

OS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS DO NOVO SISTEMA ESPECIAL DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA: UMA ANÁLISE DO PL Nº 0253/2005

THE CONSTITUTIONAL PARAMETERS OF NEW SPECIAL SYSTEM OF SOCIAL WELFARE INCLUSION: AN ANALYSIS OF THE PROPOSED BILL N º 0253/2005

Maria Roseniura de Oliveira Santos

RESUMO:

Nossa atual Constituição teve sua força normativa fundamental desafiada por diversas conjunturas. Na era neoliberal de reestruturação produtiva e do Estado inúmeras foram as emendas constitucionais que afetaram gravemente o sistema de proteção social e suas correlatas políticas públicas. No campo da Seguridade Social especialmente, através da Emenda Constitucional nº 41/2003 foi instituído um novo Sistema Especial de Inclusão Previdenciária (SEIP) que, antes mesmo de sua regulamentação, mais recentemente foi alterado pela Emenda nº 47/2005. O presente estudo visa analisar este novo regime previdenciário de cunho inclusivo e emancipador dos cidadãos socialmente desprotegidos. Buscar-se-á também extrair os princípios e regras constitucionais balizadores do SEIP para identificar os parâmetros jurídicos fundamentais para sua regulamentação para daí então avaliar o projeto de lei nº 253/2005.

PALAVRAS – CHAVES:

Constituição Federal; Políticas públicas; Neoliberalismo; Sistema Especial de Inclusão Previdenciária; PL nº 253/2005

ABSTRACT:

Our current Constitution had its normative force fundamental challenged by several conjuncture. In the era of neoliberal restructuring of production and the state have been numerous constitutional amendments that affected seriously the social protection system and its related public policies. In the area of Social Security in particular, by Constitutional Amendment No. 41/2003 established a new Special System of social welfare Inclusion (SEIP) who, even before his regulation recently was changed by Amendment nº. 47/2005. This study aims to analyze this new social welfare system of inclusive and emancipatory nature of socially unprotected citizens. Search will also extract the constitutional principles and rules that guide the SEIP and identify the parameters for a regulation and from then to evaluate the bill nº 253/2005.

KEYWORDS:

Federal Constitution; Public policies; Neoliberalism; Special System of social welfare Inclusion; Bill nº 253/2005

1. Introdução:

Nossa Constituição Federal criou em 1988 uma estrutura estatal de caráter capitalista porque fundado no respeito e valorização da livre iniciativa (CF art. 1º, IV c/c 5º, XXII), entretanto, situou-a ao lado do princípio do valor social do trabalho (SANTOS, R., 2002).

A Magna Carta estabeleceu também como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana que implica um plexo de interações no sistema constitucional

É neste quadro que os direitos sociais são destinados a efetivar programa jusconstitucional para promoção da dignidade da pessoa humana cuja efetivação demanda a efetivação através de prestações positivas do Estado consistentes na obrigação de implementar políticas públicas.

Ao longo dos anos de vigência da atual Constituição republicana, variadas conjunturas desafiaram a ordem constitucional. Certamente o projeto neoliberal de reforma do Estado e de reestruturação produtiva promoveu extensa intervenção no arcabouço constitucional mediante reformas políticas, econômicas, sociais e trabalhistas.

Este processo de reformas neoliberais gerou graves e nefastos efeitos, implicando a destruição e/ou precarização das condições de vida dos cidadãos pela corrosão dos direitos sociais, pelo desemprego em massa e pelo acirramento das desigualdades sociais. Essas transformações conduziram a uma maior instabilidade econômica e um aumento das inseguranças no mundo do trabalho. Propulsionou-se em escala mundial a concorrência predatória com efeitos nefastos sobre todas as esferas da vida social.

Inúmeras reformas constitucionais implementadas na década de 90 impactaram negativamente no sistema de proteção social, pois restringiram políticas sociais em especial a de assistência social. Entretanto, inicialmente, através da Emenda Constitucional nº 41/2003, (mais recentemente alterado pela Emenda nº 47/2005), foi instituído um novo Sistema Especial de Inclusão Previdenciária (SEIP) ainda não regulamentado.

O presente estudo visa analisar o novo regime previdenciário que instaura um novo perfil da política previdenciária de cunho inclusivo e emancipador dos cidadãos socialmente desprotegidos e aviltados em sua dignidade enquanto pessoa humana,

Busca-se ainda extrair os princípios e regras da ordem normativa constitucional balizadores deste novo sistema previdenciário de modo a identificar parâmetros jurídicos fundamentais para uma regulamentação. E mais especificamente, no quadro delineado, avaliar o projeto de lei n.º 253/2005.

Neste contexto, o estudo da temática se justifica pela sua atualidade e póla potencialidade de contribuir com o debate inclusive no campo legislativo.

2. A Constituição Federal e as políticas sociais na era neoliberal

2.1 As políticas sociais no arcabouço constitucional

A Magna Carta inseriu a função social como elemento especial condicionante do direito de propriedade como um todo (não apenas o seu exercício egocêntrico), introduzindo na propriedade um interesse que não se confunde estritamente com o interesse de seu titular. Como observa Sarlet:

Para além desta vinculação (na dimensão positiva e negativa) do Estado, também a ordem comunitária e, portanto, todas as entidades privadas e os particulares encontram-se diretamente vinculados pelo princípio da dignidade da pessoa humana. (...) Que tal dimensão assume particular relevância em tempos de globalização econômica. (2007, p. 100).

A segunda geração dos direitos fundamentais está fundada no princípio da igualdade, implicando na garantia em prestações estatais de fazer correspondentes aos chamados direitos sociais de cunho econômico e social cujo objetivo é assegurar melhores condições de vida.

Cabe observar que, em grande medida, os direitos sociais estão vitalmente vinculados ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana de ampla dimensão, pois constitui elemento estruturante de vários objetivos fundamentais. Neste sentido, Sarlet (2007) acentua:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (p.62),

A Carta Maior fixou como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (CF art. 3º, I e III). Tais objetivos podem ser sintetizados no primado da justiça social. Os direitos sociais estão vinculados a tais objetivos de modo tal que são condição *sine qua non* para a efetividade dos objetivos programáticos de nossa Constituição.

A Constituição vigente estabelece que a ordem econômica tem por fundamento a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa e deve assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170). Com mesmo parâmetro, a Magna Carta

estabelece uma ordem social baseada no primado do trabalho e voltada à promoção do bem-estar e da justiça sociais (art. 193).

Este panorama constitucional revela que a Constituição Cidadã institui um Estado de Bem Estar Social que tem a garantia de um sistema de proteção social como seu eixo fundamental. Porém na era da globalização, em nome da estabilidade econômica, como se verá no tópico seguinte, as políticas sociais foram gravemente afetadas em notória contrariedade aos princípios das ordens econômica e social estabelecidas em 1988.

2.2 O Estado de bem Estar Social e os revezes da reestruturação produtiva: um panorama econômico-social

A reestruturação do capitalismo foi viabilizada pela Revolução Tecnológica na medida em que a cibernética, a informática e a automação potencializaram o desenvolvimento capitalista. Essas transformações conduziram a uma maior instabilidade econômica, a um aumento das inseguranças no mundo do trabalho (MATTOSO, 1995) e à financeirização com dependência crescente de fluxos internacionais de capitais (DUPPAS, 1999).

Nogueira (1994), destacado as diretrizes do Consenso de Washington que sintetizam o programa neoliberal, observa:

O Consenso de Washington não tratou tampouco de questões sociais como educação, saúde, distribuição da renda, eliminação da pobreza. Não porque as veja como questões a serem objeto de ação numa segunda etapa. As reformas sociais, tal qual as políticas seriam vistas como decorrência natural da liberalização econômica. Isto é, deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho. Um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas. (p. 11)

Nesse cenário, uma palavra chave da ideologia neoliberal é flexibilização da regulação estatal. A flexibilização é vista e apresentada como mecanismo indispensável para as empresas brasileiras competirem no plano internacional por novos mercados. Em diversos países, a iniciativa privada vale-se de diversos mecanismos de flexibilização do arcabouço jurídico de regulação do contrato de trabalho com impacto na efetividade das políticas públicas de inserção profissionais.

A reestruturação produtiva se sustentou ideologicamente no discurso de que a desregulamentação do mercado de trabalho para redução dos custos e a remodelagem do papel do Estado a partir da redução de gastos com políticas públicas mediante ajuste fiscal de modo que se possa assegurar infraestrutura para o desenvolvimento econômico sob a promessa da prosperidade social.

Essas políticas foram decididas e implantadas pelos governos ao redor do mundo, e por instituições econômicas internacionais. É necessário ter uma perspectiva da economia política para entender o triunfo dos mercados sobre os governos: Os próprios governos clamaram por uma vitória, numa tendência suicida histórica. Fizeram isso para preservar/aprimorar os interesses de seus estados, dentro do contexto do surgimento de uma nova economia, e no ambiente ideológico que resultou do colapso do estatismo, da crise do previdencialismo e das contradições do estado desenvolvimentista. (CASTELLS, 2002, p. 188)

Como ressalta Castells, o conjunto de modificações voltadas à reestruturação produtiva quebra o sistema de proteção social engendrado no seio do Estado de Bem Estar Social.

Assim as reformas objetivavam: aprofundar a lógica capitalista de busca de lucro nas relações capital/trabalho; aumentar a produtividade do trabalho e do capital, globalizar a produção, circulação e mercados, aproveitando a oportunidade das condições mais vantajosas para a realização de lucros em todos os lugares; e direcionar o apoio estatal para ganhos de produtividade e competitividade das economias nacionais, frequentemente em detrimento da proteção social e das normas de interesse público (CASTELLS, 1999, p. 55).

Este processo se promoveu com o discurso de crise fiscal da Seguridade, lardeando uma falência do sistema, configurando um dos maiores embates ideológicos. Criou-se um verdadeiro mito da saúde, da previdência e assistência social. Fala-se em mito com base em diversos estudos e levantamentos que apontam contradição do discurso com a realidade orçamentária. Dentre estas pesquisas, destacam-se as análises da ANFIP que conclui:

Como tem sido afirmado incessantemente pela ANFIP, a Seguridade Social é amplamente superavitária. A Constituição Federal de 1988 previu vários tipos de recursos e contribuições para o financiamento da Seguridade, de tal forma que, se forem comparados os valores dos recursos captados com as despesas das três áreas – previdência social, saúde e assistência social - é possível perceber que a Seguridade apresenta um excedente orçamentário. (2007, p. 27).

As inseguranças do mundo do trabalho (desemprego crescente, heterogeneidade e precarização do mercado de trabalho, desigualdade e exclusão social) são obstáculos ao crescimento sustentável. Emerge assim um entrave fundamental à construção de um modelo de desenvolvimento capaz de responder às necessidades do mercado nacional e internacional e às desigualdades econômicas e sociais, demandando um sistema de proteção que promova verdadeiramente inclusão e emancipação social.

2.3 As políticas sociais sob hegemonia neoliberal

O pacto constitucional de 1988 significou avanço inegável consubstanciado na proeminência de capítulo normativo dedicado à ordem social com bases estruturantes de um Estado de Bem Estar Social. Entretanto a partir de 1990, sucederam-se reformas do Estado e de redirecionamento das conquistas de 1988 claramente comandadas pelo ideário neoliberal.

Os anos 90 foram marcados pelo discurso midiático, político e intelectual de plena defesa da reforma do Estado que fora apontado como a causa das crises econômicas e sociais. Ao mesmo tempo em que ideologicamente a Lei Maior é tachada como causa do atraso no desenvolvimento do país.

Processaram-se paralelamente sucessivas emendas constitucionais. A reforma avançou sob a regência das classes dominantes, conduzindo a uma modernização conservadora revelando-se visceralmente antidemocrática, pragmática e imediatista (BEHRING, 2008).

Tais reformas tiveram impacto retrocessivo sobre políticas públicas, pois desprezaram o programa constitucional desenhado para a Seguridade Social marcado pelos princípios imanentes ao Estado de Bem Estar Social. Como acentua Soares: “o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem Estar Social” (apud BEHRING p. 250).

As reformas atentaram contra os multicitados princípios fundamentais (arts. 1º a 4º) que ao lado dos direitos e garantias individuais (art. 5º) constituem um núcleo intangível imune à emenda constitucional. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já assentou que:

É muito difícil indicar, a priori, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e o julgamento da arguição de descumprimento. Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional. (...) não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da Constituição (...) É fácil ver que a amplitude conferida às cláusulas pétreas e a ideia de unidade da Constituição (...) acabam por colocar parte significativa da Constituição sob a proteção dessas garantias. Tal tendência não exclui a possibilidade de um 'engessamento' da ordem constitucional, obstando à introdução de qualquer mudança de maior significado [...]. Essa via, em lugar de permitir fortalecimento dos princípios constitucionais contemplados nas 'garantias de eternidade', como pretendido pelo constituinte, acarreta, efetivamente, seu enfraquecimento. Assim, parece recomendável que eventual interpretação restritiva se refira à própria garantia de eternidade sem afetar os princípios por ela protegidos [...] Essas assertivas têm a virtude de demonstrar que o efetivo conteúdo das 'garantias de eternidade' somente será obtido mediante esforço hermenêutico. Apenas essa atividade poderá revelar os princípios constitucionais que, ainda que não contemplados expressamente nas cláusulas pétreas, guardam estreita vinculação com os princípios por elas protegidos e estão, por isso, cobertos pela garantia de imutabilidade que delas dimana. [...].

(Repr. 94, Rel. Min. Castro Nunes, Arquivo Judiciário 85/31, 34-35, 1947).” (ADPF 33-MC, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 29-10-2003, Plenário, DJ de 6-8-2004).

Salma e Valier observam que o conjunto de direitos duramente conquistados em 1988 foi posto sob a lógica do ajuste fiscal e marcado pela defasagem entre direito e realidade (apud BEHRING, 2008) mediante reformas constitucionais e inovações legais não raramente inconstitucionais por conflitarem com os princípios fundamnetais da República. Esta defasagem configurou-se pelo distanciamento entre as promessas constitucionais (delineadas no art. 3º) e a realidade social na medida em que, no plano da políticas promotoras de inclusão social, a Magna Carta perdeu sua força normativa perpetrando-se verdadeira desconstituição do pacto político firmado na Constituição Cidadã.

2.3.1 O processo de privatização das políticas sociais: o desprezo aos princípios da universalidade e da solidariedade

No cenário de reformas neoliberais, instalou-se uma tendência de impor a lógica privada às políticas sociais especialmente as de seguridade social (previdência,saúde e assistência), sincronizando-as com as mudanças da economia globalizada. As políticas sociais ganham realce nos entremeios das políticas de regulação econômica, alcançando franca função de facilitador da reprodução do capital. Instaura-se “uma racionalidade privatizante em detrimento de investimentos nas políticas públicas” (BEHRING, 2008).

Os diretrizes da reforma são marcadas pela restrição das políticas de seguridade social, cabendo observar que “esses mecanismos operativos da nova política social geram segmentação e seletividade crescentes entre os genericamente considerados "pobres", "os mais pobres entre os pobres", sedimentando um universo de "excluídos" da proteção social””(IVO, 2006). Como consequência, há uma segmentação dos cidadãos gerando uma nova estratificação social,

- (...), tendo em vista as possibilidades "da inclusão", com a seguinte configuração:
- os cidadãos protegidos ("privilegiados");
 - os protegidos da assistência garantida pela LOAS;
 - os atendidos por programas estruturantes, como a Reforma Agrária, mas dependentes de opções orçamentárias;
 - OS parcial e temporariamente assistidos dos programas focalizados;
 - uma ampla faixa de "excluídos da assistência, da proteção e do trabalho" que, de fato, forma a grande maioria da "população ajudável" -- os no man 's land, conforme designação de Lautier (1999) e os desafilados de Castel (1995): os assalariados precários que perderam os direitos ao seguro; os não-assalariados (autônomos de serviços e comércio instável), incapazes de provar potencial produtivo; os qualificados inativos que não são dignos de integrar os focos assistenciais, pois não são muito pobres ou não são muito velhos; e os eventualmente suspeitos de simulação, os "falsos pobres". (IVO, 2006, p. 62-63).

A segmentação dos cidadãos vem justificada pela necessidade de impedir o colapso falimentar do Sistema de Seguridade, em especial, da Previdência por ter a mesma caráter contributivo. A questão orçamentária passa a justificar a focalização dos investimentos com exclusão de grupos.

Na questão orçamentária, a não publicação do Orçamento da Seguridade abre a possibilidade para afirmações e análises sobre o “déficit da previdência”. Além disso, permite que receitas próprias da Seguridade sejam desviadas para outros fins e, ainda mais, que recursos sejam nela realocados como transferências do Tesouro e não como receitas próprias da Seguridade, reforçando o discurso do “déficit da previdência”. E esse processo é facilitado pelo grande controle do Ministério da Fazenda sobre a arrecadação para o financiamento da Seguridade. (DIEESE, 2007)

Esta segmentação aliada à concentração focalizada das políticas sociais entra em linha de choque com os princípios da universalidade e da solidariedade vigentes na ordem constitucional. O princípio da universalidade, como destaca Martinez (2005), no arcabouço constitucional tem cunho estruturante e implica que:

No momento da contribuição é a sociedade quem contribui. No instante da percepção da prestação, é o ser humano a usufruir. Embora no ato da contribuição seja possível individualizar o contribuinte, não é possível vincular cada uma das contribuições a cada um dos percipientes, pois há um fundo anônimo de recursos e um número determinável de beneficiários.

A reforma neoliberal teve como características adaptação à lógica do capital e o desprezo ao padrão constitucional de bem estar social, especialmente pela afronta aos princípios da universalidade e da solidariedade.

Configurou-se sob a hegemonia neoliberal um quadro de retrocesso social com aumento da pobreza e conseqüente demanda por benefícios e serviços sociais . Na expressão de Soares (2000), implanta-se um Estado de Mal Estar Social.

3 O novo Sistema Especial de Inclusão Previdenciária (SEIP): avanço ou retrocesso?

3.1 Os parâmetros constitucionais do SEIP: conjugação de políticas de previdência e assistência sociais.

Apesar do quadro delineado nos itens anteriores, mais recentemente, alterou-se a norma constitucional através da emenda n. 47/2005 com claro objetivo de reverter a tendência de retrocesso no retrocesso de inclusão social.

Os precedentes dessa tendência remontam a emenda constitucional n. 20/1998 nas alterações constitucionais reativas aos benefícios previdenciário do salário – família e auxílio reclusão que passaram a ter o baixo rendimento como requisito de concessão.

Este traço ganha institucionalidade definitiva com a emenda constitucional n. 47/2005 que inseriu na Constitucional o Sistema Especial de Inclusão Previdência destinado juridicamente à promoção da inclusão social dos seguimentos dos desprotegidos destacadamente os jogados na informalidade do mercado do trabalho.

A emenda referida, como, destaca Vianna:

Resultou de intensos debates e negociações, e significou a concordância (relativa, na verdade) de diferentes grupos políticos com a definição adotada na OIT: seguridade indica um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa – por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho – como, também, à insuficiência de renda, por exemplo” (2003, p.2), Destacamos.

O novo sistema traz como “novidade que envolve o cenário brasileiro consiste na “Política Previdenciária do Trabalhador de Baixa Renda”” (COSTA, 2004, p. 388)

A mencionada emenda constitucional institui o denominado sistema especial de inclusão previdenciária (SEIP) nos § 12º e 13º do art. 201 da CF. A própria denominação constitucional já revela uma mesclagem de política previdenciária com a matriz da política de assistência social, implicando uma quebra da lógica estrita da contributividade do regime previdenciário o que se harmoniza com opção constitucional pela idéia de Seguridade Social que traz em si um amplo conceito de proteção social (VIANNA, 2003).

Como realça Costa, o novo sistema se justifica pela:

A demanda social num país de fraca distribuição de renda como o nosso, registrado e divulgado pelos estudos dos organismos oficiais como Ipea , IBGE , PNUD, PNAD , tem demonstrado a urgência na consolidação de política de inclusão previdenciária de um tipo de trabalhador , o informal urbano , aquele que se encontra fora do âmbito das regras do atual Regime Geral de Previdência Social- RGPS, portanto desprovido de proteção previdenciária e não alcançável pelas políticas assistenciais de combate à pobreza e à miséria. Debruçar-se nas diferenças do Sistema Previdenciário e do Sistema Assistencial, ramos da Seguridade Social , é esboçar um conjunto de direitos de cidadania inerentes ao gozo do bem de todos conforme as normas constitucionais ditadas nos artigos 1º. e 3º.(2007, p. 288).

Na redação vigente, dispõe o art. 201 da CF:

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.

De acordo com os mencionados dispositivos constitucionais, o sistema especial tem como requisito a baixa renda individual ou familiar. Pressuposto que visa claramente alcançar os trabalhadores alocados nos nichos informais de mercado e até mesmo quem está no âmbito das atividades domésticas não diretamente inseridas na dinâmica da produção do capital.

Observe-se que o SEIP integra o Regime Geral de Previdência Social como subregime diferenciado pelo que está submetido aos princípios gerais da Seguridade Social e, especificamente também, aos princípios da Previdência Social. Costa sustenta, nesta linha, que:

De fato não se trata de um “sistema”, mas de um subregime do Regime Geral, ou melhor, de um instituto similar - mas não em amplos aspectos - ao do segurado especial, espécie do gênero trabalhador rural, contribuinte da Seguridade Social e não da previdência social, cujo benefício é de um salário mínimo conforme determinação do art. 195, par. 8º/CF. (2007, p. 388).

As balizas constitucionais do novo sistema previdenciário que se extraem dos dispositivos constitucionais são os seguintes princípios ou parâmetros:

- a) Princípio da promoção da inclusão social;
- b) Princípio da proteção previdenciária mais favorável

Cabe frisar, como já apontado ao longo do estudo, que a proteção do cidadão por meio da Seguridade Social - aí incluída evidentemente a previdência social - é um mecanismo de concretização e preservação da dignidade da pessoa humana, pois esta é imanente à consolidação do Estado Democrático de Direito.

Assim o princípio da dignidade da pessoa humana também se insere entre os princípios regentes do SEIP como macro paradigma. É este conjunto de princípios constitucionais que deve, pois orientar a regulamentação legislativa que se passa analisar nos tópicos subsequentes.

3.2 A regulamentação do SEIP: os primeiros passos legislativos

Buscando efetivar a norma, a primeira medida foi a edição da Lei complementar n.º 128/08 criou a figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI) com objetivo de tirar da informalidade, cerca de onze milhões de trabalhadores brasileiros e possibilitar o acesso destes trabalhadores informais à proteção previdenciária.

Também a lei n.º 12470/2011 alterou os arts. 21 e 24 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo

sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda. Fixou também alíquota diferenciada de 5% (cinco por cento) no caso do microempreendedor individual assim como para segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda. A referida lei regula assim alguns aspectos do Sistema Especial de Inclusão Previdenciária previsto no art. 201, §§ 12 e 13 da CF.

Observe-se que há coincidência dos requisitos e os previstos na Constituição o que evidencia que a lei nº 12470/2011, apesar de não expressamente consignar, é sim regulamentação parcial do SEIP. Contudo, com vistas a regulamentar de forma ampla o SEIP, tramitam o Projeto de Lei do Senado nº 253/2005, verificando-se, verdadeira sobreposição e fracionamento da regulamentação do novo subregime previdenciário. Esta pluralidade de regulamentações, quando da aprovação final do PL nº 253/2005, poderá criar sérias distorções e dificuldades na interpretação e aplicação do SEIP no contexto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

3.3 Uma análise da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 253/2005

3.3.1 As linhas gerais da proposta legislativa

Os Projetos de Lei do Senado nº 253/ 2005, 67/2007 e 132/2010 tramitam em conjunto na Comissão de Assuntos Sociais do Senado. Em 24/08/2011, foi emitido Relatório do Senador Eduardo Braga, com voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 253/2005, na forma do Substitutivo pela rejeição do PLS n. 67/2007 e 132/2010 .

A proposta a ser encaminhada para votação versa:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o sistema especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda e para aqueles que, sem renda própria, dedicam-se exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito da própria residência.

Pelo texto encaminhado pela relatoria do projeto a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passará a vigorar, se aprovado nos seguintes termos:

Art. 21

(...)

§ 4º A contribuição complementar a que se refere o § 3º deste artigo e o § 4º do art. 21-A desta Lei será exigida a qualquer tempo, sob pena de indeferimento do benefício.” (NR)

Art. 21-A. A alíquota de contribuição dos segurados de que tratam os §§ 12 e 13 do art. 201 da Constituição Federal será de sete vírgula sessenta e cinco por cento sobre o menor salário-decontribuição, desde que optem pelo recebimento de benefícios de valor igual a um salário mínimo.

§ 1º Considera-se:

I – trabalhador de baixa renda: aquele que, sem vínculo empregatício, tenha rendimentos mensais, em média, inferiores ao valor de dois salários mínimos;

II – família de baixa renda: conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que, vivendo sob o mesmo teto, tenha renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo.

§ 2º O disposto no caput abrange:

I – o contribuinte individual que for trabalhador de baixa renda, de acordo com o disposto no inciso I do § 1º deste artigo;

II – o contribuinte facultativo que, pertencente a família de baixa renda, de acordo com o inciso II do § 1º deste artigo, não tenha renda própria e se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência.

§ 3º O direito à opção prevista no caput deve ser revisto a cada dois anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.

§ 4º O segurado que tenha contribuído na forma deste artigo e pretenda contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição a que se refere o art. 94 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, deverá complementar a contribuição mensal mediante o recolhimento da diferença entre a alíquota efetivamente recolhida e a alíquota que deveria ter recolhido como contribuinte individual ou facultativo sem as regras deste artigo, acrescido dos juros moratórios de que trata o disposto no art. 34 da Lei nº 8.212, de 1991.

§ 5º É obrigatória a aplicação do disposto no § 4º caso se comprove que o segurado não fazia jus ao sistema especial de inclusão previdenciária previsto neste artigo.

O relatório final do projeto já mencionado observa que :

O PLS nº 253, de 2005, tem como cerne a regulamentação dos §§ 12 e 13 do art. 201 da Constituição Federal – CF, incluídos pelas Emendas Constitucionais nº 41, de 2003, e nº 47, de 2005, que institui o sistema especial de inclusão previdenciária. Esse sistema favorecido é destinado aos trabalhadores de baixa renda e àqueles que, sem renda própria e pertencentes a famílias de baixa renda, se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico, no âmbito de sua residência. (RELATOR: Senador EDUARDO BRAGA:2011)

E mais, reconhece:

Como bem mencionado no primeiro relatório apresentado pelo Senador EXPEDITO JÚNIOR, a expansão da cobertura previdenciária representa o principal desafio de curto prazo, tanto para o desenvolvimento do sistema previdenciário brasileiro, quanto para a continuidade da política de sustentação de renda dos idosos. Do contrário, um contingente enorme de brasileiros irá pressionar por aumento de gastos públicos em programas assistenciais e ainda reduzirá a renda média de suas famílias. Mais ainda, em contexto de aumento de longevidade, a falta de cobertura previdenciária representa uma verdadeira bomba com efeito retardado.

É verdade que hoje já é possível ao contribuinte individual e ao segurado facultativo recolherem suas contribuições com alíquota reduzida para onze por cento, desde que optem pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição. Trata-se da inclusão dos §§ 2º e 3º ao art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (Lei de Custeio da Seguridade Social), pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (novo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), recentemente reduzido para 5% em face do disposto na Medida Provisória nº 529, de 2011. (RELATOR: Senador EDUARDO BRAGA:2011).

Outro aspecto destacado pelo último relatório referente ao projeto de lei 253/2005 é orientação por diretrizes das políticas fiscal e econômica, conforme expressamente se reconhece:

No que se refere ao custeio da seguridade social, o PLS nº 253, de 2005, parte do pressuposto que modelo atual vem onerando injustamente determinados segmentos

de serviços, comércio e produção que utilizam mão-de-obra de forma intensiva e, em consequência, estimulando a informalidade, com sérios prejuízos tanto para o Estado, quanto para o próprio trabalhador que, cada vez mais, encontra um mercado de trabalho mais seletivo e restrito.

(...)

Por tal razão, o PLS nº 253, de 2005, busca estabelecer, para as contribuições sociais de que trata o inciso I do art. 195 da Constituição Federal, alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, na forma do regulamento, que poderá:

- a) substituir a base de cálculo sobre a folha de salários, com a criação de contribuição sobre a receita ou faturamento;
- b) fixar alíquotas diferenciadas que incidam sobre mais de uma base de cálculo e que não impliquem perdas da arrecadação previdenciária. (Relator Eduardo Braga PL 253/2005, de 24 de agosto de 2011)

Como visto dispõe o projeto que serão aplicáveis aos segurados que se enquadrem e optem pelo sistema especial as seguintes regras:

- a) Somente alcança os que sendo de baixa renda não tenham vínculo empregatício.
- b) O pagamento dos benefícios enquanto em vida o beneficiário, cessando com a sua em caso de morte do mesmo;
- c) Benefício com valor mensal de um salário mínimo;
- d) Suspensão dos benefícios quando se constatar irregularidade na opção;
- e) Períodos de carência diferenciados para o auxílio-doença e aposentadoria por invalidez: seis contribuições mensais e para a aposentadoria por idade: noventa contribuições mensais.

Fixadas as linhas gerais da proposição legislativa, passa-se a seguir ao exame da constitucionalidade do projeto de lei examinado.

3.3.2 A inconstitucionalidade da exclusão dos trabalhadores com vínculo empregatício e seus dependentes dos beneficiários do SEIP.

3.3.2.1 O confronto com os princípios da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho e da igualdade

Dispõe o projeto que o SEIP alcançará os que, sendo de baixa renda, não tenham vínculo empregatício. Deste modo o PL nº 253/2005 cria uma restrição à proteção previdenciária inclusiva com base na exigência da inexistência de relação de emprego.

A exclusão choca-se com os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho, pois como Santos evidencia:

O primado do trabalho, princípio fundamentador da Ordem Social, prestigia o valor trabalho, que também é fundamento do Estado Democrático (art. 1º, IV, da CF). Impossível a existência de dignidade da pessoa humana onde o trabalho não for valorizado. O trabalho, entendido como toda e qualquer atividade lícita, é o tema central da questão social e, por isso, deve ter justa valorização e recompensa. É o referencial pelo qual as normas da Ordem Social devem ser interpretadas, com o fim de dar dignidade à pessoa humana. (2003, p. 208).

A exclusão do acesso ao SEIP pelo critério de inexistência de vínculo empregatício e a restrição da concessão da pensão por morte aos dependentes dos beneficiários do SEIP consistem em tratamento desigual, ferindo o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal mas isonomia é também postulado geral do sistema previdenciário consubstanciado no § 1º do art. 201 que dispõe:

§ 1º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

O projeto se assim aprovado implicará situação em que trabalhadores com mesmo nível de renda e de carência social, portanto em igualdade de condições fáticas de vida estarão sujeitos a regimes previdenciários distintos sem qualquer elemento justificável sob o ponto de vista constitucional, conflitando gravemente com o arcabouço constitucional aqui invocado (CF, art. 1º, III e IV; 3º, I e III; 5º, *caput*; 201, §1º).

3.3.2.2 A extrapolação dos parâmetros constitucionais: violação aos princípios da promoção da inclusão social e da proteção previdenciária mais favorável

Além do já exposto, o PL analisado não se harmoniza com os princípios da promoção da inclusão social e da proteção previdenciária mais favorável e com o parâmetro objetivo fixados pela Magna Carta. Vejamos mais uma vez:

Art. 201

(...) *omissis*

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

A norma constitucional não condiciona a outro critério objetivamente senão ser trabalhador de baixa renda individual ou família. O critério estabelecido no plano constitucional se baseia nos princípios da promoção da inclusão social e da proteção previdenciária mais favorável (CF art. 201,§12) com os quais não coaduna a exclusão apontada, caracterizando assim a inconstitucionalidade do projeto ao excluir os trabalhadores que mantenham vínculo de emprego e com baixa renda.

Cumpra-se observar que:

As políticas sociais, nessa parte, devem estar voltadas para a realização dos objetivos da Ordem Social: proporcionar bem-estar e justiça sociais. Devem promover a redução das desigualdades sociais e regionais, o que só pode ocorrer se a proteção social for racionalmente selecionada e distribuída entre os que dela necessitem. (SANTOS, 2003, p. 180).

Destaque-se que os princípios da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços não sustentam a exclusão indicada na medida em que é grave extrapolação das balizas constitucionais e não podem confrontar o objetivo programático de promoção do bem estar social.

4 Considerações finais:

O estudo procurou metodologicamente nortear-se pelo enfoque jurídico sem perder de vista o processo histórico e os fatores econômicos e sociais da realidade brasileira nos anos de vigência da Carta Constitucional de 1988.

Especialmente não se perdeu de vista que as políticas sociais sob a hegemonia neoliberal ganharam forte traço de racionalidade econômica, considerando que inúmeras medidas de inclusão social passaram a ter a função de facilitar o processo de produção do capital.

As reformas neoliberais, como visto, implicaram forte retrocesso no campo das políticas públicas estabelecendo em grande medida o Sistema de Seguridade Social, instaurando um verdadeiro Estado de Mal Social (SOARES, apud BEHRING, 2008).

Instalou-se uma tendência de impor a lógica privada às políticas sociais especialmente as de seguridade social, sincronizando-as a lógica da reestruturação produtiva. Estabeleceu-se um distanciamento entre as promessas constitucionais esculpidas no art. 3º (objetivos fundamentais) e a realidade social. O aviltamento das políticas promotoras de inclusão social perpetrando verdadeira desconstituição do pacto político firmado em 1988.

O processo reformista foi justificado pela necessidade de impedir o colapso falimentar do Sistema de Seguridade, em especial, da Previdência por ter a mesma caráter contributivo. De certa maneira, o SEIP enquanto novo mecanismo de inclusão via Previdência Social deve ser avaliado tendo em conta a dualidade de ser mesmo tempo medida de assistência social mesclado com política previdenciária de contributividade.

O SEIP, nos termos do § 12º e 13º do art. 201 da CF, integra o Regime Geral de Previdência Social e tem como princípios regentes a promoção da inclusão social e a proteção previdenciária mais favorável.

Como sustentado, o PL nº 253/2005 apresenta inconstitucionalidade pela exclusão de trabalhadores com vínculo de emprego com mesmo nível de renda e de carência social, conflitando com o princípios da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho e a garantia da isonomia de tratamento previdenciário, retendo violados gravemente os arts. 1º, III e IV, 3º, I e III bem como com os arts. 5º, caput; 201, §1º). A Constituição não permite segmentação dos trabalhadores e a focalização da cobertura e do atendimento de modo indiscriminado sob pena afrontar o princípio da universalidade.

Outra disposição do PL nº 253/2005 que exclui os dependentes do beneficiário do SEIP também não se coaduna com perfil constitucional do SEIP especialmente porque a exclusão da concessão de benefícios após a morte do segurado menoscaba o valor da família, confrontando o art. 226 da Constituição que declara que a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado também pela tutela previdenciária em face das contingências decorrentes do evento morte.

Dada a realidade sócio-econômica destacada ao longo do estudo, necessário posicionar-se criticamente e com cautela para que a regulamentação do Sistema Especial de Inclusão Previdenciária não chancele práticas precarizantes do mercado.

Cumpramos ressaltar finalmente que, observando-se os parâmetros constitucionais expendidos, o SEIP poderá ter o mérito de, ao menos paliativamente, constituir um avanço na medida que resgatar inclusivamente trabalhadores que hoje estão à míngua de qualquer proteção, podendo assim constituir-se em pequeno regaste do constitucionalismo social, reavivando os traços do Estado de Bem Estar Social desenhados pela nossa Magna Carta.

5. REFERÊNCIAS

- ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2006**. Brasília: ANFIP, 2007. Disponível em: <http://fundacaoanfip.org.br/site/2008/06/analise-da-seguridade-social-2007>. Acesso em: 14 ago 2012.
- BRASIL. Congresso. Senado. **Pprojeto de Lei nº 253/5002**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=74550. Acesso em: 02 mar 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 33-MC, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 29-10-2003, Plenário, DJ de 6-8-2004.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perdas de direitos**. 2ed. – São Paulo: Cortez, 2008. p. 248-280.]
- CASTELLS, Manuel. **A Era da informação: Economia, Sociedade e Cultura**. 3 vols. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- COSTA, Eliane Romeiro. **Desenvolvimento Social: política pública para a inclusão previdenciária do trabalhador de baixa renda**. Estudos, Vol. 34, No 3 (2007). Disponível em: <<http://revistas.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/view/332/0>>. Acesso em 15 jul 2011.
- DIEESE. **Previdência Social brasileira: concepção constitucional e tentativas de desconstrução** (Nota técnica). DIEESE, 2007. Disponível em: <www.dieese.org.br/notatecnica/notatec51Previdencia.pdf>. Acesso em 20 set 2011.
- IPEA. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. IPEA, 14, fev., 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>. Acesso em: 14 maio 2011.
- IVO, Anete B. L. **A Reconversão da Questão Social e a Retórica da Pobreza nos anos 1990**. In: Cimdamore, Alberto; Dean, Hartley; Siqueira, Jorge (Org.) A Pobreza do Estado. Reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. Buenos Aires: CLACSO/CROP, 2006, p. 61-86
- MATTOSO, J. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.
- SANTOS, Marisa Ferreira dos. **O princípio da seletividade das prestações de seguridade social**. São Paulo: Ltr, 2003.
- SANTOS, Roseniura. **O perfil constitucional da competência da auditoria fiscal do trabalho**. In: XX ENCONTRO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO, 2002, MACEIÓ. REVISTA DO ENAFIT. BRASÍLIA: SINAIT, 2002. p. 83-113.

_____. **A flexibilização das normas trabalhistas e a atuação dos auditores fiscais do trabalho.** In: XVIII Encontro Nacional dos Auditores-fiscais do Trabalho, 2000, São Luis. Revista do ENAFIT. Brasília: SINAIT, 2000. p. 143-162.

SARLET, Wolfgang Ingo. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição da República de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007,

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Reforma da Previdência: missão ou oportunidade perdida?** In: MORHY, Lauro (Org.) Reforma da Previdência em Questão. Brasília : Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro, Editora Universidade de Brasília, 2003.