

AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS ENQUANTO ESTRATÉGIAS DO MODELO POLÍTICO-ECONÔMICO NEOLIBERAL DE CONTROLE DOS DIREITOS SOCIAIS

Gilmara Flávia Ramos², Tatielen Mayra Silva Passos³,
Fraikson Cleiton Fuscaldi Gomes⁴

Resumo: *Este artigo apresenta uma análise crítica da proposta de reforma previdenciária a partir da ofensa ao princípio da proibição de retrocesso em matéria de direito social, por isso vai se focar essencialmente sobre a tão discutida reforma previdenciária proposta pelo governo do Presidente Michel Temer. É certo que se essa nova proposta de reforma da previdência for aprovada gerará um grande impacto, já que pretende aumentar a idade mínima para a aposentadoria e diminuir a renda mensal do benefício dos benefícios, em especial o da pensão por morte. Apenas para mostrar a possível diminuição desses direitos, no que se refere à pensão por morte, já alterada em sua disciplina jurídica no ano de 2015, a proposta de reforma dispõe que sejam pagos apenas 50% (cinquenta por cento) do salário de benefício, atualmente fixado em sem 100% (sem por cento). Assim, impõe-se o questionamento de como as famílias, desestruturadas pela morte segurado, do gestor econômico delas, vão se adaptar a essa nova disciplina.*

Palavras-chave: *reforma da previdência social, aposentadoria, pensão por morte, retrocesso social.*

Introdução

As modificações na previdência social geram um impacto muito significativo na vida da população brasileira. Logo, as mudanças nas regras das prestações previdenciárias e de seus requisitos devem ser minuciosamente analisados. A previdência, a assistência e a saúde são garantias constitucionais, assim, perscrutar o que impulsionou as mudanças em suas regras, além do im-

²Graduanda em Direito – FACISA/UNIVIÇOSA. e-mail: ramosgilmara007@gmail.com

³Graduando em Direito – FACISA/UNIVIÇOSA. e-mail: tatielenmayra@hotmail.com

⁴Mestre em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental pela UFOP, Professor da UNIVIÇOSA. e-mail: fraikson@yahoo.com.br

pacto dessas modificações é deveras pertinente. Por isso, que se impõe como relevante e oportuno qualquer estudo que as pretende discutir.

O que se pretende discutir com o presente artigo a correlação das alterações legislativas ocorridas na previdência social, nos últimos 20 anos - incluindo a atual proposta de modificação - com as estratégias do modelo político e econômico neoliberal. É certo que depois da Constituição brasileira de 1988, o modelo previdenciário trazido por ela passou por diversas alterações, recorrentemente, justificadas pela necessidade de adequação do modelo à realidade socioeconômica experienciada pela sociedade. Reformas que sempre geram discussões acaloradas nas searas jurídica, social e econômica. Isso porque, em geral, as propostas de alteração dos direitos previdenciários, normalmente, remetem-se aos fundamentos do modelo de desenvolvimento socioeconômico predominantemente neoliberal e a sua relação com o papel do Estado Democrático de Direitos na regulação da economia e do trabalho. Não, evidentemente, num sentido meramente fundamentológico, mas segundo as interferências que este modelo neoliberal tem sobre os direitos sociais consolidados.

Nesse ínterim, o artigo aborda as principais reformas previdenciárias feitas nos últimos 20 anos e as propostas de modificação apresentadas ao Congresso, trazendo uma análise, ainda que intuitiva, da influência da política econômica neoliberal na confecção das regras que se sobrepõem. Especificamente, o presente trabalho pretende, ainda, analisar, como a diminuição desses direitos podem representar ofensa ao princípio do retrocesso social, proposto por Canotilho (2003), como um dos princípios informadores do Estado Democrático de Direito.

Material e Métodos

O estudo do tema proposto abarcará o levantamento de dados bibliográficos relativos à teoria do Direito e do Estado, ao Direito Constitucional, Previdenciário, razão que determina a classificação da pesquisa como de natureza interdisciplinar. Por isso, o esforço de pesquisa caminhará a partir dos instrumentos próprios da vertente metodológica jurídico-teórica, caracterizada pela análise da legislação e das doutrinas sobre o tema problema, conceitos e suposições já realizados por doutrinadores e juristas. esse viés, o tema será analisado de maneira descritiva, projetiva, propositiva, pois ao identificar a

origem do problema será projetado a melhor maneira de resolver a questão. Toda a legislação previdenciária por constituição de 1988 será descrita segundo os seus pontos positivos e negativos, para a identificação dos prejuízos a direitos sociais previdenciários experimentados pela população brasileira nesses últimos 20 anos.

Resultados e Discussão

A previdência social é, ao lado da Saúde e da Assistência Social, ramo da Seguridade social, por isso ante de desenvolver seus conceitos fundamentais, primordiais é necessário que se faça apontamentos sobre aquilo que se compreende como seguridade social. A seguridade social é tratada no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1924. Porém, seu objeto passou por inúmeras mudanças até que se alcançou o patamar de assunção de responsabilidade por parte do Estado no modelo que atualmente se vivencia. Fabio Zambitte Ibrahim assim a conceitua: “A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna” (IBRAHIM, 2012 p.5). A disciplina constitucional da previdência determina que ela será organizada sob a forma de regime geral, de responsabilidade da União, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial

A Constituição brasileira de 1988 ao estabelecer a responsabilidade do Estado em garantir o acesso da população à seguridade social de forma eficaz e eficiente, também estabelece como princípios norteadores desta seguridade a solidariedade e a universalidade de onde deriva a obrigatoriedade de contribuição e o amplo acesso aos direitos dela decorrentes. Entretanto, apesar da previsão de necessidade de contribuição, o amparo por parte do estado deve ser geral e integral.

Sem retornar aos períodos anteriores, dado o foco de pesquisa, no dia 30 de dezembro de 2014, foi publicada a Medida Provisória nº. 664 que alterou as regras para concessão da pensão por morte tanto no Regime Geral de Previdência Social quanto no Regime Próprio de Previdência dos Servidores

Públicos. Essas alterações aumentam os requisitos necessários à concessão dessa pensão o que acabou por restringir o acesso ao referido benefício e não satisfeito o modelo político econômico neoliberal, pretende mais mudanças.

Dentre as alterações, ocorridas no ano passado, destaca-se que o cônjuge ou companheiro só poderão pleitear o benefício se na data do falecimento já contar de mais de dois anos de casamento ou união estável conjuntamente à contribuição à previdência por parte do falecido em, pelo menos, um ano e meio anteriormente a sua morte. Outra mudança significativa diz respeito ao tempo de duração para o qual a pensão será concedida que deixa de ser, como regra, de forma vitalícia para obedecer a uma tabela que leva em conta a idade do dependente, podendo variar de apenas 3 anos de percepção até a vitaliciedade.

Portanto, a MP 664/14 vem de encontro a diversos princípios constitucionais onde cabe destacar a dignidade da pessoa humana e a vedação ao retrocesso social. Nos dizeres de Canotilho: “O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social [...] com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos [...] uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo”. (CANOTILHO, 2003 p. 338/339).

Nesse sentido, a vedação ao retrocesso deveria funcionar como um limitador do poder estatal na formulação de normas que tenham por objeto reduzir, abolir ou cancelar direitos sociais já conquistados pelo indivíduo, devendo qualquer norma que a este fim se valesse ser extirpado do regramento com o fundamento de notória inconstitucionalidade. Entretanto parece ser desconhecido este princípio informador daquilo que nossos políticos e governantes muito gostam de falar: Estado Democrático de Direito.

É certo que a idade média da população vem aumentando o que pode levar a impactos sobre a aposentadoria dos trabalhadores brasileiros. A aposentadoria é a prestação por excelência da Previdência Social, juntamente com a pensão por morte. Ambas substituem, em caráter permanente (ou pelo menos duradouro), os rendimentos do segurado, e asseguram a sua subsistência, assim como daqueles que dele dependem. (CASTRO, LAZZARI, 2013).

Para o governo a aposentadoria é a ação de se afastar do trabalho o indi-

víduo após completar certo tempo de serviço (estipulado pela lei), ter atingido certa idade, ou por motivo de saúde. Esse indivíduo é posto em inatividade e passa a receber uma pensão. Noutra viés existe a pensão por morte que é o benefício pago aos dependentes do segurado, homem ou mulher, que falecer, aposentado ou não, conforme previsão expressa do art. 201, V, CF/88, regulada pelo art. 74 da Lei do RGPS. Trata-se de prestação de pagamento continuado, substituidora da remuneração do segurado falecido. (CASTRO, LAZZARI; 2013).

A Constituição brasileira de 1988 tem todo um capítulo que trata da Seguridade Social, estendendo-se do artigo 194 ao artigo 204. Conhecida como a Constituição da solidariedade e do Bem Estar Social, manteve o custeio tripartite entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal; e entre Trabalhadores e Empregadores. Em 1990, o SINPAS foi extinto com o Programa de reforma administrativa do governo Collor que unificou o Ministério do trabalho e a Previdência Social (MTPS). Ao MTPS ficaram vinculados a DATAPREV e o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social – criado pelo Decreto nº 99.350, de 27.06.1990). Mediante a fusão do IAPAS e do INPS, com a criação do INSS, este passa a ter a finalidade de cobrar as contribuições e pagar os benefícios. A edição da Lei 8.212 de 1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social, instituiu o plano de custeio. Enquanto que a Lei nº 8.213 de 1991 dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social. Somente com a publicação das duas leis supracitadas é que restou regulamentada a matéria constitucional que trata da previdência. A partir das referidas Leis, não mais se encontravam distintos os dois regimes, urbano e rural, passando a se falar apenas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Atualmente no país, segundo o site da previdência social, para uma pessoa se aposentar por tempo de serviço é necessário fazer o *cálculo leva em conta a soma da idade e tempo de contribuição da pessoa*. A nova regra de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição foi estabelecida pela Lei 13.183. Agora, o cálculo levará em consideração o número de pontos alcançados somando a idade e o tempo de contribuição do segurado – a chamada Regra 85/95 Progressiva. (GOMES, 2016, *on-line*). Além da soma dos pontos é necessário também cumprir a carência, que corresponde ao quantitativo mínimo de 180 meses de contribuição para as aposentadorias. Alcançados os pontos necessários, será possível receber o benefício integral, sem aplicar o

fator previdenciário. A progressividade ajusta os pontos necessários para obter a aposentadoria de acordo com a expectativa de sobrevida dos brasileiros. Até 30 de dezembro 2018, para se aposentar por tempo de contribuição, sem incidência do fator, o segurado terá de somar 85 pontos, se mulher, e 95 pontos, se homem. A partir de 31 de dezembro de 2018, para afastar o uso do fator previdenciário, a soma da idade e do tempo de contribuição terá de ser 86, se mulher, e 96, se homem. A lei limita esse escalonamento até 2026, quando a soma para as mulheres deverá ser de 90 pontos e para os homens.

A regra 85 e 95 é o número de PONTOS que os trabalhadores deverão atingir para se aposentarem integralmente. O número de pontos é igual à idade da pessoa mais o tempo de contribuição com o INSS. Tem direito quem contribuiu por no mínimo 180 meses. (ex: uma mulher de 53 anos que tiver trabalhado por 32 anos já pode receber aposentadoria integral. O mesmo vale para um homem de 59 que tiver trabalhado por 36 anos). Esses números serão gradualmente aumentados até 2026, quando chegarão a 90 pontos para as mulheres e 100 para os homens.

Pelas regras de hoje, NÃO existe idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição no INSS. O que é exigido para esse tipo de aposentadoria é o tempo mínimo de contribuição, de 30 anos para mulheres e de 35 para homens. A regra 85/95 não muda em nada o requisito de acesso ao benefício. A nova regra traz uma nova forma de cálculo do valor do benefício, permitindo que não se aplique o Fator Previdenciário para quem atingir os pontos. Caso a pessoa deseje se aposentar antes de completar a soma de pontos necessários, ela poderá se aposentar, mas vai haver aplicação do fator previdenciário e, portanto, potencial redução no valor do benefício.

No tocante a pensão por morte, as alterações levaram a um benefício que pode variar conforme a quantidade de contribuições do falecido, seu tempo de convívio com o dependente cônjuge ou companheiro e a idades destes. Para o(a) cônjuge, o(a) companheiro(a), o(a) cônjuge divorciado(a) ou separado(a) judicialmente ou de fato que recebia pensão alimentícia: (i) **Duração de 4 meses a contar da data do óbito**, Se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha realizado 18 contribuições mensais à Previdência ou se o casamento ou união estável se iniciou em menos de 2 anos antes do falecimento do segurado; (ii) **Duração variável**, se o óbito ocorrer depois de vertidas 18 contribuições

mensais pelo segurado e pelo menos 2 anos após o início do casamento ou da união estável ou se o óbito decorrer de acidente de qualquer natureza, independentemente da quantidade de contribuições e tempo de casamento/união estável. **Para o cônjuge inválido ou com deficiência**, o benefício será devido enquanto durar a deficiência ou invalidez, não tendo ocorrido alterações na disciplina da pensão por morte para **filhos e equiparados, que farão jus ao benefício** é devido até os 21 (vinte e um) anos de idade, salvo em caso de invalidez ou deficiência.

Nesse caminhar as mais recentes propostas de reforma previdenciária em discussão indicam grandes impactos para os direitos sociais consolidados. Pelo que, se noticia, entre várias outras questões, os impactos da reforma previdenciária proposta pelo governo Temer vão recair sobre quem ainda não tem até 50 anos, que deverão obedecer às novas regras integralmente. Quem já tiver 50 anos ou mais terá regras mais suaves, porém com tempo adicional para requerer aposentadoria. Para entrar em vigor dependerá da aprovação da reforma no Congresso. (PINTO, 2016, on-line)

O governo quer que a regra de transição dure 15 anos para que os efeitos da reforma sejam mais rápidos. Logo, quem for enquadrado na regra de transição (com 50 anos ou mais) poderá se aposentar dentro das regras atuais, mas pagará pedágio de até 50% para requerer o benefício (se faltar um ano, por exemplo, será preciso trabalhar 18 meses). A Nova fórmula de transição em estudo prevê bonificação para cada ano a mais de contribuição além do tempo mínimo de 35 anos para homens e 30 para mulheres, previsto na legislação em vigor. Os detalhes estão sendo definidos. (PINTO, 2016, on-line)

No setor privado, trabalhadores se aposentam ao completar o tempo de contribuição (35 anos, homens e 30 mulheres). O governo quer estabelecer idade mínima de 65 anos, chegando a 70 para novas gerações. No funcionalismo, já há idade mínima (60 anos, homens e 55, mulheres), mas subirá para igualar regimes. (PINTO, 2016, on-line). O governo pretende mexer na fórmula de cálculo e pressionar o trabalhador a contribuir por mais tempo. Hoje, dificilmente, o segurado recebe benefício integral. A ideia é aplicar um percentual de 50% sobre a média das contribuições, acrescida de 1 ponto percentual a cada ano adicional de contribuição. O Tempo mínimo de contribuição deve subir dos atuais 15 anos para 25 anos.

Hoje, as mulheres podem se aposentar antes dos homens (com cinco anos a menos). O governo pretende reduzir essa diferença de forma gradual, unificando em 65 anos a idade mínima para todos.

Diante da insegurança jurídica, o governo decidiu não desvincular o reajuste do salário mínimo do piso previdenciário (aposentadorias), o que exerce forte impacto nas contas do INSS. Essa mudança atingirá somente as pensões por morte e os benefícios assistenciais (Loas). (Globo.com/economia)

A respeito da adoção de uma idade mínima, o especialista José Luiz da Silva Pinto (2016, on-line) reconhece que “é uma tendência mundial por conta do desemprego crescente, do envelhecimento da população e, conseqüentemente, da queda na arrecadação previdenciária”. Por outro lado, caso a proposta de implantar a idade mínima, que poderia ser entre 65 e 70 anos, se confirme, ele considera ser uma medida irreal, por desconsiderar as peculiaridades do Brasil. Como exemplo, José Luiz cita que a expectativa de vida no estado do Maranhão é de apenas 71 anos. Além disso, “a idade mínima está nivelando todos os trabalhadores como sendo pessoas que trabalham em escritórios com ar condicionado e não considera a realidade brasileira. Portanto, entendo que colocar a idade mínima para todos, sem diferença, é desrespeitar o trabalhador brasileiro”. (PINTO, 2016, on-line). Pensando em alternativas mais justas para o trabalhador, o advogado considera que o ideal seria “estipular o tempo de contribuição de acordo com o tipo de trabalho que o segurado teve na maior parte do tempo na sua vida laboral” (PINTO, 2016, on-line). Assim, o sistema levaria em conta a natureza da atividade exercida pelo trabalhador no momento de receber o benefício. “Por exemplo, quem trabalha na construção civil possui características diferentes de quem trabalha dentro de escritórios, isso deve ser levado em conta na hora de se aposentar, sob pena de muitos trabalhadores terem que trabalhar até a hora da morte” (PINTO, 2016, on-line), afirma. Junto a isso, José Luiz da Silva Pinto (2016, on-line) considera que o governo poderia adotar outras propostas que, na sua visão, seriam mais efetivas para equilibrar as contas e o interesse dos trabalhador tal como uma reforma fiscal, tornando mais barato a formalização do trabalho e como conseqüência o aumento da arrecadação”.

É sobre todo esse contexto de diminuição dos direitos sociais que a discussão sobre a reforma toma relevância jurídica, principalmente quando

essas reformas indicam um descompasso com o princípio de vedação de retrocesso social. Trata-se de princípio defendido por Canotilho (2003, p. 338/339), para quem os direitos sociais apresentam uma dimensão subjetiva, decorrente da sua consagração como verdadeiros direitos fundamentais e da radicação subjetiva das prestações, instituições e garantias necessárias à concretização dos direitos reconhecidos na Constituição, isto é, dos chamados direitos derivados a prestações, justificando a sindicabilidade judicial da manutenção de seu nível de realização, restando qualquer tentativa de retrocesso social. Assumem, pois, a condição de verdadeiros direitos de defesa contra as medidas de natureza retrocessiva, cujo objetivo seria a sua destruição ou redução. (FILETI, 2009, on-line).

Considerações Finais

Sob este projeto neoliberal, no qual certamente estão os pilares das reformas previdenciárias dos últimos 20 anos, marcadas essencialmente pela diminuição ou protelação dos direitos previdenciários, que parece também se fundar a atual proposta de reforma. Malgrado, todos os prejuízos previdenciários particularmente registrados com as anteriores reformas, com destaque para a ocorrida em 1998, no ano 2015, estas sobre a pensão por morte e aposentadoria, a atual proposta de mudanças certamente trará efeitos consideráveis na satisfação das necessidades básicas e essências não apenas aos segurados, mas também às suas famílias.

Por isso, o presente artigo aponta os principais aspectos controversos em torno da atual proposta de reforma previdenciária, além de analisar ainda que pontualmente o cabal e duradouro equacionamento do equilíbrio financeiro e atuarial com as necessidades dos trabalhadores. Isso porque se considerarmos a reforma realizada no ano passado sobre a aposentadoria e pensão por morte não há justificativa para uma nova reforma um ano depois. A não ser que se conclua pela completa ausência de conhecimento técnico daqueles que a propuseram.

Assunto amplamente discutido em todas as esferas da sociedade, o que por se só justifica a realização da pesquisa, a realização da pesquisa permitirá

ainda discutir se a reforma é necessária para equilibrar as contas públicas e da previdência social. De qualquer forma, não é duvidoso afirmar, enquanto hipótese para da pesquisa, que se a nova proposta for aprovada, nos moldes como vem sendo falada, gerará um grande impacto em toda a população, já que pretende aumentar a idade mínima para a aposentadoria e diminuir a renda mensal do benefício de pensão por morte. Apenas para mostrar a possível diminuição desses direitos, no que se refere à pensão por morte, a proposta de reforma dispõe que sejam pagos apenas 60% do salário de benefício, atualmente fixado em sem 100%. Assim, impõe-se o questionamento de como as famílias, desestruturadas pela morte segurado, do gestor econômico delas, vão se adaptar a essa nova disciplina.

Estas incertezas ainda se somam à descrença no modelo de previdência brasileiro que em pouco mais de 18 anos já passou por quatro consideráveis reformas. Certamente estas medidas, em pouco espaço de tempo, podem ser a prova da desnecessidade da reforma ou de que a gestão da previdência social no Brasil está perdida nas premissas do viés neoliberal que não se deu por satisfeito com a diminuição dos direitos sociais previdenciários ocorridos em 2015.

Referências Bibliográficas

ALMADA, Túlio. Advogado previdenciário comenta proposta do governo para reforma da Previdência. Disponível em: <<http://br.blastingnews.com/brasil/2016/07/advogado-previdenciario-comenta-proposta-do-governo-para-reforma-da-previdencia-001003459.html>>. Acesso 27/10/2016.

AMADO, Frederico. Direito e processo previdenciário sistematizado. 3 ed. Bahia: Forense, 2012.

BALERA, W; MUSSI, C. M. **Direito previdenciário** – 10.a ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

BRASIL, Medida provisória nº. 664, de 30 de dezembro de 2014, Altera as Leis no 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm, Acesso em 06/02/2016.

BRASIL. [LEI Nº 13.135, DE 17 DE JUNHO DE 2015.](#) Altera as Leis no 8.213, de 24 de julho de 1991, no 10.876, de 2 de junho de 2004, no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e no 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm. Acesso em: 10/02/2016.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. Ed. Coimbra/Portugal: Almedina, 2003.

CASTRO, C.A.P; LAZZARI, J.B. **Manual de Direito Previdenciário**. 15 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

FILETI, N.A.M. O princípio da proibição de retrocesso social.. Revista Jus Navigandi, Teresina, [ano 14, n. 2059, 19 fev.](#)2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12359>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

GAZDA, E.Administração Pública em juízo: poder-dever de transigir. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19849-19850-1-PB.pdf> . Acesso em: 08/02/2016.

IBGE.http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/evolucao_da_mortalidade.shtm. Acesso em: 07/02/2016.

IBRAHIM, F.Z.. **Curso de Direito Previdenciário**. 17. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.