a filosofia Kantiana, segundo a qual, a autonomia da vontade é um atributo encontrado nos seres racionais, constitui-se do fundamento da dignidade da natureza humana. Kant sustenta que: “O homem, e, duma maneira geral, todo o ser racional, existe como fim em si mesmo, não só como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade. Pelo contrário, em todas as suas ações, tanto nas que se dirigem a ele mesmo como nas que se dirigem a outros seres racionais, ele tem sempre de ser considerado simultaneamente como fim... Se, pois, deve haver um princípio prático supremo e um imperativo categórico no que respeita à vontade humana, então tem de ser tal que, da representação daquilo que é necessariamente um fim para toda a gente, porque é fim em si mesmo, faça um princípio objetivo da vontade, que possa por conseguinte servir de lei prática universal. O fundamento deste princípio é: A natureza racional existente como fim em si. É assim que o homem se representa necessariamente a sua própria existência; neste sentido, este princípio é um princípio subjetivo das ações humanas. Mas é também, assim que qualquer outro ser racional se representa a sua existência, em virtude exatamente do mesmo princípio racional que é válido também para mim; é portanto simultaneamente um princípio objetivo, do qual como princípio prático supremo se tem de poder derivar todas as leis da vontade. O imperativo prático será, pois o seguinte: “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fins e nunca simplesmente como meio.” (In: KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1974, p. 228/229)

<sup>17</sup> JUNIOR, Marco A. S. *O estatuto do idoso e os direitos fundamentais*. Revista de Direito Social, Porto Alegre, nº 13, 2004, p. 46.

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1996, P. 106/107.

Como esboço do direito à dignidade humana surge o direito ao mínimo existencial, que, de forma generalizada, pode ser descrito como “o direito de satisfação das necessidades básicas”<sup>19</sup>. Todavia, um conceito mais específico torna-se tarefa árdua<sup>20</sup> e complexa<sup>21</sup>, bem desempenhada por Corinna Treisch, trazido por Leivas<sup>22</sup>:

O mínimo existencial é a parte do consumo corrente de cada ser humano, seja criança ou adulto, que é necessário para a conservação de uma vida humana digna, o que compreende a necessidade da física, como a alimentação, vestuário, moradia, assistência de saúde, etc. (mínimo existencial físico) e a necessidade espiritual-cultural como educação, sociabilidade, etc. Compreende a definição do mínimo existencial tanto a necessidade física como também cultural-espiritual, então se fala de um mínimo existencial cultural.

Rocha sugere que a análise do mínimo existencial tenha como parâmetro o equilíbrio mínimo de concretização dos direitos fundamentais sociais, ressaltando que os

{...} direitos fundamentais, inclusive da natureza social, devem ser maximizados, encontrando limites apenas em outros direitos fundamentais e em legítimos interesses comunitários. Assim, os direitos fundamentais sociais não se restringem a alguma espécie de nível mínimo, antes estão sujeitos à progressiva maximização. Não obstante, não é desarrazoado priorizar o atendimento das necessidades básicas antes de passos mais largos, o que constitui um bom parâmetro para avaliação da legislação existente.<sup>23</sup>

Sarlet, ao tratar do assunto, reporta-se a Bachof, pioneiro na doutrina alemã a tratar da questão do mínimo existencial, e adverte que o direito à vida e a integridade corporal não podem ser vistos apenas como direitos de defesa, impondo também uma prestação positiva mínima, vejamos:

---

<sup>19</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Condições e possibilidades eficácias dos direitos fundamentais sociais: os desafios de poder judiciário no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 135.

<sup>20</sup> Deve-se procurá-lo na ideia de liberdade, nos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal, da livre iniciativa e da dignidade do homem, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão.

Despe-se o mínimo existencial de conteúdo específico. Abrange qualquer direito, ainda que originariamente não fundamental (direito à saúde, à alimentação, etc.), considerado em sua dimensão essencial e inalienável. Não é mensurável, por envolver mais os aspectos de qualidade que de quantidade, o que torna difícil estrema-lo, em sua região periférica, do máximo de utilidade (*maximun welfare, Nutzenmaximierung*), que é o princípio ligado à ideia de justiça e de redistribuição da riqueza social. (In: TORRES, Ricardo Lobo. *A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos*. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 266 267.).

<sup>21</sup> Neste sentido, Leal preleciona que “...o mínimo existencial na África é diferente do mínimo existencial na Suíça; o mesmo ocorre em face do interior do Maranhão e da Paraíba relacionado com o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, por exemplo, eis que se relaciona sempre com uma perspectiva de escassez dos recursos finitos para o atendimento de demandas infinitas em termos de quantidade e natureza. Mesmo eventos imprevisos, provocados por causas fortuitas ou de força maior – como desastres naturais – podem alterar em muito a especificação do mínimo existencial. (In: LEAL, Rogério Gesta. *Condições e possibilidades eficácias dos direitos fundamentais sociais: os desafios de poder judiciário no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 92).

<sup>22</sup> LEIVAS, Paulo Gilberto Gougo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 135.

<sup>23</sup> ROCHA, Daniel Machado da. (Coord.) *Curso de especialização em direito previdenciário. Direito previdenciário constitucional*. Vol. 1. Curitiba: Juruá, 2006, p. 284.

Na doutrina, o primeiro nome ilustre a sustentar a possibilidade do reconhecimento de um direito subjetivo à garantia positiva dos recursos mínimos para uma existência digna foi o publicista Otto Bachof, que, já no início da década de cinquenta, considerou que o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. I, da LF) não reclama apenas a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, já que, sem os recursos materiais para existência digna, a própria dignidade da pessoa humana ficaria sacrificada. Por esta razão, o direito à vida e integridade corporal (art. 2º, inc. II, da LF) não pode ser concebido meramente como proibição de destruição da existência digna, isto é, como direito de defesa, impondo, ao revés, também uma postura ativa no sentido de garantir a vida.<sup>24</sup>

Rawls elencou como princípios a igual liberdade para todos (igualdade de tratamento) e da repartição equitativa das vantagens da cooperação social. Todavia, recentemente na obra “Liberalismo Político” considerou o mínimo essencial ou mínimo social como princípio de justiça que antecede aos demais, nas palavras de Nedel:

Na recente obra *Liberalismo Político*, Rawls antepôs ao primeiro princípio de justiça enunciado até então um princípio anterior: o de que “as necessidades básicas dos cidadãos sejam satisfeitas” (PL, I, 1, p. 7/32). Trata-se de um “mínimo essencial” (PL, V, 3, p. 183/180), ou “mínimo social” (PL, VI, 5, p. 228/218; VI, 5, P. 219/219), “índice justo de bens de primeira necessidade” (PL, I, 5, P. 33/35), que representa condição indispensável para que os cidadãos possam entender e exercer proveitosamente os direitos e liberdades iguais para todos. A razão é que “abaixo de certo nível de bem-estar material e social, e de adestramento e educação, as pessoas simplesmente não podem participar da sociedade como cidadãos” (PL, IV, 7, p. 166/165).<sup>25</sup>

Percebe-se que Rawls coloca como pressuposto da cidadania a garantia de um mínimo existencial, sem o qual o sujeito torna-se excluído da sociedade. A teoria de justiça de Rawls visa a preservação do bem estar social, e para que ela se concretize é necessário existirem instituições capazes de avaliar quais bens sociais são efetivamente vitais, e implementar políticas prioritárias que as concretizem, visando uma justiça equânime. Para isso, é necessário que as instituições sociais do Estado sejam justas, ou caso contrário, retificadas ou extintas, tendo-se como base que “a justiça é a primeira virtude das instituições sociais”<sup>26</sup>.

A atividade estatal deve possibilitar a todos um “mínimo social” em virtude da desigualdade existente, para, posteriormente, aplicar seu segundo princípio de tratamento desigual. A administração pública estatal deve retirar os recursos da sociedade, através de impostos, para propiciar o desenvolvimento de políticas públicas e de serviços públicos.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais* ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 339.

<sup>25</sup> NEDEL, José. *A teoria ético-política de John Rawls: uma tentativa de integração de liberdade e igualdade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000, p. 63.

<sup>26</sup> RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fortes, 1997, p. 3.

<sup>27</sup> RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fortes, 1997, p. 306/310.



Rawls preleciona que uma justiça com equidade exige que se estabeleçam níveis para se aferir à extensão do mínimo existencial, requisito de concretização de sua teoria:

O problema surge no contexto presente porque ainda permanece aberta a questão de saber se o sistema social como um todo, a economia competitiva envolvida pelo grupo adequado de instituições básicas, pode satisfazer os princípios da justiça. A resposta necessariamente dependerá, pelo menos em uma certa medida, do nível fixado para o mínimo social.

Mas isso, por sua vez, se liga ao problema da extensão em que a geração presente é obrigada a respeitar as reivindicações de seus sucessores.<sup>28</sup>

Das considerações acima traçadas evidencia-se que para a concretização do Estado Democrático de Direito, que possui como fundamento a dignidade da pessoa humana é necessário reconhecer e valorizar o direito fundamental à velhice. Para tanto, há que se tecer reflexões a respeito do sistema previdenciário em vigência, pois as pensões e aposentadorias são as principais fontes de rendas dos idosos, e portanto, é o que lhes pode garantir, de forma digna, os bens sociais vitais e o mínimo existencial.

Nesta perspectiva, será analisado a seguir as novas regras para os cálculos dos benefícios previdenciários, dando ênfase ao novo período básico de cálculo e o fator previdenciário criados visando corrigir uma suposta crise Previdenciária, para posteriormente examinar os desvios orçamentários ocorridos nos cofres da Seguridade Social. Visa-se com isso, ao final, examinar se as políticas públicas de previdência social garantem um mínimo existencial e por consequência a dignidade da pessoa humana e a efetivação da cidadania, como requer as bases do Estado Democrático de Direito.

### **Novas regras para os cálculos dos benefícios previdenciários: o Fator Previdenciário e o novo período básico de cálculo**

A Lei nº. 9.876 de 28 de novembro de 1999<sup>29</sup> adotou uma nova forma de cálculo, em substituição a que exigia idade mínima para aposentadoria voluntária no Regime Geral da Previdência Social, que leva em conta o tempo de contribuição do segurado, a idade do mesmo na data da aposentadoria e a expectativa de sobrevivência<sup>30</sup> da população brasileira para

---

<sup>28</sup> RAWLS, John. Uma Teoria da Justiça. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 314.

<sup>29</sup> Em face da resistência de parte do Congresso Nacional em aumento a idade mínima para aposentadoria, no período de discussão do projeto de reforma previdenciária, o Executivo propôs – e aprovou – o fator previdenciário.

<sup>30</sup> “Essa expectativa é definida a partir de tábua completa de mortalidade para o total da população brasileira, elaborada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando a média nacional única para ambos os sexos. Compete ao IBGE publicar, anualmente, até o dia 1º de dezembro, no Diário Oficial da União, a tábua completa de mortalidade para o total da população brasileira referente ao ano anterior, o que

saber o prazo médio durante o qual o benefício será pago. O objetivo da adoção do chamado “fator previdenciário” era a de deduzir despesas quando da concessão de aposentadorias por tempo de contribuição para pessoas que se aposentem com idade abaixo da considerada ideal pelos utuários da Previdência Social. Esta nova fórmula de cálculo tende, ao ser aplicada a segurados com tempo de contribuição e idade menores, reduzir o valor do salário de benefício, reduzindo, conseqüentemente, a renda mensal da aposentadoria.<sup>31</sup>

A Lei nº. 9.876/1999, além de criar o fator previdenciário, estabeleceu nova forma de cálculo para os benefícios de prestação continuada (auxílio-doença, pensão, aposentadorias, auxílio-acidente e auxílio-reclusão), apurados com base no salário de benefício. Até então, o cálculo era feito com base nos últimos 36 meses de salário de contribuição, sendo ampliado para o período de julho de 1994 até o mês anterior ao do benefício. São utilizados na média, que servirá de base para o cálculo da renda mensal, apenas 80% de todos salários de contribuição, corrigidos monetariamente até o mês da concessão do benefício, desprezando-se “a quinta parte correspondente aos salários de contribuição de menor valor entre todos os existentes no período básico de cálculo”.<sup>32</sup>

Atualmente, a renda mensal inicial da aposentadoria por idade e a por tempo de contribuição será calculada “pela média dos 80% dos maiores salários de contribuição do segurado de todo o período contributivo”, multiplicado pelo fator previdenciário. Esta nova regra se aplica integralmente aos segurados filiados à previdência social após a publicação da Lei 9.876/99, em 29/11/99, e gradualmente aos segurados filiados anteriormente<sup>33</sup>.<sup>34</sup> Todavia, não atinge o direito adquirido dos segurados que implementaram todas as condições exigidas anteriormente à Lei nº. 9.876/99, mesmo que fossem requeridos posteriormente, o cálculo será realizado tomando por base os últimos 36 salários de contribuições, sem aplicar o fator previdenciário. Estas regras só seriam aplicadas aos segurados com direito adquirido, caso fossem mais benéficas ao mesmo.

O § 9º do artigo 29 da Lei nº. 8.213/91, dispõe que para efeito da aplicação do fator previdenciário, deverá ser adicionado ao tempo de contribuição do segurado:

---

foi regulado pelo Decreto n. 3.266, de 29.12.99.” (In: CASTRO, C. A. P; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 454).

<sup>31</sup> CASTRO, C. A. P; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 73.

<sup>32</sup> CASTRO, C. A. P; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 73.

<sup>33</sup> A adoção do fator previdenciário foi gradual nos cinco primeiros anos. Durante a fase de transição foi aplicada a regra da proporcionalidade (1/60 avos a cada mês), isto é, no primeiro mês incidirá apenas sobre 1/60 da média dos salários de contribuição, no segundo, 2/60 avos, e assim sucessivamente.

<sup>34</sup> CASTRO, C. A. P; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 454.

- I – cinco anos, quando se tratar de mulher; ou
- II – cinco anos quando se tratar de professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.
- III – dez anos, quando se tratar de professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.<sup>35</sup>

Portanto, para mulheres e professores, exceto para professores universitários, foi criado um bônus de cinco anos para chegar ao cálculo do fator previdenciário, e se a mulher for professora tem dez anos de bônus. Este adicional tem objetivo de adequar o cálculo do fator previdenciário ao preceito constitucional que garante aos professores e as mulheres aposentadoria com redução de cinco anos em relação aos outros segurados da previdência social.<sup>36</sup>

O fator previdenciário se aplica apenas nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição<sup>37</sup>. Todavia, somente as últimas podem sofrer redução, pois quem se aposentar por idade (65 anos aos homens e 60 anos para as mulheres) pode escolher a regra mais vantajosa, com ou sem a aplicação do fator previdenciário.<sup>38</sup>

Ao analisar o fator previdenciário Castro e Lazzari prelecionam que:

Com a aplicação do fator previdenciário, o segurado só se aposentará com benefício igual ao que receberia pelo cálculo anterior aos 59 anos de idade e após trinta anos de contribuição, no caso das mulheres, ou trinta e cinco anos, no caso dos homens. Quem se aposentar antes dos 59 anos de idade com o tempo mínimo de contribuição exigido receberá benefício menor do que aquele que era concedido anteriormente. A redução pode chegar a 30% para quem se aposentar mais cedo, com 50 anos de idade, por exemplo. Em compensação, quem adiar a aposentadoria e acumular mais tempo de contribuição receberá benefício maior que o atual. Em suma, o trabalhador que já era contribuinte, em novembro de 1999, terá de trabalhar, em média, mais quatro ou cinco anos para receber o valor do benefício ao qual teria direito se aposentando pelas regras até então em vigor.<sup>39</sup>

O fator previdenciário acabou criando incertezas ao segurado em relação ao momento que deve requerer sua futura aposentadoria e, em relação ao valor do respectivo benefício que lhe será devido. Atualmente, não é permitido ao contribuinte conhecer previamente a situação de seu futuro benefício, pois ele sofre influência da expectativa de sobrevida, que sofre

---

<sup>35</sup> BRASIL. Lei nº 8213/1991 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União em 25 de julho de 1991.

<sup>36</sup> CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 455.

<sup>37</sup> Duas em cada dez aposentadorias concedidas pela Previdência Social por mês são por tempo de contribuição. (In: CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 455.

<sup>38</sup> CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 455.

<sup>39</sup> CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 455.

alteração anualmente, e decenalmente quando há revisão por reestimativa fundamentada no censo demográfico.

Nesta diapasão, não podemos esquecer que um dos princípios mais importantes do Direito é a segurança jurídica, que “propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social”. Trata-se, portanto, da segurança que o homem tem de pautar seus atos em algo estável, previamente reconhecido pelo ordenamento jurídico vigente.<sup>40</sup> Neste sentido, a lição de Canotilho, ao realçar a importância do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança do cidadão no Estado Democrático de Direito, vejamos:

O homem necessita de uma certa segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideram como elementos constitutivos do Estado de Direito o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança do cidadão. (...) Os princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica podem formular-se assim: o cidadão deve poder confiar em que aos seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados ou tomadas de acordo com as normas jurídicas vigentes, se ligam os efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas.<sup>41</sup>

Mas “quando se diz que a lei nova se presume melhor, e, por isto, deve prevalecer sobre a lei antiga, prestigia-se o valor da justiça, porque se presume que a ordem jurídica, em sua permanente evolução, busca realizar esse importante valor da humanidade”, todavia, nessa busca não se pode destruir a segurança.<sup>42</sup> Portanto, o princípio da segurança jurídica não pode se sobrepor sobre o valor maior da Constituição Federal de 1988, reconhecido como a Justiça Social. Desta forma, como preleciona Mollo,

um novo sistema de seguridade, assim, é possível, desde que todos os cidadãos da nação tenham como objetivo o bem-estar de todos, indistintamente, visando ao estabelecimento de um regime justo que garanta o cumprimento dos preceitos exarados pela Constituição, a fim de que se busque a tão almejada Justiça Social.<sup>43</sup>

Todavia, as alterações trazidas com o fator previdenciário vão totalmente de encontro com estes preceitos, pois o trabalhador não sabe quanto receberá ao se aposentar. Em debate em audiência pública Tonelli diagnosticou um caso dramático que ocorreu em 2003, vejamos:

{...} se um trabalhador com 60 anos de idade, 35 anos de contribuição e um salário de R\$ 500 reais (para efeito de cálculo de aposentadoria) houvesse optado por

---

<sup>40</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 104/105.

<sup>41</sup> CANOTILHO, J.J Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995, p. 371/373.

<sup>42</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Direito Intertemporal e Segurança Jurídica*. Disponível em: <http://www.hugomachado.adv.br/artigos/disj.html>. Acessado em 20 de julho de 2011.

<sup>43</sup> MOLLO, Renata. *Projeto de emenda constitucional nº 40/03 – idade mínima para a aposentadoria*. In: *Revista de Direito Social Notadez*, nº 10. Porto Alegre: Notadez Informações Ltda, 2003, p. 58.

permanecer mais um ano em atividade, em vez de se aposentar naquele ano, acabaria enfrentando uma perda de 15% em seu benefício.<sup>44</sup>

De acordo com Penna<sup>45</sup>, o fator previdenciário trata-se de um redutor salarial, que obriga a todos a trabalhar mais. Com o aumento da expectativa de sobrevida o valor do benefício cai, impondo o adiamento da aposentadoria. Esta postergação significa que quanto mais novo se aposenta, menos ganha, por mais tempo, e quanto mais velho o trabalhador, mais ganha, em princípio, por menos tempo. A aposentadoria por tempo de contribuição foi severamente desvalorizada. Constatção que permite concluir que a longevidade é uma punição, e que viver mais significa viver com menos dinheiro.

Este fator, além de reduzir em até 30% os valores das aposentadorias em relação ao cálculo anterior, prejudica mais as mulheres e os pobres, obrigando a todos trabalharem mais para assegurar o mesmo nível de aposentadoria anteriormente reconhecido. Neste sentido:

O achatamento prejudica, principalmente quem começa a trabalhar mais cedo, o que ocorre com a maioria da massa trabalhadora. A alteração é profunda e afeta homens e mulheres. Só que as mulheres perdem mais, caso se aposentem após cumprir 30 anos de contribuição, tempo mínimo exigido, terão uma perda de até 50% do valor do benefício a que teriam direito. Serão obrigadas a renunciar à justa aposentadoria e trabalhar pelo menos 10 anos a mais para recuperar o que está sendo retirado. Os homens também perdem muito. Mesmo que tenha cumprido os 35 anos de contribuição, exigidos como tempo mínimo, o trabalhador que tenha começado sua vida profissional aos 15 anos, aos 50 anos, tendo completado o tempo de contribuição, perderá 30% do valor no seu benefício. Para recuperar a perda terá que trabalhar mais cinco anos (CUT, s.d.).<sup>46</sup>

Com o fator previdenciário, o trabalhador precisa “comprovar 35 anos de atividade e ter uma idade mínima de 63 anos para obter um benefício equivalente à média salarial de sua vida laborativa”. “Algo muito próximo da aposentadoria por idade mínima”, com o diferencial de exigir um longo período de atividade laborativa.<sup>47</sup>

O Senador Paulo Paim é autor de um projeto de Lei do Senado (PLS) nº 296<sup>48</sup> apresentado em 23 de julho de 2003, que prevê a extinção do Fator Previdenciário no cálculo

---

<sup>44</sup> ANASPS – Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social. Livro Negro da Previdência Social, 2007, p. 234.

<sup>45</sup> PENNA, A.F. O fator previdenciário: o destino de todos. Campinas: Adunicamp, dez. 1999. Caderno Especial. Disponível em: <<http://www.adunicamp.org.br>>. Acesso em: jun. 2011.

<sup>46</sup> CUT. Quem perde com a reforma. Projeto de FHC impõe limite de idade e novo cálculo reduz a aposentadoria em 50%. São Paulo, s.d. Disponível em: <<http://www.cut.org.br>>.

<sup>47</sup> ANASPS – Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social. Livro Negro da Previdência Social, 2007, p. 234.

<sup>48</sup> Redação final do PLS 296/2003: Art. 1º O art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com a redação dada pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29. O salário-de-benefício consiste na média aritmética simples de todos os últimos salários-de-contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento, até o máximo de 36 (trinta e seis), apurados em período não superior a 48 (quarenta e oito) meses.

das aposentadorias do RGPS, alterando o artigo 29 da Lei 8213, de 24 de julho de 1991, e revogando os artigos 3º, 5º, 6º e 7º da Lei 9876, de 26 de novembro de 1999, modificando a forma de cálculo dos benefícios da Previdência Social. Em 09 de março de 2006, o projeto foi aprovado pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado, em 21 de junho de 2006 foi realizada audiência pública em conjunto com a Comissão de Assuntos Sociais com vistas a tratar das questões atinentes ao Fator Previdenciário, com a presença de entidades representativas de empregados do setor. Em 09 de abril de 2008, o projeto foi finalmente aprovado pelo Senado e remetido a Câmara de Deputados em 17 de abril de 2008.

Na Câmara dos Deputados o PL recebeu o nº. 3.299/2008. Em 08 de novembro de 2008, a Comissão de Seguridade Social e família aprovou por unanimidade o parecer, em 13 de março de 2009 foi aprovado requerimento do Sr. Pepe Vargas que na qualidade de relator do Projeto de Lei nº. 3.299/2008 (Fator Previdenciário), requereu a realização de três reuniões de Audiência Pública da Comissão de Finanças e Tributação, para discussão da matéria. Em 06 de novembro de 2009, considerando o esgotamento do prazo adicional de 10 (dez) sessões concedido a Comissão de Finanças e Tributação apreciar o Projeto de Lei n. 3.299 de 2008 (e seu apensado), foi determinado, *ex vi* do § 6º do art. 52 do RICD, o envio do Projeto de Lei n. 3.299, de 2008 (e seu apensado), pendente de parecer, à próxima Comissão, no caso à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em 07 de novembro de 2009, o relator, Dep. Pepe Vargas, entregou parecer pela compatibilidade financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 3.299/08 e PL's nºs 4.447/08 e 4.643/09, apensados, e, no mérito, pela aprovação do PL nº 3.299/08 e PL's nºs 4.447/08 e 4.643/09, apensados, com Substitutivo<sup>49</sup>. Em 03 de novembro de 2009, o relator Dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP) da CCJC, deu parecer pela constitucionalidade, juridicidade e

---

§ 10. No caso do segurado especial, o salário-de-benefício, que não será inferior ao salário mínimo, contando o segurado com menos de 24 (vinte e quatro) contribuições no período máximo citado, consiste em 1/24 (um vinte e quatro avo) da soma dos salários-de-contribuição apurados.” (NR)

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Ficam revogados os arts. 3º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

<sup>49</sup> O substituto é resultado de um acordo firmado em 25 de agosto entre as centrais sindicais de trabalhadores e o governo de Lula. O texto foi apresentado em substituição a diversos projetos do Senado que causariam impacto nas contas da Previdência Social. Com ele, “o governo e o parlamentar aliado esperam evitar a extensão da política de reajustes reais do salário mínimo a todos os aposentados, a redução exagerada do período-base de cálculo dos benefícios, o fim do fator previdenciário e a recomposição retroativa das aposentadorias ao número de salários mínimos da época da concessão. Contidas em diferentes projetos, tais mudanças, consideradas inviáveis sob o ponto de vista fiscal, foram aprovadas pelos senadores em diferentes momentos dos últimos dois anos e agora estão sob análise dos deputados. Temendo vê-las aprovadas também na Câmara, no acordo com os sindicalistas, o governo concordou em fazer concessões menores.” (In: NOVOSITE. Fim do fator previdenciário está em projeto de lei. Disponível em [http://www.senge-sc.org.br/novosite/index.php?center=ultimas&id\\_ultimas=6139](http://www.senge-sc.org.br/novosite/index.php?center=ultimas&id_ultimas=6139), acessado em 16 de novembro de 2011.

técnica legislativa deste, do PL 4447/2008<sup>50</sup> e do PL 4643/2009<sup>51</sup>, pensados; e pela inconstitucionalidade e injuridicidade do substitutivo do relator da Comissão de Finanças e Tributação<sup>52</sup>, ficando, em decorrência, prejudicada a análise da técnica legislativa empregada. Todavia, em 11 de novembro de 2009, teve requerimento de retirada de pauta do CCJC, apresentado pelo Deputado José Genoíno, pois a sessão foi encerrada por falta de "quorum".

O substituto de Pepe Vargas, considerado inconstitucional pelo relator da CCJC, consiste na criação da chamada “fórmula 95/85”, segundo a qual, na hipótese de o projeto ser aprovado, “o fator não será extinto, mas o trabalhador homem que somar 95 anos entre tempo de contribuição e idade ficará livre da incidência do redutor, (...) e no caso das mulheres, essa soma entre idade e tempo de contribuição deve ser de 85 anos”.<sup>53</sup> Neste sentido, para melhor esclarecer a proposta citamos as seguintes elucidações e exemplo:

Em ambos os casos, a condição para optar pela fórmula 85/95 e livrar-se do redutor é ter completado o tempo mínimo de contribuição à Previdência, que é e continuará sendo de 35 anos para homens e de 30 anos para mulheres. Assim, uma mulher que tenha completado 30 anos de contribuição aos 46 anos, por exemplo, terá que trabalhar só mais 4,5 anos, até os 50 anos e meio de idade, para ter direito à integralidade do valor apurado a partir das contribuições. Isso porque esses 4,5 anos a mais de idade também contarão como tempo adicional de contribuição. Ou seja, quando tiver 50 anos e meio de idade, esta mulher já terá soma 85, pois terá contribuído com Previdência por 34,5 anos.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para acrescentar-lhe art. 33-A, dispondo sobre o Fator de Acréscimo Previdenciário - FAP e para conceder Abonos de Compensação Comparativa Salarial - ACS - sobre os valores dos benefícios em manutenção, com base em critérios que especifica. Estabelece fórmulas para cálculo do Fator de Acréscimo Previdenciário e do Abono de Compensação Comparativa Salarial.

<sup>51</sup> Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para acrescentar-lhe art. 33-A, dispondo sobre a forma de cálculo da renda mensal de benefícios. Art. 1º: A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 33-A: “Art. 33-A. O valor correspondente à redução sofrida no salário-de-benefício, em razão da aplicação do fator previdenciário, será acrescido à renda mensal dos benefícios, calculada na forma do inciso I do art. 29 desta Lei.

§ 1º. O valor apurado conforme o caput será acrescentado a partir do primeiro ano de concessão do benefício, em cinco parcelas anuais, no mês de sua concessão.

§ 2º. As parcelas anuais previstas no parágrafo primeiro serão reajustadas anualmente na data de concessão do benefício, com base no índice utilizado para o reajuste dos benefícios de prestação continuada.”

<sup>52</sup> Em seu voto, Arnaldo Faria de Sá afirma que o substitutivo de Pepe Vargas, com a nova redação que pretende dar ao parágrafo 10 do artigo 29 da Lei 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, “intenta estabelecer limite de idade para aplicação do fator previdenciário”, o que, continua, “é inconstitucional e injurídico, visto que essa matéria só pode ser veiculada pela Constituição Federal”. (In: Fator: relator na CCJ opina pela inconstitucionalidade do substitutivo de Vargas. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/11212-fator-relator-na-ccj-opina-pela-inconstitucionalidade-do-substitutivo-de-vargas>. Acessado em 16 de novembro de 2011.

<sup>53</sup> NOVOSITE. Fim do fator previdenciário está em projeto de lei. Disponível em [http://www.senge-sc.org.br/novosite/index.php?center=ultimas&id\\_ultimas=6139](http://www.senge-sc.org.br/novosite/index.php?center=ultimas&id_ultimas=6139), acessado em 16 de novembro de 2011.

<sup>54</sup> NOVOSITE. Fim do fator previdenciário está em projeto de lei. Disponível em [http://www.senge-sc.org.br/novosite/index.php?center=ultimas&id\\_ultimas=6139](http://www.senge-sc.org.br/novosite/index.php?center=ultimas&id_ultimas=6139), acessado em 16 de novembro de 2011.

Atualmente, o fato de atingir a soma de 95 ou 85 não elimina a incidência do fator previdenciário, por se tratar de pessoa jovem para se aposentar se levar em consideração a expectativa de sobrevida.

Outra proposta incorporada ao projeto substituto, como alternativa a proposta do Senado de usar apenas os últimos 36 salários para auferir o cálculo dos benefícios, foi reduzir o número de salários de contribuição no cálculo da aposentadoria. Atualmente, são considerados os 80% maiores salários. Se aprovado o projeto, passará a ser considerados os 70% maiores, o que já é mais vantajoso para o trabalhador, uma vez que saem da conta os 30% e não os 20% mais baixos. Em relação aos reajustes das aposentadorias superiores ao salário mínimo, o projeto prevê aumento real em janeiro de 2010, “baseado em 50% da variação do Produto Interno Bruto de 2008, esse aumento será de 2,6% além da inflação do INPC. Na mesma data, o salário mínimo terá 5,1% (100% da variação do PIB) além da inflação”.<sup>55</sup>

E enquanto o jogo político mantém-se enrolado, os segurados do INSS permanecem com uma insegurança jurídica crescente, pois não sabem se devem esperar para se aposentar e obter vantagens com as reformas ou se ela não será aprovada e ao esperarem podem estar perdendo, pois o aumento anual da expectativa de sobrevida da população brasileira interfere no valor do benefício que o segurado irá auferir, podendo ensejar diminuição do mesmo.

Nesta diapasão, a seguir será avaliado alguns casos práticos da incidência do fator previdenciário no valor do benefício concedido e do novo período de base de cálculo, para ao final, servir como base a análise da efetivação da cidadania dos idosos frente as políticas públicas de previdência social.

### **Análise prática de alguns casos da incidência do fator previdenciário e do novo período de base de cálculo**

Há divergentes opiniões em relação ao impacto do fator previdenciário. Do ponto de vista dos trabalhadores, ele representou um confisco parcial do valor correspondente a aposentadoria, impondo perdas aos segurados do RGPS. Do ponto de vista do governo, representou um avanço em favor do equilíbrio atuarial, considerando os valores gastos com benefícios e as contribuições recolhidas.

---

<sup>55</sup> NOVOSITE. Fim do fator previdenciário está em projeto de lei. Disponível em [http://www.senge-sc.org.br/novosite/index.php?center=ultimas&id\\_ultimas=6139](http://www.senge-sc.org.br/novosite/index.php?center=ultimas&id_ultimas=6139), acessado em 16 de novembro de 2011.



Todavia, a introdução do fator previdenciário no cálculo dos benefícios previdenciários está longe de equacionar o problema que a determinou, uma vez que não há evidências de se obter, ou que se esteja a caminho de se obter, o alegado equilíbrio atuarial. Apenas prejudicaram-se os trabalhadores que contribuem por um longo período, pois só é aplicado indistintamente nas aposentadorias por tempo de contribuição.

O novo modo de realizar o cálculo do período básico contributivo também prejudica os trabalhadores que tiveram um crescimento profissional, gerando um desestímulo ao aumento das contribuições previdenciárias e não atinge o que pretenderia favorecer. Vejamos um exemplo citado por Freudenthal:

{...} considerando um país ideal sem inflação: o José se aposenta por invalidez, portanto benefício não voluntário, no ano de 2024, com 30 anos de contribuição. Ocorre que José começou seu trabalho ganhando salário mínimo e, após 10 anos de muito esforço, trabalho e estudo, passou a receber R\$ 500,00; daí, com mais 10 anos de bastante trabalho, ele alcança um salário de R\$ 1.500,00, para os seus últimos 10 anos de atividade. Considerando 80% de todo o período contributivo, 24 anos, desprezando seis anos de salário mínimo, atingirá uma média menor do que R\$ 900,00. Assim, o trabalhador viveu seus últimos 10 anos com um salário de R\$ 1.500,00 e se aposenta por invalidez com menos de R\$ 900,00. Falta alguma justiça.<sup>56</sup>

Desta forma, se as alterações realizadas no período da base de cálculo visavam auxiliar os trabalhadores com maior dificuldade, a média deveria ser constituída de um período menor, menos exigente, no mínimo para os benefícios não voluntários. E deveriam ser instituídas políticas de crescimento econômico e inclusão social.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA - ao realizar uma análise empírica constatou que houve forte reversão do fluxo anual de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição no período de 1999-2004, se comparado com o período de 1995-1998 (período anterior a incidência do fator previdenciário). A média anual de concessões caiu de 339,8 mil para 136,2 mil. Verificou-se, da mesma forma, significativa elevação da média de idade dos aposentados, que subiu de 54,3 anos para 56,9 anos entre os homens, e de 49,7 anos para 52,2 anos entre as mulheres; por fim, foi constatada ainda elevação do tempo médio de contribuição, que para as mulheres saltou de 27,5 anos para 28,7 anos, e para os homens de 32,7 anos para 33,8 anos.<sup>57</sup>

Todavia, em contrapartida, ao invés dos valores dos benefícios terem subido em virtude do maior tempo de contribuição e do aumento da idade dos segurados aposentados

---

<sup>56</sup> FREUDENTHAL, Sérgio Pardal. *Cálculo do valor do benefício*. In: Revista de Direito Social Notadez, nº 10. Porto Alegre: Notadez Informações Ltda, 2003, p. 64.

<sup>57</sup> ANASPS – Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social. Livro Negro da Previdência Social, 2007, p. 236.

depois de 1999, a Anfip anunciou que os valores dos benefícios diminuiriam<sup>58</sup>. Um trabalhador que se aposentou em 2004 com valor médio da aposentadoria de R\$ 955,18, no ano de 2005 esse valor minguiu para R\$ 925,70 (valores atualizados em maio de 2006 pelo INPC).<sup>59</sup>

Em outubro de 2005 o valor médio dos benefícios era de R\$ 477,88 que representava apenas 19,04% do valor máximo do benefício fixado pelo INSS em R\$ 2.508,72. A ANASPS – Associação Nacional dos Segurados da Previdência Social – elenca como efeitos perversos do fator previdenciário:

- Retardamento do requerimento do pedido de aposentadoria – o trabalhador terá que passar 35 anos contribuindo, ter idade mínima de 63 anos para um benefício praticamente equivalente à média salarial de sua vida profissional;
- Retardamento na concessão dos benefícios;
- Achatamento no valor dos benefícios;
- Impossibilidade de qualquer segurado atingir o teto de benefício, hoje de R\$ 2.668,15;
- Adoção de um complicado modelo de cálculo, ininteligível para a maioria dos segurados, levando em conta tempo de contribuição, idade à época da aposentadoria, expectativa de sobrevida;
- Incorporação de mais de 2 milhões de aposentadorias do INSS na faixa de um salário mínimo.<sup>60</sup>

Dentre as amostras que podemos destacar destes efeitos perversos provocados destacam-se entre outros, os seguintes exemplos:

1º. “Um trabalhador que tenha contribuído a partir de julho de 1994 para o INSS com o valor médio de R\$ 1 mil teria direito a uma aposentadoria de R\$ 840,88 em dezembro de 1999, com fator de 0,841; e de R\$ 737,49, em dezembro de 2005, com fator de 0,737.”<sup>61</sup> Neste caso, percebe-se que embora o trabalhador tenha contribuído seis anos a mais para a previdência social e tenha se aposentado seis anos mais velho, o benefício concedido teve uma defasagem de R\$ 103,39, o que representa uma perda de 12,29% do valor do benefício.

2º. Um trabalhador com 49 anos de idade que tenha contribuído por 35 anos para o INSS, com o valor médio correspondente a quatro salários mínimos, a partir de julho de 1994, teria direito a uma aposentadoria de R\$ 867,16 em fevereiro de 2010. Neste caso, percebe-se

---

<sup>58</sup> Dados divulgados em janeiro de 2006 pela DATA-ANASPS “mostram que dos 28,8 milhões de benefícios da Previdência, 63,4%, cerca de 15,1 milhões, recebem cerca de R\$ 260 reais, aí incluídos os 100% dos 7,3 milhões de benefícios rurais e dos 2,7 milhões de benefícios assistenciais. Há 3,0 milhões (12,98%) recebendo entre R\$ 260,00 e 520,00 mensais; 3,9 milhões (16,63%), entre R\$ 520,00 e R\$ 1.300,00; 650,1 mil (2,72%), entre R\$ 1.300,00 e R\$ 1.560; 419,8 mil (1,76%) entre R\$ 1560,00 e 1820,00. Apenas 20,0 mil (0,06%) recebem mais do que R\$ 1.820,00”. In: ANASPS – Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social. Livro Negro da Previdência Social, 2007, p. 240.

<sup>59</sup> ANASPS – Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social. Livro Negro da Previdência Social, 2007, p. 235.

<sup>60</sup> ANASPS – Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social. Livro Negro da Previdência Social, 2007, p. 239.

<sup>61</sup> ANASPS – Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social. Livro Negro da Previdência Social, 2007, p. 240.

que embora o trabalhador já tenha contribuído por 35 anos para o INSS seu benefício teria uma defasagem de 58%, e teria que se acostumar a sobreviver com este valor, embora tenha contribuído sempre sobre quatro salários mínimos, que na data da aposentadoria correspondia a R\$ 1860,00.

3º. Um segurado com 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, ao pedir o benefício em dezembro de 2008, tendo R\$ 2.868 como média de contribuições feitas ao INSS desde julho de 1994, ao aplicar o novo fator, o seu benefício resultaria num valor final de R\$ 2.520 de aposentadoria.<sup>62</sup> Isto é, mesmo aumentando consideravelmente a idade do segurado no momento do requerimento administrativo haverá um achatamento no valor do benefício concedido.

A previdência social deve cumprir uma função social, garantindo que os salários-de-benefício aproximem-se do valor que o trabalhador recebia na atividade, evitando grandes reduções. Impedindo ainda que, implante-se, de acordo com as ideias neoliberais, um Estado Mínimo, indo de encontro com os preceitos constitucionais de um Estado Social de Direito. neste sentido:

No ambiente da justiça social, no qual está garantida vida digna ao ser humano, o sistema atua como o organismo que, identificando as necessidades de proteção dos seres humanos, trata de satisfazê-las com a atuação sistêmica e coordenada de seus programas. (...) O cumprimento do objetivo da universalidade da cobertura e do atendimento, cume dos princípios fundamentais da seguridade social (art. 194, parágrafo único, inciso I, da Constituição), com a conseqüente concretização da justiça social em nossa pátria, está inscrito na ossatura própria do Estado Social de Direito, Estado que se organiza em função da pessoa e que quer (*vide* objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, art. 1º da Constituição de outubro de 1988) conferir a todos uma existência digna.<sup>63</sup>

Resta por fim, analisar se as políticas públicas de previdência social estão cumprindo seu papel de promotor de bem-estar social e justiça redistributiva, o que passar-se-á a analisar.

### **A negação e a perda da efetivação da cidadania dos idosos frente as políticas públicas sociais de previdência social**

Os dados acima descritos revelam que algumas políticas públicas incluídas no sistema de Previdência Social não estão cumprindo sua função social, pois os benefícios concedidos não estão sendo capazes de garantir uma vida digna aos segurados. Isso ocorre em virtude de se conceder benefícios com valores bem aquém do que o segurado vinha recebendo na

---

<sup>62</sup> ADMINISTRADORES.COM.BR. *INSS adota nova tabela do fator previdenciário*. Disponível em: [http://www.administradores.com.br/noticias/inss\\_adota\\_nova\\_tabela\\_do\\_fator\\_previdenciario/19141/](http://www.administradores.com.br/noticias/inss_adota_nova_tabela_do_fator_previdenciario/19141/). Acessado em 23 de outubro de 2011.

<sup>63</sup> BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2000, p. 67.

atividade em virtude da aplicação do novo período de base de cálculo e a incidência do fator previdenciário. Neste caso, o aposentado, que se encontra na fase da vida em que mais precisa de atenção e tratamentos, se vê obrigado a baixar sua qualidade de vida, cortar gastos, dependendo do caso, tirar qualquer forma de lazer de sua programação, ou até mesmo se ver impossibilitado de fazer um tratamento de saúde adequado em virtude dos poucos recursos e dos altos preços cobrados pela indústria farmacêutica.

É de se considerar que nem sempre a aposentadoria por tempo de contribuição precoce é uma escolha do segurado. Muitas vezes, ao se deparar com uma demissão não esperada, com a selva de desempregos e de grande competitividade que assola a sociedade moderna, por um lado, e com as necessidades vitais batendo a sua porta por outro, enxergam como única alternativa a aposentadoria precoce e involuntária<sup>64</sup>. Aposentadoria que poderia ter valores bem superiores se não fosse a incidência das políticas acima referidas.

Destaca-se ainda que as perdas não param por aí, mas atingem também os que conseguiram se aposentar ganhando benefício acima do mínimo, que atualmente representa apenas 30% dos segurados já beneficiados com algum benefício previdenciário. Neste caso, os índices de reajustes anuais, acabam achatando o valor auferido a título de aposentadoria, caso em que ocorre a perda de muitos direitos sociais até então gozados, o que representa a duplicidade da perda do valor dos benefícios.

Lavinias, ao analisar o sistema de aposentadorias e pensões do Brasil e a desvinculação de seus reajustes ao salário mínimo, salienta que haverá inevitavelmente aumento da pobreza:

{...} desvincular as aposentadorias ou outros benefícios como o BPC do salário mínimo provocaria fatalmente aumento da pobreza em alguns milhões, agravando também sua intensidade. Essa constatação não é nova, mas deve ser recorrentemente lembrada. Embora predominantemente instrumento de distribuição horizontal ao longo do ciclo de vida, o sistema de aposentadorias e pensões brasileiro é eficaz na redução da pobreza. Depois do trabalho, é a segunda maior fonte de provisão de bem-estar. E isso se deve em grande parte à universalização e equalização do acesso que promoveu a inclusão dos rurais, com menor capacidade de contribuição direta, ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS(...) Portanto, o efeito redistributivo é significativo, muito embora sua incidência seja pequena nas camadas de renda menos favorecidas.<sup>65</sup>

Desta forma, em virtude de representar a segunda maior fonte de provisão de bem-estar, a Previdência Social deve evitar que retrocessos, neste sentido, lhe atinjam. Ao invés de

---

<sup>64</sup> Involuntária no sentido de que influíram na escolha fatores externos que não estão no controle do segurado, tal como uma demissão indesejada e a falta de empregos para pessoas de idade mais avançada.

<sup>65</sup> LAVINIAS, Lena. Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social Brasileira. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008, p. 92.

diminuir o valor dos benefícios, seja aplicando índices de reajustes diferenciados, seja aplicando o fator previdenciário, deve-se primar por políticas públicas de fiscalização, combate a sonegação, cobrança de débitos, aumento de fontes de recursos, incluindo a diminuição de isenções fiscais, etc. Neste sentido preleciona Boschetti:

{...} corroboram para reduzir o Orçamento da Seguridade Social elementos como a baixa participação do orçamento fiscal no Orçamento da Seguridade Social, a isenção fiscal que faz com que a Seguridade deixe de arrecadar enormes somas de recursos, devido às renúncias previdenciárias de “entidades filantrópicas” (assistência, saúde e educação), micro e pequenas empresas e clubes de futebol. Ainda que previstas em leis, essas isenções poderiam ser limitadas de modo a assegurar maior arrecadação para a Seguridade Social. Outro elemento é a sonegação fiscal. Dados da ANASPS (Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social) revelam que, entre 2003 e 2005, o governo acumulou R\$ 100 bilhões de déficit de caixa no INSS por motivo de uso indevido do Orçamento da Seguridade Social, R\$ 90 bilhões em função da sonegação, evasão e elisão contributiva e R\$ 35 bilhões em função de renúncias contributivas. O favorecimento de planos privados de aposentadorias, que proliferam após a contra-reforma da previdência social, é outro caminho de desmonte, pois provoca uma privatização passiva ao estimular a demanda ao setor privado, em detrimento do setor público. Em 2004, mais de 6 milhões de brasileiros (as) já haviam se associado a planos privados, o que reduz e fragiliza a Seguridade Social pública.<sup>66</sup>

Será que não está na hora de mudar o enfoque das análises? Em vez de se afirmar que com o fim do fator previdenciário e com a equiparação dos reajustes previdenciários ao salário mínimo, a previdência irá quebrar, poderemos afirmar que com a permanência das isenções fiscais, dos desvios orçamentários através da DRU, e o descaso com a sonegação, evasão e elisão contributiva, entre outros, a previdência não aquecerá, mesmo com a permanência da usurpação dos benefícios previdenciários, através do fator previdenciário, e os pequenos índices de reajuste anuais concedidos. Nem sempre o caminho mais curto é o melhor a se seguir.

Ao contrário do que preceitua a Constituição Federal, as fontes de recursos da Seguridade Social não se diversificaram, “permanece a arrecadação predominantemente sobre a folha de salários no caso do Regime Geral de Previdência Social”. Mais de 80% do orçamento advém de contribuições dos empregadores e dos trabalhadores, em seguida vem as contribuições sociais – Cofins, CSLL, CPMF<sup>67</sup> -, sendo quase insignificante os recursos ordinários provenientes do orçamento fiscal.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup>BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social 20 anos depois: caminhos do desmonte. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008, p. 107.

<sup>67</sup> Extinta em 2007.

<sup>68</sup> BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social 20 anos depois: caminhos do desmonte. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008, p. 105.

A Constituição Federal determina em seu artigo 165, § 5º, inciso III, a criação de um Orçamento da Seguridade Social, cujo efeito seria “a criação de um fundo público com a canalização de recursos próprios e exclusivos para as políticas da saúde, de previdência e de assistência social, distinto daquele que financia as demais políticas de governo”. Todavia, os governos não transformaram os ditos constitucionais em ações efetivas, ao contrário vêm se utilizando os recursos destinados à Seguridade Social para outras políticas de cunho fiscal.<sup>69</sup>

Fato marcante, que nos interessa para desmistificar o mito de que a Previdência Social está quebrada e de que vem apresentando enormes déficits é a fuga de recursos da Seguridade Social, ou para melhor dizer, uma verdadeira usurpação destes recursos destinados ao pagamento da dívida pública, por meio da Desvinculação das Receitas da União. Em 2007, 65% do superávit primário foi resultado dos recursos do Orçamento da Seguridade Social, e no período de 2000 a 2007, foram usurpados aproximadamente R\$ 205,2<sup>70</sup> bilhões desse orçamento. Este valor extraído do orçamento equivale a cinco vezes o orçamento anual da saúde e, aproximadamente, dez vezes o da assistência social.<sup>71</sup>

Na trajetória dos desvios orçamentários, foi criado inicialmente, em 1993, o chamado “Fundo Social de Emergência”<sup>72</sup>, que consistiu em uma das estratégias de ajuste fiscal do Plano Real, caracterizado por criar “mecanismos de desvinculação orçamentária com objetivos de realocação de recursos do fundo público livremente pelos condutores das políticas econômicas”. Nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o FSE foi substituído por um nome mais apropriado, o Fundo de Estabilidade Fiscal – FEF -, e posteriormente pela Desvinculação de Recursos da União – DRU – que constitui, atualmente, um importante mecanismo de transferência de recursos arrecadados em nome da Seguridade Social para o orçamento fiscal.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> SALVADOR, Evilásio. Avanços e limites no controle social da Seguridade no Brasil. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008, p. 122.

<sup>70</sup> Evilásio Salvador apurou uma usurpação de R\$ 278, 4 bilhões neste período.

<sup>71</sup> BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social 20 anos depois: caminhos do desmonte. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008, p. 105.

<sup>72</sup> “Mas a experiência brasileira mostra que o FSE não tinha nada de “social” e muito menos de “emergencial”, pois o fundo assumiu uma função estratégica de desviar recursos da área social para o interior do orçamento fiscal à disposição do Ministério da Fazenda para o equilíbrio das contas públicas, contribuindo para a “estabilidade econômica”. In: SALVADOR, Evilásio. Avanços e limites no controle social da Seguridade no Brasil. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008, p. 122.

<sup>73</sup> SALVADOR, Evilásio. Avanços e limites no controle social da Seguridade no Brasil. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). 20 anos da Cosntituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008, p. 122/123.

A DRU garante a desvinculação de 20% das arrecadações de impostos e contribuições sociais, conforme determinava a Emenda Constitucional 41, prorrogada pela PEC 50/2007, até 2011. A DRU possui como principal consequência “o desvio anual de bilhões de reais da saúde, educação, previdência e assistência social, que são transferidos por meio do orçamento fiscal para os mercados financeiros”. Contudo, a desvinculação destes recursos caminha na direção oposta das conquistas sociais preceituadas na Constituição Federal. Salvador analisa a DRU da seguinte maneira:

Além de ser um instrumento de uma política econômica que não fortalece a universalização das políticas sociais, a DRU impõe limites ao controle social, pois não está vinculada a qualquer fundo, ainda que somente contábil, fica impossibilitada a distinção, na execução orçamentária, de qual parcela de recursos é originária de impostos gerais e qual é referente à desvinculação de recursos. Isso ocorre porque ambas agora compõem a mesma fonte orçamentária, “recursos do Tesouro”, homogeneizando-se os recursos desvinculados com os impostos recolhidos no âmbito fiscal, afetando os princípios orçamentários da discriminação e da clareza.<sup>74</sup>

De 2000 a 2004 não há dados oficiais sobre os valores desvinculados pela DRU, todavia, após a Lei 10.934/2004 – Lei de Diretriz Orçamentária – a Secretaria do Tesouro Nacional passou a explicar os valores desvinculados da Seguridade Social, mas permaneceu não apresentando com discriminação e clareza os dados de execução orçamentária, o que impede o controle social e a fiscalização da aplicação dos recursos desviados.<sup>75</sup>

Os valores desvinculados do orçamento da Seguridade Social, através da DRU, têm participação decisiva na composição do superávit primário. Em 2001, o desvio realizado pela DRU foi equivalente a 77% do superávit primário<sup>76</sup> do Governo Federal. De 2002 a 2004, “a participação da DRU vinha sendo reduzida ao montante do superávit primário, contudo, após este ano, voltou a subir e, em 2007, 65% do superávit primário” adveio de recursos que

---

<sup>74</sup> SALVADOR, Evilásio. Avanços e limites no controle social da Seguridade no Brasil. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008, p. 123.

<sup>75</sup> SALVADOR, Evilásio. Avanços e limites no controle social da Seguridade no Brasil. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008, p. 123.

<sup>76</sup> “O resultado primário é a diferença, podendo ser positiva ou negativa, entre as receitas não-financeiras arrecadadas no exercício fiscal e as despesas não-financeiras, arrecadadas no mesmo período. As receitas não financeiras incluem, principalmente, os tributos, as contribuições sociais e econômicas, as receitas diretamente arrecadadas por órgãos e entidades da administração indireta, as receitas patrimoniais, etc. As despesas não financeiras referem-se ao conjunto de gastos com pessoal, previdência, políticas sociais, manutenção da máquina administrativa e investimentos. Se a diferença for positiva, ocorre um superávit primário; e se negativa, haverá um déficit primário. Portanto, no lado das receitas estão excluídas as receitas de juros; no lado das despesas, não são computados os encargos da dívida pública.” In: BOSCHETTI, Ivanete, SALVADOR, Evilásio. O Financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: Quem paga a Conta? Disponível em [http://www.fneps.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-3.pdf](http://www.fneps.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-3.pdf). Acessado em: 24 de novembro de 2011.

pertenciam à Seguridade Social. Desta forma, de cada R\$ 100,00 de superávit primário, no mínimo R\$ 65,00 foram retirados do Orçamento da Seguridade Social por meio da DRU.<sup>77</sup>

De acordo com cálculos elaborados por critérios adotados pelo Tesouro Nacional, no período de 2000 a 2007, foram transferidos das receitas da Seguridade Social para o orçamento fiscal, através da DRU, cerca de R\$ 278,4 bilhões, em valores atualizados pelo IGP-DI.

Segundo Salvador<sup>78</sup>, a Seguridade Social, no período de 2000 a 2007, recebeu 161,62 bilhões de recurso do orçamento fiscal, o que equivale a 58,06% da transferência de seu orçamento através da DRU para o Tesouro Nacional.

Dado também muito relevante é o derivado do orçamento público, que gastou R\$ 794,65 bilhões em encargos, juros e amortizações da dívida pública, de 2000 a 2007, excluindo o refinanciamento. Montante superior, em 75%, a todos os gastos realizados para a concretização dos direitos humanos, sociais, culturais, econômicos e ambientais do povo brasileiro, que com a soma das funções da assistência social, educação, saúde, trabalho, direitos da cidadania, cultura, habitação, urbanismo, gestão ambiental, saneamento, organização agrária, lazer e desporto, excluindo-se apenas a previdência social, gastou apenas R\$ 457,54 bilhões.<sup>79</sup>

Diante deste contexto, pergunto: parece ter lógica afirmar que a Seguridade Social vem apresentando déficits anuais consideráveis e permanecer desvinculando suas receitas para outros fins fiscais? Com estas políticas públicas, de um lado com desvios orçamentários, incentivos fiscais, inexistência de atitude ao combate da sonegação fiscal, etc. e, de outro lado de achatamento salarial com a utilização de índices de reajustes mínimos, e a incidência do fator previdenciário no momento da concessão dos benefícios, a previdência social não está cumprindo sua função social de bem-estar e justiça social.

Onde, bem-estar em sua essência consiste em “vida dignamente humana de uma população”<sup>80</sup>, e justiça social a redução das desigualdades sociais, que se concretiza com a efetiva aplicação dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal. Todas políticas

---

<sup>77</sup> SALVADOR, Evilásio. Avanços e limites no controle social da Seguridade no Brasil. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008, p. 124.

<sup>78</sup> SALVADOR, Evilásio da Silva. Fundo Público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social. Tese de Doutorado. Disponível em: [http://bdt.d.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=4535](http://bdt.d.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4535). Acessado em 20 de outubro de 2011, p. 328.

<sup>79</sup> SALVADOR, Evilásio da Silva. Fundo Público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social. Tese de Doutorado. Disponível em: [http://bdt.d.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=4535](http://bdt.d.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4535). Acessado em 20 de outubro de 2011, p. 341.

<sup>80</sup> MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. 1º Vol, 2º ed. São Paulo: Martins, 1970, p. 288.



públicas que renegam ou criam obstáculos à implementação dos direitos sociais inscritos na Carta Maior estão violando a justiça social.<sup>81</sup>

É inegável que ao ver uma das maiores forma de provisão de renda dos idosos – benefícios previdenciários – sofrerem um achatamento visível, tanto no momento da concessão do benefício, através do fator previdenciário, como em momentos subsequentes, em virtude dos baixos índices de reajustes anuais, estar-se-á diante da negação e da perda dos direitos sociais e de cidadania.

Negação, no primeiro momento, em que sequer é dado ao segurado o direito de usufruir benefício previdenciário equivalente ao salário de contribuição que vinha auferindo, e incapazes de garantir os direitos sociais previstos constitucionalmente. E em um segundo momento, perda, no sentido de que, embora se tenha alcançado, por algum tempo, a concretização de alguns direitos sociais, através da concessão de benefícios com valores superiores ao mínimo, com o tempo, estes direitos vão se perdendo, uma vez que os benefícios vão equiparando-se ao mínimo, e os direitos sociais, tais como o lazer, saúde e moradia, vão deixando de ser usufruídos como deveriam, perdendo-se, mais uma vez, a garantia de uma vida digna.

Somente quando a Seguridade Social – combinação de igualdade com solidariedade – proporcionar equivalente quantidade de previdência, saúde e assistência digna a todos quantos necessitem de proteção social, poder-se-á dizer deste momento histórico em diante que o bem-estar e a justiça estão concretizados. Ideia esta de equivalência presente na teoria da justiça de John Rawls, segundo a qual, deve-se primar por uma equânime distribuição dos benefícios sociais, para todos que dele necessitarem.<sup>82</sup>

No terreno específico do Direito Previdenciário, a equanimidade exigida pela justiça social se expressa na diretriz da seletividade e distributividade da prestação dos benefícios e serviços, previstos no artigo 194, parágrafo único, inciso III da Constituição Federal. Seletividade entendida como a legitimidade da escolha, “pelo legislador, de prestações que, consideradas em seu conjunto, se revelem aptas ao atingimento das finalidades da Ordem Social”. E distributividade compreendida no dever de escolha de “prestações que – sendo direito comum a todas as pessoas – aquinhoem melhor aqueles que demonstrem maior necessidade.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Latin, 2004, p. 29.

<sup>82</sup> BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Latin, 2004, p. 35.

<sup>83</sup> BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Latin, 2004, p. 36.

É importante destacar que esta época, onde o Estado é, essencialmente, de direito, com características próprias, que variam no decorrer do tempo de acordo com a evolução da sociedade, que o ideal do bem-estar e da justiça social podem atingir alto grau de concretização. Spengler adverte que não podemos olvidar da vinculação que existe entre o Estado e o Direito

[...] o Estado se configura como instituição com poder de mando sobre determinado território, não prescinde do Direito para fazer com que os demais elementos que compõem sua ossatura sejam implementados. Na verdade, o Estado não autodefine os seus contornos ou o seu poder, nem mesmo suas normas fundamentais, pois tudo isso está dado e posto por uma ordem preexistente. Então, ele “não é anterior ao Direito e sim essencialmente de Direito”. Conseqüentemente, Estado e Direito passam a ser complementares e interdependente.<sup>84</sup>

Por sua vez, Reale acentua que “não podemos jamais olvidar a concreção histórica-axiológica que existe entre a Justiça e Direito, visto que este sem aquela redundaria num conjunto de relações de força desprovido de legitimidade; e aquela sem este se esfumaria em aspirações quiméricas”.<sup>85</sup> John Rawls vai além e preleciona que o contrato social que regulará a sociedade provém de um acordo dos membros da comunidade, encobridos pelo véu da ignorância, que pressupõe igualdade de condições, com base em princípios da justiça. Neste caso, a justiça mostra-se como o próprio alicerce do direito.

Desta forma, se estar-se-á diante de um Estado de Direito que indiscutivelmente possui estritas relações com a justiça, nada mais imperioso que o Estado Democrático de Direito garanta a concretização dos fundamentos a que se dispõe, através de políticas públicas de previdência social justas, equânimes e que garantam bem-estar e justiça social.

Mais do que nunca é preciso deixar claro que a Previdência Social, que se quer e se precisa, deve reduzir as desigualdades, garantir uma vida digna aos seus segurados, assegurar uma política redistributiva, onde os recursos sejam retirados do capital para serem transferidos para o trabalho, que seja efetivamente universal e, principalmente, pública, para garantir o bem-estar social e a efetivação da cidadania. Esta busca deve pautar-se na “defesa de uma política econômica a serviço do crescimento e da redistribuição da riqueza socialmente produzida, e de uma política tributária redistributiva, que onere mais o capital e menos o

---

<sup>84</sup> SPENGLER, Fabiana Marion. *O Estado-jurisdição em crise e a instituição do consenso: por uma outra cultura no tratamento de conflitos*. 2007. 476 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do vale dos Sinos, São Leopoldo, 2007).

<sup>85</sup> REALE, Miguel. Justiça e conjectura. In: REALE, Miguel. *Nova fase do direito moderno*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 39. (p. 3-69).

trabalho”. “Esta é a Seguridade Social que o Brasil precisa e tem condições de assegurar aos seus cidadãos”.<sup>86</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos últimos anos, as condições objetivas de vida da terceira idade, como são chamados os idosos, se deterioraram violentamente, fato que puderam ser constatado pela violenta defasagem dos proventos dos aposentados. Com o aumento da expectativa de sobrevida e vivendo mais, os idosos estão fadados a passar por necessidades, uma vez que os poucos que conseguem se aposentar recebendo mais que um salário mínimo mensal, acabarão por terminar a vida recebendo o mínimo, que, como já analisado, não garante uma vida digna. Desta forma, os idosos encontram-se entre os grupos que mais sofrem do processo de exclusão social.

Estas políticas não se coadunam com as premissas de bem-estar e da justiça social, pois o cidadão trabalhador passa um bom período de sua vida contribuindo para a Previdência com um valor considerado razoável capaz de garantir uma sobrevivência digna no momento em que necessitarem, contudo quando deveriam poder se dedicar com liberdade aos anseios pessoais, ficam reclusos em casa por não ter condições financeiras de usufruir as boas coisas que a vida oferece, ou até mesmo, são expulsos dela em razão de não conseguirem sequer pagar o aluguel. No Brasil, faz tempo que não se dá a devida atenção aos aposentados, mas hoje se faz necessário que os governantes e parlamentares encontrem uma saída digna para as situações criadas.

Em uma sociedade como a brasileira, vislumbra-se que o desenvolvimento econômico e social tem combinado oceanos de pobreza com ilhas de riqueza, com altos índices de disparidade social e um grande número de exclusão. Neste cenário, o papel do Estado no financiamento e na organização de serviços sociais, prestado por políticas públicas é de suma importância para garantir o mínimo existencial a todas as parcelas da população.

É neste contexto que a previdência social revela seu papel nuclear garantidora da manutenção do ser humano dentro de um mínimo existencial adequado. Salienta-se que cabe também a toda sociedade e a cada um de nós o dever de assumir esse compromisso.

---

<sup>86</sup> BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social 20 anos depois: caminhos do desmonte. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008, p. 107/108.

Negar ao idoso o acesso ao lazer, à saúde, à convivência social, ao direito de moradia, enfim, a uma vida digna, através de políticas previdenciárias que o prejudicam, é negar-lhe a condição de humano, de cidadão, pois os direitos humanos exigem para sua efetivação um espaço público acessado somente por meio da cidadania.

## **REFERÊNCIAS:**

ANASPS – Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social. Livro Negro da Previdência Social, 2007.

AGUSTINI, Carlos Fernando. Humanismo, velhice e direito. In: MEZZARROBA, Orides (Org.). *Humanismo latino e estado no Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Latin, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 51, de 20 de dezembro de 2007. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Lei nº 8213/1991 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União em 25 de julho de 1991.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social 20 anos depois: caminhos do desmonte. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008.

CANOTILHO, J.J Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CASTRO, C. A. P; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

CUT. Quem perde com a reforma. Projeto de FHC impõe limite de idade e novo cálculo reduz a aposentadoria em 50%. São Paulo, s.d. Disponível em: <<http://www.cut.org.br>>. Acessado em 20 de julho de 2011.

FREUDENTHAL, Sérgio Pardal. *Cálculo do valor do benefício*. In: Revista de Direito Social Notadez, nº 10. Porto Alegre: Notadez Informações Ltda, 2003.

FORTES, Simone Barbisan. *Desigualdade Social, Pobreza e Políticas de Assistência Social no Brasil: um debate sobre a fetichização da exclusão*. Porto Alegre: TRF – 4º Região, 2007.

GOLDMAN, Sara Nigri. Proteção social e velhice: um desafio para o serviço social. In: DIRINT. *Política de Assistência social no Brasil: desafios para o assistente social*. Public Editora e Publicidade Ltda, 2007.

JUNIOR, Marco A. S. *O estatuto do idoso e os direitos fundamentais*. Revista de Direito Social, Porto Alegre, nº 13, 2004.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

LAVINAS, Lena. Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social Brasileira. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. *Condições e possibilidades eficácias dos direitos fundamentais sociais: os desafios de poder judiciário no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LEIVAS, Paulo Gilberto Gougo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 12 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

MACHADO, Hugo de Brito. *Direito Intertemporal e Segurança Jurídica*. Disponível em: <http://www.hugomachado.adv.br/artigos/disj.html>. Acessado em 20 de julho de 2011.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOLLO, Renata. *Projeto de emenda constitucional nº 40/03 – idade mínima para a aposentadoria*. In: Revista de Direito Social Notadez, nº 10. Porto Alegre: Notadez Informações Ltda, 2003.

MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. 1º Vol, 2º ed. São Paulo: Martins, 1970.

NEDEL, José. *A teoria ético-política de John Rawls: uma tentativa de integração de liberdade e igualdade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

NOVOSITE. Fim do fator previdenciário está em projeto de lei. Disponível em [http://www.senge-sc.org.br/novosite/index.php?center=ultimas&id\\_ultimas=6139](http://www.senge-sc.org.br/novosite/index.php?center=ultimas&id_ultimas=6139), acessado em 16 de novembro de 2011.

PENNA, A.F. O fator previdenciário: o destino de todos. Campinas: Adunicamp, dez. 1999. Caderno Especial. Disponível em: <<http://www.adunicamp.org.br>>. Acesso em: jun. 2008.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fortes, 1997.

REALE, Miguel. Justiça e conjectura. In: REALE, Miguel. *Nova fase do direito moderno*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

ROLIM, Marcos. Relatório. In: Caravana Nacional de Direitos Humanos, 5. Brasília: Coordenação de Publicações do Congresso Nacional, 2000.

\_\_\_\_\_; ROSÁRIO, Maria. *Relatório Azul*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2000.

ROCHA, Daniel Machado da. (Coord.) Curso de especialização em direito previdenciário. Direito previdenciário constitucional. Vol. 1. Curitiba: Juruá, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais* ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SALVADOR, Evilásio. Avanços e limites no controle social da Seguridade no Brasil. In: VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008.

SCARAVONATTI, Fabiane G. G. A proteção do idoso no Brasil: a imediata necessidade de concretização deste direito humano fundamental. In: GORCZEVSKI, Clóvis (Coord.). *Direitos humanos. A terceira Geração em Debate*. Tomo III, Porto Alegre: UFRGS, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

TORRES, Ricardo Lobo. A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VAZ, Flávio T., MUSSE, Juliano S., SANTOS, Rodolfo F. (Coords.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008.