

1199100787



12

NT

EAESP.	
SECRETARIA ESCOLAR	
PROTOCOLO N.º	1304/98
RECEBIDO EM	23/05/98

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E FINANCEIRA
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**Segundo o Capítulo da Seguridade Social na Constituição de 1988
1º Volume**

Banca Examinadora:

Prof. Orientador Domingo Zurrón Ocio

Prof.

Prof.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CELIA REGINA CARBONE

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E FINANCEIRA
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Segundo o Capítulo da Seguridade Social na Constituição de 1988

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP, Área de Concentração: Economia e Finanças Públicas, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Administração Pública.
Orientador: Prof. Domingo Zurrón Ocio.



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



787/91



1199100787

SÃO PAULO

1991

Am

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data 08.11	N.º de Chamada 368.4 (81) C264a
N.º Volume 787/91	Registrado por JCR

Dis.
5.1
2.2

368.4 : 342.4 (81) "1988"

368.4 (-76)

368.4

32 (81)

342.4 (81) "1988"

CARBONE, Célia R. Avaliação Institucional e Financeira da Previdência Social segundo Capítulo da Seguridade Social na Constituição de 1988, EAESP/FGV, 1991. p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Economia e Finanças Públicas).

RESUMO: Trata da questão da Previdência Social constante do capítulo da Seguridade Social na Constituição de 1988, a partir de uma análise e avaliação dos padrões de Seguridade Social nos países industrializados para depois procedermos ao exame do perfil de proteção social no Brasil. Nesta avaliação são enfocados os aspectos institucional/político e financeiro e seus desdobramentos no pós-88.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social no Brasil - Seguridade Social - Constituição e Seguridade Social - Estado e Seguridade Social no Brasil - Financiamento da Previdência Social - Administração Pública: Seguridade Social - etc...

DEDICATÓRIA

"O que nós podemos razoavelmente esperar do nosso nível de vida econômica daqui a cem anos? Quais são as possibilidades de nossos netos? (...)

Minha conclusão é que, não havendo grandes guerras nem um grande aumento da população, o problema econômico poderá estar resolvido - ou em vias de solução - nos próximos cem anos. Isso significa que, se olharmos para o futuro, o problema econômico não é o problema permanente da espécie humana. (...)

Nossa natureza - nossos impulsos e instintos mais profundos - envolveu-nos expressamente na tarefa de resolver o problema econômico. Portanto, se o problema econômico for resolvido, a humanidade ficará privada do seu objetivo tradicional. Será isso vantajoso? (...)

Não há povo ou nação capaz de aguardar essa nova era de lazer e abundância sem temor e apreensão. Pois durante muito tempo fomos acostumados a lutar e a não sentir prazer! (...)"

(John Maynard Keynes, in: Essays on Persuasion)⁽¹⁾

Ao Domingo Zurrón Ocio, a mão segura em meio a tempestade.

AGRADECIMENTOS

A minha gratidão pelo apoio recebido dos Professores *José Serra, Paulo Renato Costa Souza, José Graziano da Silva* da UNICAMP, *Esdras Borges Costa e Eurico Korff* da FGV/SP.

À *Bia* (Beatriz Azeredo) o meu especial muito obrigado pelas análises e intermináveis conversas que tanto me ajudaram a organizar o projeto.

Ao *Celecino Carvalho e Verônica R. dos Santos* do Ministério da Previdência e a *Maria Emília Rocha M. Azevedo* da Liderança do PSDB na Câmara Federal em Brasília, o reconhecimento pelo auxílio recebido quando de minha estadia em Brasília; e o reconhecimento sincero pelo apoio do Prof. *Silvio Batusanshi, Raul e Angélica e Sandrão*, todos do Escritório da UNICAMP em São Paulo, do *Ademir Giacomo Pietrosanto* chefe da Biblioteca da UNICAMP e *Heraldo Vasconcellos* da Biblioteca da FGV/SP; *Ester Rodrigues dos Santos* e equipe do gabinete do Deputado *José Serra* na Câmara Federal em Brasília; e, da *Maria Aparecida Fernandes* (UNICAMP) e *Isolete R. V. Barradas* (NPF) e *Ulisses Ferreira do Nascimento* da FGV responsáveis pela dura tarefa de colocar o trabalho em pé!

O meu eterno carinho a todos amigos que me impulsionaram nos momentos difíceis a compreender melhor o mundo e em especial, o meu agradecimento ao *Edmilson Ferreira dos Santos*.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	
A SEGURIDADE SOCIAL: BASES HISTÓRICAS	6
CAPÍTULO 2	
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL/PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL	45
CAPÍTULO 3	
O PROCESSO CONSTITUINTE	116
CAPÍTULO 4	
FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	237
CAPÍTULO 5	
A SEGURIDADE SOCIAL EM PERSPECTIVA	313
BIBLIOGRAFIA	409
ANEXOS	466

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

"A velhice é um irrealizável"
(Sartre)

"C'est avec des adolescents qui durent un assez grand nombre d'années que la vie fait des vieillards"
(Proust).

O presente trabalho teve por finalidade realizar um estudo sobre a questão da "Previdência Social" a partir de um corte histórico específico, qual seja a introdução no Brasil via processo constituinte do sistema de Seguridade Social em 1988.

Para realizarmos esta tarefa optou-se pela análise dos fatos históricos, isto é, a análise e avaliação da estrutura social, política e econômica que deu origem e formou os Estados do Bem-Estar Social a partir dos países industrializados, para então procedermos a investigação da formação e evolução da política de proteção social no Brasil. Esta temática está compreendida nos Capítulos I e II basicamente e no Capítulo IV no que se refere ao seu financiamento.

A partir deste estudo fez-se um corte na história recente do país, tomando como objeto de análise o processo constituinte de 1988 e tendo por fio condutor os projetos que estavam afetos a questão da formulação, por parte do legislativo, de um sistema de Seguridade Social para o país.

Neste período, destacamos a armação institucional e política do projeto de Seguridade Social e seus desdobramentos, até o texto constitucional de 1988 (Capítulo III); passando em seguida a compilar as principais avaliações já realizadas sobre a questão do financiamento do sistema (Capítulo IV).

Em função da importância do financiamento na viabilização deste novo projeto, procuramos enfatizar as propostas relativas ao financiamento dos benefícios previdenciários, uma vez que dentre estes, estão as aposentadorias e pensões (benefícios de duração continuada), que se constituem no pilar principal da política de proteção social brasileira. E muito embora do seu financiamento estejam participando os segurados, empregadores e sociedade em geral, a responsabilidade pela viabilização da política é competência do Estado, envolvendo portanto sob a ótica do financiamento, a questão da capacidade do Estado em gerenciar e subsidiar o sistema de forma eficaz. Esta temática consta do Capítulo IV e V, onde em função das próprias peculiaridades próprias do sistema, procurou-se avaliar a estrutura de financiamento no pós-88 a partir do Orçamento da Seguridade Social.

No Capítulo V, retomamos os desdobramentos do processo constituinte (pós-88) e os "cenários" onde está se desenrolando a ação de implementação do texto constitucional de 1988. Para tanto, procuramos os diferentes pontos de vista, privilegiando interlocutores como os constituintes, os técnicos do governo e especialistas no sentido de obter subsídios para a análise das es-

estratégias governamentais face a implementação desta nova política (Seguridade).

Assim, o objetivo deste trabalho foi avaliar a ação do governo (Executivo) e do Legislativo tendo em vista a necessidade, por parte da Administração Pública, de fornecer respostas concretas para a sociedade civil sobre a forma como pretende implementar a política de Seguridade Social.

Um aspecto fundamental, no sentido das perspectivas desta política no país, reside no fato de que para além das desigualdades estruturais na esfera social e econômica, existem hoje no Brasil alterações significativas na estrutura populacional, onde a diminuição da fecundidade e as mudanças no padrão de mortalidade/morbidade resultam em um aumento significativo da população com 60 anos ou mais, constituindo-se em ponto nevrálgico para a condução de uma ação governamental na área da Seguridade Social.

Conforme dados do IBGE-Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1987)⁽²⁾ no ano de 1990 o Brasil tinha uma população estimada em 147 milhões, onde 7,1% contava com 60 anos ou mais. Para o ano 2.000 existe uma previsão de que para um contingente de 172 milhões de habitantes, contaremos com 8,3% de pessoas nesta faixa etária. Em função deste crescimento, observável desde a década de 70, a população com 60 anos ou mais representa hoje em números absolutos um contingente de 10,5 milhões de pessoas.

Por outro lado, concomitantemente ao crescimento da população idosa, evidencia-se também o fato de que estes se encontram em situação marginal perante a sociedade, em função da fragilidade da política de proteção social brasileira e em decorrência das transformações pelas quais vem passando as estruturas sociais, econômicas e familiares. Segundo recomendação da Assembleia Mundial sobre Envelhecimento realizada pelas Nações Unidas (1984)⁽³⁾, foi sugerido que as necessidades das pessoas idosas fossem respondidas por medidas de bem-estar social, ancoradas no tripé: família-comunidade-Estado; onde as políticas sociais em geral e da Seguridade Social em particular, tivessem um papel relevante no sentido de servir de apoio para que a organização familiar possa realizar seu papel. Ao Estado foi recomendado atuar como mecanismo regulador-planificador e redistribuidor de incentivos e subsídios para que se possa cumprir com o objetivo de proteger/amparar condignamente o cidadão na velhice.

A estas recomendações, soma-se outra no sentido de que se utilize para o financiamento da política de Seguridade Social métodos que sejam progressivos e que os regimes públicos contributivos da Seguridade possam ser financiados com o produto de impostos considerados socialmente progressivos no país.

Desta forma, o presente trabalho teve por finalidade apontar rumos, perspectivas e possibilidades de aperfeiçoamento do instrumento público encarregado da proteção social (Seguridade Social) do cidadão brasileiro na velhice.

BIBLIOGRAFIA INTRODUÇÃO

- (1) KEYNES, J.M. As possibilidades econômicas de nossos netos, in: Essays on persuasion, trad. e publ. Leia. São Paulo. Ed. Jomês, ano XII, nº 143, 1990. p. 50.
- (2) FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SP). O Idoso na Grande São Paulo, SEADE, 1990 (Coleção Realidade Paulista) 262p.
- (3) Seguridade Social en la perspectiva del año 2000. Informe apresentado al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la Seguridad Social de los países industrializados frente a los cambios económicos y sociales. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1984. 136p.

CAPÍTULO I

A SEGURIDADE SOCIAL: BASES HISTÓRICAS

1. Estado e Seguridade Social	7
2. As bases da proteção social: de BISMARCK a BEVERIDGE .	13
2.1. Seguridade Social: base conceitual	13
2.2. Os marcos da evolução histórica	14
2.3. Seguro, Previdência e Seguridade Social	22
2.4. O padrão de proteção social adotado pelos países da Europa Ocidental: exemplos de modelos de se- guridade social	25
2.5. Comentários sobre a questão da proteção social no Brasil	32
3. Crise e perspectivas do Estado do Bem-Estar Social	36

CAPÍTULO I

A SEGURIDADE SOCIAL: BASES HISTÓRICAS

1. Estado e Seguridade Social

Introduziremos a questão previdenciária no Brasil a partir de uma reflexão sobre alguns conceitos teóricos que balizam o quadro mais geral em que se insere o desenvolvimento da política social no contexto das sociedades modernas.

O padrão de política social é fornecido pela "própria ação do Estado, dentro de coordenadas históricas bem definidas, porém particularizadas em políticas específicas", como é o caso da Previdência Social, pois "toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais" e de alguma forma "condicionada por interesses ou expectativas sociais" (LAMOUNIER, 82)⁽¹⁾. Desta forma, a ação governamental na esfera social se consubstancia em "políticas de corte social" que vão influenciar direta ou indiretamente "o conteúdo histórico da questão social, aqui entendida como produto das relações capital-trabalho" (SILVA, 87)⁽²⁾.

Neste contexto, quando buscamos o perfil da ação estatal frente à sociedade, estamos também apreendendo a forma e conteúdo do padrão de Estado frente a esta mesma sociedade, pois, ... "o Estado deve ser entendido na e desde a sociedade civil,

mesmo que as suas objetivações institucionais apareçam, e assim se costumam proclamar, como colocadas acima da própria sociedade civil...". "Nesta perspectiva, o Estado, é primeira e fundamentalmente, uma relação de domínio que articula desigualmente a sociedade civil, resguardando e obrigando a dominação nela exercida. Quem efetivamente exerce esse resguardo são certas objetivações do Estado - as suas instituições e o direito" (O'DONNELL, 86)(3).

Conseqüentemente, ao analisarmos a política previdenciária brasileira, de alguma forma estamos realizando-a através da análise das instituições que dão forma e conteúdo ao Estado, bem como da maneira como se articula com a sociedade através da extensa malha jurídica que é sua própria forma de estabelecer o "nexo" entre política pública (padrão de intervenção estatal) e necessidades sociais. Neste contexto, o Estado é percebido "como instância de articulação e dominação da sociedade, que condensa e reflete seus conflitos e contradições tanto através das variadas tomadas de posição de suas instituições, como da relação de forças entre estas existentes" (OSZLAK, 80)(4).

O "perfil de intervenção estatal", portanto (analisado por DRAIBE e AURELIANO (89)(5); e, ABRANCHES (85)(6) entre outros), pode ser resumido da seguinte forma: (...) "Há uma assincronia estrutural no processo de avanço do capitalismo industrial no Brasil associada ao seu caráter retardatário em relação à ordem capitalista global e à profunda heterogeneidade de sua forma-

ção social (...) Essa assincronia produz sérias perturbações econômicas e sociais que, à falta de firme determinação política para corrigir, produzem maior desigualdade, maior pobreza e novos desequilíbrios estruturais" (ABRANCHES, 85)⁽⁷⁾. Assim sendo, as "principais etapas do desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Bem-Estar Social ocorreram sobretudo sob fortes governos presidencialistas, marcadamente corporativistas e populistas, ou sob regimes autoritários (Vargas e o regime militar)" (FARIA e CASTRO, s.d.)⁽⁸⁾. Isto contribuiu para criar uma "distorcida percepção de cidadania" (SANTOS, 78)⁽⁹⁾, "dado o modo como os direitos sociais foram institucionalizados e o papel atribuído ao Estado nesse processo: mais do que resultado do conflito político e da negociação entre partidos políticos, grupos de pressão e movimentos sociais, os direitos são percebidos como dádivas paternalistas concedidas pelas elites políticas e pelo Estado provedor de benesses".

O padrão de desenvolvimento da política social no Brasil se assentou na postura de que cabe aos indivíduos resolverem suas necessidades a partir de seu trabalho produtivo, através do mérito profissional. Assim, sua concepção se fundamentou em um instrumento político conciliatório do modelo de participação versus sua baixa institucionalização.

Importante contribuição neste sentido foi o estudo de SANTOS (87)⁽¹⁰⁾, ao conceber o termo cidadania regulada, para explicar a maneira como o indivíduo é reconhecido pela ação do Es-

tado quando objeto de políticas sociais. Neste sentido, "cidadania regulada" é um mecanismo de engenharia institucional com o objetivo de relacionar os direitos do cidadão ao lugar ocupado pelos indivíduos no processo produtivo, assegurando apenas aqueles cujas ocupações são reconhecidas e definidas pela legislação. Desta maneira, a legislação social brasileira de "cunho corporativista" (MÉDICI, 88)⁽¹¹⁾ é um elemento importante na moldagem institucional das políticas sociais, principalmente a partir de Vargas, passando a condicionar o sistema de desigualdades sociais e a estrutura do conflito político e intraburocrático.

A política social brasileira em sua expressão no campo da Previdência Social é um instrumento da ordem política que define a ação e a direção da intervenção estatal, encontrando no indivíduo através da estratificação ocupacional e no custeio pelo autofinanciamento e não no direito do cidadão (reconhecido em suas dimensões social, política e econômica) o "nexus" causal da ação governamental na esfera social.

Neste sentido, ABRANCHES (85)⁽¹²⁾ analisa que tanto do lado da oferta como da demanda vai se evidenciando a precariedade no que se refere à disponibilidade de bens e serviços - pelo tipo de bens e serviços ofertados e seus preços -, discriminando os setores de menor renda e permitindo que um grande contingente de cidadãos sejam destituídos (porque não regulados) dos meios de subsistência, uma vez que a lógica que permeia esta "fragmentada" redistribuição é a ordem política e, tal acesso, a bens e servi-

ços essenciais, se faz por um lado, via "cidadania regulada" e, de outro, pelo "assistencialismo".

A posição e importância de determinada política social setorial (previdência social, saúde, educação, habitação, saneamento, transportes etc.) vai variar de acordo com a sua importância e funcionalidade para os diferentes projetos de direção política vigentes em cada etapa do desenvolvimento do País resultando, estes últimos, via de regra, do jogo político em vigor, caracterizando as formas diferenciadas de regime político com seus graus também distintos de concentração/desconcentração e centralização/descentralização deste poder (SILVA, 83)(13).

Ilustrando este "perfil", TEIXEIRA (86)(14) aponta a especificidade deste padrão brasileiro de política social fundamentado na concepção e na prática da cidadania a partir de um modelo corporativo e estratificador de relações entre os segmentos populares e Estado. A matriz deste relacionamento público-privado teve por base um movimento bifonte, onde de um lado o Estado avançou sobre a sociedade, estatizando-a e, de outro, deixou-se capturar pelos interesses particularistas, privatizando o próprio conteúdo de sua ação política e social e levando à existência de uma vinculação perversa entre política social e política econômica ou a colocação das duas como pólos antagônicos.

Desta maneira, subordinadas à ótica da política econômica, as decisões na esfera da política social foram formuladas e implementadas como decisões privativas da burocracia estatal e

dos segmentos empresariais. Neste processo de alocação e distribuição de valores na esfera estatal, esta ótica acabou por refletir a direção política das relações econômicas. Se a política social é uma obrigação permanente do Estado, podemos então conceituá-la como parte integrante destas ações voltadas para as contingências que determinam a redução da capacidade laborativa como, por exemplo, a velhice e a invalidez; e, aquelas voltadas para as circunstâncias transitórias, individuais ou coletivas, decorrentes de problemas associados, por exemplo, aos ciclos econômicos como o desemprego temporário; ou, ainda, aquelas oriundas de incapacidade individual temporária, como, por exemplo, as doenças ou acidentes (ABRANCHES, 87)(15).

Para SANTOS (87)(16), a política social "strictu sensu" é aquela explicitamente orientada ao menos em intenção para a redistribuição de renda e dos benefícios sociais. As "preventivas" são as políticas de emprego, salário, saúde pública, saneamento, educação e nutrição, enquanto que as "compensatórias" são as políticas de previdência, educação de adultos, preparação de mão-de-obra, habitação e assistência ao menor inválido e velhice sem condições de amparo.

Finalizando, devemos ressaltar que o papel das políticas sociais gerenciadas pelo governo no Brasil tiveram uma função de "colchão amortecedor" dos conflitos sociais derivados das condições de vida a que se encontram submetidas as classes subalternas ao longo de todo o desenvolvimento histórico de nossa sociedade (SILVA, 83)(17).

2. As Bases da Proteção Social: de BISMARCK a BEVERIDGE

2.1. Seguridade Social: base conceitual

"The Welfare State, the social state (sozialstaat), the providential state (Etat providentiel), social security, social services, whatever it is called, is a major aspect of politics, policy and states of our time" (Goran Therbörn)(18).

Entendendo seguridade social como o "conjunto de mecanismos de manutenção e reintegração direta e indireta da renda" (DRAIBE e AURELIANO, 89)(19), vamos apontar conceitualmente suas origens e evolução através dos padrões de proteção social utilizados em alguns países, bem como as linhas gerais do entendimento e desenvolvimento deste padrão no Brasil.

No quadro geral de análise da literatura sobre política social, podemos afirmar que o padrão de proteção social nos diferentes países que tiveram seus Estados do Bem-Estar Social desenvolvidos, "pode ser mais universalista, institucionalizado e estatizado, em alguns casos, ao passo que, em outros, se mostra mais privatista e residual, mais generoso na cobertura, assim como na diversificação dos benefícios e serviços sociais distribuídos em uns, mais seletivo e assistencialista em outros; mais

infenso aos mecanismos e dinâmica político-partidária e eleitoral, em certas circunstâncias, mais politizado e clientelisticamente utilizado em outros. Em determinados casos e padrões, foi capaz de praticamente extirpar a pobreza absoluta, garantindo uma renda mínima a todos quantos nunca lograram integrar-se via mercado e salário; em outros, tem deixado relativamente a descoberto e desprotegidos os bolsões ou as camadas mais pobres da população" (DRAIBE e AURELIANO, 89) (20).

Isto significa que seguridade social, respeitadas as diferenças nacionais, foi um projeto político-social que se consolidou, principalmente, a partir da II Guerra Mundial, nas economias capitalistas que a utilizaram como base de sustentação para o crescimento e desenvolvimento. Neste sentido, o Estado do Bem-Estar Social (ou Welfare State, em sua denominação inglesa) tornou possível a compatibilidade entre capitalismo e democracia e permitiu uma convivência harmônica entre capital e trabalho e, conseqüentemente, o desenvolvimento de um certo padrão de intervenção social aliado ao crescimento econômico nos países capitalistas industriais.

2.2. Os marcos da evolução histórica

A concepção de "solidariedade", no entanto, é anterior a este momento histórico. Senão, vejamos: segundo Mario Deveali,

relatado por SAAD (85)⁽²¹⁾; "o seguro social já era conhecido na mais remota antigüidade, sendo praticado na sua forma natural pelas associações gremiais, durante o Império Romano, e, posteriormente, pelas corporações medievais e, após o desaparecimento delas na época em que se reprimia o associativismo gremial, pelas associações de socorros mútuos, embora em muitas ocasiões o objetivo mutualista servisse apenas para ocultar uma atividade gremial".

As guildas germânicas, organizadas para fins profissionais, também reproduziram o papel dos "collegia romanos", no sentido de estimular a solidariedade, vinculando seus membros por laços estreitos de fraternal assistência.

Quando, na França, Napoleão reorganizou os serviços do Estado, o fez também para as aposentadorias e pensões que existiam desde a monarquia francesa para aqueles que eram leais servidores do monarca e ao chegar à velhice não tivessem recursos. Em setembro de 1806, um decreto estabeleceu que as aposentadorias só poderiam ser outorgadas a quem preenchesse os seguintes requisitos: 30 anos de serviço efetivo e 60 anos de idade e seu valor não podia exceder 1/3 do salário percebido.

Assim, para SAAD (85)⁽²²⁾, as origens das pensões e aposentadorias encontra-se na legislação francesa que pela primeira vez estabeleceu os requisitos básicos para a sua obtenção: tempo mínimo de efetiva prestação de serviço e idade em que coubesse presumir, naquela época, a perda da capacidade de traba-

lho.

Entretanto, para a maioria dos estudiosos, existe uma concordância de que as origens da seguridade moderna está na Alemanha, com seus primeiros seguros sociais para os trabalhadores da indústria. O primeiro deles data de 1883 com seguro-doença; em 1884, com acidentes de trabalho; e, em 1889, com a invalidez e velhice, amparando de forma obrigatória todos os trabalhadores da indústria.

O Primeiro-Ministro Otto von Bismarck foi quem preparou os projetos de lei que o Imperador Guilherme I propôs ao Parlamento e este aprovou. Segundo os analistas, os motivos que o levaram a instituir as primeiras leis de seguro social foram muito mais de origem política do que um projeto de "proteção social estatal" frente a uma sociedade que crescia e pedia ações mais enérgicas de proteção ao trabalhador.

O Partido Conservador, do qual fazia parte Bismarck, vinha perdendo terreno para os sociais-democratas. As classes operárias estavam em movimento ascendente dentro do Partido Social Democrata alemão e reivindicavam medidas de cunho social voltadas para a proteção do trabalhador urbano, daí o surgimento destas primeiras leis.

Foi assim desenvolvido um amplo sistema de "seguros sociais" que pela primeira vez era universalizado e obrigatório e que viria servir mais tarde de modelo para outros países. Entretanto,

conforme analisa SAAD (85)⁽²³⁾, o século passado é assinalado pelo individualismo jurídico, o que não permitiu o advento de um Direito da Seguridade Social, que só vai ocorrer depois de superado o Estado liberal.

Em 1919, ainda na Alemanha, a Constituição de Weimar atribui ao Estado a responsabilidade pela subsistência do cidadão caso não pudesse proporcionar a oportunidade de ganhar a vida mediante o trabalho produtivo. Porém, somente a partir da II Guerra Mundial é que o modelo de seguridade social adquiriu os contornos que hoje conhecemos, tendo por base acontecimentos anteriores à II Guerra, mais precisamente na grande crise de 1929.

Neste sentido, a crise econômica vivida pelos EUA a partir de 1929 fez com que o Presidente Franklin D. Roosevelt obtivesse junto ao Congresso a aprovação de uma lei de seguridade social em agosto de 1935. O pressuposto básico desta ação foi a noção de que o Estado democrático tinha o dever de garantir a todo cidadão um nível de vida condigno, colocando o bem-estar acima de tudo. Assim é que o "Social Security Act" de 1935 visou proporcionar seguro ou assistência a pessoas e grupos atingidos pela crise econômica ou por situações problemáticas definidas, como a velhice, incapacidade de trabalho devido a doença ou acidente, ou morte do chefe da família. Esta lei permitiu que fossem obtidos recursos públicos no sentido de implementar um plano social, tomando o governo a responsabilidade direta de eliminar a pobreza e o desemprego, assinalando desta forma o nascimento de um padrão

de intervenção estatal (Welfare State), ao mesmo tempo que assumia os riscos inerentes ao trabalho no contexto de uma sociedade industrial, traduzindo-se em termos de Direito público as idéias de democracia social. No bojo desta formulação e implementação de um "padrão de intervenção social", que ocorre a nível dos países industrializados, encontra-se a concepção teórica de que um novo modelo de crescimento económico era necessário e este teria que se voltar para o pleno emprego e a distribuição de renda, tendo por suporte o compromisso entre classes cuja expressão política materializou-se no crescimento dos partidos sociais-democratas e no apoio teórico e científico das idéias de J. M. Keynes, que construiu todo o arcabouço do "Estado Keynesiano", aliado a um padrão de "sociedade do bem-estar social", em todos os países capitalistas ocidentais. As consequências da consolidação deste modelo deu-se no pós-guerra, tendo por resultado o apogeu das economias capitalistas desenvolvidas.

Neste sentido, para LEAL (90)(24), a crise veio demonstrar que as políticas económicas de corte liberal que até então predominavam não tinham respostas para permitir o desenvolvimento económico e social compatível com esta nova fase do capitalismo industrial. As políticas do "laissez-faire" que asseguraram os mecanismos de livre mercado não tinham condições de dar conta dos objetivos macroeconómicos de crescimento estável, abrindo espaço para um vasto campo teórico sobre o papel do Estado nas economias capitalistas. Assim, conclui a autora: "o pensamento Keynesiano representará o elemento que faltava para legitimar e or-

ganizar a nova política econômica. Praticando uma política anticíclica, enquadrando e reforçando" (...) "a economia de mercado, esse Estado terá o papel de racionalizar a economia em seu conjunto e orientá-la no sentido do bem-estar geral".

A idéia de um Estado que toma para si a tarefa global de caráter econômico e de desenvolvimento social é assim um marco qualitativo a partir dos anos 30, possibilitando que "a classe operária como sujeito econômico e social fosse a portadora das reivindicações relativas às condições de trabalho" (...) e o "Estado (com a política de pleno emprego, gestão e manutenção de uma parte da força de trabalho e nacionalização de determinados setores) modifique as fronteiras entre o privado e o público criando as bases materiais de um Estado que não tem qualquer comparação com o passado" (BUCI-GUCKSMANN e THERBÖRN, 83) (26).

Segundo a fundamentação teórica fornecida pelo próprio Keynes, podemos apreender o sentido das mudanças quando assim se expressa: ... "uma socialização algo mais ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada" (KEYNES, 82) (26). E o estabelecimento de um espaço de negociações triangulares (Estado, capital e trabalho) fez-se acompanhar de nova força política: a social-democracia.

O sentido dado ao Estado, de um "alargamento", constituindo-se no "Estado do Welfare State" acompanhou o desenvolvimento das sociedades nórdicas já na década de 30; e, no pós-guerra, as demais nações ocidentais do Oeste europeu, sendo que estes países serviram de exemplo de conjugação e consolidação deste "novo modelo" de desenvolvimento econômico aliado às políticas governamentais de corte social, tendo por suporte o "Estado Keynesiano", que conciliou um padrão de "Estado econômico com Estado Social", propiciando a que os alicerces do Welfare State fossem indissociáveis da proposta keynesiana de reestruturação do capitalismo no pós-guerra.

Neste sentido, a "Carta do Atlântico" firmada por Roosevelt e Churchill, em 1941, teve um peso no panorama internacional de políticas de governo de corte social, pois consignava a necessidade de colaboração entre todas as nações no domínio econômico, a fim de garantir melhores condições de trabalho, situação econômica mais favorável e seguridade social.

Para OFFE (84)(27), "a função do Welfare State define-se como um conjunto de habilitações legais dos cidadãos para transferir pagamentos dos esquemas de seguro social compulsório para os serviços organizados do Estado, em uma grande variedade de casos definidos de necessidades e contingências. Sua atuação está voltada para a cobertura dos riscos e incertezas, aos quais estão expostos os trabalhadores assalariados e suas famílias".

Em 1942, reforçando a idéia da necessidade de reformulação e expansão do "Estado do Bem-Estar Social", Sir Willian Beveridge apresentou ao governo inglês um relatório sobre a situação dos seguros sociais e serviços afins no país e propôs a reformulação ampla dos programas existentes. Seu relatório ficou conhecido como "Plano Beveridge", sendo os princípios que o nortearam, a unidade, universalidade e uniformidade, um sistema promocional e protetor visando à liberação das necessidades. Segundo o Relatório, a principal causa da miséria podia ser atribuída à interrupção ou perda de salário e a incapacidade de obter rendimentos proporcionais ao porte da família. Desta forma, o Plano propunha a extensão a todos os cidadãos da proteção social até então virtual privilégio dos assalariados.

Os desdobramentos desta questão a nível internacional contaram também em 1944 com a promulgação da "Carta de Filadélfia" - que consistiu no resultado de uma Conferência que reuniu todos os países-membros da Organização Internacional do Trabalho - OIT - onde, ao lado dos antigos regimes de seguros sociais já evoluídos para previdência social, acrescentavam-se novas modalidades de prestações, o que permitiu caminhar para um conceito mais ampliado de proteção social, qual seja, o da seguridade social.

2.3. Seguro, Previdência e Seguridade Social

Cabe aqui aprofundarmos um pouco mais a conceituação de proteção social via "seguro", ou, "seguridade", ou, ainda "previdência social", pois tal questão servirá de suporte aos longos debates que assistiremos sobre o tema no Brasil.

Na explanação de OLIVEIRA, (82)(28), é possível distinguirmos três "definições" para previdência social, ou seja, "para alguns, a previdência social seria apenas um seguro compulsório visando à reposição da renda do indivíduo ou grupo familiar quando da perda de capacidade laborativa causada por morte, invalidez, doença, etc. Dentro deste conceito de "seguro", os valores das contribuições e dos benefícios devem guardar estrita correspondência, pois o princípio fundamental é a reposição do ganho". (...) "Para outros, a previdência social, além de proporcionar uma "razoável" reposição da renda, deverá garantir a todos os inativos um patamar mínimo de benefícios de forma mais ou menos independente do nível de contribuições". (...) "E finalmente, há os que vêem a previdência social como um sistema assistencial e redistributivo, onde as contribuições devem ser pagas conforme a disponibilidade de cada indivíduo e os benefícios recebidos conforme as necessidades".

Entretanto, para a conceituação da OIT (1984)(29), fazem parte dos sistemas de seguros os seguintes fundamentos: fi-

nanciamento mediante cotizações tanto dos empregadores como dos trabalhadores, contribuindo às vezes o Estado com um subsídio ou aporte adicional do erário; filiação obrigatória; cotizações tendo o destino de Caixas especiais a quem caberia pagar as prestações, sendo que os fundos que não fossem necessários para pagar as prestações seriam invertidos a fim de produzirem receitas suplementares; aquisição por parte do indivíduo do direito às prestações que pagou; o montante das cotizações e prestações guardando uma relação com os ingressos que o filiado percebe ou percebia; e, os regimes de seguro de acidente do trabalho e doença profissional regularmente financiados em sua totalidade pelos empregadores, mesmo que às vezes possa ter aportes de fundos públicos.

Assim sendo, para a OIT, cuja finalidade é formular políticas e programas internacionais para melhorar as condições de trabalho e de vida, ficou estabelecido, na Conferência de 28-06-52, o Convênio nº 102, para todos os países que são signatários de seus tratados. O papel deste Convênio foi o de prescrever uma série de critérios com o objetivo de preparar a legislação dos Estados-membros no sentido da adoção de um princípio de seguridade social. Neste sentido, são propostas: assistência médica; as prestações monetárias para doenças, desemprego, velhice, acidente de trabalho e doença profissional; as prestações familiares, para invalidez e sobreviventes. Desta forma, a seguridade social consiste na proteção que a sociedade garante ao indivíduo e dela faz parte um conjunto de medidas de caráter social desti-

nadas a atender certas necessidades individuais. E estas necessidades são em última instância, aquelas mais ligadas às condições de vida, aos recursos que cada pessoa necessita para obter um padrão mínimo de vida que a sociedade considere aceitável. Entretanto, para OLIVEIRA (82)⁽³⁰⁾, "na prática, os sistemas de previdência social implantados, inclusive o brasileiro, raramente têm seus conceitos e objetivos claramente explicitados. São na realidade sistemas híbridos, com componentes da abordagem de seguro e dos redistributivo-assistenciais, mesclados de tal forma que se torna extremamente difícil definir um único padrão".

Para a OIT, no sentido de reforçar a idéia de "seguridade" para os países-membros, a característica principal deste sistema se resume na redistribuição de renda horizontal (inerente a qualquer tipo de regime e funcionando segundo o princípio do seguro ou da solidariedade entre ativos e inativos) e a redistribuição vertical (que se faz pela transferência de poder aquisitivo do grupo de maior renda para os de menores salários). Constitui-se, assim, em instrumento de política social e econômica com efeito redistributivo tanto quanto qualquer outra medida de política fiscal, por exemplo. Desta forma, o conceito de seguridade social proposto pela OIT é o de "proteção que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas, contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e

morte, e, também, a proteção em forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos".

Desta forma, retomando a conceituação de DRAIBE e AURELIANO (89)⁽³¹⁾ e melhor precisando os termos seguridade e sequ-
rança, podemos empregá-los como sinônimos e desta forma signifi-
cam um "sistema de cobertura das contingências sociais", destina-
dos "indistintamente a todos aqueles que, contribuintes ou não",
se encontram em estado de necessidade; enquanto que previdência
ou seguro social tem o significado de um sistema de cobertura dos
efeitos das contingências, resultante de imposição legal, embasa-
do na necessidade de contribuição para o seu custeio. (FREITAS
JR., 90)⁽³²⁾.

2.4. O padrão de proteção social adotado pelos países da Europa ocidental: exemplos de modelos de seguridade social

O padrão de proteção social que se expandiu no pós-
guerra, especialmente nas décadas de 50 e 60, esteve acompanhado
de um crescimento econômico rápido e sustentado, o que significou
uma redefinição nas estruturas econômicas e sociais dos países
industrializados, cabendo a "proteção social" um dos principais
pilares deste reordenamento econômico e social.

Como regra geral, o esquema da expansão de política social deu-se na forma de uma combinação de seguro social, baseado nas contribuições compulsórias, e nos esquemas não-contributivos que geralmente tiveram sua base de financiamento na tributação. Em face da expansão do sistema, o aumento das receitas foi obtido, por exemplo, através do aumento das alíquotas de contribuição, como na Espanha, onde a alíquota global passou de 16,35% em 1958 para 33,58% em 1979, ou na Itália, onde de 32,73% em 1950 foi para 51,2% em 1979. Bem como, na adoção de outras medidas como a remoção do teto de rendimento sujeito à contribuição e à diversificação das fontes de financiamento, sendo as principais: os tributos gerais, os impostos especiais, os tributos específicos e também a contribuição dos inativos. As principais fontes de financiamento da seguridade são assim as contribuições sobre folha de salários, as receitas tributárias e outras receitas.

A tendência geral foi a de aumentar a participação tributária no financiamento dos benefícios familiares, assistência à saúde, pensões básicas e benefícios sujeitos a "teste de meios" e uma tendência à diminuição dos encargos sobre os assalariados, segundo o relatório sobre sistemas previdenciários comparados, a cargo do MPAS/UNICAMP, 86(33).

Os riscos tradicionalmente financiados sem contribuição dos trabalhadores na grande maioria dos países são os de acidentes de trabalho (só empregadores) e benefícios familiares (empregadores e Estado):

Exemplificando, tomaremos algumas análises realizadas para os países da Comunidade Econômica Européia, uma vez que tais países, seguindo os moldes bismarckianos ou beveridianos, vêm sofrendo mudanças importantes no contexto de abrangência e crise do padrão de "proteção social". Para tanto, tomamos os estudos realizados por ALBOUY e KESSLER (89)⁽³⁴⁾ para o sistema de aposentadoria dos países da CEE. Assim, tal sistema é concebido tendo por base de sustentação três pilares: o primeiro, onde se encontra o conjunto da sociedade; o segundo, onde estão as empresas ou setores de atividade profissional; e, o terceiro, facultativo, onde se encontra a preparação do indivíduo para a aposentadoria, que faz apelo aos mecanismos de poupança e seguro individuais, mais ou menos encorajados pelos poderes públicos. Outros autores ainda colocam um quarto pilar, que corresponde às atividades das pessoas idosas.

O financiamento varia segundo o país, sendo que o diagnóstico para 1989 apontava para mecanismos universais de proteção social de forma a que os 320 milhões de europeus pudessem ser hoje ou amanhã beneficiários, no período de inatividade, de uma aposentadoria. Assim, a idade considerada como parâmetro para a aposentadoria se situa nestes países entre 60 e 65 anos (com exceção da Dinamarca, onde é de 67 anos). As despesas públicas com aposentadorias se situam entre 7% a 15% do PIB nacional e estes números às vezes englobam os regimes "complementares", como é o caso da França onde tais regimes são considerados "públicos", enquanto que os "fundos ingleses" são considerados como "priva-

dos".

Os regimes de aposentadoria se dividem em dois tipos: os que são direitos oriundos do trabalho e o modelo redistributivo, onde os direitos são originários de uma qualidade como, por exemplo, ser cidadão idoso. Neste sentido, os países cujo direito teve origem na legislação napoleônica pertencem ao primeiro grupo e os países anglo-saxões adotaram o segundo tipo, isto é, o sistema redistributivo. Por exemplo, na Dinamarca, ser residente é o suficiente para ter direito a aposentadoria e ter 40 anos de residência para ter direito a pensão completa. Enquanto que na França, o direito a pensão completa ocorre aos 37,5 anos de cotização e seu montante é de 50% do "salário de referência"; desta forma, a pensão é contrapartida das cotizações e seu montante depende do comportamento do salário percebido durante a vida ativa.

A universalidade da cobertura difere segundo o modelo originário no direito napoleônico ou no anglo-saxão. Assim, nos países cuja origem é o direito napoleônico, que são chamados de "regimes comutativos" (contratuais), como na França, na Bélgica, na Itália etc., existe uma tendência a excluir aqueles que não trabalham e portanto vão fazer jus à assistência social. Já nos países de modelo redistributivo, como, por exemplo, na Dinamarca (que é o melhor exemplo deste sistema), toda população é coberta.

Dentre os diferentes modos de cálculo, as aposentadorias podem no máximo representar:

- FRANÇA: 50% do salário de referência
- ITÁLIA: 80% do salário de referência
- BÉLGICA: 75% para as pessoas casadas (senão, 60%)
- ALEMANHA: 75% no máximo, situação normal é de 60%

As técnicas de revalorização das aposentadorias são diferentes segundo cada país: a indexação pelos salários é utilizada na França e na Alemanha, enquanto que o critério de salários e preços é utilizado na Bélgica, ou, simplesmente, os preços, como é o caso da Itália. (Os dados referentes à Alemanha diz respeito ainda à Alemanha não-unificada).

Para os países de filosofia redistributivista, as aposentadorias evoluíram muito mais que os preços, enquanto nos "contratuais" a referência para a evolução foram os salários.

O cálculo, por exemplo na França, é o salário médio dos últimos 10 anos de atividade, desde que tenha alcançado 35,5 anos de cotização e se utiliza um coeficiente de 1,33% para o cálculo. Na Itália, consiste no salário dos últimos 5 anos, desde que tenha até 40 anos de cotização, com 15 anos no mínimo de cotização e um coeficiente para o cálculo de 2%. Já na Dinamarca, existe uma pensão básica igual para todos que chegam aos 67/70 anos financiada pelo Estado (90%) e os 10% restantes são calculados sobre a renda.

Nos sistemas redistributivos o Estado tem um papel primordial, enquanto que no contratual são os organismos privados (fundos privados de pensão ou sociedades de seguro) que partici-

pam ativamente para preparar financeiramente a aposentadoria. Nestes, os parceiros sociais são os sindicatos dos assalariados e dos empregadores que gerenciam os sistemas de aposentadoria, enquanto que no sistema redistributivo são principalmente financiados pelos impostos.

O financiamento tem três origens: o Estado (via orçamento geral), os empregadores (impostos ou cotizações específicas) e os assalariados (impostos ou cotizações específicas). Desta forma, a estrutura do financiamento da aposentadoria em dados de 1984, sobre uma base de 100, foi a seguinte:

ITÁLIA: empregadores: 53,3%; trabalhadores: 13,9%; contribuições públicas: 30,6%; e, diversos: 2,2%.

FRANÇA: 52,8%; 23,6%; 20,5% e 3,1% e

DINAMARCA: 10,4%; 3,7%, 81,5% e 4,4%.

O financiamento das prestações de aposentadoria se faz pelo sistema de repartição e/ou capitalização. As instituições privadas funcionam em regime de capitalização e, neste sentido, analisemos o quadro abaixo:

**PORCENTAGEM DE PRESTAÇÕES PARA IDOSOS FINANCIADOS
PELOS SETORES PÚBLICOS E PRIVADOS EM 1980**

	setor público (1)	setor privado (2)
ALEMANHA	80	20
FRANÇA	90	10
PAÍSES BAIXOS	84	16
REINO UNIDO	30	70
ITÁLIA	86	14

FONTE: OCDE.

- (1) setor público: regimes de administração pública, seguro social, regimes complementares parapúblicos.
 (2) setor privado: regime de pensões, empresas, seguradoras.

Dentre os países que utilizam somente o regime de repartição como base para os regimes profissionais temos a Itália e a França; existem países onde o regime de base funciona em repartição, mas os regimes profissionais ou de empresas praticam a capitalização (sistema misto), ou seja, onde o regime de base é complementado por fundos de pensão privada como o Reino Unido e os Países Baixos. Na Alemanha, os regimes complementares se baseiam na técnica de capitalização e, na Inglaterra, segundo o regime colocado em prática em 1988, foram transferidos parcialmente ao setor privado (companhias de seguro e fundos de pensão) o peso das aposentadorias anteriormente asseguradas pelo Estado.

Os países que pertencem ao primeiro grupo, no entanto, se aproximam do segundo, como é o caso da Bélgica e da Espanha, que põem em prática sistemas de capitalização privados que não são simples planos de pensão individual. (Nota: os países que não

recorrem ao sistema de capitalização não são encontrados na CEE. A única exceção é a Suíça, que não faz parte da CEE). Desta forma, os regimes de base funcionam em regime de repartição, sendo que a maioria deles decidiu favorecer o desenvolvimento do regime de capitalização, seja individual, de empresa ou que seja parte da constituição de reservas no seio dos regimes de repartição. Portanto, a tendência de todos eles é possuir natureza híbrida, meio comutativo/contratual e meio redistributivo.

2.5. Comentários sobre a questão da proteção social no Brasil

Neste sentido, ABRANCHES (85)⁽³⁵⁾, SANTOS (79)⁽³⁶⁾ e VIANA e SILVA (89)⁽³⁷⁾ assim analisam o padrão de proteção social que, entre nós, significa o padrão de previdência social e concluem que (...) "a história da previdência social no Brasil oferece ricas ilustrações da evolução perversa de um remoto Estado do Bem-Estar social (Welfare State). Iniciado nos anos 20, o sistema previdenciário brasileiro ganhou estruturação no bojo da reformulação administrativa operada pelo Estado Novo. O padrão cooptativo de incorporação das classes baixas orientou a concepção das políticas sociais sob um regime autoritário; este padrão encontrou campo fértil no populismo que com a democratização ocorrida em 1945 substituiu a ditadura de Vargas. Entre 1950 e 1964, consolidou-se a rede de patronagem sob a qual o modelo de coopta-

ção adquiriu força: sindicatos, partidos políticos (em especial o PTB), agências de "seguridade" social e o Ministério do Trabalho. Neste período, aprofunda-se também a contradição expressa no caráter dúplice da cooptação, representando ao mesmo tempo incorporação e controle dos setores populares. O movimento trabalhista tornar-se-á crescentemente dependente do sistema de privilégios administrado pelo Estado, mas a incorporação criará igualmente os meios para a mobilização dos extratos subalternos".

Desta maneira (...) "podemos afirmar que, desde a sua origem, a Previdência Social combinou, de forma contraditória, um modelo de seguro social com a concessão e ampliação progressivas de benefícios assistenciais. Diferentemente do modelo do Estado do Bem-Estar Social, onde a universalização da cidadania encontra correspondência com a base institucional e financeira através da definição do papel do Estado na garantia financeira, legal e institucional do exercício destes direitos, o processo brasileiro se dá de forma inversa. Financiado pelos trabalhadores (através da contribuição direta ou indireta, via repasse dos empregadores ao preço dos produtos), gerido pelo Estado e subordinado a uma lógica de acumulação capitalista, a progressiva extensão da cobertura não alcança universalizar a cidadania, mas sim agregar distintas cidadanias" (TEIXEIRA, 86)(38).

Assim é que no Brasil, a Previdência Social (ou seguro social), assistência médica e assistência social constituem o núcleo básico da seguridade social, tendo na Previdência Social o

principal instrumento e seu principal programa, desenvolvendo-se sempre a partir do princípio da inclusão (das diferentes cidadanias) (MARTINEZ, 89⁽³⁹⁾ e LEITE, 82⁽⁴⁰⁾).

Entretanto, mesmo em face das mudanças sugeridas no texto constitucional de 1988, como veremos mais adiante, ainda assim, podemos avaliar que o "padrão de proteção social brasileiro", DRAIBE (86)⁽⁴¹⁾, está permeado pela centralização política e financeira das ações de governo na órbita da esfera federal; pela fragmentação institucional; pela auto-sustentação financeira do investimento social básico; pela ausência de participação social e política nos processos decisórios; e pela privatização das políticas sociais. O importante, neste contexto, e aqui cabe enfatizar, é que as distorções e iniquidades são mais acentuadas se vistas sob "a perspectiva de quem financia e de quem se beneficia, que é o que ocorre no interior do sistema previdenciário, eixo básico da proteção social. Concebido como um programa de seguro social público, o acesso aos benefícios e serviços da previdência, assim como aos seus diferentes valores, depende da obtenção e manutenção do emprego, assim como do valor das contribuições. É através do emprego que se estabelece o vínculo contributivo. A proteção social, então, termina no limite do desemprego ..." (...) "Por outro lado, não existe no sistema previdenciário algum princípio de seletividade que melhor proteja os segmentos sociais de mais baixa renda, ao contrário, dada a relação salário-contribuição-benefícios, o que se passa é tão-somente a reposição das condições de disparidades e desigualdades que permeiam

salários e rendas" (DRAIBE, 86)⁽⁴²⁾.

Desta forma, o sistema está fundamentado (VIANNA e SILVA, 89)⁽⁴³⁾ no "repasse de preços por parte das empresas, das contribuições sociais, fazendo com que assalariados e consumidores suportem, efetivamente, o financiamento dos programas previdenciários, a pequena diferenciação entre alíquotas de contribuição, discriminando os segmentos em faixas inferiores de rendas; a desigualdade entre trabalhadores urbanos e rurais no que concerne a benefícios disponíveis - são mecanismos, todos eles, reforçadores da iniquidade e, contudo, modificáveis (alguns foram de fato alterados na nova Constituição)".

Concluindo, a questão da reestruturação sobre um projeto de proteção social para o Brasil, podemos afirmar que tal passa por uma revisão de todos os fatores aqui apontados, mas, e, principalmente, pela necessidade de "regenerar as funções públicas básicas e recuperar a capacidade do Estado enquanto planejador, coordenador, indutor do crescimento e da modernização econômica" (DRAIBE, 89)⁽⁴⁴⁾, capaz de sustentar um padrão de proteção social compatível com a modernidade contida no preceito constitucional do projeto da seguridade social, ainda que de forma tardia e num contexto de crise do próprio padrão de desenvolvimento econômico a nível local e internacional (Vide Tabela 1.1).

3. Crise e Perspectivas do Estado do Bem-Estar Social

"The future of Welfare State will depend upon the development of the productive forces with regard to social services and social security - whether in a private or in a public direction - and the politics of state-population relations" (Goran Therbörn)⁽⁴⁵⁾.

Analisando o significado da crise dos modelos de "proteção social" para os países centrais e conseqüentemente para os em via de desenvolvimento, percebemos que os dilemas a serem enfrentados diz muito menos da falência de um modelo e muito mais sobre questões como a expansão desta proteção em face do aumento da demanda, as conquistas reais em termos de direitos sociais, o aumento do desemprego versus a diminuição de horas necessárias para o processo produtivo etc.

Desta forma, nos colocamos frente a um panorama de crise que diz respeito muito mais a uma crise do modelo de sociedade até aqui desenvolvido e desta forma, conforme analisa LEAL (90)⁽⁴⁶⁾, é necessário ultrapassarmos o campo da revolução tecnológica e da constatação da insuficiência dos mecanismos do Estado Keynesiano e dos limites que lhe foram impostos, para que se apreenda a crise do capitalismo, procurando enveredar pelos caminhos tortuosos da sociedade do futuro e das formas possíveis de sua organização.

Assim, o padrão em que se assentou o modelo até aqui vigente significou de toda forma "um compromisso Keynesiano de um programa dual: "pleno emprego e igualdade", onde o primeiro termo significava regulação do nível de emprego pela administração da demanda, particularmente dos gastos do governo, e o último consistia na malha de serviços sociais que constituíam o 'Estado do Bem-Estar Social'" (PRZEWORSKI e WALLERSTEIN, 88)⁽⁴⁷⁾. E "...desde a metade dos anos 70 os limites do projeto ao Estado social ficaram evidentes, sem que até agora uma alternativa clara seja reconhecível" (...) "a nova ininteligibilidade é própria de uma situação na qual um programa de Estado social, que se nutre reiteradamente da utopia de uma sociedade do trabalho, perdeu a capacidade de abrir possibilidades futuras de uma vida coletivamente melhor e menos ameaçadora" (HABERMAS, 87)⁽⁴⁸⁾.

Neste cenário de crise é como se o Estado social pudes-
se ser causa e consequência da postura de resistência dos inves-
tidores privados frente aos investimentos nesta área. No entanto,
"os custos crescentes dos salários e dos encargos trabalhistas",
para pelo menos os países centrais, também aumentam a tendência
de se realizar investimentos em racionalização, "permitindo a in-
tensificação da produtividade do trabalho e a diminuição do tempo
de trabalho socialmente necessário tão significativamente que
torna a força de trabalho mais e mais ociosa" (HABERMAS, 87)⁽⁴⁹⁾.
Então, o que ocorre é que o "Estado social bem-sucedido perde o
pé em uma situação na qual tem de ascender à consciência o fato
de que ele próprio não é um manancial de abastança e não pode as-

segurar o lugar do trabalho como um direito civil (OFFE, 84)(50).

Ao contrário, delineia-se a partir deste quadro de crise um novo significado para a própria crise, pois a "utopia de uma sociedade do trabalho perdeu sua força persuasiva - e isso não apenas porque as forças produtivas perderam sua inocência ou porque a abolição da propriedade privada dos meios de produção manifestamente não resulta por si só no governo autônomo dos trabalhadores. Acima de tudo, a utopia perdeu seu ponto de referência na realidade: a força estruturadora e socializadora do trabalho abstrato" (HABERMAS, 87)(51).

Conseqüentemente, a interpretação para a "crise" do Estado do Bem-Estar Social reside muito mais naquilo que HABERMAS, (87)(52), tomando emprestado de André Gorz em "Caminhos para o Paraíso", aponta em seu diagnóstico na direção de que uma possível solução para o dilema de uma sociedade que até agora se apoiou na "utopia do trabalho" esteja exatamente na proposta de desvinculamento do trabalho da renda pela via de um rendimento mínimo garantido. Neste sentido, o "coração da utopia", que se embasa na "emancipação do trabalho heterônomo", deverá ceder seu espaço para a construção de novas utopias, já que não encontra mais condições de transformação nos limites que condicionavam a esfera do trabalho. Porém, o esgotamento destas energias utópicas implica em buscarmos respostas para a "questão dos limites da possibilidade de conciliarmos capitalismo e democracia" e da "possibilidade de produzirmos novas formas de vida com instrumen-

tos burocrático-jurídicos".

Desta forma, se pensarmos nos países periféricos onde a crise tem seus efeitos mais devastadores, concordamos com HABERMAS, (87)(53) quando analisa que não fica invalidada a busca incessante de aprimorarmos políticas públicas compensatórias que possuam o caráter de "contrabalançar os riscos do trabalho assalariado, como é o caso da perda de emprego, velhice, doença, acidentes etc.", uma vez que elas são o "ponto de referência não apenas para a medida de humanização do trabalho que continua sendo determinado de fora", mas, e sobretudo, para as "indenizações compensatórias" inerentes a uma sociedade do trabalho em transição.

OLSSON (87)(54) conclui argumentando que o dilema "consolidation versus dismantling is the best emblematic description of the controversy over the welfare state in the first half of the 1980's (...) The welfare state is - if not a suprahistorical reality - an irreversible part of late twentieth century..." (...) "it is in contrast to the middle of this century, not expanding any more, but maturing. And that may be a major transformation for the future. Still it has to cope with both old and new social problems".

BIBLIOGRAFIA CAPÍTULO I

- (1) LAMOUNIER, B. Análise de Políticas Públicas: quadro teórico-metodológico de referência. São Paulo, FUNDAF, 1982. (Curso Intensivo em Administração Pública - CIAP-PE/010), p. 5 a 21.
- (2) SILVA, Pedro Luiz Barros. Políticas Governamentais e Perfis de Intervenção: reflexões acerca da análise da interação estatal, in: RAE, Rio de Janeiro. 29(2): 3-28, abril/junho 1983.
- (3) O'DONNELL, Guillermo. Contrapontos: autoritarismo e democratização. trad. Evelyn K. Massaro e Nathan Giraldo. São Paulo, Vértice, 1986. 158p.
- (4) OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas e Regimes Políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. Buenos Aires, CEDES, 3(2): 5-55, 1980.
- (5) DRAIBE, S.M. e AURELIANO, L. A especificidade do "Welfare State" Brasileiro, in: A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização. Brasília, MPAS/CEPAL, vol. I, 1989, p. 85-178.
- (6) ABRANCHES, Sérgio H. Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre. Rio de Janeiro. Zahar, 1985. 93p.
- (7) Idem (6).
- (8) FARIA, Vilmar E. e CASTRO, M.H. Guimarães de. Política Social e Consolidação Democrática no Brasil. (versão preliminar). Campinas, Departamento de Ciências Sociais e NPP/UNICAMP, s.d. 32p.
- (9) SANTOS, W.G. dos. Cidadania e Justiça - A Política Social na Ordem Brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro, Campus, 1987, 89p.
- (10) Idem (9).
- (11) MEDICI, André Cesar. Crise Econômica e Políticas Sociais: a questão da saúde no Brasil. Campinas, 1988. 397p. (Tese de Mestrado apresentada no Instituto de Economia da UNICAMP).
- (12) Idem (6).
- (13) Idem (2).

- (14) TEIXEIRA, Sonia M. Fleury (coord.). Sistemas Previdenciários Comparados: Padrões de Financiamento e Gestão de Seguridade Social em Perspectiva Internacional. Campinas, MPAS/UNICAMP, 1986 (Parte II, Chile, p. 69-125).
- (15) ABRANCHES, S.H.; SANTOS, W.G. dos e COIMBRA, M.A. Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro, Zahar, 1987. 126p.
- (16) Idem (9).
- (17) Idem (2).
- (18) THERBÖRN, Goran. States, Populations and Productivity: Towards a Political Theory of Welfare States, in: Politics and Social Theory. Ed. Peter Lassman. London, British Sociological Association, 1989. p. 63-84.
- (19) Idem (5).
- (20) Idem (5).
- (21) SAAD, Terezinha L.F. Assistência Social, Previdência Social, Seguridade Social: resumo da evolução, in: RPS, São Paulo, Ed. Previdenciária, ano IX, nº 61, dezembro 1985. p. 726-734.
- (22) Idem (21).
- (23) Idem (21).
- (24) LEAL, Suely M.R. A Outra Face da Crise do Estado de Bem Estar Social: neo-liberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1990 (Caderno de Pesquisa nº 13). 47p.
- (25) BUCI-GLUCKSMANN, C. e THERBÖRN, G. O Desafio Social-Democrata. Lisboa, Publ. Dom Quixote, 1983, 277p.
- (26) KEYNES, J.M. A Teoria Geral do Emrego do Juro e da Moeda. São Paulo, Atlas, 1982, 328p.
- (27) OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. São Paulo, Tempo Universitário, 1984.
- (28) OLIVEIRA, Francisco E.B. de. Alguns Aspectos Conceituais, Operacionais e Estruturais da Previdência Social Brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982 (Texto para discussão interna nº 53).
- (29) SEGURIDAD SOCIAL. Introducción a la Seguridad Social (Introduction to social security). Documento produzido pela Oficina Internacional del Trabajo. Suíça, OIT, 1984. 205p.

- (30) Idem (28).
- (31) Idem (5).
- (32) FREITAS, JR., Antonio Rodrigues de. Seguridade, Previdência e Mudança Constitucional no Brasil, in: RPS. São Paulo, LTR, ano XIV, nº 118, set. 1990. p. 539-554.
- (33) REZENDE, F., DRAIBE, S.M. e TEIXEIRA, S.F. Sistemas Previdenciários Comparados: padrões de financiamento e gestão da seguridade social em perspectiva internacional. In: MPAS/UNICAMP, Projeto: Complexo Previdenciário Brasileiro: organização, formas de gestão e processo decisório. Brasília, 1986.
- (34) ALBOUY, François-Xavier, KESSLER, Denis. Un système de retraite européen: une utopie réalisable? Rev. Française Affaires Soc., Paris, hors-serie, novembre, p. 45-66, 1989.
- (35) Idem (6).
- (36) Idem (9).
- (37) VIANNA, M.L.T. Werneck e SILVA, Beatriz Azeredo da. Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma Bibliografia comentada, in: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização. Brasília, MPAS/CEPAL, 1989 (vol. III, Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras), p. 111 a 223.
- (38) Idem 14.
- (39) MARTINEZ, W.N. Previdência Social, in: RPS. SP, LTR ano XIII, nº 109, dez. 1989, p. 723 a 734.
- (40) LEITE, Celso Barroso. Seguridade Social: conceito, evolução e perspectivas, in: RPS. São Paulo, Ed. Previdenciária, ano VI, nº 27, jan/fev. de 1982. p. 10 a 17.
- (41) DRAIBE, S.M. O Padrão Brasileiro de Proteção Social: desafios à democratização. Análise Conjuntural, 8(2), fev. 1986.
- (42) Idem (41).
- (43) Idem (37).
- (44) DRAIBE, S.M. Há Tendências e Tendências: com que estado de bem estar social haveremos de conviver neste fim de século? Campinas, NEPP, 1989. 49p. (Caderno de Pesquisa, UNICAMP/NEPP, nº 10).
- (45) Idem (18).

- (46) Idem (24).
- (47) PRZEWORSKI, A. e WALLERSTEIN, M. O Capitalismo Democrático na Encruzilhada, in: Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, nº 22, outubro 1988. p. 29-44.
- (48) HABERMAS, Juergen. A Nova Intransparência, in: Novos Estudos CEBRAP, nº 18, setembro 1987. p. 103-114.
- (49) Idem (48).
- (50) Idem (27).
- (51) Idem (48).
- (52) Idem (48).
- (53) Idem (48).
- (54) OLSSON, Sven. Towards a Transformation of the Swedish Welfare State, in: Modern Welfare States - a comparative view of trends and prospects. Ed. by Robert R. Friedmann, Neil Gilbert, Moshe Sherer. New York, New York University Press, 1987. p. 44-82.
- (55) CASTRO, M.H.G. de (Coord.). "Transição Democrática, Política Social e Administração Pública: uma análise política". Campinas, UNICAMP/NEPP-FINEP, 1989. 111p. (Relatório Parcial de Pesquisa - sub-projeto 2).

TABELA 1.1

Padrão de Acumulação		Política de Crescimento Econômico	
Desigualdade Social		Centralização Decisória	
Ordem Política Autoritária		Ações Estadais	
Exclusão dos Setores Populares		Plano Organizacional	
Intervenção Social do Estado		Padrões de Financiamento	
<ul style="list-style-type: none"> - ausência de canais de controle público e dos cidadãos - supressão da participação política e social do pro- - cessos de elaboração e implementação de políticas - privatização das políticas sociais - fragmentação institucional - aplicação do aparelho estatal - criação de grandes complexos organi- - zacionais 		<ul style="list-style-type: none"> - gasto público iníquo - contribuições compulsórias da sociedade são a base de - financiamento das políticas sociais - sustentação financeira do eixo do sistema de proteção - social (sistema previdenciário) recai sobre os assala - riados 	
<ul style="list-style-type: none"> - ampliação limitada de direitos sociais - programas de caráter compensatório/assistenciais ina- - dequados as necessidades - pagamento por bens e serviços públicos - acesso seletivo aos benefícios condicionado às con- - tribuições 		<ul style="list-style-type: none"> - mecanismos de controle e integra- - ção social - articulação entre setor público e - privado - hierarquização de programas so- - ciais segundo lógica empresarial - de remuneração - sofisticação tecnológica contra - prioridades sociais 	
Resultados		Critérios das Políticas Sociais	
e		Natureza das Políticas Sociais	

FONTE: In: Relatório de Pesquisa, UNICAMP/NEPP/FINEP, 1989 (55)

CAPÍTULO II
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PADRÃO
DE PROTEÇÃO SOCIAL / PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL

1. Os Primórdios de uma Concepção de Proteção: as Origens da Previdência Social	46
2. O Papel dos Institutos de Aposentadorias e Pensões-IAPs.	58
3. A Lei Orgânica da Previdência Social	75
4. Evolução do Sistema	84
5. SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social	93
6. Condicionantes do Sistema Previdenciário Brasileiro	100

CAPÍTULO II

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL / PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL

"A atualidade concebe-se recorrentemente como uma passagem para o novo; ela vive dos acontecimentos históricos e na expectativa de outra configuração de futuro" (HABERMAS).

1. Os Primórdios de uma Concepção de Proteção: as origens da Previdência Social

"O homem não vive só para si e para a hora fugaz, que é o momento de sua passagem pelo mundo. Ele projeta sua personalidade para o futuro, sobrevive a si próprio em seus filhos. Seus esforços, trabalho e aspirações devem também visar, no fim da áspera caminhada, ao repouso, à tranquilidade. Os espinhos, as angústias, só são suportados com a esperança do prêmio final, seja este embora incerto e quase inatingido. O projeto vem satisfazer essas necessidades imperiosas da alma humana, criando as pensões para as famílias dos empregados de estrada de ferro e as aposentadorias para estes" (na exposição de motivos do Deputado Eloy Chaves, criando a 1ª Caixa de Aposentadorias e Pensões).

O marco histórico e institucional do início de um incipiente modelo de "seguro social" no Brasil data de 1923, no Go-

verno de Arthur Bernardes, com a criação obrigatória, em cada companhia ferroviária, de um fundo de aposentadorias e pensões denominado Caixa de Aposentadorias e Pensões - CAF, cujo objetivo era a assistência médica e medicamentos subsidiados, aposentadorias, pensões e auxílio-funeral para os ferroviários segundo o Decreto Legislativo nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923 de autoria do Deputado paulista Eloy Chaves, ficando conhecida como "Lei Eloy Chaves". Segundo OLIVEIRA (90)⁽¹⁾, tal medida resultou do movimento reivindicatório da categoria dos ferroviários, porém existem outras interpretações como veremos a seguir. Para STEPHANES (84)⁽²⁾, a apresentação deste projeto teria fundamentos muito mais humanos e filosóficos do que propriamente uma pressão oriunda das camadas sociais organizadas naquela época.

Entretanto, o contexto sócio-econômico e político do Brasil na década de 20 leva-nos a concordar muito mais com a análise realizada por BRAGA e PAULA (86)⁽³⁾, quando aponta para a expansão da economia capitalista exportadora de café no Brasil e a emergência de uma nova estrutura sócio-econômica dinâmica e compatível com as atividades agroexportadoras como eixo das mudanças sociais que adviriam na forma incipiente da organização de um projeto de seguro social. E as ferrovias, neste contexto, tinham um grande papel econômico, ligando os centros urbanos, como São Paulo, Rio de Janeiro, Santos e outros, aos produtores e exportadores de café.

A questão social como forma do Estado capitalista regular e que responde as necessidades de formação e reprodução de mão-de-obra, ainda na análise dos dois autores, vai se esboçar no Brasil de forma diferente do que ocorreu nos países centrais. Aqui, o desenho de um capitalismo periférico e de desenvolvimento tardio, imprime ao Estado um papel de "antecipar" as práticas que "classicamente" pertencem à iniciativa das classes sociais. O Estado brasileiro antes de regular a sociedade, expressa um "caráter antecipatório" das questões sociais, principalmente no contexto previdenciário. Desta forma, as primeiras respostas a estas questões aparecem como "estratégia de atração e retenção de mão-de-obra por parte das empresas e do próprio Estado, tendo em vista a escassez relativa de mão-de-obra e as condições de reprodução da força de trabalho" (BRAGA e PAULA, 86) (4).

Anterior a esta época, alguns autores apontam para uma fase pré-23, analisando o que poderia se denominar de incipientes planos de benefícios, indicando, por exemplo, 1795 como o início dos benefícios para os órfãos e viúvas dos oficiais da marinha; ou, 1821, através do Príncipe Regente Pedro de Alcântara que concedeu aposentadoria aos mestres e professores aos 30 anos de serviço; ou, 1827, com um montepio para o Exército; ou, ainda, o Decreto nº 5 de 19-11-1889, onde o governo ampara os necessitados, enfermos, viúvas e órfãos que tivessem sido pensionistas do Imperador deposto. Entre 1888 e 1889, o último Parlamento monárquico coloca no orçamento votado para 1889 a autorização ao Governo para criar uma "caixa de socorros para o pessoal das estradas de

ferro do Estado".

Entretanto, segundo TEIXEIRA e OLIVEIRA (85)(5), não se sabe em que medida estes planos foram de fato implementados e o grau de efetividade de sua implementação. Neste sentido, concordam os estudiosos da área, 1923 marca de fato o início de uma tentativa de proteção social que com todos os percalços ao longo do tempo foi sendo implementada. O fundamental é que essa lei permitiu que se instalassem as Caixas de Aposentadorias e Pensões que, segundo OLIVEIRA (90)(6), a primeira a se ter notícia foi a Estrada de Ferro Greatwestern, em Recife (PE).

Em 1926 foi promulgada outra lei, substituindo a anterior e nesta fica determinado que as ferrovias públicas tinham por obrigação criar sua própria Caixa. Neste mesmo período, o regime foi estendido aos Portuários e Marítimos; entretanto, sua regulamentação ocorre somente em 1928 quando surge a Caixa de Aposentadoria e Pensões da Estrada de Ferro Central do Brasil, bem como a dos Portuários, ficando de fora contudo os Marítimos.

Um aspecto importante desta conjuntura diz respeito a legislação social anterior à política previdenciária que, de certa forma, "antecipa" a montagem de uma estrutura institucional e política, fomentadora da acumulação de capital em sua forma industrial.

Neste cenário das primeiras décadas deste século, cabe lembrar que a população brasileira tinha sua origem rural muito mais do que urbana. Entretanto, em função de tornar os centros urbanos atrativos e propiciar os fluxos de migração interna e externa de mão-de-obra é que se desenha uma política de proteção social claramente urbana. Neste sentido, SANTOS (87)⁽⁷⁾ aponta outro ângulo desta questão, ao focar a lei de sindicalização de 1907, permitindo a livre organização da força de trabalho sem interferência estatal, como causa da mudança na ótica dos dirigentes laissez-fairianos. Tais dirigentes, até então, não haviam dedicado atenção alguma à maneira como se realizava a acumulação de capital urbano, bem como, por "acordo tácito", excluía a área rural de qualquer possibilidade de atenção pública, salvo o setor exportador. Assim sendo, conforme aponta o autor "não terá sido coincidência que as primeiras tentativas de alterar a concepção de ordem social prevalescente (laissez-fairianismo estrito) sejam em princípios da década de 20 (Lei Eloy Chaves) e nem que seu promotor tenha sido um representante de São Paulo, bem relacionado entre os industriais".

Ainda, em 1919, através do Decreto-lei nº 3.724 de 15-01-1919, foi instituída a responsabilidade potencial do empregador por acidentes ocorridos no trabalho, estabelecendo-se assim o Seguro de Acidentes do Trabalho cuja cobertura cabia às empresas privadas. Outras medidas de cunho trabalhista foram também tomadas, tais como: jornada de trabalho, férias, trabalho do menor e da mulher.

As CAPs estavam organizadas à base de uma por Empresa, o que tornava sua operacionalidade pouco funcional. Neste sentido, analisando o período, destaca MALLOY (86)⁽⁸⁾, o segurado de cada CAP não recebia benefício igual de aposentadoria e pensão. O montante destes dois benefícios era calculado sobre o valor da contribuição mensal do segurado, portanto, em função da renda do segurado. Assim, o sistema que deveria envolver uma transferência de renda ao menos a nível horizontal acabou por destinar-se explicitamente a não ser um meio de redistribuição de renda, pois o trabalhador mais bem pago contribuía com mais e recebia benefícios maiores, enquanto que o trabalhador de menor renda contribuía sobre o seu salário percebendo benefícios menores.

Na Primeira República, a posição dominante do Estado liberal oligárquico, institucionalizado pela Constituição de 1891, teve por preceito a não intervenção nas questões sociais, o que para TEIXEIRA e OLIVEIRA (85)⁽⁹⁾ tornava a legislação trabalhista e social do começo deste século no mínimo "inócua". Tal Constituição não contemplou as categorias menos aquinhoadas da população, uma vez que não estendeu os direitos políticos àqueles que não fossem alfabetizados.

Portanto, é num cenário incipiente de ações públicas com base social e econômica que vai se estruturando as CAPs e neste sentido analisaremos a forma como se realizou seu financiamento e custeio.

O modelo de financiamento era tripartite, ou seja, o empregador contribuía com um percentual sobre a renda bruta anual da empresa (1%) e tal volume não podia ser inferior à contribuição do empregado; este contribuía com um percentual sobre os vencimentos (no início, era 3%). A contribuição do Estado se dava através dos consumidores de bens e serviços das empresas em questão, pagando uma "taxa" sobre os serviços prestados pelas mesmas. Eram as próprias empresas que, recolhiam mensalmente o conjunto de contribuições das três fontes de receita e depositavam diretamente na conta bancária de sua Caixa de Aposentadorias e Pensões. Convém ressaltar que a noção de financiamento tripartite não significou por parte do Estado aportes de seu Orçamento para as Caixas, porém, uma espécie de "tributação indireta" sobre os consumidores dos serviços, sendo que o recolhimento era feito pelas próprias empresas (inicialmente significava 1,5% sobre os preços).

O modelo de gestão adotado foi o colegiado, composto por números iguais de representantes dos empregadores e empregados, sem a participação do Estado, através do que se denominou Conselho de Administração. Este Conselho, conforme artigo 41 da Lei Eloy Chaves, colocava a organização administrativa e financeira do sistema de Caixa no âmbito de cada Empresa, através de uma Comissão que possuía três representantes da Empresa (com um assumindo o cargo de presidente) e dois representantes dos empregados (eleitos diretamente de 3 em 3 anos).

Com o governo Arthur Bernardes foi criado o Conselho Nacional do Trabalho - CNT, através do Decreto nº 16.027 de 30-04-1923, em face do cumprimento de compromisso internacional (Tratado de Versailles, 1919). (A Conferência de Paz em Versailles originou um Tratado que leva o nome da cidade que foi sede da Conferência e com o qual, o Brasil como signatário, ficava comprometido a implantar no País uma legislação do trabalho que ao mesmo tempo era um sistema de previdência social).

A origem do CNT está no regulamento que transformava o Serviço de Povoamento em Departamento Nacional do Trabalho e num dispositivo que instituía o Conselho do Trabalho como órgão de consultas e estudos das questões pertinentes ao Departamento. Do regulamento, foi extraído o órgão e criado o Conselho Nacional do Trabalho. Este estruturou-se como instituição consultiva dos Poderes Públicos em temas relativos à organização do trabalho e da previdência social.

Conforme depoimento de Alfredo João Louzada ao Prof. Moacyr Cardoso de Oliveira⁽¹⁰⁾, o CNT, em suas origens, não possuía recursos e nem verba própria, mantendo-se como instituição dependente de uma pequena subvenção orçamentária para o seu funcionamento. Tal instituição passou a tratar das questões referentes às Caixas de Aposentadorias e Pensões, tornando-se, depois, uma instituição voltada para os assuntos de previdência. Seu caráter eminentemente previdenciário ficou melhor definido quando foi reformado o decreto que o instituía (Decreto nº 5.109 de

20-12-1926), dando ao CNT definitivamente a função de órgão supervisor da administração das Caixas de Aposentadorias e Pensões e dos recursos de suas decisões. Por falta de um Ministério dirigido para esse fim (o que só ocorreria em 1930), o CNT vinculou-se ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, sendo sua estrutura inicial composta por um órgão colegiado (12 membros escolhidos pelo Presidente da República, sendo 2 operários, 2 entre os patrões, 2 entre altos funcionários do Ministério e 6 entre pessoas de reconhecida competência no tema); Secretaria; Presidente e vice-Presidente do Conselho, eleitos anualmente pelos seus membros.

A Lei 5.407, de 30-12-27, que reforma o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União (criado pela Lei nº 5.128 de 31-12-26), reforma o CNT, reforçando sua posição supervisora no sistema previdenciário. Através do Decreto nº 18.074, de 10-1-28, o CNT passou a ter novo Regulamento, fixando de maneira mais restrita suas funções na área trabalhista, acen- tuando, porém, seu caráter de órgão conciliador e de arbitragem, bem como, fiscalizador das companhias e empresas que operavam com seguro social.

O Colegiado permaneceu inalterado, porém, é criada a função de fiscal para as CAPs e companhias sujeitas à fiscalização, bem como, um Procurador Geral e um Adjunto para os assuntos específicos.

A fonte de recursos para sustentação do CNT foi estabelecida no artigo 56 do Decreto nº 5.109, de 20-12-26, onde todas as Caixas passaram a recolher no Tesouro Nacional, mensalmente, o valor correspondente a 3% de suas receitas.

O aspecto mais importante das CAPs é que elas são o embrião de um programa social, formulado pelo poder público e através do qual o governo federal vai se projetar nas relações de trabalho do setor privado. A lei criava o direito de proteção do empregado e também uma obrigação, por parte do empregador, de participar nesta proteção (MALLOY, 86)(10).

Uma das primeiras CAPs a ser instalada depois da Lei Eloy Chaves, foi a CAP dos ferroviários da Great Western of Brazil Co., em 20-3-1923. A seguir, veio a CAP dos Ferroviários da São Paulo Railway Ltd. em 28-3-1923.

O Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União foi criado pela Lei nº 5.128, de 31-12-1926, e a Lei nº 5.109 de 20-12-26 estende o regime das Caixas às Empresas de estradas de ferro da União, Estados e Municípios, de navegação marítima e fluvial e de exploração dos portos. Entretanto, a relativa à navegação marítima e fluvial não foi instalada e somente em 1933 é que foi criado o primeiro Instituto de Aposentadorias e Pensões abarcando essas atividades). A Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Portuários foi instalada pelo Decreto nº 17.940 de 11-10-27 e a CAP dos Ferroviários regulamentada pelo Decreto nº 17.941 de 11-10-27; e, a do pessoal não contratado dos serviços

telegráficos e de radiotelégrafos foi determinada pela Lei nº 5.485 de 30-6-28, ficando, entretanto, sem execução por falta de regulamentação.

Para se ter uma idéia, em 1923, havia 27 CAPS funcionando, em 1924, mais 4 CAPs; e, em 1926 e 27, uma em cada ano, perfazendo um total de 33 CAPs neste período inicial. Os portuários tiveram instaladas 7 CAPs e os ferroviários 11 CAPs, perfazendo, em 1930, 51 CAPs. O número de segurados (contribuintes ou associados) era aproximadamente de 140 mil pessoas, com 6.930 aposentados e 3.867 pensionistas, sendo que o patrimônio global era cerca de Rs.150.000:000\$000 (cento e cinquenta mil contos de réis). Para as 33 CAPs instaladas no regime da Lei nº 4.682, a percentagem média da despesa sobre a receita, no decorrer de apenas 7 anos, evoluiu de 12,76% em 1923 para 41,82% em 1929. Por outro lado, o acréscimo anual do Patrimônio das referidas Caixas decrescera progressivamente - de 1923 para 1924 - 129,15%; 1925 - 50,21%; 1926 - 30,19%; 1927 - 30,06%; 1928 - 23,94%; 1929 - 16,88%.

Esta desproporcionalidade das fontes de receita entre as diferentes CAPs criadas, segundo depoimento de Alfredo João Louzada, era assim percebida: "há estradas, onde o aumento de 2% nas tarifas não atinge nem a quantia correspondente a 3% da contribuição do pessoal, como, por exemplo, a Central do Piauí, Paracatu, Cia. Campineira de Tração, Luz e Força e D. Tereza Cristina. Entretanto, há outras estradas como a SP Railway, Paulista e Mogiana, onde esse aumento quase atinge aquela contribuição, e, outras ain-

da, como a Leopoldina Railway e Estradas de Ferro Nazaré e Santo Amaro, em que tal aumento excede o dobro daquela contribuição". Nas palavras do depoente: "verifica-se que essa contribuição, representando a quota do Estado, não é igualmente distribuída pelos contribuintes como seria de desejar, por constituir o resultado de um imposto, embora arrecadado pela empresa a que à Caixa pertence". Para solucionar esta questão ele sugeria então, naquela época, ao Diretor da Secretaria do CNT, uma reunião de todas as CAPs de ferroviários existentes em um só Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários, fazendo-se outro para os Portuários.

O modelo previdenciário oriundo dos anos 20 tinha uma pequena amplitude em sua cobertura e ampla liberdade na definição dos benefícios, o que ocasionou o crescimento e elevação dos custos. Para este período, o cálculo do valor médio das aposentadorias aponta para uma alta, conforme estudos realizados por TEIXEIRA e OLIVEIRA, (85)⁽¹¹⁾, onde o cálculo do valor médio anual de uma aposentadoria - período de 1923 a 1930 - era de 11.000 cruzeiros em valores de 1976; enquanto que no período de 1930/45 este valor cai para 1/3, ou seja, 3.745 cruzeiros em valores de 1976. Desta forma, poucas categorias eram beneficiadas e assim mesmo se encontravam pulverizadas por empresa o que ocasionava uma disparidade nos benefícios oferecidos entre as CAPs. Sua característica básica era ser minimamente compensatória, seja pela forma deficiente na distribuição dos benefícios, seja por estar atreladas e reguladas por um incipiente mercado em fase de acu-

mulação de capital, contando com o Estado como única instância capaz de interferir. Assim é que a consolidação deste projeto que se iniciou em 1930, vai coincidir também com o início da estruturação do processo de acumulação regulado pelo Estado.

Entretanto, pela ótica do Estado, a multiplicação das CAPs enquanto "política previdenciária 'strictu sensu'", tinha um papel de "escudo" compensatório utilizado pelo Estado frente às possíveis demandas dos trabalhadores.

2. O Papel dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs

É neste contexto de tímidas mudanças que, no âmbito previdenciário, se iniciou o desenho de uma política fragmentada de proteção social reforçada pelo surgimento dos primeiros Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs a partir de 30. O primeiro deles, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos - IAPM, surge em 1933, assegurando aposentadoria ordinária ou por invalidez, pensão em caso de morte para as pessoas da família ou beneficiários, assistência médica e hospitalar e socorros farmacêuticos aos seus filiados; reunindo em um só instituto uma categoria profissional (Vide Tabela 1.II).

Para COHN (80)⁽¹²⁾, entretanto, a criação dos IAPs "representou não só uma resposta a demandas políticas de classes assalariadas - e nesse sentido foi um instrumento de incorporação política

dessas classes - mas, respondeu (sobretudo) à possibilidade da previdência social servir como instrumento de captação de poupança forçada".

Todos os IAP's foram criados por decretos (com exceção do IAP dos Marítimos), o que já pressupunha na sua formação institucional os preceitos que deveriam ser seguidos, formação esta dada pelo poder público. Os regulamentos serviram para dar o detalhamento de cada IAP, ficando a cargo de uma Comissão Técnica nomeada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio - MTIC, a elaboração do anteprojeto que depois seria submetido ao Ministro e a quem cabia encaminhar para o Presidente da República, para assinatura.

É muito discutível a tese de que houve participação dos trabalhadores nesta formação, uma vez que são todos oriundos de decretos e, portanto, não passavam pelas esferas que poderiam permitir um "espaço" de discussão, como é o caso dos partidos políticos e Assembléia Legislativa.

Surgiram assim: o IAP dos Bancários - IAPB em 1934; o IAP dos Comerciantes - IAPC em 1935; e, o IAP dos Industriários - IAPI em 1936, que só efetivamente se instalou a partir de 1938. Cabe aqui um parêntese, para dizer que o IAPI foi o único Instituto criado através de preceitos plenamente técnicos, dentro dos moldes da legislação existente (Lei nº 367 de 31-12-1935). Para tanto, foi nomeada uma Comissão Organizadora com o objetivo de

realizar estudos técnicos visando evitar as características negativas quando da criação dos outros institutos (diversidade de organização e de prestação, presença de falhas na constituição do sistema previdenciário etc.).

Em 1935 foi criado o IAP dos Transportes e Cargas - IAPETEC e transformou-se a Caixa dos Estivadores em IAP, que, em função de seu número reduzido de associados em 1945, passa para o IAPETEC. Entretanto, o regime de Caixas não foi extinto, permanecendo e inclusive se estendendo aos empregados nos serviços de força, luz e bondes; e depois, em 1932, abrangendo os empregados dos serviços públicos, os empregados em mineração e os aeroviários.

Portanto, foi paralelamente que se deu a criação das instituições previdenciárias, IAPs, de âmbito nacional, a base da atividade genérica das empresas, abrangendo todos os trabalhadores de todas as empresas que exercessem determinada atividade na forma dos institutos.

O Decreto nº 20.465, de 10-10-31, que reformulou a legislação das Caixas de Aposentadorias e Pensões, não modificou contudo as fontes de recursos de suas receitas. A modificação ficou apenas por conta da nova denominação dada como "taxa", de responsabilidade do Estado (agora em 2%), sobre bens e serviços, que passou a denominar "quota da Previdência". Esta modificação, porém, não estipulou um valor fixo, apenas um montante total mínimo, que deveria ser arrecadado pelas empresas como a "parte que

cabia ao Estado"; ficando estabelecida, desta forma, a noção de "paridade" entre as três fontes de receita. A contribuição tripartite (União, empregados e empregadores) de montantes iguais entre si, consta das Constituições Federais de 1934 e 1937. Esta "contribuição do Estado", conforme foi denominada, seria proveniente das tarifas, taxas ou preços dos serviços explorados pelas empresas, cujo montante não poderia ser inferior à contribuição das empresas.

A partir de 1935, pelo Decreto-lei nº 159 que regulamentou os dispositivos da Constituição de 1934, é que se adotou, com os artigos 1.º e 4.º, a forma de regime paritário tripartite para todas as instituições da Previdência, ao mesmo tempo que ficou estabelecido que a origem dos recursos da União se desse através das "quotas da previdência" (sobre os preços dos bens e serviços das empresas envolvidas; das Caixas Econômicas, através de um desconto de 2% sobre todos os juros pagos ou creditados em contas com saldo superior a dez contos de réis e da "taxa de previdência" (2% sobre o pagamento, qualquer que seja a modalidade, de artigos importados do Exterior, exceto combustível e trigo). Contudo, esta "taxa de previdência", sobre as importações, visava à contribuição da União para com o IAPC - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes - e os recursos que restassem seriam destinados a complementar os demais Institutos e Caixas através das "quotas da previdência".

Resumindo, as contribuições da União se faziam de forma "ordinária" via "quota da previdência" e "taxa de previdência"; e, de

forma "extraordinária", através de retiradas de outros setores do orçamento.

O papel crescente do Estado através da "tributação previdenciária" ganhou assim relevo na medida em que o Estado passou a funcionar como "intermediário" no contexto da Previdência Social, levando a que o Decreto nº 890, de 09-06-36, regulamentasse um novo sistema de arrecadação, rompendo com o velho modelo de não ingerência na administração das fontes de custeio, cabendo somente à Caixa-Empresa sua administração financeira e fiscal. Desta forma, as "quotas" e "taxas" que eram recolhidas pelas empresas passam para uma única conta especial, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no Banco do Brasil. As contribuições dos empregados e empregadores, entretanto, continuaram no modelo antigo, ou seja, de depósito via empresa diretamente na conta corrente de suas instituições previdenciárias (Caixa ou Instituto). Cabendo ao MTIC pagar aos IAPs ou Caixas a "contribuição da União" e, quando sobrassem recursos (saldo), este em conjunto com o produto das arrecadações referentes a multas por infrações à legislação previdenciária e "subvenções" dos poderes públicos, passariam a constituir o Fundo Geral de Garantia e Compensação das Caixas e IAPs (artigo 24), objetivando cobrir déficits de qualquer instituição ou Caixa. Estes recursos seriam aplicados em investimentos rentáveis pelo CNT, ou seja, em regime de capitalização, que continuou existindo até a criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) em 1966. A adoção do regime de capitalização foi justificada em função da necessidade

de se assegurarem recursos para os crescentes gastos com aposentados e pensionistas, dada as limitações das receitas que continuaram restritas a um percentual dos salários.

Com relação à gestão, o Estado assumiu mais de perto estas instituições, porém, como todas estas (IAPs e Caixas) foram criadas e regulamentadas por uma infinidade de dispositivos legais, acabou por configurar uma alta fragmentação institucional, em face do elevado número de dispositivos e suas superposições, reforçando ainda mais a diferenciação no que concerne à qualidade e volume dos benefícios e, portanto, permitindo que persistisse a má estrutura distributiva entre as categorias profissionais.

Muito embora tais medidas tenham significado um avanço ao reunir todas as categorias previdenciárias em um só fundo e, neste sentido, os benefícios terem sido igualados dentro de uma mesma categoria, ficando apenas, por critério, as diferenciações salariais; este, não uniformizou as diferentes categorias em benefícios iguais e esta discrepância fez-se notar muito mais entre as categorias profissionais mais privilegiadas em termos profissionais e mais combativas, fazendo com que tivessem mais recursos do que as outras. Para SANTOS (87)⁽¹³⁾, o conceito-chave que permite entender a política econômico-social no pós-30, fundamenta-se no conceito de "cidadania regulada", implícito na prática política do governo revolucionário (Vargas).

Conforme vimos anteriormente, a estratificação ocupacional, determinada por normas legais, foi quem deu forma e conteúdo ao conceito de cidadão, ou seja, permitindo que somente fizesse parte do conjunto de cidadãos aqueles que se encontrassem localizados em ocupações reconhecidas e definidas por lei. Assim, o sistema previdenciário, baseado na contribuição para a prestação de serviços, através de contratos estabelecidos entre os segurados, o Estado e as instituições previdenciárias tiveram, na regra da estratificação e da melhor posição, uma forma de privilegiar aquela categoria, cujos resultados na esfera da produção fossem melhores e desta forma possuísem melhores compensações previdenciárias. Este fez-se também sentir não só na fama de oferecer melhores benefícios, como, também, na sua articulação com as instâncias de poder e na sua capacidade de oferecer empregos a clientelas específicas no interior da Instituição.

Neste sentido, o sindicalismo atrelado do pós-30 tem, na rede previdenciária via "recursos diferenciados", uma maneira de integrar-se ao sistema estratificado/ocupacional que deu base e sustentação à política de previdência social. A distribuição dos melhores cargos às lideranças da burocracia sindical dentro do sistema previdenciário esteve atrelada aos ditames do MTIC. Desta maneira, ligavam-se no sistema previdenciário estatal os interesses da oligarquia política do MTIC e, portanto, do governo Vargas, com a oligarquia sindical que controlava os operários.

Com relação às mudanças administrativas que vão sendo implementadas neste período, cabe ressaltar que tais mudanças foram muito mais na forma como os IAPs vão sendo montados, através de uma administração que não privilegiava as Caixas localizadas nas empresas, e, sim, a reunião destas por categoria profissional, via grandes institutos, o que leva-nos a concluir que a trajetória deu-se muito mais na substituição do "membership individual" (característico das CAPs) pelo sistema de "cidadania regulada" (característico dos IAPs).

A organização interna dos IAPs passa por mudanças, pois, no contexto das CAPs, a organização era composta por um colegiado (Conselho de Administração) e o Estado estava presente apenas através do CNT cumprindo funções ligadas a litígios, exame de balanços das Caixas e aplicação de multas às Empresas. Agora, com os Institutos, o órgão colegiado continua existindo, porém, passa a existir uma instância superior representada pela figura do Presidente do Instituto, significando uma instância de direção acima do colegiado, designado pelo Presidente da República. A ele cabia administrar o Instituto e gerenciar as questões relativas a orçamento, pessoal, investimentos etc. e, ao conselho, assessorá-lo.

A mudança do estatuto jurídico e formal dos IAPs levou à superação do modelo das CAPs que, juridicamente, se definiam como órgãos civis de natureza privada no âmbito das empresas, ganhando novo formato no modelo dos IAPs, como as autarquias, le-

galmente subordinadas ao MTIC, onde o Estado possuía um maior controle sobre o sistema.

É possível constatar que a evolução do sistema previdenciário, desde seus primórdios, contou de alguma forma com a participação do Estado, na sua organização, mesmo quando esta presença se fez via "decretos", que criando, regulamentando etc. a extensa e fragmentada malha legislativa previdenciária, não deixou de cumprir seu papel "regulador". Esta argumentação vai de encontro, também, com a análise de vários autores sobre a concórdância na existência de um certo "padrão de intervenção do Estado" na sociedade brasileira negando, de certa forma, a postura de que o Estado brasileiro tenha tido apenas um caráter eminentemente liberal, conforme apontam outros autores quando se referem ao período.

Outra face desta intervenção estatal, ainda que incipiente ou tímida, pode ser avaliada pela nova forma de gestão do sistema, onde o Conselho de Representantes passou a ter menos poderes e portanto uma função secundária, em face da presença e função do Presidente, permitindo que se tornasse mais "manipuláveis" os anseios de cada categoria profissional, uma vez que o regime político, então vigente, caracterizou-se por amplo controle sobre os movimentos dos trabalhadores e dos sindicatos, tendo à frente a figura dos seus "representantes" que ficaram conhecidos como "pelegos".

Através do Presidente do IAP, o Estado passa também a ter domínio sobre as instâncias administrativas e decisórias das instituições previdenciárias; e os Sindicatos, via "pelegos", reforçam o vínculo com tal sistema. Dadas as peculiaridades da estrutura sindical neste momento da história brasileira, os "interesses" que foram canalizados para dentro do sistema previdenciário propiciaram o atendimento "clientelístico" dos segmentos assalariados, estruturando a partir daí um sistema com fortes traços populistas, privilegiando aqueles segmentos que de acordo com o seu poder de barganha pudessem "realizar acordos" com o Estado autoritário então vigente. Completando, BRAGA e PAULA (86)(14) apontam para a função dos IAP's no contexto de reformas do aparelho de Estado como parte importante para a formação de um "aparelho de serviços" organizado centralizadamente, visando estender os benefícios previdenciários ao conjunto de assalariados urbanos, através do que se podia já esboçar como "formas de cooptação" de segmentos da sociedade em face de um Estado autoritário.

Neste ponto, é interessante que fixemos a questão da "cooptação" de segmentos da sociedade como estratégia de legitimação de um Estado "autoritário", uma vez que tal característica vai permear as próximas análises sobre a formação do Sistema Previdenciário Brasileiro.

Segundo ABRANCHES (85)(15), "cooptação" designa as relações entre Estado e as classes subalternas e se refere à incorporação controlada e não-autônoma dos setores populares a um sistema econômico que se moderniza sob o signo da excludência social e do eli-

tismo político. É também, uma resposta antecipada às demandas sociais, funcionando como "escudo" e resposta a uma redistribuição dirigida e seletiva de renda. Neste contexto, o Estado possuiu um papel preponderante e insubstituível de "mediador" dos benefícios sociais. Estes, concedidos discriminatoriamente, tinham a função de obter dividendos políticos junto às clientelas de beneficiados, seja através da cooptação com fins eleitoreiros (votos), ou oferta de cargos etc..., marcando um estilo populista de legitimação frente às diferentes categorias sociais. Este processo vai se apoiar na justificativa ideológica que está presente em toda a nossa história política, da necessidade de fomentar a "segurança e solidariedade nacional", ou, o "crescimento com justiça social", que são apenas "formas" próprias de regimes cujo conteúdo é marcadamente autoritário.

A "rede burocrática clientelística", que vai se formando a partir do aparelho de Estado, é que vai regular os benefícios sociais, dirigindo-os via "cooptação", para aqueles segmentos - alvo de uma determinada política, via de regra, institucionalizada de "cima para baixo", com fortes apelos populistas, estimulando a corrupção e emperrando qualquer tentativa de reformulação no sentido da modernização, através de medidas que minimizassem os privilégios no sentido da "universalização" da política social. Este tipo de estratégia, típica dos processos de "modernização conservadora", permitiu a privatização da lógica da ação estatal, via uso clientelístico dos espaços públicos.

Para BOBBIO (86)⁽¹⁶⁾ existem no interior da interação Estado-sociedade dois processos paralelos. Um deles, denominado "publicização do privado", parte da distinção entre público/privado para se encontrar na distinção política/economia, tendo por resultado o primado do público sobre o privado, aqui interpretado como o primado da política sobre a economia, materializando-se no processo de intervenção dos poderes públicos na regulação da economia e constituindo-se em uma das fases do processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado.

O outro processo, da "privatização do público", repousa na atomização da sociedade, através das relações contratuais características do mundo das relações privadas. Os interesses privados através da formação de grupos de interesse servem-se do aparato público para o alcance dos seus próprios objetivos. Neste sentido, o Estado, como conjunto de organismos de decisão (parlamento e governo) e de execução (aparato burocrático), desenvolve a função de mediador. Entretanto, no contexto aqui analisado, em face das fortes características de centralização e autoritarismo do Estado brasileiro, essa "mediação" foi exercida de maneira a "cooptar" aqueles grupos que lhe interessava em um dado contexto político, social ou econômico, em troca de favores que se "materializaram" na concessão dos espaços públicos e, portanto, da sociedade, a segmentos desta mesma sociedade, permitindo que estes fizessem uso "privado" do público negando, assim, o que BOBBIO (86)⁽¹⁷⁾ concebe como função do Estado, ou seja, o "locus" onde se desenvolvem, se compõem para novamente decompor-se e recompor-

se os conflitos, através do instrumento jurídico do acordo continuamente renovado por toda a sociedade.

Neste sentido, o período analisado e que vai ter seus desdobramentos a seguir não foi capaz de demonstrar a possibilidade de "acordo", conforme explicita BOBBIO (86), no que diz respeito à política previdenciária. Ao contrário do que ocorreu em outros países, os nossos "pactos" foram substituídos por movimentos de "cooptação" ou por "acordos", porém, acordos estes, não com a sociedade civil e sim com pequenos segmentos que se privilegiaram desta relação na esfera do Estado (uso "privado" do público).

Concluindo, CARDOSO (82)⁽¹⁸⁾ ao realizar uma análise sobre os padrões de desenvolvimento de políticas sociais na América Latina, argumenta que o modelo que prevaleceu para América Latina e, portanto, para o Brasil, foi o da instrumentação de políticas sociais por Estados autoritários, tendo como base de sustentação uma ordem econômica mesclada com um estilo de desenvolvimento voltado para as minorias privilegiadas. Característica esta que permite analisar um dos traços constitutivos da formação do Estado nacional, qual seja, o corporativismo. Para CARDOSO (75)⁽¹⁹⁾, em nosso contexto, tal fenômeno não pode ser pensado como um fato isolado, mas como um mecanismo regulador das relações básicas do próprio Estado.

Desta forma, o período em questão, distingui-se da Velha República, na medida em que Vargas, na busca para ampliar suas bases de apoio, utilizou-se de medidas sociais para "cooptar" as classes trabalhadoras. Ilustrando este fato, destacamos um trecho de um de seus discursos no período:

"Não se pode negar a existência da questão social no Brasil como um dos problemas que terão de ser encarados com seriedade pelos poderes públicos. O pouco que possuímos, em matéria de legislação social, não é aplicado ou só o é em parte mínima, esporadicamente, apesar dos compromissos que assumimos, a respeito, como signatários do Tratado de Versailles, e das responsabilidades que nos advém da nossa posição de membros do "Bureau Internacional do Trabalho", cujas conclusões e convenções não observamos. Se o nosso protecionismo favorece os industriais, em proveito da fortuna privada, corre-nos, também, o dever de acudir ao proletário com medidas que lhe assegurem relativo conforto e estabilidade e o amparem nas doenças como na velhice.

A atividade das mulheres e dos menores, nas fábricas e estabelecimentos comerciais, está, em todas as nações cultas, subordinada a condições especiais que, entre nós, até agora, infelizmente se desconhecem.

Urge uma coordenação de esforços entre o Governo Central e os Estados, para o estudo e adoção de providências de conjunto, que constituirão o nosso Código de Trabalho.

Tanto o proletário urbano como o rural necessitam de dispositivos tutelares, aplicáveis a ambos, ressalvadas as respectivas peculiaridades. Tais medidas devem compreender a instrução, educação,

higiene, alimentação, habitação; a proteção às mulheres, às crianças, à invalidez e à velhice; o crédito, o salário e, até, o recreio, como os desportos e a cultura artística. É tempo de se cogitar da criação de escolas agrárias e técnico-industriais, da higienização das fábricas e usinas, saneamento dos campos, construção de vilas operárias, aplicação da lei de férias, lei do salário mínimo, cooperativas de consumo etc." (Vargas, 1938) (TEIXEIRA e OLIVEIRA, 85)(20).

Depreende-se pela análise de seus discursos, realizada por TEIXEIRA e OLIVEIRA (85)(21), um certo "padrão de proteção social/previdenciária", onde parecia fácil "conciliar" as disparidades financeiras do período com as necessidades políticas do regime junto às classes trabalhadoras. Ações nessa área, ao contrário das demais, podiam ser adotadas "sem ônus aos cofres do País", sem prejuízos à produção, como ele próprio reafirmava. Bastando para isso, que fosse mantido (ou mesmo intensificado, como de fato foi) o caráter "neoliberal" e autofinanciável da Previdência ("sem ônus aos cofres do país"), desde que isso não fosse muito evidente, e, que o Estado pudesse passar não só por aquele que "concedia" instituições de Previdência Social aos trabalhadores (o que não tinha nada de original como vimos), mas também como o que, aparentemente, arcava com parte considerável dos custos (TEIXEIRA e OLIVEIRA, 85)(22).

A lógica da ação governamental presente neste período nega de certa forma o discurso, uma vez que se realizou através da exclusão de parte da sociedade, como, por exemplo os rurais, domésticos, desempregados, autônomos etc. e, pelo privilegiamento de certas categorias de trabalhadores, como é o caso, por exemplo, dos servidores públicos, militares, marítimos, bancários etc.

Para MALLOY (86)⁽²³⁾, "a mentalidade do regime Vargas teve, pois, raízes no modelo de relações Estado-sociedade que pode ser denominado de "autoritarismo orgânico". Em resumo, "este modelo pretendia criar uma sociedade orgânica mais ou menos harmoniosa, pela incorporação de agrupamentos sociais (na prática apenas um), num conjunto de estruturas controladas e centralmente dominadas por um aparelho de Estado Administrativo".

Assim, o caminho percorrido pela Previdência Social neste período, ainda na análise do autor, consistiu em um sistema que trouxe proteção social para as camadas médias urbanas, não se estendendo sua cobertura a outros setores. Este sistema, com algumas modificações, permaneceu intacto até 1966.

Tanto TEIXEIRA e OLIVEIRA (85)⁽²⁴⁾ como MALLOY (86)⁽²⁵⁾ concordam que o regime Vargas não introduziu novos conceitos ou princípios na política previdenciária e que esta já estava definida desde 1923.

O modelo previdenciário, que se delineou entre 1930-45, foi fundamentalmente embasado no princípio do "seguro social", regido pelo recurso da capitalização das reservas e exigindo para o seu funcionamento adequado que as despesas se mantivessem em níveis baixos, para não comprometer o plano de benefícios e serviços. Este modelo levou a que nos anos subsequentes emergisse uma crise do "regime de capitalização" em função do volume de despesas, da diminuição das reservas e dos déficits orçamentários, servindo para que a partir de seu esgotamento, paulatinamente, as instituições fossem adotando o regime de "repartição simples". Cabendo lembrar que o regime de repartição simples é aquele em que toda a receita corrente é utilizada para o pagamento de benefícios dentro de cada exercício, não gerando, portanto, "reservas"; enquanto que no regime de capitalização, inversamente, os recursos provenientes das contribuições e outras receitas são capitalizados para pagamento de benefícios futuros (OLIVEIRA, 82) (26).

Em 1945, Vargas assinou um Decreto-lei (nº 7.526 de 07-05-45) onde unificava as instituições previdenciárias no Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB). Este Decreto, fruto de estudos desenvolvidos por uma Comissão de especialistas coordenados por João Carlos Vital (que havia ajudado a criar o IAPI), entretanto, foi revogado pelo sucessor de Vargas, sem ter chegado sequer a ser implementado.

3. A Lei Orgânica da Previdência Social

O primeiro movimento pró-unificação/universalização previdenciária teve respaldo nas forças que emergem no pós-45, através dos partidos políticos novamente em cena, das eleições (ocorridas em 1945) e das mudanças no jogo de equilíbrio social, principalmente, com o ressurgimento das forças sociais dos trabalhadores, parlamentares etc, muito embora, conforme já destacamos, estivessem estas forças fragmentadas na defesa corporativa de seus interesses.

A unificação, na análise de COHN (82)(27), enquanto tendência geral do sistema, tem seus antecedentes em 1938, com a transformação de duas Caixas em um Instituto, complementando-a, em 1953, com a criação, pelo Decreto nº 34.586, de 12-11-53, de uma única Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (CAPFESP). Contava, também, com o respaldo de parcela dos intelectuais e estudiosos do tema que, em função de seus contatos internacionais, tinham o "compromisso técnico" de desenvolver um projeto que fosse compatível com a nova realidade a nível dos países desenvolvidos, isto é, a tendência à universalização da proteção social.

Entretanto, a lógica aqui subjacente ainda era a da "incorporação controlada" das camadas sociais, o que confrontava com a lógica utilizada pelos países centrais, onde, a incorpora-

ção autônoma dos trabalhadores, deu-se dentro de um modelo de social-democracia, no qual os direitos sociais são contrapartida dos direitos adquiridos.

As correntes a favor e contra a ampliação e modernização da política previdenciária tiveram um canal de expressão na Revista "Industriários", órgão oficial do IAPI, fundada em 1948, onde eram defendidas, por exemplo, as teses de "seguro social", contenção de despesas e regime de capitalização. As teses atuariais, estatísticas e os modelos matemáticos de probabilidade ganharam um forte adepto, a partir do argumento "contencionista" da previdência, porém, não ficaram imunes também às idéias que pregavam de um sistema universalizante de política previdenciária.

Neste sentido, a história da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), até 1966, quando se tem a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em pleno regime autoritário, tornou-se um marco importante para compreendermos o processo que se desdobra a partir de 1988.

Em 1947, entre as diferentes tentativas de reformar o sistema, encontramos a do Deputado Federal Aluísio Alves da UDN - União Democrática Nacional, que formula um projeto de reforma do sistema com a ampliação das categorias abrangidas pela Previdência, propondo a criação de uma nova legislação que seria denominada de "Lei Orgânica da Previdência Social"; entretanto o projeto, perdido entre as diferentes Comissões Técnicas da Câmara Fe-

deral, para receber parecer, acabou não sendo levado a Plenário para votação.

As resistências partiam tanto dos grupos ligados à idéia do seguro privado, como, também (MALLOY, 86)(28), era composto por segmentos de trabalhadores que possuíam posição privilegiada em termos de financiamento, benefícios e serviços previdenciários, formando uma "linha de resistência" à modernização. Este último grupo era representado, principalmente, pelos bancários, marítimos, ferroviários e trabalhadores de serviços públicos. Outra linha de resistência foi formada pelo contingente de funcionários dos IAPs e CAPs que não queriam perder seus cargos, tendo em vista que a possibilidade de unificação poderia terminar com determinados privilégios. E, também, por um outro segmento, composto pelos líderes sindicais e políticos, cujas bases de poder estavam apoiadas no controle que tinham sobre as instituições previdenciárias.

Este período, fortemente marcado pelo que se chamou de "crise da previdência" demonstrava que os fatores da crise estavam no próprio bojo da estrutura de organização e financiamento das diferentes instituições previdenciárias. Por um lado, o conseqüente crescimento do sistema que no início possuía uma baixa relação entre inativos e ativos, mas, com o tempo, tendeu à maturação e conseqüentemente à expansão, pressionando os gastos. De outro, a "falência" do regime de capitalização e, ainda, a elevação dos gastos na área de aposentadorias e pensões devido a mu-

danças ocorridas nos critérios de concessão dos benefícios (TEIXEIRA e OLIVEIRA, 85)(29).

Mudanças ocorridas na área legislativa também pressionaram os gastos, como, por exemplo, o Decreto-lei nº 7.380, de 13-03-45, que estendeu aos aposentados e pensionistas das instituições os benefícios de assistência médica, hospitalar e farmacêutica da mesma forma que eram prestados aos ativos. Muito embora esta medida fosse altamente louvável, dentro de um projeto de proteção social; entretanto, vai representar, em 1945, para um contingente de aposentados e pensionistas de 235.000 pessoas, um acréscimo de 10% no número de ativos como clientela médico-previdenciária, mantendo a mesma estrutura de custeio.

O modelo previdenciário expandiu-se, assim, sem ter base consistente para tanto, pressionando o sistema para que entrasse em colapso, tendo como causa a elevação das despesas sem a correção nos desvios de arrecadação e o não empenho por parte do Governo em solucionar os problemas que afetavam a receita.

A elevação de alíquotas, em um sistema tripartite, significava aumentos para os três parceiros: Governo, empresário e empregado; porém, como existia omissão por parte do Governo, e os empresários sonegavam sistematicamente as contribuições, o ônus de arcar com o custeio do sistema, ficou a cargo dos trabalhadores e consumidores.

Em análise documental das propostas do Presidente Dutra, em 1950, depreende-se o pensamento dos dirigentes da época: "concessões podem ser feitas no âmbito dos benefícios e serviços, é até importante que se faça sob o ponto de vista político, mas desde que financiadas basicamente com recursos dos próprios segurados. A farsa de que o Estado é um co-partícipe, em igualdade de condições com os segurados, montada por Vargas em 1931, não pode mais ser mantida. Há o risco de que se leve muito a sério e de que se queira transformá-la em realidade. E assim, infelizmente, o jogo precisa ser aberto. Há que modificar as formalidades da lei e acabar com a contribuição tripartite" (TEIXEIRA e OLIVEIRA, 85)(30). Após o Governo Dutra, questões como: "crise financeira", "dívida da União", "abolir a contribuição tripartite" etc. vão progressivamente assumindo conteúdo e forma no desenho da política previdenciária.

O Decreto nº 3.807, de 18-07-1960, define a primeira Lei Orgânica da Previdência Social - LOES para o país (Vide Tabela 2.II). Este projeto que, como vimos, originalmente nasceu com o Dep. Aluísio Alves, em 1947, e que naquele período não havia contado com o apoio dos trabalhistas da época (Vargas) por ser o referido deputado da UDN, nem com o apoio do Governo Dutra; somente vai receber apoio em 1956, no início da gestão do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira.

Compondo o quadro de forças favoráveis a mudanças e reformas no incipiente sistema de proteção social, neste período,

encontramos estudiosos e colaboradores na área, que ficaram conhecidos como "tecnocratas da previdência", cuja contribuição foi primordial na elaboração do projeto da LOPS. Neste conjunto cabe ressaltar o papel da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, que, em 1944, criou um espaço para atividades de pesquisa e ensino e para a formação de especialistas e divulgação de informações relacionadas à formulação de política na área de desenvolvimento nacional, apresentando um trabalho de muito peso técnico e científico na época: "A Previdência Social no Brasil e no Estrangeiro" (50)⁽³¹⁾, que serviu de parâmetro para os estudos posteriores sobre a reformulação da previdência no Brasil. Outro fator importante consistiu na realização da "Primeira Conferência Nacional sobre Previdência Social", em agosto de 1953, no Rio de Janeiro, sob a direção do então Ministro do Trabalho, João Goulart. Em 1954, Vargas editou um Decreto (nº 35.448) onde propunha uma reforma previdenciária porém, com muito menos teor reformista que a de 1945. Entretanto, seu sucessor, Presidente Café Filho, revogou a lei argumentando que era inconstitucional legislar por decretos.

Na prática, as próprias instituições foram caminhando para um novo modelo mais unificado, como foi o caso em 1953, quando realizou-se a união das CAFs dos trabalhadores de ferrovias e serviços públicos (IAFFESP) sob a égide de um IAF e que a função de proteção dos trabalhadores nas atividades: bancos, comércio, ferrovias e serviços públicos, marítimos e transportes fosse exercida por seis institutos para todo o País. O IEASE

- Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - criado em 1938, com a finalidade de proteção previdenciária para os funcionários públicos federais tanto da esfera do Executivo como do Legislativo e Judiciário, seguiu também esta tendência à unificação do sistema.

Medidas legislativas ampliaram, na prática, o sistema previdenciário, como por exemplo: em 1952, o auxílio maternidade concedido pelo IAPI aos seus segurados passa, em 1957, a fazer parte do elenco de benefícios dos outros institutos. Outras medidas, como a criação e extensão para todos os institutos de uma ajuda (pensão) para os dependentes dos associados que estivessem na prisão, da expansão de serviços auxiliares, como os empréstimos de baixo valor aos segurados; e, também, da aposentadoria por tempo de serviço, que até então tinha sido privilégio dos bancários, marítimos, ferroviários e trabalhadores no serviço público. Esta aposentadoria foi estipulada para todos os trabalhadores ligados aos institutos, com idade de 55 anos, e, posteriormente, criou-se um bônus especial de 50% do valor da aposentadoria, sem prejuízo do salário, para aqueles que continuassem na ativa e tivessem ultrapassado a idade de aposentar-se.

Em 1961, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi transformado em Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS e, no ano seguinte, elimina-se a exigência de 55 anos para aposentadoria, criando um novo parâmetro: 35 anos de serviço.

A primeira Lei Orgânica da Previdência Social não pode ser considerada como um projeto conjunto da sociedade/Estado, no sentido de "reformular" e "modernizar" a política de proteção social, onde a previdência era seu principal sustentáculo; porém, a sua importância residiu no fato de que a orientação por ela dada caminhou no sentido da uniformização das contribuições e das prestações das diferentes instituições previdenciárias. Neste sentido, passou a existir uma única contribuição estipulada em 8% do "salário-benefício" do empregado, e, o mesmo para o empregador e União (anteriormente, cada instituição estipulava o percentual que lhe conviesse). As prestações permaneceram como antes, ou seja, benefícios (prestações em dinheiro sob a forma de aposentadorias e pensões) e serviços (assistência médica, hospitalar, farmacêutica e alimentar), porém, ambas passaram a ter a mesma importância, no que se refere à definição das finalidades previdenciárias.

Na avaliação de COHN (82)⁽³²⁾, a LOPS significou "um passo atrás relativamente à proposta mais radical de unificação e mesmo um retrocesso em face dos primeiros projetos de lei enviados ao Legislativo, mas representou um passo a mais na tendência à unificação do sistema previdenciário".

Com a LOPS, foram criados, também, o Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS) e o Conselho Superior de Previdência Social (CSPS), instâncias administrativas, que se interpunham entre os institutos e o Ministério do Trabalho. Ao mesmo tempo, foi reforçada, em todos os institutos, a representação

sindical, garantindo a representação triíplice proporcional (representantes do governo, empregador, empregados).

COHN (80)(33) e MALLOY (86)(34) concordam que ... "a aprovação da Lei Orgânica, depois de 13 anos de luta legislativa, foi conseguida pelo PTB, como uma grande conquista para as classes trabalhadoras do Brasil. Contudo, das metas originais inerentes à imagem tecnocrata da reforma, apenas uma, a padronização das contribuições e benefícios, foi alcançada - e mesmo esta iria comprovar uma realidade de papel que pouco fez para alterar as práticas do dia-a-dia dos IAPs. Foi uma realização simbólica, em grande parte, conseguida a custa da desistência de outras metas, como a unificação, universalização e controle estatal da indenização dos trabalhadores".

Como ilustrativo desta época, retomemos um trecho do discurso do Presidente Juscelino: "As conquistas do operariado brasileiro são mantidas e ampliadas", mas, "não basta aprimorar a legislação social", só "o enriquecimento e engrandecimento do País garantirá melhoras efetivas para as condições de vida dos trabalhadores" (Kubitschek, 25-10-1956) (TEIXEIRA e OLIVEIRA, 85)(35).

4. Evolução do Sistema

Tendo por legado o Estado Novo, onde, para obter legitimidade, os conflitos sociais foram contidos nos limites da sobrevivência cooptada dos trabalhadores, significando um Estado "policial" presente nos "conflitos" ou demandas sociais que pudessem "ameaçar" os limites que os dirigentes consideravam como ideal, vamos caminhar, no período subsequente, segundo SANTOS (87)³⁶, por patamares considerados necessários à obtenção do direito à cidadania. O primeiro deles continuou sendo a prática da regulamentação das profissões e, o segundo, estruturou-se em torno da disputa salarial por parte dos cidadãos arbitrados pela Justiça do Trabalho.

Assim, o sistema previdenciário, de cunho altamente compensatório, referendou o indivíduo, batizando-o de cidadão regulado! Para o autor, permaneceu da era Vargas, nos primórdios da década de 60, o estilo da administração realizada pelos representantes do Ministério do Trabalho e a burocracia sindical. Esta, teve duplo papel; de um lado, em função dos ganhos obtidos com o processo de acumulação e de desenvolvimento do capital, via aumento dos salários, colocou-se ao lado dos trabalhadores como seus legítimos representantes, ao mesmo tempo que assumiu, perante o Estado, seu peso específico enquanto poder, agindo equivocadamente no que concerne às instituições previdenciárias, na medida em que se opunha às propostas da elite burocrática governamen-

tal, no que se referia à uniformização e unificação dos serviços previdenciários, por estar comprometida com a manutenção de um sistema estratificado que garantia, perante seus representados, dividendos políticos, tentando preservar, assim, o sistema a qualquer preço.

A industrialização brasileira, presente desde a década de 50, teve por característica uma base improvisada, avançando via subsídios cambiais às multinacionais que aqui se instalaram. O dispêndio público, por falta de base tributária e de mecanismos de mercado de capitais para a dívida pública, foi sustentado através da base da emissão monetária. Porém, a despeito desta fragilidade financeira, foram implantadas as indústrias de insumos básicos, de bens de capital e de bens de consumo duráveis, permitindo que o Brasil, na década de 60, apresentasse um certo padrão de desenvolvimento econômico, tipicamente capitalista industrial.

Para SANTOS (87)⁽³⁷⁾, este crescimento trouxe consequências para o sistema previdenciário, colocando às claras as distorções cada vez maiores entre os benefícios previdenciários destinados às diferentes categorias ocupacionais e a função exercida pelo poder burocrático das distintas oligarquias sindicais, ao cristalizarem suas posições de crescentes reivindicações na esfera da acumulação, ao mesmo tempo que se utilizavam da prática reacionária e da corrupção na esfera distributiva compensatória.

Novos grupos sociais urbanos e velhos grupos sociais rurais, frente ao ambiente político semicompetitivo, passaram a realizar movimentos reivindicatórios, independentemente de seu reconhecimento profissional. O quadro geral apontava para inúmeros problemas, oriundos do padrão de desenvolvimento econômico adotado gerando, além da deterioração das áreas urbanas, expectativas com relação à possibilidade de participarem do consumo dos bens disponíveis. Desta forma, os diferentes grupos sociais, à margem da legislação sindical vigente, lutavam para dispor de melhor posição na repartição dos resultados oriundos do próprio desenvolvimento econômico e social do País.

Os conflitos sociais e a ausência de mecanismos democráticos eficientes para dar-lhes "voz", uma vez que as instituições herdadas do Estado Novo não podiam fornecer respostas institucionais face à nova conjuntura social, política e econômica, tiveram, por resultado líquido, a radicalização das demandas e a intolerância política crescente dos diferentes atores sociais, associadas à capacidade cadente do Estado em produzir e alocar recursos, foram determinantes na produção de um contexto de paralisia governamental e administrativa de fins de 1963 e princípios de 1964, ajudando em parte a explicar o movimento militar de 1964 (SANTOS, 87)⁽³⁸⁾. Neste sentido, (BRAGA, s.d.)⁽³⁹⁾ comenta: "com os interesses populares derrotados pelo golpe militar de 1964, assistimos a uma modernização conservadora e autoritária das bases industriais instaladas na década de 50. Reformas fiscal e financeira, importantes e institucionais, porém, ineficientes em

face dos dilemas do crescimento com estabilidade, foi o que tivemos".

A crescente intervenção estatal fez-se sentir entre os trabalhadores e as forças sociais oposicionistas, que foram marginalizados do processo de decisão política. O regime então instaurado voltou-se para buscar legitimidade junto aos donos do capital (nacional e multinacional) e setores da classe média alta.

A reestruturação do padrão de intervenção social sob o autoritarismo (MÉDICI, 88)⁽⁴⁰⁾ deu-se, assim, através da progressiva incorporação de novos grupos sociais ao sistema de proteção, com extensão de benefícios e tendência à universalização, porém, acentuando os componentes de iniquidade social. Sua principal característica foi (a de mais uma vez) estar subordinada à política econômica, onde as decisões de política social passaram a ser formuladas e implementadas como decisões privativas da burocracia e de segmentos empresariais, contando com uma base autoritária de poder e com a exclusão política de setores populares, liquidação dos partidos políticos, repressão aos movimentos sindicais e sociais, marginalização do Parlamento e centralização decisória, a nível da esfera federal, formando o "pano de fundo" onde foi gestada a ação governamental.

Na área previdenciária, o primeiro passo tomado pelo novo governo foi o de intervir em todas os IAP's e substituir os quadros dirigentes. Em junho de 1964, no Ministério do Trabalho, foi constituída uma comissão sob a coordenação de Moacir Cardoso

de Oliveira visando à reforma previdenciária.

Em 1965, o então Ministro do Trabalho, Arnaldo Sussekind, apresentou ao Presidente Castelo Branco um plano de reforma da previdência social que, segundo COHN (80)⁽⁴¹⁾, constava, da pauta de reformulações, a universalização da cobertura e unificação completa da previdência em um único sistema gerenciado pelo novo Ministério da Previdência Social, abrangendo o controle público da compensação de seguro dos trabalhadores e a integração dos empregados domésticos e trabalhadores rurais ao sistema. Este plano recebeu críticas e oposições e somente em julho de 1966 voltou a ser discutido, agora, através de uma comissão técnica (Grupo Diretor do Plano de Ação para a Previdência Social - PAPS) constituída para tal finalidade. Assim, os IAPs (6) foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), oficialmente instalado em 1967.

A unificação trouxe, também, um novo conceito de administração tecnocrática para a previdência social. Os parâmetros deste novo modelo estão explicitados em trecho do discurso do primeiro presidente da instituição, Francisco Torres de Oliveira, em 1968: "A Previdência Social é uma organização estatal formada para completar uma função prescrita na Constituição e na lei ... (...). Deve ser, pois, administrada pelo Governo, que é o povo politicamente organizado, e não por classes específicas que presumem tê-la como propriedade sua ... e isto conseguiremos não por participação direta de grupo, mas pela formação, seleção e aper-

feioamento de servidores públicos que, principalmente, devem saber que estão executando uma função de mais alta relevância para o País e que rejeitam o "pistolão", bem como as influências partidárias sobre o seu trabalho" (MALLOY, 86)⁽⁴²⁾.

Nota-se claramente a mudança no teor do discurso, o governo passa a ser o protagonista e busca dar uma orientação eficiente à máquina previdenciária, nem que seja a princípio um discurso.

Para TEIXEIRA e OLIVEIRA (85)⁽⁴³⁾, ao setor tradicional da previdência, agora unificado, centralizado e identificado como aparato estatal, caberia uma função assistencial e redistributivista, se bem que a redistribuição estivesse limitada ao contingente dos trabalhadores que, como vimos, consistiam a base de sustentação do orçamento da Previdência.

A ampliação da cobertura previdenciária fez-se assim paulatinamente, como por exemplo: em 1962, com a integração ao INPS dos seguros relativos a acidente de trabalho; em 1971, com a criação do PRORURAL destinando-se fundos específicos (FUNRURAL) para a sua manutenção e estendendo ao trabalhador rural a Previdência Social; em 1972, com a Lei nº 5.859 de 11-12-72, estendendo às empregadas domésticas os benefícios da Previdência Social; e, em 1973, com a Lei nº 5.850 de 08-06-73, com a extensão dos benefícios, aos trabalhadores autônomos.

A participação da União no sistema de financiamento da previdência, que desde 1960 havia reduzido legalmente seus aportes, ficou ainda mais restrita, cabendo agora apenas a cobertura com os

gastos na administração.

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MEAS), como parte deste conjunto de reformas e a quem caberia supervisionar o INPS, sendo seu primeiro ministro, Nascimento e Silva.

A unificação, entretanto, não se fez integralmente, uma vez que permaneceram distintos regimes previdenciários, a saber: o militar, o dos servidores públicos federais, o dos servidores públicos estaduais, o INPS (trabalhador urbano), o dos empregados em poupança e empréstimos e o FUNRURAL (trabalhador rural).

O INES, como a maior instituição previdenciária, abrangia mais de 80% da população com registro formal em carteira de trabalho, tendo como sistema de contribuições o regime contratual obrigatório, no qual o benefício está ligado à contribuição (portanto, prevalecendo a noção de "seguro social" ou "assurance") cumprindo a função de redistribuição horizontal de renda e tendo por regime, o de repartição simples.

O sistema de financiamento era composto pela contribuição do trabalhador (8%) até um teto de 20 salários mínimos, dos empregadores (em proporção igual) e do governo (na cobertura das despesas administrativas). Exemplificando, em 1975, do total arrecadado (100%), 36,9% era parte do empregado e 53,9% do empregador.

A regulamentação da legislação social no Brasil fez-se desta forma em dois períodos (MÉDICI, 88)⁽⁴⁴⁾: de 1930 a 1943, com a institucionalização do arcabouço jurídico-legal e de 1966 a 1977, com a redefinição do arcabouço no contexto do regime militar.

O princípio do mérito (posição ocupacional) e de renda (adquirida na estrutura produtiva) continuou sendo a base de sustentação do modelo brasileiro de proteção social, permanecendo a relação renda-contribuição-benefício. Portanto, a reforma institucional e a unificação não alteraram os princípios, permanecendo o velho modelo bismarckiano, agora reciclado.

Este projeto de modernização conservadora teve como pressuposto o caráter excludente na participação política e, para "compensar" este tipo de política governamental, a partir dos anos 70, foram criados programas assistenciais (como o da LBA - Legião Brasileira de Assistência) paralelamente ao núcleo securitário. As medidas assistenciais visavam atingir grupos específicos, porém, dada a má estrutura de renda e salários acabou por se estender à maioria da população, fosse assalariada ou não; desta forma, esta estratégia governamental fomentou o crescimento de um espaço assistencial, reforçando a prática do clientelismo, inerente a projetos políticos com este feitio, visando "controlar" segmentos sociais, agora não mais objetivando possíveis "alianças", mas como forma de diminuir a possibilidade de uma explosão social.

A base de sustentação financeira consolidou-se na auto-sustentação, ou seja, no princípio de que os custos sociais devem ser pagos por aquele que demanda os serviços: a sociedade de forma direta (como é o caso do Sistema Previdenciário), ou, de forma indireta, via repasse aos preços destes custos.

Em linhas gerais, 1968 e 1974, tem-se o que se convencionou denominar como "operacionalização" do sistema do Milagre Brasileiro, através da combinação de rápido crescimento econômico com um governo profundamente autoritário, manipulando simbolicamente a sociedade e com a contenção dos gastos públicos em políticas sociais substantivas, como, por exemplo, a redução nos pagamentos das aposentadorias e pensões, bem como, em uma tendência geral à privatização da política social (como foi o caso da saúde e habitação).

O regime "burocrático-autoritário" (denominação utilizada por O'DONNELL, 86)⁽⁴⁵⁾ visou atacar o padrão de cooptação anterior desmontando a conexão populista e intervindo em sindicatos e agências previdenciárias tendo, como proposta, a implantação de reformas, como foi o caso da unificação da previdência, extensão dos benefícios etc..., porém, ao estabelecer-se via este novo aparato burocrático, o que ocorreu foi apenas uma "reciclagem" nas alianças e na forma de cooptação. Pois, na medida em que se fortaleceu o poder burocrático estatal e permitiu-se uma crescente autonomia frente aos interesses da sociedade, foram redefinidos novos espaços de cooptação e de corporativismo, que visa-

ram, então, organizar novas formas de privatização do público apesar ou, por causa, de seu caráter altamente centralizador no processo decisório.

5. O Projeto SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

Em 1977, foi criado, pela Lei nº 6.139 de 19-09-77, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), (Vide Tabela 3.II). Entretanto, este novo movimento reformador caracterizou-se muito mais em sua dimensão institucional por uma especialização dos órgãos previdenciários, o que não havia ocorrido com o INPS, a quem cabia cuidar de todos os aspectos relativos à previdência e assistência dos trabalhadores urbanos. Assim, o SINPAS, conforme avaliação de OLIVEIRA e AZEVEDO (84)⁽⁴⁶⁾, "foi muito mais uma metamorfose institucional do que propriamente um novo passo na evolução do sistema previdenciário brasileiro". O novo sistema era composto por:

FUNÇÃO	ÓRGÃO
- Seguro Social	INPS
- Assistência médico-odontológica	INAMPS
- Assistência farmacêutica	CEME
- Administração fiscal e financeira	IAPAS
- Processamento de dados	DATAPREV
- Assistência Social	
. carentes	LBA
. menores	FUNABEM

Fonte: Documento de Trabalho nº 15, IPEA/IPLAN⁽⁴⁷⁾.

O SINPAS, (cuja estrutura se modifica somente em 1990) tinha por objetivos: a concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços da previdência e assistência social; o custeio de atividades e programas a ele relacionados e a gestão administrativa, financeira e patrimonial.

Ao MPAS cabia a orientação, coordenação e controle da política previdenciária, estruturando-se através dos seguintes órgãos, responsáveis pelas atividades-fim: Secretaria da Previdência Social (SPS), Secretaria da Assistência Social (SAS), Secretaria de Serviços Médicos (SSM), e Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS). Contando, também, com o Conselho da Previdência Complementar (CPC) e a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), órgãos de supervisão e controle das entidades fechadas de previdência privada.

Os órgãos responsáveis pelas atividades-fim no SINPAS estavam assim definidos:

INPS - concessão e manutenção dos benefícios (prestações pecuniárias), serviço de reabilitação profissional e serviço social para os beneficiários de todas as categorias.

INAMPS - prestação de serviços médicos, abrangendo assistência ambulatorial, hospitalar, dentária e farmacêutica; sendo seus beneficiários (até 1988), todas as categorias vinculadas à Previdência Social e assistidas pela LBA.

CEME - fornecimento de medicamentos a preços acessíveis, aos mais necessitados dentre os beneficiários.

LBA - Fundação Legião Brasileira de Assistência - prestação de assistência social à população carente, independente da vinculação desta a qualquer entidade integrante do SINPAS.

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - atendimento das necessidades básicas do menor atingido pelo processo de marginalização social.

As ~~atividades-meio~~ ficaram assim estruturadas:

IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - encarregado da gestão financeira e patrimonial de todo o sistema, da arrecadação das contribuições e de sua fiscalização, distribuindo os recursos pelos órgãos do SINPAS (vinculado ao MPAS, pelo Decreto nº 74.000 de 12-05-74).

DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência - análise de sistemas, programação e execução de serviços de tratamento da informação e o processamento de dados através da computação eletrônica.

CAF - Conselho de Administração Financeira da Previdência Social - constituído pelos integrantes do SINPAS, e, presidido pelo Ministro do MPAS, ao qual competia a gestão do Fundo de

Previdência e Assistência Social - FPAS formado pelas receitas das mesmas entidades.

Os Beneficiários do sistema SINPAS no campo previdenciário eram formados pela população urbana e rural, que estivesse compreendida dentro da noção de segurados, ou seja, em "razão do exercício de uma atividade remunerada, com ou sem vínculo empregatício, nos termos da legislação, sendo seus dependentes aqueles que por seu intermédio estivessem contemplados na lei".

Ainda estavam amparados pela Previdência, os maiores de 70 anos ou inválidos não abrangidos por outra forma de proteção previdenciária.

Estavam fora do SINPAS, aqueles que possuíam outro regime previdenciário como é o caso dos membros das Forças Armadas, servidores públicos estaduais e municipais e, aos congressistas, era facultado entrar para o sistema como segurado "facultativo" uma vez que possuíam seu próprio regime.

O custeio do sistema na área urbana era feito por uma contribuição de 8% como vimos anteriormente e de mesma quantia para as empresas. Cabendo ainda para as empresas uma contribuição de 4,3% sobre a folha de salários dos empregados para custeio do salário-família (4%) e do salário-maternidade (0,3%). A União deveria responder pelas despesas de administração geral e deficiência financeira oriundas do plano de prestações. Para tanto, se utilizaria da cobrança de uma taxa - quota de previdência - sobre diversos serviços, principalmente combustíveis automotivos. Na

cobertura dos acidentes de trabalho, as empresas contribuíam com 0,4%, 1,2% ou 2,5% da folha de salários, em função do grau de risco da atividade, se leve, média ou grave.

Na área rural, os empregadores contribuíam com 12% de 1/10 do valor da produção anterior; 1/20 do valor de sua propriedade mantida sem cultivo; e os empregados com 2% sobre o valor comercial dos produtos rurais e 0,5% igualmente para acidentes do trabalho. Cabendo ainda às empresas urbanas contribuírem também com 2,4% da folha de salários para o custeio do FUNRURAL. E para os empregados domésticos, a base era o salário mínimo regional.

A estrutura do plano de prestações do SINPAS (para a terminologia previdenciária brasileira conceitua-se prestação como forma de cobertura dos "eventos" ou "riscos" sociais ocorridos na vida dos beneficiários), estava disposta em: - prestações em dinheiro sob a forma de renda mensal, temporária ou vitalícia e quota única (única prestação); ou, em natureza, sob a forma de serviços prestados.

Os benefícios são prestações pecuniárias exigíveis pelos beneficiários, segundo as condições estritamente estabelecidas na Legislação (como é o caso das aposentadorias, auxílios, pensão por morte etc.); enquanto que os serviços são prestações assistenciais proporcionadas aos beneficiários, nos termos da legislação, segundo as possibilidades administrativas, técnicas e financeiras do Sistema (OLIVEIRA, 80)⁽⁴⁸⁾. (Vide Tabelas 4 e 4a. II).

Finalizando a análise do período, destacamos que o projeto social no regime autoritário teve sua base de apoio institucional sedimentada por ações, entre outras, com a criação do CDS - Conselho de Desenvolvimento Social pela Lei nº 6.118, de 09-10-74, e o aperfeiçoamento legislativo na área previdenciária, através de leis, como por exemplo: - Lei nº 6.136 de 07-11-74, com a inclusão do salário-maternidade entre as prestações previdenciárias; Lei nº 6.179 de 11-12-74, amparando na previdência os maiores de 70 anos e inválidos que tivessem contribuído durante algum tempo para o Sistema ou exercido função, mesmo sem contribuir, que fosse vinculada à Previdência; Lei nº 6.226 de 14-6-75, instituindo a contagem recíproca de tempo de serviço público federal e de atividade privada para efeitos de aposentadoria; Lei nº 6.195 de 19-12-74, atribuindo ao FUNRURAL a concessão de prestações por acidentes rurais; Lei nº 6.210 de 04-06-75 extinguindo as contribuições sobre os benefícios da previdência e restabelecendo o pagamento da aposentadoria integral para aqueles aposentados que retornassem ou já tivessem retornado à atividade; Lei nº 6.243 de 24-09-75, onde está regulada a concessão do pecúlio para o aposentado que retornasse a atividade e para aquele que ingressasse na previdência após ter completado 60 anos; e, ainda, o Decreto nº 77.077 de 24-01-76 que reuniu toda a legislação previdenciária na Consolidação das Leis de Previdência Social.

Outro importante ponto de apoio do governo na área social, foi a criação, pela Lei nº 6.168 de 09-12-74, do Fundo de

Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, por solicitação do Conselho de Desenvolvimento Social - CDS, tendo como objetivo servir de instrumento de apoio financeiro aos programas e projetos de caráter social e obedecendo às prioridades contidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND. Sua estrutura administrativa estava subordinada diretamente ao CDS e o gerenciamento sob a responsabilidade da CEF - Caixa Econômica Federal, constituindo seus recursos: renda líquida das loterias esportivas; recursos destacados dos orçamentos operacionais da CEF; recursos de dotações orçamentárias da União; e, outros de origem interna e externa, inclusive provenientes de repasses ou financiamentos.

O FAS tinha como objetivo financiar projetos de interesse do setor público em áreas como Previdência e Assistência Social, Saúde e Saneamento, Educação e Trabalho, bem como, projetos de caráter social para atendimento de pessoas físicas e de interesse do setor privado nas áreas acima citadas.

O FAS devia realizar suas duas funções através de duas Contas, a de Repasses e Transferências, onde sua função era a de centralizar parte dos gastos a fundo perdido do governo Federal nos Ministérios da área social; e, a de Aplicações a Fundo Perdido, onde devia financiar projetos públicos ou privados para aqueles Ministérios acima citados, através da Conta de Aplicações a cargo da CEF.

6. Condicionantes do Sistema Previdenciário Brasileiro

A crise recessiva dos anos 80 afetou imediatamente a condução das questões sociais em função de uma conjuntura econômica responsável pela recessão, desemprego e endividamento interno e externo.

O nível de desemprego e a contenção salarial afetaram diretamente o padrão de financiamento do gasto social, uma vez que a base deste são as contribuições incidentes sobre a folha de salários, conforme ficou demonstrado na sucinta análise do sistema de custeio do SINPAS; e, a folha de salários, é um instrumento sensível às oscilações da dinâmica da economia, conforme veremos no Capítulo IV.

Entre 1964-81, pudemos verificar a consolidação de uma reforma na armação institucional e financeira da proteção social através, por exemplo, da organização do sistema nacional público de previdência social, ampliando a cobertura e ganhando traços de universalização (principalmente a partir de 1977 com a criação do SINPAS), entretanto, como não se rompeu com o padrão anterior e nem com a forma de custear os benefícios e serviços, vamos assistir, no início dos anos 80 (1981 a 1985), ao esgotamento e crise deste modelo de proteção tanto em seus aspectos organizacional como financeiro.

Desta forma, o modelo previdenciário conseguiu evoluir rumo a um projeto mais universalizante, porém, tal avanço, conforme contra-argumenta SANTOS (87)(49), sedimenta os aspectos qualitativo e quantitativo de uma política compensatória previdenciária, consagrando o modelo de estratificação da cidadania, ao vincular os benefícios monetários às contribuições pretéritas.

Neste cenário, um ponto importante a ser salientado refere-se à prática do governo em destinar recursos previdenciários à implementação de grandes projetos em áreas de interesse político e econômico do Estado, possibilitando que as reservas previdenciárias tivessem seus níveis diminuídos. Isto possibilita que, em momentos de superávits, esta prática tenda a desmobilizar os recursos e, em períodos de déficits, como a União não tem cumprido seu papel, fica a cargo da sociedade repartir o ônus do déficit, direta ou indiretamente.

No governo do Presidente João Figueiredo implementou-se algumas ações visando solucionar os problemas afetos ao déficit da Previdência Social, através de um Decreto-lei, cujas medidas foram: elevação das alíquotas de alguns produtos importados considerados supérfluos e autorização para o Tesouro emitir DRIN para cobrir o déficit de caixa da Previdência para com a rede bancária, ao mesmo tempo que alterava a legislação nos seguintes itens:

1. passavam a contribuir para a União os aposentados e pensionistas numa escala entre 3% e 5% do valor do benefício;
2. aumento da contribuição das empresas de 8% para 10% sobre a folha de salários;
3. aumento da contribuição dos empregados numa escala entre 8,5% e 10%, com base em tabela salarial progressiva; e,
4. elevação da contribuição dos funcionários públicos estatutários de 5% para 6% dos seu vencimentos.

Apontamos aqui alguns fatores que delimitaram toda e qualquer proposta de mudança no Sistema Previdenciário, destacando os mecanismos de financiamento criados que impediam o acesso das camadas mais carentes aos serviços oferecidos pelo Estado. Este princípio teve como base de sustentação a lógica da auto-sustentação financeira por parte do cidadão (o cidadão é quem paga a conta), de forma a que quanto maior fosse a necessidade do indivíduo por uma proteção social (e é o que ocorre com o Sistema Previdenciário) menor seria a chance de que ele viesse a obter tais benefícios, dada a própria estrutura montada de "seguro social" ao invés de "seguridade". Outro ponto importante residiu no padrão utilizado para fomentar os serviços sociais que, na grande maioria das vezes, consistiu na promoção de distintas formas de interação entre o setor público e o setor privado, gerando distorções e efeitos perversos em termos dos custos destes serviços (como p. ex. a atenção à saúde).

Lembrando aqui a análise de CARDOSO (75) (50), ao mencionar este tipo de articulação entre segmentos do setor privado, beneficiários diretos do governo, e, os funcionários do Estado, que conjuntamente articulam "núcleos" por onde passa a implementação das políticas sociais e cuja ação visa preservar os interesses destes grupos e não a sociedade como um todo, denominando tal tipo de aliança de "anéis burocráticos".

Assim, a concepção prevalescente para a política previdenciária outorgou-lhe o papel de "formadora" de tais "anéis" e "mediadora" junto aos segmentos sociais.

A ampliação dos benefícios (aposentadoria, pensão, auxílio-funeral, auxílio-natalidade, auxílio-maternidade, salário-família, abono anual ao aposentado ou pensionista, pecúlio, renda vitalícia aos maiores de 70 anos ou inválidos) a que assistimos até aqui, e a sua concessão, consistiu muito mais em sustentáculos da legitimação do Estado frente à massa de necessitados do que na conquista destes no exercício de suas cidadanias. O que reforça o princípio norteador do Sistema Previdenciário brasileiro, qual seja, o de socializar os custos da manutenção da força de trabalho, retirando parcialmente do âmbito da relação capital-trabalho a possibilidade de existência de um espaço para reivindicações inerentes ao processo de reprodução do capital, uma vez que ela tem um caráter "antecipatório" como política governamental.

BIBLIOGRAFIA CAPÍTULO II

- (1) OLIVEIRA, M.V. Cardoso de. Aspectos Históricos e Sociais da Previdência Social, In: RPS. São Paulo. LTR, ano XIV, nº 115, junho 1990. pp. 326 a 333.
- (2) STEPHANES, Reinhold. Previdência Social: um problema gerencial. Rio de Janeiro. Ed. Lidador, 1984. 193 p.
- (3) BRAGA, J.C. de Souza e PAULA, S. Góes de. Saúde e Previdência. Estudos de Política Social. SP. 1986. 224p.
- (4) Idem (93).
- (5) TEIXEIRA, S.M. Fleury e OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo. (Im)Previdência Social: 60 anos de história da Previdência Social no Brasil. Petrópolis. Vozes, 1985. 360p.
- (6) Idem (1).
- (7) SANTOS, W.G. dos. Cidadania e Justiça - A Política Social na Ordem Brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro, Campus, 1987. 89p.
- (8) MALLOY, J.M. A Política de Previdência Social no Brasil. Trad. Maria José L. Alves. Rio de Janeiro. Edições Graal, 1986 (Biblioteca de Saúde e Sociedade, v. 13), 199p.
- (9) Idem (5).
- (10) Idem (8).
- (11) Idem (5).
- (12) COHN, Amélia. Previdência Social e Processo Político no Brasil. São Paulo. Ed. Moderna, 1980. 245p.
- (13) Idem (7).
- (14) Idem (3).
- (15) ABRANCHES, Sérgio H. Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre. Rio de Janeiro, Zahar, 1985. 93p.
- (16) BOBBIO, N. Estado, Governo, Sociedade - por uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987. 173p.
- (17) Idem (16).

- (18) CARDOSO, F.H. As políticas sociais na década de 80. Novas opções? São Paulo, FUNDAP, 1982 (Curso Intensivo em Administração Pública - CIAP-PE/010). pp. 22 a 46.
- (19) CARDOSO, F.H. Autoritarismo e Democratização. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1975. 240p.
- (20) Idem (5).
- (21) Idem (5).
- (22) Idem (5).
- (23) Idem (8).
- (24) Idem (5).
- (25) Idem (8).
- (26) OLIVEIRA, Francisco E.B. de. Alguns Aspectos Conceituais, Operacionais e Estruturais da Previdência Social Brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982. (Texto para Discussão Interna nº 53).
- (27) Idem (12).
- (28) Idem (8).
- (29) Idem (5).
- (30) Idem (5).
- (31) Previdência Social no Brasil e no Estrangeiro. Rio de Janeiro, FGV, 1950.
- (32) Idem (12).
- (33) Idem (12).
- (34) Idem (8).
- (35) Idem (5).
- (36) Idem (7).
- (37) Idem (7).
- (38) Idem (7).
- (39) BRAGA, J.C. A instabilidade estrutural no capitalismo brasileiro - uma visão dos anos 50 aos 80. (texto mimeo, s.d.).

- (40) MÉDICI, André Cezar. Crise Econômica e Políticas Sociais: a questão da saúde no Brasil. Campinas, 1988. 397p. (Iese de Mestrado apresentada no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP).
- (41) Idem (12).
- (42) Idem (8).
- (43) Idem (5).
- (44) Idem (40).
- (45) O'DONNELL, Guillermo. Contrapontos: autoritarismo e democratização; trad. Evelyn K. Massaro e Nathan Giraldi. São Paulo. Vértice, 1986. 158p.
- (46) AZEVEDO, M. Emília R.M. e OLIVEIRA, F.E.B. Previdência Social, in: CNRH - Documento de Trabalho nº 15. Rio de Janeiro. IPEA/IPLAN, outubro de 1984. 100p.
- (47) Idem (46).
- (48) OLIVEIRA, Moacyr V. Cardoso de. A previdência Social Brasileira, in: RPS. São Paulo. Ed. Prev., ano IV, nº 15, 1980. 33p.
- (49) Idem (7).
- (50) Idem (19).

TABELA 1.II
REGULAMENTO GERAL DOS INSTITUTOS DE
APOSENTADORIAS E PENSÕES (1954), ARTIGO 20

"As prestações asseguradas pelos Institutos consistem em benefícios ou serviços e são as que se seguem:

I. Quanto aos segurados:

- a) auxílio-doença;
- b) aposentadoria por invalidez;
- c) aposentadoria por velhice;
- d) aposentadoria ordinária;
- e) auxílio-maternidade;
- f) auxílio-funeral.

II. Quanto aos dependentes:

- a) pensão;
- b) pecúlio.

III. Quanto aos beneficiários em geral:

- a) serviços médicos;
- b) serviços complementares".

FONTE: (In) Previdência Social: 60 anos de história da Previdência Social.
J.M. Oliveira e S.M.F. Teixeira, Petrópolis, Vozes, 1985.

TABELA 2.II
REGULAMENTO GERAL DA LEI ORGÂNICA DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL, ARTIGO 22

"As prestações asseguradas pela Previdência Social consistem em benefícios e serviços, a saber:

I. Quanto aos segurados:

- a) auxílio-doença;
- b) aposentadoria por invalidez;
- c) aposentadoria por velhice;
- d) aposentadoria especial;
- e) aposentadoria por tempo de serviço;
- f) auxílio-natalidade;
- g) pecúlio;
- h) assistência financeira.

II. Quanto aos dependentes:

- a) pensão;
- b) auxílio-reclusão;
- c) auxílio-funeral;
- d) pecúlio.

III. Quanto aos beneficiários em geral:

- a) assistência médica;
- b) assistência alimentar;
- c) assistência habitacional;
- d) assistência complementar;
- e) assistência reeducativa e de readaptação profissional.

FONTE: (In) Previdência Social: 60 anos de história da Previdência Social. J.M. Oliveira e S.M.F. Teixeira, Petrópolis, Vozes, 1985.

TABELA 3.11
QUADRO GERAL DAS PRESTAÇÕES CONCEDIDAS AOS
TRABALHADORES URBANOS E RURAIS (ANTERIOR A 1988)

PARA OS TRABALHADORES URBANOS

BENEFÍCIOS (INPS)			
Aposentadorias	- por invalidez (12 contribuições mensais)	- incapacidade para o seu trabalho e inaptidão para outro.	- valor: 70% do salário de benefício e mais 1% por ano completo de atividade, até o máximo de 30 por cento (25% para a invalidez e especial).
	- por velhice (60 contribuições mensais)	- 65 anos de idade - homens - 60 anos de idade - mulheres	
	- especial (180 contribuições mensais)	- serviços insalubres, penosos ou perigosos - por 15, 20 ou 25 anos	
	- por tempo de serviço	- 30 anos de serviço - 80% do salário de benefício e mais 3% por grupo de 12 contribuições mensais, após 30 anos de serviços, até o máximo de (35 anos de serviço). - para as mulheres, 95% do salário de benefício, com 30 anos de serviço.	
	- pensão por morte	- 12 meses de contribuição; dependentes do segurado; "quota familiar" de 50% do valor da aposentadoria e mais 10% por dependente até cinco.	
Auxílios	- auxílio-doença	- 12 contribuições mensais incapacidade para o seu trabalho por período superior a 15 dias, duração indefinida. - 70% do salário de benefício e mais 1% por ano completo de atividade até o máximo de 20%.	
	- auxílio natalidade	- 12 contribuições mensais parto da esposa do segurado, ou de pessoa designada (inscrita até 300 dias antes). - uma vez o valor-de-referência assistência médica à maternidade, obrigatória.	

Continuação da Tabela 3.II

Auxílios	- auxílio-funeral	<ul style="list-style-type: none"> - duas vezes o valor-de-referência regional - pago aos dependentes do segurado falecido; ou - indenização até o valor acima, ao executor funeral.
	- auxílio reclusão	<ul style="list-style-type: none"> - dependentes do segurado. - condenação do segurado à prisão ou detenção. - não receber o segurado salário ou aposentadoria. - condições e valor iguais à pensão por morte. - duração: desde a data de prisão até a da soltura.
	- abono de permanência em serviço	<ul style="list-style-type: none"> - segurado que preencher as condições para a aposentadoria por tempo de serviço e preferir continuar trabalhando. - 20% do salário de benefício, para quem contar mais de 30 e menos de 35 anos de serviço; 25% para quem tiver 35 ou mais anos de serviço.
	- salário-família	<ul style="list-style-type: none"> - 5% do salário-mínimo regional, por filho até 14 anos ou inválido.
	- salário-maternidade	<ul style="list-style-type: none"> - salário integral, à empregada, durante 4 semanas antes e 8 semanas depois do parto.
	- abono anual	<ul style="list-style-type: none"> - 1/12 do valor total das prestações recebidas no ano civil. - devido aos aposentados, pensionistas e aos que perceberem auxílio-doença ou auxílio-reclusão por mais de 6 meses.
	- renda mensal vitalícia	<ul style="list-style-type: none"> - 50% do valor do salário-mínimo do País (máximo de 60% do salário-mínimo regional). - maior de 70 anos ou inválido, sem qualidade atual de segurado com determinadas condições.

Continuação da Tabela 3.II

pecúlios		- segurado aposentado que voltar a traba-	
		lhar; ou dependentes de segurado que fa	
	- simples	lecer, sem período de carência.	
		- contribuições pagas em dobro, com juros	
		de 4% ao ano.	
		- dos servidores de autarquias filiados à	
		previdência social.	
	- especiais	- dos servidores civis filiados à previdên	
		cia social.	
		- Aposentadoria por invalidez	- valor mensal igual ao do
		Auxílio-doença (92%)	salário de contribuição
		Pensão por morte	do segurado.
			- no caso de incapacidade
		- Auxílio-acidente	para o trabalho que exer
			cia.
			- 40% do salário.
			- redução permanente de ca
		- Auxílio-suplementar	pacidade para o trabalho.
			- 20% do salário
			- por morte do acidentado.
		- Pecúlio	30 vezes o valor-referên
			cia regional.
SERVIÇOS			
		- clínica cirúrgicae, em ambulatório, hos-	
		pital ou sanatório; domiciliar, odontoló	
		gica.	
		- de enfermagem, nos hospitais e ambulató-	
		rios.	
		- farmacêutica, para fornecimento ou finan	
		ciamento de aquisição de medicamentos (a	
		cargo da CEHE).	

continuação da tabela 3.II

- serviço social (a cargo do INPS, INAMPS e LBA)	- ajuda pessoal, nos desajustamentos so- ciais. - serviço social de família, médico e do trabalho. - assistência judiciária, para a habilita- ção aos benefícios. - serviço social de grupo e de comunidade.
- reabilitação profissional (a cargo do INPS)	- reeducação e readaptação profissionais de segurados e dependentes incapacitados.

Observação: Para os "empregados domésticos" todos os cálculos são feitos sobre o salário-mínimo regional.

PARA OS TRABALHADORES RURAIS (PRORURAL)

BENEFÍCIOS

Aposentadorias	- por velhice	- 65 anos de idade. - chefe ou arrimo da unidade familiar. - 50% do valor do maior salário-mínimo do País;
	- por invalidez	- incapacidade total e definitiva para o trabalho. - chefe ou arrimo da unidade familiar. - 50% do valor do maior salário-mínimo do País; em caso de acidente do trabalho, 75%.
	- doença	- incapacidade resultante de acidente do trabalho. - 75% do valor do maior salário-mínimo do País.
	- funeral	- cônjuge dependente ou o executor do fun- ral. - um salário-mínimo de maior valor do País.

Continuação da tabela 3.II

	- dependente do segurado
Pensão por	- 50% do valor do maior salário-
Morte	- mínimo do País; em caso de
	acidente do trabalho, 75%.

Amparo Previ-	- igual à "renda mensal vitali-
denciário	cia" para os urbanos.

SERVIÇOS

Serviços de	- semelhantes à assistência médi-
Saúde (INAMPS)	ca dos urbanos; com certas li-
	mitações.

Reabilitação	- em caso de acidente do traba-
profissional	lho.
(INPS)	

Serviço Social	
(INPS, INAMPS	- semelhante ao dos urbanos.
e LBA)	

Para os Empregadores Rurais: As prestações são as mesmas que para os empregados, exceto quanto aos valores: aposentadorias - 90% do valor do salário de contribuição; pensão por morte - 70% do valor da aposentadoria; auxílio-funeral: 2 vezes o valor de referência.

FONTE: RPS, São Paulo. Ed. Previdenciária, Ano IV, nº 15/80 - A Previdência Social Brasileira. Moacyr V.C. de Oliveira.

TABELA 4.II
EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

LEI ELOY CHAVES
1923

VINCULAÇÃO PELA EMPRESA

Década de 30

- início da fusão das Caixas de Aposentadoria e Pensões
- criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões

VINCULAÇÃO
PELA CATEGORIA PROFISSIONAL

Década de 60

- Lei Orgânica da Previdência Social
- Criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)

UNIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

Década de 70

- Criação do Pró-Rural
- Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)
- Criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SIN-PAS)

UNIVERSALIZAÇÃO

FONTE: IPEA/IPLAN. Documento de Trabalho nº 15, 1984.

TABELA 4a.II

POPULAÇÃO ABRANGIDA

CAIXAS

- pequeno número de segurados

INSTITUTOS

- virtual totalidade dos trabalhadores urbanos e boa parte dos trabalhadores autônomos

L.O.P.S.

- inclusão dos empregadores e dos trabalhadores autônomos como segurados obrigatórios

SIMPAS

- totalidade das pessoas que exercem atividade remunerada (inclusive trabalhadores domésticos e trabalhadores rurais)

FONTE: IPEA/IPLAN. Documento de Trabalho nº 15, 1984.

CAPÍTULO III

O PROCESSO CONSTITUINTE

1. Constituição, Constituinte: conceitos, comparações e procedimentos	119
1.1. Transição e Constituinte :marco comparativo ..	121
2. Condicionantes do Cenário Constituinte	126
2.1. O Governo Sarney e a transição democrática ..	130
2.2. O significado da Constituinte brasileira	134
3. A Constituinte no contexto legislativo brasileiro.	135
3.1. Desdobramentos no processo da Constituinte ..	141
4. Propostas para a Constituinte - análise de alguns projetos	146
4.1. A Proposta do Executivo	148

4.1.1. Antecedentes	148
4.1.2. A gestão do Ministro Raphael de Almeida Magalhães no MPAS	151
4.1.3. O Grupo de Trabalho do Ministério da Previdência e Assistência Social GT/MPAS: propostas e consequências	155
4.1.3.1. Diagnóstico do "Plano de Bene- fícios" previdenciários e reco- mendações do Grupo de Trabalho.	161
4.1.3.2. Diagnóstico do Plano de Custeio da Previdência Social e reco- mendações do GT	167
4.1.3.3. Comentários	171
4.2. Alguns exemplos de propostas encaminhadas pela sociedade civil	178
4.2.1. Entidades, partidos e sindicatos	178
4.2.2. Emendas populares	182

5. A Comissão da Ordem Social no projeto Constituinte 88	185
5.1. Propostas apresentadas à Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente na Constituinte.	185
5.1.1. Relatório da Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente - Relator: Deputado Carlos Mosconi - principais pontos	198
5.2. O anteprojeto da Comissão da Ordem Social - Relator: Senador Almir Gabriel	200

CAPITULO III

O PROCESSO CONSTITUINTE

"A combinação de democracia e capitalismo constitui um compromisso: os que não possuem instrumentos de produção concordam com a instituição da propriedade privada do capital social, ao passo que os que possuem instrumentos produtivos concordam com instituições políticas que possibilitam a outros grupos efetivamente exigir seus direitos à partilha dos recursos e à distribuição da renda" (Adam Przeworski e Michael Wallerstein, O capitalismo democrático na encruzilhada, 1988).

1. Constituição, Constituinte: conceitos, comparações e procedimentos

A origem da idéia de que a vida social é uma criação artificial do homem e que só pode ser compreendida em função dos interesses e da vontade dos próprios indivíduos que dela fazem parte, foi desenvolvida pelos fundadores do liberalismo clássico, Thomas Hobbes e John Locke, no século XVII, na Inglaterra, e por Jean-Jacques Rousseau no século XVIII, na França.

Conforme analisam QUIRINO e MONTES (87)⁽¹⁾, a existência da sociedade e do poder político passou a ser explicada como resultado de um contrato ou pacto social realizado por homens

que, em função de seus interesses, decidiram associar-se para organizar uma vida comum em sociedade, estando garantidos pela força comum de todos, força essa que se encarna em uma instituição distinta da própria sociedade, o Estado. A forma que consubstanciou o projeto se deu através da Constituição, ou seja, da Carta Magna ou Grande Lei que significa para cada sociedade uma definição do tipo de organização a que o poder político se submete na esfera do Estado e dos direitos de seus membros enquanto cidadãos. Para tanto, a convocação de uma "Assembléia Nacional Constituinte" significa poder propiciar um momento onde um "conjunto de representantes de todo o povo de uma Nação se reúnem com a finalidade de elaborar sua Constituição" (QUIRINO e MONTES, 87)(2), ou seja, elaborar regras de que se valerão os indivíduos para exercer no espaço societal seus direitos de cidadãos.

A carta constitucional representa, assim, uma espécie de condensação jurídica da vida em sociedade e, como tal, "legítima socialmente a teia das relações econômicas, políticas e sociais" (...), ou uma "Constituição é, precisamente, a forma de organização especificamente política das sociedades economicamente complexas" (ALMEIDA, 86)(3).

Portanto, analisar o processo constituinte significa realizar uma "análise das relações de apropriação e de dominação formalmente codificadas num instrumento jurídico que regula, num determinado momento histórico, a utilização da propriedade socialmente reconhecida e o exercício da autoridade legitimamente

estabelecida. Uma Constituição estabelece, em última instância, as regras segundo as quais o poder econômico - fundado essencialmente sobre a propriedade - e o poder político - organizado em dominação legítima - podem apresentar-se de forma centralizada ou, inversamente, de maneira difusa" (ALMEIDA, 86)(4).

1.1. Transição e Constituinte: marco comparativo

Toda ação avaliativa tende a buscar marcos comparativos com a intenção de fornecer indicadores que sirvam de instrumental para a análise do objeto. Neste sentido, buscamos, através dos estudos desenvolvidos por LESSA (89)(5), CAMARGO e DINIZ (89)(6), e GRAU e SILVA (87)(7), o exemplo da Espanha pós-Franco, na medida em que seu processo de "transição", além de culminar na formulação de uma nova Constituição, caracterizou-se pela "ruptura" com o antigo regime, permitindo que houvesse de fato uma transferência de poder para as novas elites - o que o diferencia do processo brasileiro, onde a "não-ruptura" possibilitou que as antigas elites permanecessem no poder a despeito do surgimento de novas forças sociais.

Assim, a morte de Franco em 1975 representou a oportunidade para se tratar a questão "sucessória" de forma diferente da que ocorreu no Brasil com o fim do "ciclo militar". A dinâmica do processo de transição espanhol (1976-1979) permitiu a defini-

ção da forma e conteúdo das mudanças institucionais que foram implementadas. Destacamos, do conjunto de reformas, a criação de um sistema representativo bicameral fundamentado no sufrágio universal, o desmantelamento dos velhos sindicatos atrelados ao regime franquista e a validação de um novo projeto que partia do reconhecimento do pluralismo sindical; e, a desarticulação, também, da coalizão de apoio político a Franco e único partido legal até então existente ("Movimiento"), com a legalização de todos os partidos políticos e concessão da anistia.

O cenário da transição se definiu também por outras três ações fundamentais: as eleições gerais em 77 e 79; a assinatura do "Facto de Moncloa" (77); e a promulgação de uma nova Constituição em 78, sendo em seguida submetida ao "referendum popular".

A agilidade do processo de transição permitiu que os trabalhos constituintes e as coalizões de apoio fossem facilitados de forma a que o conteúdo inovador e democrático pudesse ser sedimentado em tempo hábil, não permitindo que "fraturas" no tecido social e político desembocassem em "crises" irreversíveis, colocando em risco o projeto democrático.

Neste sentido, algumas referências colocadas por LESSA (89) (8) são importantes:

- para que o processo de transição espanhol ocorresse não foi necessária a formação de blocos de coalizão com representantes do antigo regime nem com os setores tradicionalmente oposicionistas. O exemplo das eleições de 1977 mostrou que coube a uma coalizão de centro (UCD) a exclusiva responsabilidade de gerenciar o governo de transição. O antigo regime foi "desmontado" e simultaneamente foi-se criando um novo sistema político, e, neste sentido, ressalta o autor, "o mais notável da transição espanhola foi a 'convergência' entre os principais atores políticos e sociais, em função de um acordo claramente substantivo";

- o "Pacto de Moncloa" (outubro de 1977) definiu uma série de pontos em torno dos quais o governo e as oposições firmaram acordos mínimos. O conteúdo deste "Pacto" incluía, por exemplo, um programa de austeridade colocando limites à elevação salarial; a desvalorização da peseta e definição de uma política monetária rígida; apoio e estruturação da representação dos sindicatos nas empresas; controle público sobre o orçamento; e incremento dos investimentos públicos com a definição de prioridades e reforma fiscal.

Embora algumas destas medidas não tenham sido totalmente implementadas, o que ocorreu é que elas serviram de base substantiva e consensual para que o "Pacto" e conseqüentemente a democracia espanhola tivessem um ponto de partida. Desta forma, a lógica que conduziu a abertura política foi capaz de combinar a "adoção de procedimentos mais abertos e competitivos de convivên-

cia política com a aceitação de valores substantivos, fornecendo uma diretriz para o processo de transição" (LESSA, 89)(9).

Os partidos políticos estiveram representados de forma consensual na Comissão que redigiu o texto final da Carta Magna, excetuando a direita franquista (AF) e o Partido Nacional Basco (PNV), que representavam apenas 10% do número de cadeiras na Constituinte.

A nova Carta Magna foi aprovada em outubro de 1978, com 169 artigos, refletindo os acordos anteriormente estabelecidos. Observa-se que na transição espanhola houve uma "dupla convergência, ou seja, a convergência do processo político e do processo social de transição" (LESSA, 89)(10), onde o pacto social foi a espinha dorsal da montagem constitucional. Assim, o processo político evoluiu no sentido de uma depuração das alianças na medida em que houve transferência de poder das antigas para as novas elites (DINIZ, 89)(11).

A formulação de um texto constitucional possui implicações com as forças e coalizões presentes na sociedade, que poderão respaldar ou não o ato constitutivo. Desta forma, uma das vigas-mestra do processo constituinte consiste na estruturação político-partidária cuja função reside na canalização das forças sociais emergentes, que são representativas da sociedade e que darão suporte ao processo de mudança, legitimando o próprio regime instaurado.

Entretanto, diferentemente do que ocorreu na Espanha, a não-ruptura da estruturação partidária no Brasil foi importante elemento para dar a tônica nos rumos do processo constituinte. Neste sentido, cabe lembrar que o ciclo militar brasileiro utilizou como estratégia de legitimação de poder a preservação da arena parlamentar-partidária, a manutenção das instituições Câmara e Senado e a criação do sistema bipartidário, cujo papel foi o de servir de "escudo liberal" para o regime autoritário, ao mesmo tempo que mantinha tais instituições sob uma rígida regulação autoritária.

Para LESSA (89)⁽¹²⁾, tratava-se da dimensão absurda e confusa de um regime que, não podendo prescindir de eleições e parlamentos, orientou sua "criatividade liberticida" para, de modo sofisticado e pontual, colocar limites à ação do Congresso e restringir o alcance das eleições. Neste contexto, destacam-se três momentos que são suficientes para caracterizar a "fenomenologia do casuísmo": o pacote de abril de 77, a nova lei eleitoral de 79 e o pacote de novembro de 81. O significado destas medidas vão fazer parte da transição e do processo constituinte brasileiro, conforme veremos a seguir.

2. Condicionantes do Cenário Constituinte

"O governo da Nova República tem compromisso prioritário com a Nação e o Congresso Nacional: o compromisso de mobilizar todos os seus esforços no combate à pobreza e ao desemprego. As Diretrizes Gerais da Política Econômica partem do pressuposto de que a miséria, a marginalidade e as disparidades do nível de renda entre brasileiros e as regiões onde moram constituem grave ameaça à estabilidade da sociedade e, em especial, da democracia recém-conquistada. A liberdade e os direitos do cidadão não vicejam quando não se garante o acesso dos indivíduos aos benefícios sociais básicos: saúde, educação, alimentação, segurança, habitação e emprego".
(Notas para o I PND da Nova República, maio/85 - Diretrizes Gerais da Política Econômica)

A análise do contexto onde se desenvolveu a armação institucional e política que culminou na Assembléia Nacional Constituinte leva-nos a retomar algumas questões já esboçadas de forma a que possamos obter uma maior precisão sobre o quadro referencial relativo ao processo de transição e à formulação da nova Constituição.

Alguns fatores podem ser considerados como determinantes na condução deste processo, na medida em que influenciaram o processo constituinte de 1988 e, neste sentido, conforme FREITAS JR. (90)(13), podemos destacar: o esgotamento do modelo de crescimento econômico e de modernização produtiva, financiados por empréstimos externos e assegurados pela capacidade de endividamento do setor público; o conseqüente aprofundamento dos conflitos redistributivos, sobretudo sob a forma de inflação e de

disputas trabalhistas; a exaustão do padrão de legitimidade da ordem jurídica (que desde a década de 60 se assentava na lógica da eficiência administrativa, oferecendo como contrapartida a supressão dos direitos de cidadania); a restauração do poder de conflito dos grupos e movimentos sociais autônomos; e a deterioração da capacidade de persuasão e aglutinação das lideranças e dos setores hegemônicos entre as elites dirigentes; permitindo que uma gradual perversão da "lógica da eficiência" apregoada pelo regime autoritário fosse se transformando em um "padrão de concertação fisiológica", seja através da via da manipulação das contas públicas, seja pela distribuição seletiva de privilégios, incentivos, isenções e outros favoritismos políticos, cujo ápice ocorreu no governo da "transição" (Período Sarney).

Desta forma, a transição brasileira e o processo de mudança político-institucional ocorrem em um cenário de instabilidades, onde a idéia de uma Constituinte como processo deflagrador de mudanças e de ruptura com o passado autoritário não encontrou respaldo entre os diferentes segmentos político-sociais que deram respaldo à transição. A idéia de uma Constituinte soberana surgiu na década de 70, como bandeira das forças que faziam oposição ao regime autoritário, onde pressupunha-se que, a partir de reformas democráticas via Constituinte, se poderia fechar o ciclo militar sem grandes fissuras entre as velhas e às novas forças sociais. Como a deflagração deste processo se consolida somente nos anos 80, ocorrendo, portanto, de forma "extemporânea" ao contexto imaginado, acabou por "herdar" do regime anterior determinadas "con-

quistas" que fizeram parte da agenda da oposição na década de 70 e que agora já se encontravam consolidadas em práticas institucionais. Desta forma, não podemos falar em "rupturas" pois a "histórica bandeira das oposições" foi-se materializando fora do contexto imaginado para a sua efetivação. Em 1986, os adeptos históricos da Constituinte já estavam ou no poder, ou perto dele, não se tratando mais da fundação de uma nova comunidade política e permitindo que ocorresse o que LESSA (89)(14) denominou de "desencontros da Constituinte". Este cenário, fruto do tipo de "transição" adotado pelo Brasil, qual seja, uma transição negociada, contou com a presença de boa parte dos participantes do período autoritário (ciclo militar) e com o apoio de vários segmentos das elites dirigentes na esfera do poder. Desta forma, a coalizão de forças que conduziu o processo de transição possuía um perfil extremamente heterogêneo e seu reflexo fez-se sentir, também, nas facções que compuseram o Colégio Eleitoral, cuja função foi a de viabilizar a passagem do poder para a esfera civil. Conseqüentemente, as expectativas de que o projeto de "transição negociada" pudesse assumir mudanças que fossem substantivas no "modus operandi" do padrão de desenvolvimento político-institucional do País foram mais uma vez frustradas. As forças presentes criaram um padrão de "coexistência entre as forças distintas e contraditórias" no bojo do processo institucional e político, imprimindo no processo de mudança um caráter eminentemente antagônico, pois, ao não privilegiar uma "ruptura" com os padrões existentes, acabou cristalizando o "hiato entre sociedade e Estado, gerando um foco de crises crônicas e permanentes" (CAMARGO e DI-

NIZ, 89)(15).

A estratégia adotada foi a da "linha de menor resistência" na formação das "alianças", evitando aquelas que fossem substantivas e que tivessem que passar pelo crivo das "negociações". A "ausência" de amplas negociações com os diferentes segmentos da sociedade civil imprimiu no processo constituinte características opostas àquelas que normalmente encontramos neste contexto. Para LESSA (89)(16), a estratégia dos principais atores parece ter sido a de, evitando a negociação direta e a formulação de pactos sociais (substantivos), postergar para o processo constituinte o momento de realização de um projeto, que não havia sido anteriormente discutido nem negociado. Esta dinâmica, diferentemente da que ocorreu na Espanha, por exemplo, possibilitou que se reforçasse, na esfera do Legislativo, uma postura de "distanciamento" ou "descolamento" das reais demandas da sociedade civil (denominado por LESSA (89)(17) de "autismo parlamentar"), tendo por causa e consequência, no seio da sociedade civil, o reforço do "basismo societário".

Neste sentido, cabe lembrar que as relações sociedade-Estado e Estado-sociedade no Brasil têm-se caracterizado, de um lado, por uma "prática arraigada de delegar ao Estado a competência e a responsabilidade para definir as linhas de inovação e a implementação das mudanças" e, de outro, a "tendência complementar de limitar a influência dos grupos ao exercício do poder de veto em detrimento de práticas de negociação", fortalecendo assim

um padrão de intervenção do Estado, como já analisado anteriormente, onde é sobre o Estado - "et pour cause" - que incide a responsabilidade geral pela dinâmica da transição e pela administração do processo de mudanças" (CAMARGO e DINIZ, 89)(18).

Assim, criou-se uma expectativa de que a Constituinte pudesse realizar as ligações entre os diferentes segmentos da sociedade e desta com as instâncias do Estado, detectando e buscando definições para todos os pontos que haviam ficado "silenciados" pelo processo da "transição negociada", ao mesmo tempo que a tornava o "ponto de fuga de todas as indefinições e silêncios correntes" (LESSA, 89)(19).

2.1. O Governo Sarney e a transição democrática

O "estilo" de ação do Presidente Sarney na condução do processo de transição, conforme apontado anteriormente, ao pautar-se pela centralização do poder político na esfera do Executivo, e em função da natureza heterogênea das "alianças" por ele coordenadas, acabou inviabilizando qualquer tentativa de abertura do regime de "transição" no sentido de acatar os princípios federativos e democráticos de equilíbrio entre os poderes. Esta "centralização", entre outras consequências, acabou também dificultando a "prestação de serviços sociais dos quais a sociedade era (é) extremamente carente e agravou a disfuncionalidade crônica da

máquina administrativa, intensificando, na Nova República, a prática do clientelismo, onde os anéis burocráticos" (CARDOSO, 75)(20), característicos do ciclo militar, não foram eliminados, sendo apenas "redefinidos e adaptados ao contexto da Nova República".

PEREIRA (89)(21) aponta como uma das causas da crise na Nova República o caráter "regressivo" da conjuntura política e econômica comandada pelos participantes da coalizão da "Aliança Democrática", tendo à frente o próprio Presidente Sarney.

A forma de condução no processo de transição adquiriu uma dinâmica cuja base de apoio residiu na manutenção de diferentes tipos de "crise" no seio da sociedade, como justificativa da própria "crise de autoridade presidencial", refletindo-se em todas as instâncias do poder público. Analisando o caráter da crise, assim destacam CAMARGO e DINIZ (89)(22): a concentração de poder em torno do Executivo e de sua burocracia e sua baixa operacionalidade foram os responsáveis pelo caráter contraditório do desempenho do Estado brasileiro, forte no sentido das prerrogativas que acumulou, fraco em sua capacidade de implementação e tendo por condicionante a "falta de legitimidade", uma vez que o governo havia perdido qualquer apoio da sociedade civil.

Para PEREIRA (89)(23), a crise econômica, embora tenha tido seu epicentro no período anterior e portanto antecedendo a própria crise política da Nova República, teve uma relação de in-

terdependência com este período, na medida em que influenciou todas as tentativas de reorganização do Estado, no sentido de evoluir para uma estrutura que possibilitasse um novo patamar de desenvolvimento econômico, social e político. Para o autor, o governo Sarney revelou-se incapaz de ser o condutor de um "pacto democrático", na medida em que negou espaço político para os setores mais modernos da sociedade brasileira e ao mesmo tempo em que reconduziu ao poder os representantes do "ancien regime", estabelecendo alianças com os setores mais retrógrados da sociedade brasileira.

Desta forma, (...) "sem liderança presidencial e sem uma estrutura partidária minimamente sedimentada, a "Nova República" enveredou por um caminho mal definido, no qual as influências se descentralizaram muito mais por falta de um centro orientador" (LAMOUNIER, 89)⁽²⁴⁾ do que propriamente em virtude de uma direção centralizada e não centralizadora, conseqüentemente, o deslocamento para dentro da arena constituinte de uma responsabilidade que não lhe cabia isoladamente, mas em conjunto com todas as "forças políticas e sociais" do País no sentido de se elaborar um pacto social. Esta definição ou elaboração, ao ficar tão-somente na esfera do Legislativo, propiciou que ocorresse exatamente o contrário, na medida em que se isolou das forças sociais que poderiam ampliar o espectro político e respaldar as ações constituintes, reforçando o denominado "autismo parlamentar". Por outro lado, desencadeou um processo ao contrário na sociedade civil, na medida em que esta, ao se apoiar no "basis-

mo societal" para manifestar o seu descontentamento em face do encaminhamento das demandas sociais via agenda constituinte, permitiu a proliferação de confrontos diretos com a Assembléia Constituinte, não identificando ou não percebendo no "mundo da política" um canal importante para que fossem expressas suas reivindicações, fomentando, assim, uma grave crise conjuntural, que acabou reforçando a "crise de governabilidade" existente.

Para FIORI (90)(25), a nossa história possui uma tendência ou uma "afinidade" em aliar "crises de estabilização econômica" com "crises de ingovernabilidade", dadas as características de evolução do padrão de desenvolvimento econômico e social brasileiro e, neste sentido, destaca o autor que a "trajetória jurídico-política vem sendo permanentemente atropelada e ameaçada pela acelerada e descontínua evolução de uma crise econômica (...)", extrapolando o "plano econômico-financeiro e alcançando o fundamento orgânico do Estado, atingindo e desorganizando, simultaneamente, seu pacto de sustentação e estratégia de expansão, bem como sua organização burocrático-administrativa e sua capacidade de gestão dos serviços e atividades produtivas".

Desta forma, a intenção era a de que o processo constituinte não fosse apenas um momento de definição do perfil institucional do País, mas o da proposição de soluções para os problemas de desenvolvimento econômico e social consubstanciados que estavam em inúmeras e crescentes "crises" governamentais e cuja tendência a negação do processo de mudança via "pactos" substan-

tivos imprimiu ao processo características peculiares. Assim, a Constituinte assumiu a função de um "bay-pass" (termo utilizado por LESSA, 89)(26) no sentido de indicar soluções evitando, contudo, as negociações que eram esperadas pela sociedade e que não foram consumadas.

2.2. O "significado" da Constituinte brasileira

O processo constituinte, desta forma, "espelhou" as contradições do próprio padrão de evolução político-econômico-social brasileiro, mas, simbolicamente, representou um momento para um "possível" pacto social, através de reformas político-institucionais e, sobretudo, econômico-sociais, cuja característica, entretanto, foi a de ser um projeto de democratização, cujo teor das transformações propostas deveria obedecer a lógica da própria "transitoriedade" e "fragilidade" do sistema democrático e, neste contexto, evidenciada pelo teor das "alianças" que deram respaldo à transição (mudança), pela precariedade na esfera do governo na solução das crises, e pela estratégia política de utilizar as "crises" como forma de "não-mudança", no sentido de perpetuar um modelo arcaico de desenvolvimento econômico e social que buscou legitimar-se perante a sociedade civil através da Assembléia Constituinte.

As dificuldades no Congresso Constituinte, desta forma, se avolumaram, seja pela duplicação de suas funções em legislativas regulares e constituintes, em face da fórmula de uma "constituinte congressional", seja pela heterogeneidade das forças que realizaram as coalizões na "transição" e que tinham influência no interior da mesma; seja, ainda, pela forma fragmentada em que se encontrava a sociedade civil e a maneira "pulverizada" de como ela fez a apresentação de suas propostas de mudança, orientada que estava pela suposição de que estávamos vivendo no País um momento fundacional e que a tarefa a ser executada era a de elaborar uma Constituição para os próximos séculos, na qual se resolvessem de vez todas as questões substantivas envolvidas em enfrentamentos presentes (REIS, 89)(27). Tais dificuldades reforçaram a que ocorresse um verdadeiro "desencontro" entre as expectativas dos diferentes segmentos sociais e políticos envolvidos no "processo de redemocratização" do País.

3. A Constituinte no contexto legislativo brasileiro

Para analisarmos o referido contexto, retomaremos três momentos importantes da história legislativa brasileira que nortearam o processo de condução da transição. O primeiro deles foi o Pacote de Abril de 1977, no Governo Geisel, onde o calendário eleitoral foi "modificado", adiando as eleições para governadores

de Estado de 1978 para 1982 e introduzindo mudanças na esfera legislativa, com a criação da bancada de senadores escolhidos por via indireta (1/3 do Senado) e o aumento do número de deputados federais, que de 364 passam para 420. O critério para definição das bancadas estaduais representantes na Câmara Federal também foi modificado, passando sua base de cálculo a não ser mais pelo tamanho do eleitorado e sim pelo critério populacional (número de habitantes). Os dois outros momentos ocorreram em 1979 e 1981, quando foram implementadas outras mudanças, tais como a extinção do bipartidarismo, em 1979 (o bipartidarismo havia sido criado em 1966 com os Partidos da Aliança Renovadora Nacional - ARENA e do Movimento Democrático Brasileiro - MDB) e, em 1981, a abertura para a possibilidade de coligações para as eleições de 1982 que, entretanto, em novembro de 1982, foi extinta, obrigando os partidos a apresentar candidatos em todos os níveis, impondo o voto vinculado.

Analisando o quadro acima, tem-se a impressão de que "a principal batalha do regime autoritário não teve como alvo os movimentos extralegais ou extra-institucionais, mas, sim, o Congresso, instituição para a qual desenvolveu procedimentos regulatórios inéditos na agenda dos autoritarismos contemporâneos, que simplesmente acabaram com os partidos e com o Legislativo" (LESSA, 89:28).

O governo da Nova República, ao preservar o "estilo fechado de governo", consagrou um modelo tecnocrático de gestão,

mantendo os partidos e o Congresso alijados do processo decisório, principalmente no que concerne às questões relacionadas com o gerenciamento das crises e, conseqüentemente, com a possibilidade de mudanças a partir do Legislativo, que continuou representando uma "crise" mal resolvida para o Executivo.

Neste contexto, lembramos WEBER (74) (29), quando, analisando o processo legislativo alemão, enfatizou que "só um parlamento ativo e não um parlamento onde apenas se pronunciam arengas pode proporcionar o terreno para o crescimento e ascensão seletiva de líderes genuínos e não meros talentos demagógicos. Um parlamento ativo, entretanto, é um parlamento que supervisiona a administração, participando continuamente do trabalho desta (...)", entretanto, o que verificamos para o caso brasileiro foi que a estrutura partidária implementada pelo governo militar impediu-o de exercer o papel de pólo dinâmico no processo da transição política.

A estrutura "bipartidária" do sistema autoritário terminou por conferir a toda competição eleitoral um caráter crescentemente plebiscitário, formalizando e tornando praticamente compulsória a separação entre governistas (reunidos na ARENA) e oposicionistas (aglutinados na "frente oposicionista" denominada MDB) (LAMOUNIER, 89) (30), ao mesmo tempo em que eram "silenciados" enquanto Parlamento, enquanto "voz ativa".

Este quadro reforça um dos "dilemas" da história deste país, qual seja, estar sempre à frente de um "Estado forte com partidos fracos", onde a ausência de funções governativas características de um regime democrático convive com a inoperância partidária, porque "negada" em suas funções e definições, tornando, conseqüentemente, sem importância o conteúdo programático partidário. Esta "irrelevância dos princípios programáticos seria ainda responsável pela maleabilidade dos partidos às práticas populistas, caracterizadas pela tendência a assumir compromissos sem qualquer preocupação com a exequibilidade das medidas subjacentes" (...) caracterizando "a ausência de formulações capazes de captar e expressar as aspirações coletivas, alimentando a tendência ao descolamento dos partidos em relação à sociedade" (DINIZ, 89)(31).

Portanto, a condução do processo constituinte, ao invés de legitimar a função partidária, reforçou ainda mais o descrédito e agudizou o dilema da "visão antipartido". Sob a ótica da sociedade, significou o "desencanto político" que assumiu a forma de uma "descrença generalizada nos partidos e nas instituições políticas, manifestando-se acentuada desconfiança na classe política e ainda desvalorizando o voto como instrumento de afirmação da cidadania" (DINIZ, 89)(32).

A estruturação institucional do processo constituinte se deu através do envio de uma Mensagem, pelo Presidente Sarney, ao Congresso Nacional, onde submetia à apreciação do Legislativo

o Projeto de Emenda Constitucional que convocava uma Assembléia Constituinte Congressual a reunir-se em 31-01-87. Esta emenda foi aprovada em 27-11-85, confirmando tal convocação para 19-02-87. A regulamentação, entretanto, ocorreu apenas em junho de 1986, através de Lei sancionada pelo Presidente em 17-06-86, onde estabelecia as normas para a realização das eleições de 15-11-86. Por esta Lei, ficaram regulamentadas também, as coligações entre dois ou mais partidos, porém proibindo coligações diferentes para as eleições majoritárias e proporcionais (nesse ano, o Brasil contava com 65 milhões de eleitores inscritos, ou seja, 47% da população geral do País).

Na exposição de motivos que o Presidente elaborou para explicar o porquê de convocar uma Assembléia Constituinte Congressual e não soberana, assim se expressou: "A proposta que enviamos ao Congresso Nacional corresponde às circunstâncias da atualidade política. Não há normas que determinam o modo de convocar-se o poder constituinte". Desta forma, parecia ser este o "limite" permitido pelas elites de ontem e de hoje na efetivação de um processo democrático no País. Para ALMEIDA (86)(33), neste processo ficaram preservados os "expedientes casuísticos e anti-democráticos, herdados do regime anterior, como, por exemplo, as candidaturas natas e as sublegendas", consolidando a "maneira possível" de se fazer democracia neste país.

O projeto constituinte de 1988 definiu-se, assim, como Constituinte não soberana, na medida em que, coube ao Poder Le-

gislativo o poder constituinte. Isto permitiu vários casuísmos, como, por exemplo, os senadores eleitos em 1982 se revestirem da função constituinte sem que tenham sido eleitos para tal fim; ou a não resolução na questão da proporcionalidade, uma vez que os constituintes eleitos não correspondiam à quantidade de eleitores em cada unidade da Federação.

Em 18-07-85, outra medida do Executivo veio colocar mais problemas do que soluções ao já tão conturbado processo, ao instituir, mediante decreto, uma "Comissão Provisória de Estudos Constitucionais", presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco e composta por 49 personalidades escolhidas pelos seus méritos na vida pública, cujo objetivo era o de desenvolver pesquisas e estudos fundamentais para uma "futura colaboração" nos trabalhos da Constituinte. Esta iniciativa, importante, no sentido de fornecer subsídios ao processo constitucional, em face da conjuntura montada e dos casuísmos e pressões a que estava sendo objeto o Parlamento, acabou tendo uma repercussão negativa, pois, a partir dela, relembrou-se insistentemente a "continuidade do processo constituinte de 33-34", onde, também, foi escolhida uma Comissão que passaria para a história como "Comissão dos Notáveis", composta por 9 membros, sob a liderança do então Ministro da Justiça, Afrânio de Melo Franco, e cujo objetivo foi o de oferecer à Assembléia Constituinte um anteprojeto de Constituição.

A "arena constitucional" reflete, assim, a visão "distorcida" dos segmentos sociais envolvidos na condução do proces-

so de democratização, desembocando no inevitável confronto entre cidadãos, partidos políticos e seus representantes, o governo (Executivo) e a burocracia estatal, passando a praticar o que FARIA e CASTRO (s.d.)⁽³⁴⁾ denominou de "jogo de soma-zero", ou seja, em situações favoráveis (a nível econômico e social) tais forças tendem a ser relativamente sustentadas a nível político-institucional, enquanto em períodos de crise são de difícil operacionalização e obtenção de consenso.

3.1. Desdobramentos no processo da Constituinte

A arena constitucional, desta forma, transformou-se em cenário importante para a solução e/ou exacerbação dos impasses onde, mais uma vez, o critério de "cooptação" por parte do Executivo repousou no princípio de que a escolha pública é apenas uma questão aritmética, ou seja, quantos parlamentares se colocam a favor ou contra determinada medida, ignorando com isso qualquer tentativa de se realizar ações consensuais em cima de pontos constantes no planejamento de uma agenda governamental que pudessem ser traduzidas em ações públicas e cuja dinâmica visasse fornecer respostas efetivas aos problemas da Nação.

As ambigüidades ocorridas no processo eleitoral de 1986 refletiram-se no desdobramento do processo constituinte e tais "ambigüidades" ocultaram de fato uma certa diferenciação progra-

mática que só emerge como "diferença" no decorrer do processo constituinte, quando então, toma a forma de uma "diferenciação ideologizada" (LAMOUNIER, 90) (35).

A "não-transparência ideológica" dos atores sociais quando em funções legislativas permitiu, por exemplo, a emergência do "Centro Democrático", como agrupamento pluripartidário, cuja origem, expressa quanto de sua organização, tinha por consequência a insatisfação de seus componentes com relação às questões regimentais do processo constituinte, onde supunham haver um favorecimento por parte da Comissão de Sistematização e da figura de seu relator (Deputado Bernardo Cabral) nas prerrogativas de comando da ação constituinte (LAMOUNIER, 89) (36), bem como o objetivo de expressarem uma atitude "pró-governo" na medida em que se alinhavam como grupo ao lado do Executivo, principalmente quanto a dois pontos: forma de governo (contra o parlamentarismo) e duração do mandato do Presidente Sarney (a favor de 5 anos) e por possuírem uma "tendência ideológica a favor das teses defendidas pela direita", ou seja, uma "visão liberal-conservadora" em face dos temas que consideravam como prioritários dentro da Constituinte, principalmente dos que se referiam à área econômico-social.

Na avaliação crítica de LESSA (89) (37), a emergência do "Centro Democrático" (ou Centrão) permitiu que se abrisse no cenário constituinte o surgimento de uma espécie de "baixo clero parlamentar", a exibir emendas e coleções de assinaturas de apoio

e propostas que viriam a ter forte impacto na vida pública do País.

Assim, a fragmentação do processo partidário foi uma característica constante na dinâmica constituinte, presente desde o acordo político que garantiu a vitória da oposição no Colégio Eleitoral e evidenciada, também, em outro momento deste processo, quando a Emenda Lucena, que propunha o parlamentarismo, quebrou a "relação" entre partidos de direita e esquerda uma vez que, dos 550 constituintes, 212 (38%) votaram a favor, expondo a fragmentação na forma como se deu o "a favor" ou o "contra".

Na Tabela 1.III, mostramos o realinhamento partidário no Congresso Nacional de 1985 para 1986 e, nas Tabelas 2.III e 2a.III, como o modelo de representação política (Câmara dos Deputados, Regiões e Estados do Brasil) se apresentou nas eleições de 1986, bem como o eleitorado e população em 1986 para São Paulo e Brasil.

Nas eleições de 1986, o PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro - compareceu como o partido de "centro" de maior peso, conforme demonstra a Tabela 3.III, enquanto que nas Tabelas 4, 5 e 6.III ficam demonstradas a formação do Congresso Constituinte por partidos, sua distribuição por regiões e a participação destas regiões na população total, no Congresso e nas bancadas partidárias, onde alguns pontos são importantes de ser ressaltados para melhor entendermos depois como se deu o encami-

nhamento das propostas na questão da Ordem Social.

Na Tabela 6.III podemos verificar que o PFL definiu-se como um partido de centro-direita (46,8%); o PDS como um partido de direita (64,9%); enquanto o PDT tem sua base no centro-esquerda e o PT, PCB, PC do B e PSB configuram como partidos de esquerda.

Com relação ao "Centrão", pela Tabela 7.III e realizando uma comparação entre este agrupamento e o total do Congresso por região, partidos e ideologia, a partir de uma base inicial de 304 constituintes, notamos que não difere muito das análises verificadas para o Congresso como um todo, entretanto sua composição partidária está basicamente centrada no PFL e no PDS, com a participação de parte do PMDB e com um agrupamento "residual" formado pelo PTB, PDC, PL e PSC, configurando-o como de centro-direita e direita.

Conforme aponta LAMOUNIER (89)(38), tem-se a "impressão de que os alinhamentos partidários tenderam a uma forte polarização no eixo esquerda/direita, resultante, em parte, da extensa pauta de questões econômicas e trabalhistas cobertas pelos debates constitucionais" e que foram dimensionadas nos estudos realizados pelo DIAP (88)(39). Entretanto, não podemos finalizar esta análise sem aludirmos, também, a outro processo de fragmentação ocorrido durante os trabalhos constituintes e que de certa forma também colaborou para as "instabilidades" no tecido legislativo.

Trata-se da cisão do PMDB e da formação do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), originalmente contando com 47 parlamentares, dos quais 39 vieram do PMDB. Pelas Tabelas 8 e 8a.III, temos o perfil e a avaliação do desempenho destes constituintes, onde podemos verificar que os pessedebistas que se situam no centro e centro-esquerda foram menos favoráveis às teses sindicais e de políticas sociais do que os pessedebistas de centro-direita (LAMOUNIER⁽⁴⁰⁾, 89 e DIAP, 88)⁽⁴¹⁾.

Esta caracterização torna-se importante na medida em que se reafirmam as teses aqui apresentadas sobre o caráter fragmentário e "oscilante" do espectro político-partidário brasileiro e suas inconsistências em face dos conteúdos programáticos e a influência desta conjuntura no contexto do processo constituinte. Finalizando, é possível imaginarmos que, em face de todas estas dificuldades conjunturais e estruturais na estratégia de viabilização de um "pacto social" via processo constituinte, é bem possível que os problemas aqui apontados, antes de se materializarem em soluções, acabaram por deixar em aberto certos "espaços" ou "brechas" no texto constitucional, cujos reflexos ainda não estão totalmente dimensionados.

Em face das questões expostas, podemos afirmar que o problema de acomodação no convívio entre forças e classes sociais potencialmente antagônicas e da consolidação da democracia, tendo por desafio, a construção institucional do País, encerrou, de um lado, uma peculiar articulação entre a busca imediatista dos in-

teresses por parte dos atores políticos e, de outro, a capacidade que estes revelaram em ampliar os horizontes e apreender de maneira "reflexiva" e intelectualmente sofisticada a situação em que se encontravam, particularmente no que diz respeito aos dilemas existentes na própria interação em que se viram envolvidos uns com os outros (REIS, 89).

Desta forma, o texto constitucional que daí emergiu, muito embora possa ter sido considerado excessivamente detalhista e, em certos aspectos, cedendo aos particularismos e corporativismos, como, por exemplo, quando da definição dos direitos trabalhistas e sociais, "pecou" por vezes pela falta de conclusividade nos temas abordados, acabando por deixar em aberto diferentes "possibilidades de interpretação".

4. Propostas para a Constituinte - análise de alguns projetos

"A Previdência Social tem uma característica importante do ponto de vista doutrinário, porque ela é uma das marcas da passagem do capitalismo liberal para o neocapitalismo. É a garantia ao trabalhador quanto a sua segurança futura, uma vez que o seguro social é diferimento de salário. Qualquer pessoa trabalhando difere de uma parte do seu salário, naquela ocasião, para mais tarde, num momento de infortúnio, recebê-lo de volta, ou no momento de lazer, quando da aposentadoria, ou no infortúnio, com a doença" (...) "Como a Previdência é uma grande companhia de seguros precisa ter uma reserva de contingência para bancar o caixa e precisa ter uma reserva técnica para poder correr o risco". (Ministro da Previdência e Assistência Social, Jarbas Passarinho, 1984) (42).

"Sendo a mais ampla fronteira de relações entre o Estado e a população - sobretudo a população de menor capacidade econômica - a Previdência representa um instrumento de equilíbrio social, enquanto mecanismo de transferência de renda e de proteção dos grupos mais frágeis. Portanto, também é um instrumento de equilíbrio político, na medida em que o processo democrático potencializa as demandas sociais antes repressadas". (Ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães, 1987).

Dada a dificuldade de compilarmos todas as propostas encaminhadas à Assembléia Nacional Constituinte que possuíssem alguma ligação com a questão da "Seguridade Social", optamos por destacar aqui alguns projetos oriundos do Executivo, de um lado, e, de outro, de entidades da sociedade civil, a fim de podermos analisar o processo utilizado para encaminhamento desta temática dentro da Constituinte.

Assim sendo, apreciaremos, em suas linhas gerais, um projeto oriundo do Executivo, Ministério da Previdência e Assistência Social (86)(43) e que, embora não oficialmente formalizado enquanto "proposta", teve bastante peso na medida em que foi realizado por um Grupo de Trabalho designado oficialmente para estudar e propor a reestruturação da Previdência Social. Bem como algumas propostas formuladas pela sociedade civil e encaminhadas através de entidades representativas (partidos políticos, sindicatos, associações etc.) e as Emendas Populares que foram apresentadas à Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte, relativas ao tema Seguridade Social/Previdência Social.

4.1. A Proposta do Executivo

4.1.1. Antecedentes

O Grupo de Trabalho encarregado de formular uma proposta para uma nova Lei Orgânica da Previdência Social e consequentemente para a reforma do sistema previdenciário partiu da iniciativa do então Ministro de Estado Raphael de Almeida Magalhães, que em Mensagem (nº 28) ao Presidente da República, em 13-05-1986, assim definiu a importância do projeto: "É compromisso moral da Nova República, além da condição para o equilíbrio político e a estabilidade democrática do País, o resgate da imensa dívida social acumulada nos anos do autoritarismo". O Estado brasileiro, (...) tem-se orientado no Governo de Vossa Excelência para a tarefa desafiadora de conciliar os objetivos de crescimento com os da justa distribuição de renda e da riqueza, dentro do princípio geral da promoção do progresso econômico com equidade social.

A Previdência Social ocupa a mais vasta fronteira nas relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. Por isso o resgate da dívida social passa, necessariamente, pela reestruturação e atualização do aparelho previdenciário, que desempenha papel central na execução de políticas de cunho social. (...) "Todas as insuficiências e iniquidades estão reproduzidas na estrutura pre-

videnciária, em particular em seu plano de benefícios. A reestruturação deste, junto com a reconstituição da base de financiamento de todo o sistema, exigirá um grande esforço de reflexão e de análise por parte dos órgãos do governo" (...) "... por implicar opções de transformação estrutural que interferem com relações de interesse de toda a sociedade, exige ampla participação das classes e categorias envolvidas no processo de avaliação crítica do que existe e de proposição de novos rumos" (grifos nossos).

Pelo Decreto nº 92.654 de 15-05-86, foi criado o Grupo de Trabalho - GT visando à reestruturação da Previdência Social. Dele faziam parte representantes do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, Ministério do Trabalho, Secretaria de Planejamento da Presidência da República, bem como representantes da CGT, CUT, CONTAG, aposentados e pensionistas e especialistas da área. Foram também convidados a participar os representantes das entidades patronais, porém estes não se fizeram presentes nem enviaram projeto sobre o tema.

A importância deste GT residiu no fato de que pela primeira vez na história previdenciária, foi criado um espaço onde os diferentes segmentos sociais poderiam debater suas propostas, não só aquelas sobre uma possível reforma, como também as de cunho mais teórico e filosófico sobre a forma e conteúdo de como deveria vir a ser um sistema de proteção social para o País.

Cabe lembrar que em 1984, sob o regime autoritário, houve uma tentativa de reestruturação do sistema através de uma proposta do então Ministro do MPAS, Jarbas Passarinho, entretanto, pouco diferindo do "padrão" então utilizado para o encaminhamento das questões de política pública que visassem à proteção social.

Como primeiro Ministro do Ministério da Previdência e Assistência Social da Nova República foi designado Waldir Pires (86)(44), cuja linha de atuação permitia visualizar uma nova orientação à política previdenciária, reafirmando sua postura na convicção de que a "Previdência Social é viável". Neste sentido, analisava o Ministro sobre a questão previdenciária: "Basta que se administre o sistema com probidade e capacidade de gerenciamento, com base na justa conceituação da estrutura da despesa e receita. A experiência mostra que o respeito à coisa pública - a consciência de que os recursos pertencem à sociedade e não a grupos ou representantes de interesses específicos - é um fator fundamental para se corrigir as distorções ainda existentes no sistema".

4.1.2. A gestão do Ministro Raphael de Almeida Magalhães no MPAS

Para melhor entendermos a conjuntura de mudanças no interior do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS e que de certa forma vai contrastar com as indefinições do próprio Executivo (Presidência da República) quanto a um possível projeto de proteção social para o País, é que traçaremos, a seguir, alguns aspectos da gestão do Ministro Raphael de Almeida Magalhães no MPAS e de sua forma de conceber tal sistema.

Partindo do pressuposto de que era necessário democratizar o sistema previdenciário, o referido Ministro assume em sua gestão a iniciativa de criar o Conselho Superior da Previdência Social (Decreto nº 92.702 de 21-05-86), de caráter consultivo, composto por 21 membros designados pelo Presidente da República (14 representantes dos contribuintes e usuários e 7 representantes do MPAS); cabendo ao Conselho pronunciar sobre questões de orçamento e metas de política previdenciária e representar os interesses dos contribuintes e usuários. Instituiu, também, a função de Ouvidor da Previdência Social (Decreto nº 92.700 de 21-05-86), que atuaria em cada unidade da Federação, colhendo críticas, reclamações e sugestões dos usuários a fim de melhorar os serviços previdenciários, bem como os Conselhos Comunitários da Previdência Social (Decreto nº 92.701 de 21-05-86), compostos por contribuintes e usuários dos serviços previdenciários e enti-

dades sindicais, profissionais ou comunitárias com representatividade no meio social, sendo sua atuação basicamente junto às unidades de prestação de serviços do INAMPS, INPS, LBA e FUNABEM, controlando e fiscalizando os serviços.

Entretanto, tais medidas, embora de cunho altamente positivo, iriam conflitar com o "estilo centralizador da gestão pública" da Nova República, o que dificultou sobremaneira o desenvolvimento de uma real descentralização do sistema. Segundo dados do Relatório - Brasil 86, NEPP/UNICAMP⁽⁴⁵⁾, até junho de 1987 haviam sido criados 54 Conselhos Comunitários, sendo 14 no Estado do Paraná, 14 no Rio de Janeiro e 11 em São Paulo.

Com relação ao custeio e benefícios previdenciários, foram aprovadas algumas medidas como a extinção da contribuição de aposentados e pensionistas (Decreto nº 7.485 de 06-06-86) e a extensão dos benefícios por acidente do trabalho aos membros da família do produtor rural em regime de economia familiar (Decreto nº 92.769 de 10-06-86). A gestão financeira deste período revela que o sistema previdenciário encerrou o ano de 1986 com um saldo orçamentário de Cz\$ 15,4 bilhões, o que representava 7,7% da receita total, e um saldo de caixa de Cz\$ 21,9 milhões. A estas iniciativas conjugavam-se duas outras medidas tomadas no final de 1986 e que visavam reforçar as receitas previdenciárias: a extinção do teto de contribuição das empresas e uma alíquota adicional de 2,5% sobre a folha de salários das instituições financeiras (Decreto nº 2.318 de 30-12-86).

Por outro lado, o "gigantismo do sistema previdenciário comprometia a eficiência da máquina administrativa, tornando-se causa e consequência de problemas que foram assim assinalados pelo Ministro: "enfrentamos sempre os mesmos inimigos: a sonegação das contribuições, o desperdício e a fraude". Em sua avaliação, a origem destes problemas era de fundo estrutural na medida em que a "unificação" dos sistemas previdenciários foi-se organizando historicamente por setores, cujas bases de financiamento e objetivos eram claramente delimitados. A unificação fez-se, assim, por juxtaposição de estruturas e funções, não se efetivando em uma completa integração no plano administrativo e, antes disso, não se reconceituando em um sistema unificado e compulsório em relação com a sua forma de financiamento e seus objetivos últimos.

Ainda na análise do Ministro, dever-se-ia retomar criticamente os objetivos da Previdência no sentido de indagar se ela deveria ser suportada pelo contribuinte, diretamente, ou, indiretamente, por toda a sociedade adquirente de bens e serviços, através da contribuição embutida nos preços, e aí, sua cobertura deveria ser necessariamente universal. Neste sentido, propunha romper com a relação bilateral: "a previdência compulsória tem que ser seletiva: deve proteger os grupos mais frágeis, do ponto de vista da renda e da formação da poupança, operando o processo de transferência de renda interpessoal e intra-regional junto com a transferência de renda da geração ativa para a inativa" (MAGALHAES, 87)(46).

Desta forma, a função da previdência compulsória deveria ser, prioritariamente, a de cobrir os eventos que afetassem a capacidade de gerar renda pelos segurados individuais e, seletivamente, aos grupos sociais que não têm capacidade de gerar poupança para enfrentar esses eventos, como o acidente de trabalho, invalidez temporária ou permanente, a perda de capacidade laborativa por idade (e não por tempo de serviço), ou a morte do segurado no caso de dependentes sem renda própria.

A defesa da seletividade colocava-se assim para o Ministro, a partir da estrutura do financiamento, por estar o sistema condicionado à massa de salários dos ativos como base principal das contribuições, determinando a disponibilidade e a qualidade dos serviços e benefícios previdenciários. Para ele não havia como comparar, isoladamente, a Previdência brasileira com sistemas de outros países mais avançados em termos de renda por habitante. A Previdência só poderia ser adequadamente avaliada a partir de sua base de recursos: a pirâmide salarial no Brasil, e, uma vez que a distribuição de renda é concentrada, a seletividade seria a opção mais adequada, pois os trabalhadores com renda de até 6 ou 7 salários mínimos mensais, obrigados a contribuir compulsoriamente, são os que estão concentrados na base da pirâmide de renda, arcando com o peso maior do financiamento do sistema previdenciário. Portanto, seria esta a clientela que necessariamente deveria ser prioridade da previdência pública compulsória.

Com relação ao projeto de seguridade social, enfatizava sua necessidade como instrumento de efetiva promoção social em uma sociedade moderna ao estender a proteção à unidade familiar em situações de necessidade, como é o caso do auxílio-maternidade, auxílio-funeral ou salário-família; tendo contudo estes benefícios também um caráter seletivo.

Conforme poderemos observar, no encaminhamento do projeto do Grupo de Trabalho - GT criado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS para a reestruturação da Previdência Social, alguns destes princípios são constantes em suas propostas:

4.1.3. O Grupo de Trabalho do Ministério da Previdência e Assistência Social (GT/MPAS): propostas e consequências

As discussões e recomendações do Grupo de Trabalho estiveram orientadas para os princípios analisados acima, porém, dadas as condições políticas e institucionais de existência do próprio Grupo, algumas questões importantes avançaram menos do que outras. Assim, em face da importância deste momento, foram analisadas as onze Atas de Reunião do Grupo, ocorridas no período de 27-05-86 a 20-10-86 e que deram origem às "recomendações" aprovadas pelo GT para a reestruturação da Previdência Social

(Anexo II).

Primeiramente, cabe assinalar na composição do Grupo, a presença de alguns participantes, que de alguma forma permitiram que o andamento dos trabalhos e o conteúdo das propostas contri- buíssem para o avanço e encaminhamento das "questões previdenciá- rias" rumo a um projeto mais abrangente de proteção social, na medida em que se tratavam de pessoas engajadas na formulação de um projeto de proteção social para o País. Estes participantes oriundos ou da tecnoburocracia previdenciária, ou representando segmentos da universidade, tiveram um papel de destaque porque tornaram possível a existência, dentro da esfera burocrática es- tatal, do "repensar" questões que transcendiam a mera avaliação de rotina, aprofundando no sentido de oferecer alternativas ino- vadoras para um projeto de política pública de proteção social. Assim, cabe lembrar, por exemplo, a presença de técnicos oriundos do Ministério da Previdência e Assistência Social, do Trabalho e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República: Sandra C. de Almeida, Verônica R. dos Santos, Celecino de Carvalho Fi- lho, Maria Emília R. M. Azevedo, Luciano Martins, Dorothea Wer- neck e Eleutério Rodrigues Neto; e de estudiosos e colaboradores como: Celso Barroso Leite, Moacyr Velloso, Cristina de Albuquer- que Possas, Fernando Rezende, Pedro Luís B. Silva; coordenados por Wanderley Guilherme dos Santos e tendo como Secretária-exe- cutiva do GT a especialista Sulamis Dain. Ainda, fazendo parte do GT, estiveram presentes representantes dos trabalhadores como: Annibal Fernandes (CGT), Rodolpho Repullo Jr. (CUT), José Fran-

cisco da Silva (CONTAG), Marlise M. Fernandes (representante das trabalhadoras rurais) e Luiz Viégas da Motta Lima e Obede Dornelles Vargas (representantes dos aposentados e pensionistas).

A pauta em discussão abordou o plano de benefícios previdenciários, acidentes de trabalho, assistência social, assistência médica e o financiamento da Previdência, cujos desdobramentos foram importantes no sentido de "repensarem" o sistema brasileiro de Seguridade Social e oferecer subsídios para o "Anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Seguridade Social" (agosto, 88) (47).

Assim, nas recomendações aprovadas, foi definido pelo GT o sistema previdenciário como um "programa de proteção social (ou seguridade social) de cujo custeio o trabalhador participa mediante contribuições individuais, em correspondência a riscos sociais definidos e custeado também por outras fontes", e a "Assistência Social (ou serviços sociais) como um programa de proteção social (ou seguridade social) de várias modalidades, não correspondentes a um risco social definido, no conceito de seguro social, e de prestação descontínua" (Rumos da Nova Previdência, 1986). Partindo deste pressuposto o GT realiza um diagnóstico crítico sobre o sistema previdenciário, onde destacamos alguns itens relativos ao padrão de proteção então existente. Neste sentido, constata-se que o sistema então vigente se apoiava unicamente em uma concepção contratualista, demandando a necessidade de ampliá-lo na medida em que se propunha implantar um sistema

amplo de bem-estar social; ao mesmo tempo que, como tal sistema (previdenciário) vinha caminhando lentamente e aleatoriamente rumo à configuração de um sistema mais amplo de proteção, este já ultrapassava os limites da concepção previdenciária "strictu sensu", porém sem uma redefinição de suas fontes de financiamento.

O GT fixa, assim, as premissas de um embrionário sistema de bem-estar social, consubstanciadas em dois enunciados, a saber:

a) todo cidadão brasileiro é titular de um conjunto mínimo de direitos sociais, independentemente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos; e

b) consiste em responsabilidade da sociedade diretamente, ou por intermédio de adequada estrutura tributária da União, o provimento de recursos para assegurar o cumprimento do primeiro enunciado.

A nível geral, constavam das recomendações formuladas pelo Grupo a reforma da legislação sobre acidentes do trabalho; a diversificação das bases de custeio e do plano básico de benefícios; a reforma da assistência social e da assistência médica; a reestruturação organizacional do sistema com a implantação de um sistema eficaz de informações (Cadastros etc.); e a recomendação, proposta pelos representantes das Centrais dos Trabalhadores, de

que a administração do sistema de "seguridade social" contasse com a participação dos empregados e empregadores, dispensando a interveniência do Estado.

As propostas estiveram calcadas em pressupostos, dos quais destacamos, abaixo, os principais:

- como reflexo das condições gerais dos contratos e do processo de trabalho, da distribuição de renda e do salário, transferem-se para a inatividade temporária ou permanente dos beneficiários da Previdência suas conseqüências, ou seja, os baixos valores dos salários (via "benefícios") e a grande dispersão salarial existente, principalmente, no limite inferior da escala salarial, bem como os efeitos do trabalho exercido em condições inadequadas e a não formalização do emprego;

- as carências sociais e a ausência de capacidade contributiva por parte expressiva da população determinam que o rateio dos recursos arrecadados materializem benefícios em dinheiro, cujo valor é insuficiente para a cobertura dos gastos indispensáveis à sobrevivência do cidadão;

- a clientela prioritária da Previdência contribui em excesso sobre as suas possibilidades para receber tais benefícios, enquanto que, no outro extremo, aqueles que podem prescindir da proteção da Previdência aportam ao sistema receitas inferiores à sua capacidade contributiva e usam no limite a capacida-

de de defesa de que dispõem para garantia dos seus direitos adquiridos;

- além da responsabilidade pela cobertura dos benefícios de natureza previdenciária, convergem para o sistema pressões por atendimento nas áreas médica e de assistência social (via SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social);

- a Previdência atende à quase totalidade da população brasileira com recursos próprios (incluindo, aí, a medicina previdenciária e a assistência social), aos quais são agregados insignificantes aportes de origem fiscal, permitindo que o direito de cidadania se antagonize com o do contribuinte, quando ambos são confrontados na tentativa de ampliar suas possibilidades de cobertura; e

- desta polaridade, originam-se posturas extremas entre os direitos individuais e coletivos quanto ao bem-estar social, dada a própria estrutura de desigualdade sócio-econômica encontradas no País.

Desta forma, a expressão da cidadania universalizada deveria ser um estatuto de direitos e deveres, legitimado pela sociedade civil, pelas classes políticas e pelo aparelho de Estado, no qual pudessem se equilibrar, grosso modo, as contribuições e os benefícios; e onde o acesso de bens e serviços fosse garan-

tido, a priori, a um grande número de cidadãos, (cuja renda per capita familiar pudesse se encontrar em patamares satisfatórios, onde os casos extremos fossem tratados como "exceções", não chegando a configurar dilemas políticos de política econômica. Entretanto, o que se verifica, dada a conjuntura estrutural do sistema, caminhou na direção inversa, na medida em que, em face das desigualdades existentes, criam-se condições para que fiquem potencializados os conflitos entre o "público" e o "privado" e entre o "individual" e o "coletivo", consistindo também em problemas para o reordenamento do padrão de financiamento do sistema, assim como para uma concepção mais abrangente de proteção social, cuja estrutura de benefícios tenha um compromisso de cobertura estável e permanente do cidadão.

4.1.3.1. Diagnóstico do "Plano de Benefícios" previdenciários e recomendações do Grupo de Trabalho

O diagnóstico apontou os seguintes problemas no Plano de Benefícios: a não existência de um plano único para todos os segurados, coexistindo com as diferenciações entre regime urbano e rural e dentro do próprio regime urbano; o tratamento desigual para os segurados de cada regime (Ex.: urbano e rural); a ausência de maior clareza e consistência na definição dos princípios que norteiam o sistema; contradições na valoração dos riscos so-

ciais básicos (doença, invalidez, velhice, morte e desemprego), pois tais benefícios originam valores que, para a maioria da população protegida, consistem na própria negação da cobertura a que se propõem, ou, então, deixam de contemplar os segmentos que deles mais necessitam; a existência de benefícios que não estão diretamente ligados aos riscos sociais básicos, que se relacionam mais com a questão da proteção social (como é o caso do auxílio-natalidade e do salário-família, entre outros) e que se configuram como uma complementação salarial em face das situações sociais determinadas, mas que, em função do seu valor limitado, se revestem de importância para a população segurada de baixa renda; a existência de uma discrepância entre o salário de contribuição de uma pessoa em atividade e o valor do benefício que ela poderá vir a perceber, fruto do tratamento casuístico herdado da montagem do sistema previdenciário; a ausência de isonomia no tratamento dispensado às diversas categorias de segurados e dependentes; e a distinção no tratamento dado ao homem e à mulher na definição dos seus dependentes.

As recomendações do GT foram as seguintes:

- criação de uma previdência única, reconhecendo o direito coletivo da incidência direta e indireta dos encargos previdenciários sobre toda a sociedade e não o direito exclusivamente individual pela vinculação formal ao sistema previdenciário;

- estabelecimento de um Plano Básico Contributivo, abrangendo todos os trabalhadores em igualdade de condições (trabalhadores rurais, contribuintes individuais e domésticos e donas-de-casa);

- introdução do princípio de seletividade em função da renda na concessão de benefícios como salário-família, auxílio-natalidade e auxílio-funeral, de forma a priorizar os beneficiários de menor renda;

- estabelecimento de critérios mais adequados para a concessão, forma de cálculo, tetos e pisos de todos os benefícios, com ênfase maior para os riscos não-programáveis (invalidez, doença e morte), objetivando maior justiça social;

- manutenção do atual Pro-rural para os trabalhadores rurais sem condições de ingresso no "Plano Básico Contributivo";
e

- concessão de amparo previdenciário nos riscos de velhice e invalidez, independentemente de contribuição individual a todos os cidadãos sem capacidade contributiva (custeados com recursos da União).

Especificamente, com relação a universalização do sistema e a questão do trabalhador rural, o Grupo recomendou que,

"mediante esforço de redução de alíquota de contribuição e por flexibilização nas regras que definem a sazonalidade do trabalho rural, fossem integrados os assalariados rurais ao regime hoje denominado urbano". Bem como no sentido de ampliar a massa de contribuintes e, dado o elevado grau de informalização das relações de trabalho no meio rural, fosse considerada a possibilidade de se criar um estatuto previdenciário que configurasse a condição do emprego rural (com individualização do empregado e do empregador), tendo por pressuposto que as contribuições previdenciárias, para existirem, não necessitassem do prévio estabelecimento do vínculo trabalhista (o direito previdenciário antecede o direito trabalhista). Enquanto que o Pró-rural teria sua manutenção garantida em respeito aos direitos adquiridos e sua manutenção como regime residual seria para aqueles que não tivessem relação de emprego ou capacidade contributiva que os qualificassem como assalariados ou contribuintes individuais no "Plano Geral".

Com relação ao amparo previdenciário universalizado, recomendava-se que tal benefício fosse extensivo a todo cidadão brasileiro não protegido pela Previdência Social, mediante prova de carência, por velhice aos 65 anos ou por invalidez, através de uma renda mensal vitalícia de 0,5 do salário mínimo, valor este equivalente aos benefícios de prestação continuada do Pró-rural. Outra sugestão era a de que a semelhança ao Pró-rural, associassem este benefício com a seguridade não-contributiva, financiado por contribuições sociais. Entretanto, a decisão final do GT tendeu a considerá-lo como parte da assistência social, finan-

ciado por recursos fiscais, estando sua viabilidade na pendência das restrições orçamentárias, na tentativa de não caracterizá-lo como ação típica de seguro social. E, ainda, visando ampliar a abrangência do seguro social, fez-se a recomendação de que fosse facultado o acesso ao plano básico para as donas-de-casa.

Como proposta de reconceituação do seguro social, enfatizou-se a necessidade de aperfeiçoar a proteção aos riscos sociais básicos através de uma revisão dos prazos de carência, valores mínimos dos benefícios e introdução do princípio de seletividade, visando aumentar o valor e o alcance dos benefícios para os segurados de menor rendimento e para os riscos não programáveis, reafirmando as seguintes recomendações:

- eliminação da carência para os riscos de morte, doença e invalidez, onde os riscos de data imprevisível deveriam ter tratamento prioritário;

- ampliação para 10 anos de carência para os riscos programáveis, como as aposentadorias por tempo de serviço e velhice;

- elevação dos valores mínimos das aposentadorias, pensões e auxílios-doença do plano contributivo para 100% da referência (em 1986, eram referidos ao salário mínimo por percentuais que variavam de 60% a 90%); e

- elevação dos valores dos benefícios associados ao salário-família, auxílio-natalidade e auxílio-funeral, restringindo-se sua concessão para os segurados com renda igual ou inferior a 5 salários mínimos.

As propostas relativas à mudança na Aposentadoria por Tempo de Serviço - APTS, incluindo a concedida aos 30 anos de serviço para homem e mulher sem limite de idade, aposentadoria especial (15, 20 ou 25 anos de atividade em serviços perigosos, insalubres ou penosos) e aposentadoria de legislação especial (aeronauta, jornalista profissional e professor), encontraram por parte da representação sindical e dos aposentados um firme posicionamento em contrário, na medida em que consideravam que este benefício correspondia à preservação de direitos adquiridos e, portanto, uma conquista dos trabalhadores. A APTS foi assim definida como proteção ao trabalhador, não sendo possível ao GT reexaminá-la à luz do princípio da perda relativa de capacidade de trabalho. Entretanto, a postura dos técnicos era a de que a Aposentadoria por Tempo de Serviço era a menos prioritária das aposentadorias, partindo do princípio de que a aposentadoria não deveria ser um prêmio por tempo de serviço, mas, ao contrário, fundamentar-se na presunção da incapacidade para o trabalho. Em face das incompatibilidades no interior do Grupo, foi proposto, então, o limite mínimo de idade (55 anos) para a APTS com valor integral, dispensando do limite de idade os valores até 3 salários mínimos.

4.1.3.2. Diagnóstico do Plano de Custeio da Previdência Social e recomendações do GT

A partir do diagnóstico da estrutura de financiamento do sistema, foram feitas as seguintes recomendações, aqui apresentadas em tópicos:

1. A folha de salários deveria ser base exclusiva da Previdência, e, neste sentido, recomendava-se a sua manutenção como principal fonte de recursos, tendo por argumento que a dimensão deste recurso só se compara com a arrecadação total do IR e do ICM; e que já existiam facilidades administrativas a nível do sistema, que juntamente com a regularidade do seu fluxo e a visibilidade do objeto tributário pesavam a favor da folha de salários, principalmente para os benefícios de longa duração, onde o custeio via folha de salários assegura em grande parte a relação sinistro-prêmio.

Segundo análise do GT, "a folha de salários, como fonte de recursos, ainda está longe de seu esgotamento", e, neste sentido, argumentavam que os encargos que pesam sobre a folha de salários, tais como a contribuição da Previdência, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e outros, representam um percentual bastante elevado. No entanto, esse alto custo era apenas aparente, porque a folha, em si, no nosso estágio de desenvolvimento, cor-

responde a uma parcela relativamente pequena dos custos de produção quando comparada com a de outros países.

Portanto, a recomendação era a de que fosse mantida a folha de salários como principal fonte de arrecadação da Previdência e que fossem apropriados, por parte da Previdência, os encargos de 5,2% sobre a folha de salários que estavam sendo absorvidos por "terceiros", ou seja, as contribuições para o SESI, SENAI, SENAC e SESC (os recursos destinados à Diretoria de Portos e Canais, ao Fundo Aeroviário e Fundos de Desenvolvimento, além do salário-educação e INCRA)

2. Regressividade da contribuição previdenciária: Partindo de sua constatação, foi recomendada a redução de alíquotas para as faixas de salários de 1,5 até 3 salários mínimos associada com a eliminação do teto de contribuição para os empregadores, em função da grande dispersão salarial existente, aliada aos baixos salários e à grande concentração dos assalariados na base do sistema.

A diminuição da regressividade pela via da redução de alíquotas também se estenderia aos contribuintes individuais de baixa renda, tais como autônomos não-profissionais liberais, donas-de-casa, pequenos produtores rurais e trabalhadores rurais por conta própria.

A representação dos trabalhadores (ativos e inativos) tinha como tese central a defesa de uma alíquota única de 8% para todos os assalariados, entretanto acataram a hipótese da diferenciação, em face da demonstração de que os penalizados seriam os de níveis salariais baixos, principalmente no meio rural.

3. Diversificação da base contributiva: Foi proposta a sua priorização e que a opção pela diversificação de fontes tivesse por princípio a não-cumulatividade. Caracterizando esta nova contribuição sobre o valor adicionado, a fim de que não se utilizasse a mesma base do IPI e do ICM e tendo como base o lucro bruto das empresas, uma vez que este incidiria sobre os setores mais intensivos de capital, sobre as grandes empresas e sobre os setores mais dinâmicos de atividade. Recomendou-se, também, que houvesse por parte do sistema um maior entrosamento com a Receita Federal, no sentido de se realizarem fiscalizações conjuntas, com cruzamento de cadastros e sistemas.

Em função das manifestações por parte da representação sindical, o GT reafirmou em suas "recomendações" a importância da estabilidade no emprego como pressuposto do equilíbrio orçamentário e da plena realização do potencial da folha de salários com base impositiva.

4. Participação da União no custeio da Previdência e outras recomendações: Foram apresentadas as seguintes idéias:

- se mantida a definição constitucional sobre a "Contribuição da União", o Regulamento do Custeio da Previdência Social deveria ser cumprido, cabendo à União arcar com as despesas de pessoal e administração das autarquias do SINPAS, bem como com eventuais insuficiências financeiras;

- a "Contribuição da União" deveria se constituir em obrigação absoluta do Estado, não podendo ser confundida com a faculdade deste em estabelecer as fontes de receita, mediante as quais fosse possível atender à Previdência ("tal obrigação é um fim, a faculdade é um meio");

- a folha de salários teria que ser encarada pela União como base contributiva de âmbito exclusivo da Previdência; e

- a "Contribuição da União" teria que estar claramente desvinculada, quer nas relações fonte de receita-atividades, quer nas relações Previdência-terceiros.

Em função da perspectiva de ampliação das funções do sistema de proteção social, foram sugeridas duas alternativas: ou a Previdência se aterias às limitações orçamentárias, restringindo atividades no campo dos serviços médicos e da assistência social, ou prosseguiria e ampararia aquelas atividades, tendo a certeza de que, ao ocorrer insuficiência financeira, estaria sendo atendida, por disposição legal, pela União.

4.1.3.3. Comentários

A seguir, analisamos algumas locuções dos participantes do GT, no sentido de enfatizar determinadas questões que, embora não claramente explicitadas na redação final das "Recomendações aprovadas pelo GT para a reestruturação da Previdência Social" (86)(48), foram importantes na medida em que estavam sinalizando para um processo de mudança e extrapolando o próprio contexto daquele momento.

Neste sentido, um aspecto importante foram as diferenciações encontradas na "concepção de seguridade social" presente no conteúdo das reuniões e que de alguma forma serviriam de balizamento para a mudança que ocorreria no texto constitucional.

A noção de seguridade social emerge na definição de um sistema mais abrangente de proteção social, como vimos, porém não como um conceito-chave unânime por parte dos componentes do Grupo. Encontra-se às vezes referências à seguridade como sinônimo de seguro social (Previdência social) e, em outros momentos, como sistema de proteção social mais abrangente. Dadas as especificidades daquele momento, foi possível distinguir uma tentativa por parte dos técnicos de repensarem a Previdência Social e caminharem no sentido de propor um sistema de seguridade social tal qual o encontrado nos países mais desenvolvidos; porém, tal projeto não apareceu totalmente delineado, dadas as contingências e ambi-

güidades do Grupo que, conforme vimos, frente a seu compromisso de rever o sistema "previdenciário", acabou tendo este objetivo como seu próprio limite.

Outro ponto a destacar refere-se às divergências quanto ao "Plano de Custeios", e, neste sentido, assim se pronunciou a Profª Sulamis Dain, (10ª reunião do GT, 86)(49): (...) "Não tem plano de gasto que seja um plano livre, que possa ser calculado livremente a cada ano, uma vez que a Previdência é um plano de seguro social que tem compromisso fixo de cobertura, do qual os gastos acabam sendo consequência e tem por isso uma definição cativa de fonte de receitas e uma certa definição cativa de custos". (...) "Por outro lado, eu acho que a viabilidade desse Plano como contrato coletivo de seguro, e bem como uma justiça social que está nele implícita, sofre determinações que transcendem os limites da Previdência Social" (...). Por outro lado, a proposta de abrangência do sistema está diretamente ligada ao padrão de distribuição de renda e da dispersão salarial, definindo (...) "um certo comportamento da receita e também da despesa da Previdência". Os baixos valores dos salários de base são também importantes para consideração nossa quando nós queremos fazer um contrato coletivo de seguro como é a Previdência Social. Neste sentido, os "limites" ao se formular um sistema mais abrangente de proteção social são dados também pelo próprio padrão de distribuição de renda encontrado no País.

Com relação à Aposentadoria por Tempo de Serviço - APTS, outro ponto polêmico do sistema, DAIN (GT/86)(50), fazendo referência à própria dinâmica do GT, assim exprimiu: "quando eu reli as atas, fica absolutamente clara a vinculação para a banca- da dos segurados quanto à questão da APTS em substituição a uma estabilidade que não existe, a um seguro-desemprego que não existe. Quer dizer, têm certas questões que são do âmbito trabalhista, mas que acabam refletindo sobre certas indicações ou sobre certas coisas que são conquistas, de certa forma, da classe trabalhadora, mas que também são substitutos de outras coisas que lá não estão. Mas isso acaba determinando posições de princípio e pontos dos quais não se pode recuar, que não tem nada a ver com o mérito, por exemplo, da APTS em si. Ela foi apresentada aqui várias vezes como um substituto de outras coisas que não existem na Previdência". Portanto, mais uma vez se coloca em confronto as condições em que se dão as relações de trabalho, o perfil de distribuição de renda e a necessidade de revisão dos direitos do trabalhador, questões que "ultrapassavam" o limite proposto pela estrutura previdenciária e que só poderiam ser analisadas à luz de um processo constituinte.

Neste sentido, como reflexo desta conjuntura, encontramos no conjunto de propostas dos trabalhadores (ativos e inativos) uma postura de não permitir que o Grupo de Trabalho introduzisse mudanças substantivas no Plano de Benefícios, "alterando" princípios considerados por estes segmentos como "conquistas" da categoria de trabalhadores, condicionados que estão à noção de

"contrato" que permeou toda a história da montagem de nosso sistema previdenciário e as dificuldades por eles encontradas, na conquista de seus direitos na relação capital-trabalho.

Portanto, os condicionantes que marcaram o próprio Grupo de Trabalho determinaram seus limites e possibilidades de mudança e, neste sentido, destacamos o exemplo da 11ª e última reunião do GT (Rio de Janeiro, 86)⁽⁵¹⁾, quando a posição dos representantes dos trabalhadores da ativa e inativos terminou por referendar um descompromisso para com o conjunto dos trabalhos até ali desenvolvidos, principalmente no que se referia às propostas de mudança relativas ao Plano de Benefícios, um dos "mitos" da Previdência.

Assim, aponta o representante da CGT, Annibal Fernandes, analisando tais propostas: "Referentemente ao Plano de Benefícios, quero deixar consignado, quanto à proposta vinda dos grupos técnicos, que nós não temos condições de analisar o que há de capital nesta proposta, no que se refere ao tempo de serviço, por exemplo, com limite de idade, à aposentadoria por velhice passando a 65 anos e mais uma série de outras questões". (...) "há uma rejeição em bloco da proposta oferecida pelos grupos técnicos" (...). "Desejo salientar que, ao lado desses cortes e benefícios que vieram programados desde a primeira reunião e foram motivo de alguns enfrentamentos, há a constante omissão do risco social desemprego, o que realmente torna impossível qualquer consenso em torno da matéria. Então haverá dissenso, haverá duas posições..."

(...) "Eu me limito a dizer que eu, os companheiros da CUT, dos aposentados, a representante das trabalhadoras rurais, os companheiros da CONTAG, rejeitamos em bloco o estudo oferecido."

A tentativa de avançar concebendo um sistema universalizante de proteção social consequentemente leva à necessidade de uma revisão crítica no Plano de Benefícios. Entretanto, tal iniciativa fica sempre atrelada a uma concepção arraigada e tradicional de seguro social, que na análise de OLIVEIRA (89)(52), se transformou no "mito do seguro": "o chamado seguro social é, de fato, um seguro no sentido de que cada indivíduo está protegido pela coletividade no que tange ao conjunto de riscos previstos na legislação específica de cada país. Este "seguro" não significa, no entanto - ou melhor, não deveria significar -, um vínculo estrito entre montantes pagos e montantes recebidos, o que distorceria severamente seu caráter social". Assim, o conceito de seguro strictu sensu não passa de um mito, cujo cultivo, por parte das "autoridades previdenciárias" de ontem e de hoje, tem a finalidade política de garantir ou reforçar a solidariedade dos trabalhadores ao sistema; como também, por parte destes últimos, na medida em que possuem dificuldades no campo das conquistas trabalhistas de cunho social "vêem" no "seguro" a materialização de benefícios, mesmo que estes não signifiquem um avanço para um modelo universal de proteção social.

Desta forma, os "mitos" arraigados no ideário trabalhista/previdenciário brasileiro dificultam a tomada de posição

rumo a um consenso entre as partes interessadas na reformulação do sistema e que aqui foram exemplificados para que melhor se compreenda os "rumos" que tomaram depois as propostas de reformulações no âmbito do projeto da Constituinte.

O Relatório - Brasil 86 (NEPP/UNICAMP, 86) (53) apontou também algumas das dificuldades encontradas pelo GT em face das propostas apresentadas, como, por exemplo, a questão do Plano Contributivo, calcado na folha de salários, como condição de acesso ao sistema, extensivo aos contribuintes individuais, trabalhadores rurais e donas-de-casa, onde demonstrou não avançar para um "rompimento da relação contribuinte/acesso, incorporando apenas programas já existentes, como a Renda Mensal Vitalícia - RMV e o Pró-rural". Enfatiza o Relatório a importância daquele momento, que de certa forma propiciou o avanço rumo a um sistema moderno de seguridade social, considerando que seria possível e desejável que se tivesse avançado mais na formulação de propostas que permitissem a melhoria dos benefícios e do financiamento já existentes.

O Relatório assinala também uma tendência aqui já esboçada, qual seja, que as melhores propostas ficaram por conta do "Plano de Benefícios" e dos critérios para a sua concessão, enquanto que, com relação ao financiamento do sistema, resultou apenas na recomendação de que a assistência médica e social fosse custeada com recursos fiscais da União e a Previdência com as contribuições sociais; no que podemos concluir apontando para a

existência de uma certa reafirmação do velho conceito do seguro social, induzido pelo "mito" de que a Previdência é um benefício para o trabalhador e não para o cidadão brasileiro.

Para OLIVEIRA (89) (54), o documento produzido carregou a marca dos conflitos (soluções de conciliação entre os vários interesses envolvidos: representantes dos trabalhadores, dos empresários e do Governo), onde coube ao governo assumir mais uma vez sua função de "arbitragem", produzindo na sequência outros documentos que aproveitaram deste aquilo que estava de acordo com a ótica de determinados segmentos da "tecnoburocracia estatal", incluindo aí também, enxertos de algumas idéias destes gestadas há muito tempo no âmbito do próprio governo.

As Recomendações GT deram origem ao "Anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Seguridade Social" que serviu como marco inicial de uma discussão mais ampla sobre os rumos da universalização da proteção social. Este Anteprojeto seria depois submetido ao Conselho Superior da Previdência Social para que fosse analisado. Naquele momento, pretendia-se dar ao projeto um caráter não-formal, promovendo discussões no Congresso e com os segmentos da sociedade afetos à questão.

As recomendações que não encontrassem objeções ou inconstitucionalidades, na visão do Legislativo, seriam propostas que fossem votadas imediatamente pela via da lei ordinária, sem ter que esperar pela finalização dos trabalhos constituintes, uma

vez que o Legislativo estava sendo simultaneamente Congresso e Constituinte e, desta forma, não adiando por mais de um ano determinados avanços que poderiam forçar a reforma do sistema previdenciário. Entretanto, este acabou não sendo o rumo do projeto, que não teve respaldo do próprio chefe do Executivo (Presidente da República); contudo algumas de suas recomendações chegaram até aqueles a quem caberia elaborar os princípios da "seguridade social" no projeto constitucional.

4.2. Alguns exemplos de propostas encaminhadas pela sociedade civil

4.2.1. Entidades, partidos e sindicatos

As propostas relativas à Seguridade Social/Previdência fazem parte de um projeto maior desenvolvido por GRAU e LONZAR (87)(55) sobre a ordem econômica e social na Constituinte. Deste estudo, apenas pontuaremos algumas questões pertinentes dentro da temática: política sindical: a questão do trabalho.

O estudo realizado pelos autores acima citados, utilizou as propostas apresentadas pelas seguintes entidades e pessoas: CUT - Central Única dos Trabalhadores - Resoluções do 2º Congresso da CUT, agosto 86; PT - Partido dos Trabalhadores - O

PT e a Constituinte, maio 86; PC do B - Partido Comunista do Brasil - Propostas para a Constituinte, 86; PCB - Partido Comunista Brasileiro - Constituição nova para o Brasil, março/86; CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores - Resoluções da Primeira Plenária Nacional da CGT, dez/86 e II CONCLAT, março/86; FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - Contribuição para futura Constituição, Brasília, 85; CECAM - Comissão de Estudos Constitucionais da Administração Municipal - Anteprojeto da Subcomissão da Ordem Econômica e Social, em OESP de 30-12-86; CECF - Conselho Estadual da Condição Feminina - Mulher e Constituinte, 86; CPEC - Comissão Provisória de Estudos Constitucionais - Anteprojeto da Comissão, set./86; CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - Por uma nova Ordem Constitucional - 24ª Assembléia Geral da CNBB, abril/86; Fabio Comparato - Muda Brasil - uma Constituição para o desenvolvimento democrático, Ed. Brasiliense, março/86; e José Afonso da Silva - Uma proposta de Constituição, s.d.

Das 211 propostas relativas ao tema, reagrupamos 190, nos seguintes itens: a) direitos dos trabalhadores (52%); b) organização sindical (21%); c) greve: direito e organização (10,5%); e d) outras, incluindo estabilidade no emprego, relações no trabalho e com o Estado, higiene e segurança do trabalho (16,5%).

No tema direitos dos trabalhadores, a Previdência Social compareceu basicamente através dos temas: salário-família

(19%); seguro-desemprego (28,5%); licença-gestante (47,6%); e licença-paternidade (4,9%).

Cabe destacar, entretanto, que algumas "exceções" ocorreram no bojo das propostas, apontando para uma concepção mais ampliada e portanto mais próxima do que seria debatido na Constituinte (seguridade social), e que, por serem singulares, foram destacadas do conjunto, não sendo computadas no bloco anterior.

Citamos, por exemplo, o projeto do PT e CECAM, cuja proposta previa um "sistema de segurança social que protegesse os cidadãos nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, desemprego, acidentes de trabalho e maternidade". Da proposta da CGT, destacamos a recomendação da necessidade da "participação dos trabalhadores, em forma paritária, na decisão dos órgãos da Previdência, bem como nos quadros sociais". Já num sentido claramente previdenciário, temos a do PCB, onde propõe uma "aposentadoria com remuneração igual à da atividade, garantindo o reajustamento e vedando qualquer redução por motivo de retorno à atividade remunerada". Entretanto, foi COMPARATO (86)(56) quem elaborou uma proposta mais acabada sobre o tema: "O Poder Público organizará a Previdência Social para garantir a aposentadoria de trabalhadores e funcionários públicos, bem como para cobrir os riscos de morte, invalidez, acidentes e assistência médico-hospitalar que sobre eles recaiam", porém sem explicitar a seguridade social.

Em uma avaliação geral das propostas apresentadas, aquelas oriundas das Centrais Sindicais estiveram mais afetas aos direitos do trabalhador "strictu sensu", ou seja, ao cotidiano do mundo do trabalho mais imediato, e muito menos às perspectivas a longo prazo de um projeto de proteção social, enquanto que os projetos por parte dos partidos e instituições estiveram mais próximos da temática em questão.

Alguns benefícios foram incluídos como propostas por todas as entidades trabalhistas e partidos, como é o caso do seguro-desemprego e da licença-maternidade.

Para se ter uma idéia da evolução do tema "Direito do Trabalho - Direitos Sociais" através dos textos constitucionais, a partir de 1937, apresentamos na Tabela 10.III, um quadro comparativo, que permite "visualizar" a questão do tratamento da proteção social e seus desdobramentos no decorrer das Constituições brasileiras. Desta forma, pelo teor das propostas aqui apresentadas, constatou-se a ausência de questões mais substantivas que permitissem identificar na sociedade civil organizada uma demanda por uma mudança no projeto de proteção social (seguridade social), visando à universalização dos direitos, já que o tema "Previdência/Seguridade Social" foi apresentado no item "Direito do Trabalhador". É possível que para estes segmentos, na medida em que estavam delineando suas demandas dentro da temática do "Direito do Trabalhador", ficassem restritas as possibilidades de "pensarem" um projeto mais abrangente de proteção social, pois não podemos nos esquecer de que a estruturação da Previdência So-

cial no Brasil e a arraigada crença no mito do "mundo do trabalho" restringem o sentido das propostas, principalmente pelas organizações cujo papel é a defesa do trabalhador.

4.2.2. Emendas populares

O processo das "emendas populares" na Constituinte contou com a apresentação de 122 emendas encaminhadas à Comissão de Sistematização (MICHILLES et al., 89)⁽⁵⁷⁾, representando entidades que compõem um amplo espectro de forças sociais: sindicatos, associações profissionais, entidades religiosas, patronais, civis e instâncias ligadas aos Poderes Executivo e Legislativo, como associações de Municípios, Assembléias Legislativas, Prefeituras etc.

A Seguridade Social, também aqui, não compareceu explicitamente nos "temas sociais"; o que encontramos são propostas ligadas aos temas "Previdência Social" e "Aposentadoria", onde, sob a designação de Aposentadoria, foram encaminhadas 12 emendas relativas à aposentadoria de bancários, donas-de-casa, empregados domésticos, mulheres, policiais militares, servidores públicos, securitários e trabalhadores. E, sob a designação de Previdência, encontramos 10 emendas, subdivididas entre Previdência Privada, dos Parlamentares e estatais; e Previdência Social, incluindo benefícios, pensões, dependentes, empregados domésticos e servido-

res públicos.

Exemplificando, tomamos de algumas emendas populares o teor e finalidade das mesmas, com o objetivo de qualificar a ausência de um projeto de seguridade social (proteção social) por parte de segmentos da sociedade civil. Neste sentido, a Emenda Popular nº 23, sobre a Aposentadoria da Mulher, teve por expositor o Deputado Joaquim Carlos Del Bosco Amaral, que a fundamentou no sentido de que a "libertação da mulher começa com a aposentadoria do trabalho aos 25 anos" e que tal medida se justificava na medida em que a "mulher é uma escrava de nascença". Outra Emenda Popular nº 42, sobre a Previdência Privada, contando com o apoio das Entidades Fechadas de Previdência Privada de São Paulo, onde era pedida a imunidade para as entidades (Previdência Privada sem fins lucrativos) da mesma forma da concedida pelo Estado às entidades de assistência social. Já a Emenda nº 101, sobre Aposentadoria dos Trabalhadores, propunha o direito a uma aposentadoria digna pelo valor do salário mais alto recebido no último ano de trabalho e ainda, sobre o mesmo tema, a Emenda nº 105 vai no mesmo sentido, defendendo que o valor das pensões e aposentadorias não poderia ser inferior ao que o trabalhador ganhava quando em atividade ou em vida, considerando a medida extensiva ao trabalhador rural. Pela Emenda nº 59 que versava sobre o Direito e Garantia dos Pensionistas e Aposentados, defendida em Plenário como as demais (a defesa em Plenário da Assembléia Constituinte estava prevista no artigo 24 do Regimento Interno) pelo Deputado Farabulini Júnior e contando com o apoio das Entidades

de Aposentados e Pensionistas, como a Federação dos Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo, onde fazia críticas à proposta de modificação no cálculo das aposentadorias, bem como na tentativa de se estabelecer uma idade mínima para aposentadoria, defendeu a redução do tempo de serviço para 30 anos para o homem e 25 para a mulher e a não utilização dos recursos previdenciários para outros fins que não fosse o custeio do sistema. Pedia, também, a institucionalização de órgãos colegiados com a participação dos trabalhadores ativos e inativos e empresários.

Pelo teor das emendas populares apresentadas, podemos observar que inexistiu uma proposta orientada no sentido da necessidade por parte da sociedade civil de um projeto de "proteção social" ou "seguridade social", como medida de política pública, da mesma forma que inexistiu por parte dos segmentos mais organizados, como partidos e sindicatos etc. Em todas as emendas fica evidente a noção "previdenciária" da proteção, ao mesmo tempo que são "particularizadas" ao extremo, deixando antever um conteúdo corporativo na defesa de "benefícios previdenciários" para determinados segmentos sociais, passando a largo de uma concepção que se voltasse para a proteção de todos os cidadãos brasileiros.

5. A Comissão da Ordem Social no projeto Constituinte 88

"Fantasias, desordem mental e realismo exacerbado. É este o estado em que se encontra a Assembleia Nacional Constituinte". "... os líderes parlamentares estão muito desprestigiados. Criou-se um clima em que cada cabeça é uma sentença. Basta verificar que os líderes combinam soluções e, depois, são surpreendidos por deliberações ao contrário". (Ministro da Justiça, Paulo Brossard, em "Constituintes covardes", ESP, 16-04-87).

5.1. Propostas apresentadas à Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente na Constituinte

As Comissões que subsidiaram e organizaram os trabalhos constituintes foram subdivididas por temas, conforme a Tabela 9.III, onde a referente à "Seguridade Social" fez parte da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, pertencente à Comissão da Ordem Social (VII). Entretanto, as questões ligadas à temática da "proteção social" do cidadão brasileiro foram tratadas de forma fragmentada no processo constituinte, uma vez que outras Subcomissões também abordavam direta ou indiretamente a temática, como foi o caso da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e dos Servidores Públicos (pertencente à VII Comissão), a Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (pertencente à VIII

Comissão), ou ainda a Comissão I, com temas sobre a soberania e os direitos e garantias do homem e da mulher.

Notamos assim que os trabalhos constituintes não tiveram um tratamento que permitisse aglutiná-los em torno de grandes temas, de forma a que existisse apenas uma Comissão para cada temática, como, por exemplo, uma que tratasse dos direitos, garantias e proteção do cidadão brasileiro. Ao contrário, o que persistiu foi o tratamento "fragmentado", talvez como forma de conciliar os diferentes interesses no bojo do processo político-institucional constituinte (tentativa de um "pacto social" retardatário), ficando às vezes difícil acompanhar o percurso das propostas e sugestões encaminhadas.

Para sistematizarmos a análise dos trabalhos constituintes, consideraremos a Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, naquilo que diz respeito à Seguridade Social, através de suas 24 "atas de reuniões" (Assembléia Nacional Constituinte, 1987)(58). A direção dos trabalhos desta Subcomissão ficou a cargo dos seguintes constituintes: Presidência: Deputado José Elias Murad (PTB); 1º Vice: Deputado Fabio Feldmann (PMDB/PSDB); 2º Vice: Deputada Maria de Lourde Abadia (PFL/PSDB); e Relator: Deputado Carlos Mosconi (PMDB/PSDB), sendo composta por 21 membros e seus respectivos suplentes.

A Subcomissão optou como metodologia de trabalho por ouvir as entidades estatais que estavam ligadas aos três temas

(Saúde, Seguridade e Meio Ambiente), bem como as entidades representativas da sociedade civil (entidades de trabalhadores, entidades científicas e éticas) através do sistema de "audiências públicas", constando também visitas "in loco", para averiguação dos problemas que fossem levantados nos debates.

O conteúdo das propostas apresentadas serviram de base para a elaboração de um esboço de projeto (Anteprojeto da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente) que foi encaminhado à grande Comissão (VII - Da Ordem Social). Após apreciação desta Comissão e de integrá-la aos demais temas componentes da "Ordem Social", seguiu para a Comissão de Sistematização, cujo relator, Deputado Bernardo Cabral, agregou-a ao conjunto dos trabalhos, seguindo então o encaminhamento normal de votações em Plenário, com acolhimento de Emendas etc.

Desta forma, estiveram presentes para as "audiências públicas" as seguintes entidades e seus representantes, através de suas propostas, conforme apresentamos a seguir:

1. Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
Obed Dornelles Vargas (Presidente)

Propostas:

- Sistema único de Previdência Social, mediante contribuição triplíce - governo, empregados e empregadores - para

todas as pessoas, da cidade e do campo, sem discriminação de sexo, emprego, atividade, profissão ou caráter de relação empregatícia, com garantia da Aposentadoria por Tempo de Serviço e proteção à maternidade.

- Monopólio estatal da Previdência Social nos seguros relativos a:

- . acidentes de trabalho, custeado pelo empregador;
- . desemprego, custeado pelo empregador;
- . acidentes pessoais em veículos automotores terrestres, custeado pelos seus proprietários.

- Sistema colegiado na administração e fiscalização de todos os órgãos da Previdência Social com representação igualitária entre governo, trabalhadores ativos e inativos e empregadores.

- Permissão constitucional para que houvesse destinação específica, no caso de taxas e tributos, destinados à Previdência Social.

- Proibição da utilização de recursos da Previdência Social em obras, investimentos e atividades alheias a seus fins específicos.

- Garantia, pela Previdência Social, de proventos na inatividade dos trabalhadores de atividades privadas em geral a

ela associados, sem discriminação de qualquer natureza, calculados sempre em função do salário-base de sua contribuição e nunca inferior ao maior salário mínimo vigente no País, garantindo a isonomia, uma vez que os funcionários públicos, civis e militares têm tratamento diferenciado no provento das aposentadorias e pensões.

- Encarar a Previdência Social como um sistema de Seguridade Social, diferenciando-a da ação assistencial. Neste sentido, propunham que a LBA, FUNABEM, Fundação Abrigo Cristo Redentor e outras instituições de cunho assistencial fossem desmembradas da Previdência, destacando recursos fiscais para o seu custeio.

2. Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS

Dr. Raphael de Almeida Magalhães - Ministro de Estado

Propostas:

- Reconceituação da Previdência Social, assumindo um novo conceito, o da Seguridade Social. Neste novo sistema, a vinculação individual e forma do sistema previdenciário não excluiria o direito coletivo de acesso aos bens e benefícios da seguridade social.

- Universalização da cobertura, não havendo distinção entre brasileiros em função da natureza do trabalho.

- Prioridade na cobertura dos riscos sociais básicos, ou seja, privilegiamento dos riscos de morte, incapacidade de trabalho e doenças.
- Seletividade no Plano de Benefícios da Previdência Social estatal, financiado de forma compulsória, dirigido e orientado preferencialmente aos brasileiros de mais baixa renda.
- Privilégio ou monopólio da folha de salários, como elemento do processo de financiamento da Previdência.
- Criação de uma base alternativa de financiamento da Previdência, uma vez que a folha de salários é sensível aos ciclos econômicos.
- A gestão dos recursos da Previdência, atribuída aos trabalhadores e empregadores, ficando o Estado apenas como normatizador dos temas.
- Transparência no processo decisório gerencial do sistema, onde o orçamento da Previdência passasse pelo crivo do Congresso Nacional.
- Os recursos para a Assistência Social teriam sua origem na sociedade como um todo e não somente no contribuinte da Previdência Social (impostos gerais deveriam suportar os programas assistenciais).

3. Central Única dos Trabalhadores - CUT, Comissão Nacional da Previdência Social e Saúde (instituída em 1985)

Francisco dos Santos - representante da CUT

Rodolpho Rebollo Jr. - representante da Comissão

Propostas:

- A Constituição deverá garantir a seguridade social, com a contribuição tripartite, aos que exercem atividade remunerada e a seus dependentes e, quando for o caso, a toda a população, por meio de serviços sociais, custeados exclusivamente pela União.

- O custeio far-se-á mediante contribuição das empresas (sobre a folha de salários e faturamento bruto), dos empregados (percentual sobre seus salários) e da União (custeando a administração do sistema e provendo recursos para cobrir eventuais necessidades).

- Todos devem ter acesso a todas as prestações da seguridade social; e compete ao Estado a formulação, execução e controle da política de seguridade, garantindo a participação dos segurados em nível de decisão, através de suas entidades representativas, na formulação e execução e controle dessas ações.

- A Seguridade Social protegerá as pessoas na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em outras situações de falta ou de diminuição dos meios de subsistência ou de incapacidade para o trabalho.

- Com relação às aposentadorias, para o homem aos 30 anos de serviço e para a mulher aos 25 anos, ou para ambos aos 60 anos de idade, e para quem exerce trabalho penoso, insalubre ou perigoso no máximo com 25 anos de serviço. As aposentadorias, pensões e auxílios de prestação continuada deverão ter remuneração igual à da atividade, garantindo reajustes na mesma base, proporção e época do reajuste do salário mínimo, sendo vedada a redução por motivo de retorno à atividade remunerada.

- O salário-família, igual a 25% do salário mínimo pago a todo trabalhador mensalmente; garantia de auxílio-funeral por morte do segurado ou dependente; e auxílio-natalidade por nascimento de filho(a) de segurado(a), no valor de 2 salários mínimos, em prestação única.

- O seguro-acidente de trabalho estatal deverá ser custeado pelas empresas e gerenciado pela Seguridade Social no sentido de prover as necessidades do trabalhador acidentado ou vitimado por doença ocupacional. E o seguro estatal, custeado por proprietários de veículos automotores terrestres deverá ser gerenciado pela Seguridade Social.

4. Associação Nacional da Previdência Privada - ANAPP

Amaury Soares - Presidente

Superintendência de Seguros Privados - SUSEP

João Reis R. dos Santos - Superintendente

Proposta:

- A Previdência Privada, como complemento da Previdência Social, deverá ter seu papel e sua importância na sociedade reconhecidos mediante incentivos por parte do Estado no sentido de estimular individualmente o cidadão a realizar sua vinculação à Previdência Privada, através, por exemplo, de isenções via Imposto de Renda da pessoa física.

5. Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência

Privada - ABRAPPE

Paulo Mente - Presidente

Proposta:

- Criação e funcionamento do Sistema Previdenciário Privado Fechado como complementar à atividade do Estado, não permitindo que fique sujeito apenas à legislação ordinária. Este reconhecimento, a nível constitucional, objetivava pedir para o empresário que investisse neste setor, incentivos para que ele pudesse criar a sua própria entidade.

Alguns comentários com relação às propostas aqui apresentadas partem inicialmente da constatação de que a área de Seguridade Social esteve pouco representada dentro da própria Subcomissão, contrastando, por exemplo, com o GT/MPAS (86)(59), quando o leque de segmentos sociais representativos foi muito mais amplo, e contrastando, também, com a área da Saúde, fortemente representada nos trabalhos constituintes e dentro desta mesma Subcomissão.

Por outro lado, evidenciou-se na apresentação de algumas propostas relativas à seguridade social que a utilização de tal termo nunca veio acompanhada de uma precisão sobre o que significava e qual seria a sua magnitude e abrangência frente a um possível projeto de política pública, bem como de suas formas de custeio (o quê, para quem, quando e como se destinariam os benefícios da "Seguridade Social"). Se o projeto pressupunha atender a todo o cidadão brasileiro via "Seguridade Social", não tinha muito sentido a discussão da área da Saúde ter-se dado separadamente do conjunto da Seguridade e, nesta, reiterar-se várias vezes que a Assistência Social deveria ser objeto à parte da ação do Estado.

Neste sentido, existiu uma imprecisão no tratamento do tema sobre o significado de uma política pública de proteção social ao cidadão, já que esta era a primeira oportunidade que se tinha de realizar um projeto consistente sobre proteção social para o Brasil, ficando evidenciada mais uma vez a "reificação" da

Previdência Social como instrumento de proteção social e quase como sinônimo de seguridade social.

Especificamente, tomamos alguns aspectos das propostas apresentadas e que são indicadores desta ausência de um "projeto" de proteção social para o Brasil e também da ausência de um amplo debate em torno do tema. Como fica evidenciado, por exemplo, na proposta do "Sistema Único", defendido pelos inativos, cuja finalidade era a de estabelecer um "sistema previdenciário" embaçado na contribuição tripartite, não inovando em nada do que já ocorria, apenas pretendendo a unificação de todos os regimes, em função da "isonomia". Como tal, colocou-se na defesa "restrita" de um projeto de proteção social, reforçando a existência de "benefícios discricionários", como é o caso da "Aposentadoria por Tempo de Serviço", e reificando o que já vimos sobre o "mito" previdenciário. Neste sentido, preserva à Previdência o papel de um sistema de cidadãos regulados, onde não comporta o aspecto assistencial da proteção social. E muito embora conceitualmente proponha a seguridade social, acaba por negá-la, uma vez que tal sistema pressuporia exatamente o contrário do defendido por eles na Constituinte. Nesta linha seguiu também a proposta do PT, ao não inovar em nada com relação ao seu custeio nem no questionamento do papel da União no sistema previdenciário (ou de seguridade), uma vez que reserva ao Estado as mesmas funções constantes do SINFAS.

Outro aspecto importante no debate foi a defesa de um elenco amplo de benefícios (PT) sem especificar como e para quem, ou seja, sem postular critérios de seletividade, não avançando em nada neste sentido e ainda prejudicando aqueles que possuem rendas menores, uma vez que a seletividade tenderia a amparar a base do sistema.

A proposta de que os benefícios previdenciários tivessem valores compatíveis com a realidade econômica e social do País foi o ponto de honra na defesa dos aposentados e trabalhadores. Entretanto, a forma como foi encaminhada a questão, ao propor, por exemplo, que se conservasse a aposentadoria para aqueles que retornam à atividade remunerada (idéia esta que, como vimos, já constava da proposta do PCB), onde é sabido que uma segunda chance de emprego é sempre mais viável para determinadas faixas de renda que não representam a base do sistema, terminaria por proteger aqueles que poderiam prescindir de dupla remuneração, ferindo um princípio de justiça social que em um país de variadas desigualdades sociais é imprescindível.

Com relação à Aposentadoria por Tempo de Serviço, outra medida discricionária do sistema e defendida pelas duas entidades de trabalhadores, fere mais uma vez o princípio aludido acima na medida em que se colocam corporativamente contra a mudança e modernização visando a um conceito mais amplo de proteção social. Neste sentido, as propostas que avançaram vieram do próprio Ministério da Previdência e Assistência Social, ao defender a sele-

tividade e ao não incorporar a APTS ao elenco dos benefícios, explicitando a defesa de um sistema de proteção social que pudesse cobrir os riscos sociais básicos e se voltar para a população de baixa renda.

Assim, a idéia da "Seguridade Social" foi esvaziada de seu verdadeiro conteúdo na medida em que as propostas dos trabalhadores ativos e inativos referendaram o mesmo sistema previdenciário já existente. A proposta que avançou no sentido de um projeto de seguridade social foi a do MPAS, sem eliminar contudo o aspecto previdenciário do sistema, mas caminhando rumo a sua universalização.

Outra idéia imanente nas propostas era a que discutia o papel do Estado na sua função de sistema de proteção social; e, neste sentido, a visão do PT partia de um "Estado centralizador", não diferindo muito da concepção dos aposentados, onde a participação dos trabalhadores entra no processo a partir do Estado e não da sociedade, e, aqui, é interessante compará-la com a proposta do MPAS, que inverte este quadro, colocando os trabalhadores e empregadores como gestores, no sentido de descentralizar e democratizar o sistema, cabendo ao Estado apenas a função normativa.

As propostas relativas à participação dos recursos fiscais da União no sistema reforçam a visão distorcida de interpretação sobre as "contribuições do Estado", como se os aportes fis-

cais não fossem originários do mesmo cidadão contribuinte previdenciário, impedindo que se veja com clareza quem paga a conta. Neste sentido, tudo o que não significasse a garantia do "contrato" previdenciário restrito àquele cidadão regulado era remetido ao Estado, via aportes fiscais, como se esta solução não fosse onerar este mesmo cidadão.

Finalizando, o "lobby" dos empresários do grupo de Entidades Privadas Abertas e Fechadas de Previdência Complementar reforçou também uma postura já bastante conhecida, de que cabe ao Estado provê-los através de "subsídios" e "incentivos", o que não difere muito das posições aqui apresentadas pelos trabalhadores com relação ao "mito" que nutrem sobre o papel do Estado provedor de tudo, principalmente no que tange ao financiamento e suporte de um projeto de proteção social para o País.

5.1.1. Relatório da Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente

Relator: Deputado Carlos Mosconi - principais pontos

O Relatório aprovado pela Subcomissão (Anexo III) em 25-05-87 nas palavras de seu relator tinha por objetivo avançar rumo a uma concepção de seguridade, reconhecendo "a pessoa como sujeito de direitos sociais, sendo ou não contribuinte e distan-

ciando-se do conceito previdenciário, restritivo e excludente". Assim, o qualifica o relator: "o texto do anteprojeto marca conquistas históricas para o País: a superação da discriminação urbano/rural; a supressão de privilégio pela unificação progressiva dos regimes públicos; a democratização administrativa, pela participação de empregadores e empregados na direção do sistema, que é submetido ainda ao crivo do Congresso Nacional"; e enfatizando também, com relação aos benefícios, "a manutenção da Aposentadoria por Tempo de Serviço, a revisão dos benefícios de 1979 a 1984, a preservação do valor real como princípio do sistema e, sobretudo, a introdução do cadastro geral dos beneficiários, criado para proteger, especialmente, os trabalhadores de baixa renda, muitas vezes impedido de comprovar seus direitos"(60).

Reafirma também princípios importantes para todo sistema de proteção social, como a universalização, equidade, uniformização etc., porém sem detalhar os fundamentos do que seja um sistema de seguridade social, mencionando apenas como seria o "Plano de seguro e assistência social".

No custeio do sistema prevaleceu o mesmo preceito do sistema previdenciário já existente, sem inovar e sem ampliar sua base de financiamento, de forma a suportar a proposta de ampliação dos benefícios. Algumas medidas foram "pinçadas" de cada projeto apresentado, realizando um "mix" de propostas que avançavam no sentido da modernização do sistema com a manutenção de outros, como é o caso da definição do financiamento da seguridade e da

preservação da Aposentadoria por Tempo de Serviço, tornando o texto híbrido.

A Previdência Complementar foi definida como "plano de seguro coletivo", porém sem deixar claro se privado, público ou semipúblico, restringindo-o àqueles que ganham acima do teto de contribuição, ou seja, a clientela - alvo das empresas de Previdência Privada, porém vedando subvenções ou incentivos fiscais àquelas entidades com fins lucrativos. Reafirma-se desta maneira o caráter híbrido do projeto de proteção social "pinçando" temas sem se preocupar com a coesão necessária num momento tão importante de mudança constitucional.

5.2. O anteprojeto da Comissão da Ordem Social **Senador: Almir Gabriel**

"Para criar o assim chamado capitalismo brasileiro, foi necessário punir a área social, e eu diria que o cérebro daqueles que ficam ligados à área econômica, o tal chamado Brasil de primeira classe, é como se fosse engraxado brilhantemente e por isso mesmo merecedor de ter uma remuneração muito maior. Enquanto que aqueles que ficam dedicados a outro tipo de atividade são cérebros com substâncias tigróides, que não precisam brilhar e, obviamente, não precisam de uma remuneração tão grande". (Locução do constituinte Almir Gabriel, em reunião na Subcomissão da Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente, Brasília, 22-04-87).

A Comissão da Ordem Social coube a tarefa de receber os anteprojetos relativos às Subcomissões que dela faziam parte e redigir uma proposta de projeto, englobando os diferentes temas que a compunham.

A direção dos trabalhos desta Comissão esteve a cargo dos constituintes: Edme Tavares (PFL) - Presidente; Hélio Costa (PMDB) - 1º Vice; Adylson Motta (PDS) - 2º Vice; e Almir Gabriel (PMDB/PSDB) - relator, dela fazendo parte 34 constituintes do PMDB, 15 do PFL, 4 do PDS, 3 do PDT e PT, e 1 do PL, PC do B, PCB e PDC, com 64 suplentes, proporcionais a cada partido ali representado. Neste sentido, a figura do relator foi muito importante, na medida em que coube a ele materializar um documento que correspondesse às expectativas das diferentes forças presentes no processo constituinte. Esta função foi desempenhada pelo Senador Almir Gabriel, cuja presença foi definidora dos rumos que tomou o projeto da seguridade social. Este trabalho também contou com a colaboração de diferentes especialistas e aqui destacamos a participação de alguns deles, como Custódio A. de Matos, Fernando Resende e Maria Emilia Rocha Mello, que estiveram presentes no Grupo de Trabalho do MPAS (86).

A consolidação de uma proposta de "seguridade social" para o País ganhou seus contornos mais nítidos a partir do projeto que esta Comissão produziu, fruto da colaboração de pessoas engajadas no delineamento de um projeto de proteção social para o País e respaldado pela ação parlamentar de seu relator, principal

personagem deste cenário.

Os princípios norteadores de uma "política de proteção social" e os planos e definições necessários para que se estabelecesse um sistema de seguridade social no País estavam presentes no projeto (Anteprojeto da Comissão, 87)⁽⁶¹⁾. O texto subdividia-se, assim, em áreas temáticas pertinentes à "Ordem Social", em dois grandes Títulos: o "Da Ordem Social" e o "Do Meio Ambiente".

O Título I, Da Ordem Social, continha os princípios gerais que regeriam o sistema, subdivididos em 3 Capítulos, a saber: Capítulo I - Dos Trabalhadores e Servidores Públicos, onde trata dos direitos e deveres das duas categorias, abrindo uma Seção específica para os servidores militares e outra cujo objetivo era "recuperar" o hiato entre o passado e o presente no que diz respeito aos direitos de todos os cidadãos; Capítulo II - Da Seguridade Social, que tratava dos princípios que regeriam o sistema de seguridade, bem como o detalhamento das áreas que o compunham, qual sejam, Saúde, Previdência Social e Assistência Social; e Capítulo III, com os princípios definidores dos direitos Dos Negros, Minorias e das Populações indígenas.

Neste contexto, a Ordem Social foi concebida com base no primado do trabalho e nesta perspectiva foram estabelecidos os direitos dos trabalhadores e servidores públicos civis e militares, bem como sua proteção social, através da saúde, previdência e assistência social.

Na exposição de motivos constante no Anteprojeto (87)(62), o relator, assim o definiu: "O anteprojeto reconhece e assegura, portanto, os direitos fundamentais de uma existência humana digna, a subordinação do interesse individual ou particular ao social ou coletivo, a igualdade essencial de todos, não obstante as suas diferenças individuais, e, por via de consequência, prevê os instrumentos indispensáveis à efetivação dos atributos e direitos declarados". Com relação à Seguridade Social, o relator a colocou como pressuposto norteador do projeto, sendo a universalidade da cobertura, a uniformidade de benefícios e serviços, e a equidade no financiamento suas vigas-mestras. A intenção do projeto transparece no conteúdo de suas afirmativas: "O que se tem em mira é transportar o Brasil inteiro, todos os brasileiros, para um contexto humano e social baseado nos princípios da justiça, da equidade, da fraternidade - um contexto solidário, indestrutível, entre todos os brasileiros" (Senador Almir Gabriel).

O projeto de proteção social, neste contexto, orientou-se pelo princípio de amparo social aos cidadãos via seguridade social e garantia do direito ao usufruto do bem-estar social por toda a sociedade, onde o conceito de seguridade social foi claramente definido como "um conjunto integrado de ações, voltado para assegurar os direitos sociais relativos à saúde, previdência e assistência social", e entre as diretrizes do projeto cabe destacar o princípio da seletividade na prestação dos benefícios e serviços (proposta pelo GT/86 e pelo Ministro Raphael de Almeida

Magalhães) e que não constava do Anteprojeto da Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.

O custeio do sistema de seguridade norteou-se pelo princípio de que o financiamento fosse realizado "compulsoriamente" por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante contribuições sociais, bem como com recursos provenientes da receita tributária da União. Destacando-se a contribuição dos empregadores sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro das empresas; a contribuição incidente sobre a renda da atividade agrícola; sobre o patrimônio líquido das pessoas físicas; sobre a exploração de concursos e prognósticos e adicional sobre os prêmios dos seguros privados; e facultando, ainda, a criação de outras contribuições destinadas a custear o sistema.

O projeto do texto constitucional continha assim uma clara preocupação com o custeio do sistema de seguridade social de forma abrangente, diversificando as fontes e avançando no sentido de efetivar um suporte para o sistema como um todo. Neste sentido, destaca a Comissão que a folha de salários deveria ser base exclusiva da Seguridade Social e que sobre ela não poderia incidir qualquer outro tributo ou contribuição, proposta esta constante também do GT/MPAS, bem como a criação de um Fundo formado pelas contribuições sociais e pelos recursos da União, denominando-o Fundo Nacional de Seguridade Social-FNSS. O orçamento da Seguridade proposto teria a sua elaboração apreciada pelo Congresso Nacional, recomendando que a programação orçamentária fos-

se realizada pelas três áreas afetas à Seguridade de forma integrada, assegurando, entretanto, a autonomia de gestão dos recursos a cada uma delas, e destinando, no mínimo, 30% de suas receitas para a área da Saúde.

O financiamento dos programas sociais com recursos do Fundo ficaria centralizado em uma instituição financeira do governo, responsável também pela administração do "Fundo de Garantia do Patrimônio Individual", e os Planos de Previdência Social do Sistema de Seguridade deveriam atender aos preceitos da cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, acidente de trabalho e velhice, acrescentando-se a reclusão, ofensa criminal e desaparecimento; proteção à maternidade e à paternidade, proposta esta que não constava no anteprojeto da Subcomissão; e ajuda à manutenção dos dependentes.

A proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, constante do projeto, far-se-ia mediante um programa de seguro que proporcionasse auxílio de valor compatível com o último salário, por período correspondente à média de duração do desemprego no País.

O plano de aposentadorias tinha seu valor definido como igual à maior remuneração dos últimos 12 meses de serviço, verificada a regularidade dos reajustes salariais dos últimos 36 meses, não podendo nunca ser inferior ao número de salários mínimos percebidos quando da concessão do benefício, correspondendo à

reivindicação de todos os segmentos que pediam um tratamento justo para o valor das aposentadorias.

No texto do projeto, a Aposentadoria por Tempo de Serviço comparecia como a aposentadoria aos 35 anos de trabalho para o homem e 30 anos para a mulher, não estabelecendo contudo o critério de idade mínima para o gozo deste benefício. Enquanto que a aposentadoria com "tempo inferior" destinava-se às modalidades de trabalho do tipo noturno, com revezamento, penoso, insalubre ou perigoso.

Era prevista a aposentadoria por velhice aos 65 anos de idade e a aposentadoria por invalidez, pautando-se pelo critério de que nenhum benefício de prestação continuada tivesse valor mensal inferior ao salário mínimo. Para melhor compreendermos as propostas relativas aos Benefícios da Seguridade Social na Constituinte, apresentamos na Tabela II.III, a evolução destes a partir do Anteprojeto da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, passando pela Comissão da Ordem Social até o projeto da Comissão de Sistematização (AZEREDO, 87) (63).

Outro ponto importante no texto consistiu em vedar a acumulação de aposentadorias, e com relação à Previdência Complementar, diferentemente das propostas feitas na Subcomissão, era definida como "Previdência Complementar estatal", garantindo sua existência e custeio de forma facultativa, mediante a contribuição de empregados e empregadores àqueles cujo rendimento ultrapasse o limite máximo do salário de contribuição. Neste sentido,

a participação das empresas estatais teria que ser igual ao montante da participação dos segurados, aplicando-se o mesmo para a previdência parlamentar. Vedando, também, incentivos ou subvenções do Poder Público às entidades de previdência privada com fins lucrativos, contrariando a idéia daqueles que queriam ver garantidos pelo Estado estímulos ao indivíduo para que este pudesse optar pela Previdência Complementar.

Nenhum imposto poderia incidir sobre aposentadorias e pensões e um aspecto importante rumo a um sistema geral de seguridade foi a proposição de que fossem progressivamente unificados os regimes públicos de previdência social, evitando as disparidades existentes entre eles e colaborando para que obtivessem a isonomia entre os benefícios.

Ainda garantia a contagem de tempo recíproca para trabalhador urbano e rural e neste sentido o texto indicava a universalização do sistema, principalmente através da conceituação de financiamento, da "unificação progressiva" dos sistemas e da garantia da aposentadoria para o cidadão.

Destaca-se ainda, neste anteprojeto, algumas propostas importantes, como o Fundo de Garantia do Patrimônio Individual; o salário-família aos dependentes dos trabalhadores de baixa renda (até 4 salários mínimos); a licença-remunerada à gestante, antes e depois do parto, por período não inferior a 120 dias; a aposentadoria, no caso do trabalhador rural, em igual condições à urba-

na; e o seguro contra acidente de trabalho.

Com relação ao seguro-desemprego, o anteprojeto previa que seu financiamento fosse realizado através das contribuições da empresa, empregado e União, constituindo em um Fundo de Garantia do Seguro Desemprego, sob a administração tripartite, e integrando o orçamento do Fundo Nacional de Seguridade Social-FNSS. Enquanto que os recursos do Fundo de Garantia do Patrimônio Individual seriam constituídos por contribuições da empresa com base na folha de salários, indicando que seriam aplicados em programas de investimento a cargo de instituição governamental, podendo o trabalhador utilizá-lo no caso de aposentadoria, reforma, morte, invalidez, aquisição de moradia e estabelecimento de negócio próprio; e que tal Fundo seria integrado ao orçamento do FNSS.

Neste aspecto, a preocupação com o amparo ao trabalhador ao abrigo da seguridade social fica explicitada, na medida em que definia seus recursos e forma de gestão. Para tanto, propunha também a extinção do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS (Lei nº 5.107 de 13-09-66); do Programa de Integração Social-PIS (Lei nº 5.107 de 13-09-66); e do Programa de Formação do

Com relação aos trabalhadores domésticos, eram consignados direitos, entre outros os de natureza previdenciária, como o salário-família e a aposentadoria.

O anteprojeto do Senador Almir Gabriel foi assim o pilar que deu origem ao texto constitucional de 1988, ao propor um projeto de implantação, pela primeira vez, de um sistema de seguridade social para o Brasil. Mesmo ocorrendo em circunstâncias constituintes peculiares, conforme analisamos aqui, ressalta-se, entretanto, sua importância, não pela proposição conceitual do sistema, que, como já vimos, possuía defensores e adeptos entre setores do governo e especialistas da área, mas pela maneira precisa como conseguiu defini-lo no projeto constitucional.

Nota-se no texto uma preocupação em incorporar alguns temas que eram muito caros àqueles que defendiam a ampliação da proteção social no País, principalmente as propostas constantes no GT/MPAS (86)⁽⁶⁴⁾ e as linhas-mestras dos princípios defendidos pelo então Ministro do MPAS, Raphael de Almeida Magalhães, que, quase como voz solitária das ações do Executivo na área social, apontava rumo à modernidade, rumo a um projeto que, dada a sua abrangência, não foi "captado" por outros setores do governo nem pelos próprios trabalhadores. Estes últimos, condicionados pela visão imediatista e corporativa sobre a Previdência Social, tiveram dificuldades para perceber o significado daquele contexto, negando assim a possibilidade de romper com o padrão vigente (previdenciário "strictu sensu").

Neste sentido, podemos dizer que a proposta de um projeto de seguridade social, tema largamente debatido pelos segmentos acadêmicos e por uma "vanguarda" de técnicos e gestores públicos, ficou ainda longe de ser uma reivindicação demandada pela sociedade e, particularmente, pelos trabalhadores da ativa e inativos, dada a própria fragmentação destes segmentos sociais e as dificuldades, fruto, principalmente, da estrutura de desigualdades sociais no País.

Por outro lado, também não podemos afirmar que este tenha sido um projeto hegemônico no seio dos parlamentares-constituintes, mas que estes, reproduzindo a própria sociedade, se encontravam fragmentados em suas lutas corporativas, desgastados com as dificuldades na preservação de seu próprio espaço, em face de um Executivo centralizador, autoritário e cooptador de interesses "individuais"; e não contando também com o apoio da sociedade civil, que estava dividida, tinham dificuldades em entender o papel e a importância de um parlamento na construção da democracia.

Neste contexto, a proposta da Seguridade Social foi formulada dentro de uma Comissão que também não primou por ser formada de "entes iluminados", mas composta de constituintes que são fruto de toda esta situação, reforçando assim a nossa pressuposição de que o seu conteúdo modernizante no texto constitucional só foi possível porque contou com a clareza de objetivos do seu relator, Senador Almir Gabriel, que soube cercar-se de

pessoas que, por suas trajetórias pessoais, sabidamente foram baluartes deste projeto.

Entretanto, os desdobramentos a partir de sua tramitação pela Comissão de Sistematização e posteriores votações em Plenário não preservaram o teor do anteprojeto na íntegra, porém foi mantida a espinha dorsal e conceitual que deu sustentação ao tema da Seguridade Social no texto constitucional de 1988.

BIBLIOGRAFIA

CAPÍTULO III

- (1) QUIRINO, Célia G. e Montes, M. Lucia. Constituições brasileiras e cidadania. São Paulo, Ática, 1987. 102p.
- (2) Idem (1).
- (3) ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma Interpretação Econômica da Constituição Brasileira, in: São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, vol. 2, nº 2/3, maio/dez 1986. p. 53-64.
- (4) Idem (3).
- (5) LESSA, Renato. Fados de um Republicidíio, in: Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República. Aspásia Camargo e Eli Diniz (org.). São Paulo, Vértice e Ed. Revista dos Tribunais, 1989, p. 57-83.
- (6) CAMARGO, Aspásia e DINIZ, Eli. Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil, in: Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República. Aspásia Camargo e Eli Diniz (org.). São Paulo. Vértice e Ed. Revista dos Tribunais, 1989. pp. 9-17.
- (7) GRAU, Eros R. e SILVA, Álvaro da. Ordem Econômica e Social: direito comparado, in: Processo Constituinte: a ordem econômica e social. São Paulo, FUNDAP, 1987. pp. 7-29.
- (8) Idem (5).
- (9) Idem (5).
- (10) Idem (5).
- (11) DINIZ, Eli. Transição, Partidos e Regimes Políticos - algumas considerações, in: Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República. Aspásia Camargo e Eli Diniz (org.). São Paulo, Vértice e Ed. Revista dos Tribunais, 1989. pp. 84-108.
- (12) Idem (5).
- (13) FREITAS JR., Antônio Rodrigues de. Seguridade, Previdência e Mudança Constitucional no Brasil, in: RPS. São Paulo, LTR, ano XIV, nº 118, setembro de 1990. pp. 539-549.
- (14) Idem (5).
- (15) Idem (6).
- (16) Idem (5).
- (17) Idem (5).

- (18) Idem (6).
- (19) Idem (5).
- (20) CARDOSO, F.H. Autoritarismo e Democratização. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1975. 240p.
- (21) PEREIRA, L.C. Bresser. A crise da "Nova República", in: Novos Estudos CERRAP. São Paulo, nº 23, março de 1989, pp. 85-101.
- (22) Idem (6).
- (23) Idem (21).
- (24) LAMOUNIER, B. Partidos e Utopias: o Brasil no Limiar dos Anos 90. São Paulo. Loyola, 1989. p. 150.
- (25) FIORI, José Luis. Transição Terminada: crise superada?, in: Novos Estudos CERRAP. São Paulo, nº 28, outubro de 1990. pp. 137-151.
- (26) Idem (5).
- (27) REIS, Fábio Wanderley. Estado, Economia, ética, Interesses: Para a Construção Democrática no Brasil, in: Planejamento e Políticas Públicas. Rio de Janeiro, IPEA, nº 1, junho de 1989. pp. 33-56.
- (28) Idem (5).
- (29) WEBER, M. Ensaio de Sociologia e outros escritos, in: Coleção Os Pensadores. São Paulo. Ed. Abril, XXXVII, 1974.
- (30) Idem (24).
- (31) Idem (11).
- (32) Idem (11).
- (33) Idem (3).
- (34) FARIA, Vilmar E. e CASTRO, M. Helena Guimarães. Política Social e Consolidação Democrática no Brasil (versão preliminar). Campinas, Departamento de Ciências Sociais/NPP/UNICAMP, s.d. 32p.
- (35) Idem (24).
- (36) Idem (24).
- (37) Idem (5).
- (38) Idem (24).

- (39) DIAP. Quem foi que na Constituinte: nas questões de interesse dos trabalhadores. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. São Paulo. Cortez: Oboré, 1988. 664p.
- (40) Idem (24).
- (41) Idem (39).
- (42) PASSARINHO, Jarbas. Previdência, hoje, in: Depoimento no Senado Federal, Brasília 24 de maio de 1984. Brasília, MPAS/CCS, 1984. São Paulo.
- (43) MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases de Seguridade Social, Secretaria de Estudos Especiais - SEE. Brasília, agosto de 1988.
- (43a) MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - MPAS. Rumos da Nova Previdência - Anais do Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social. Brasília, MPAS. Tomo I, Tomo II, volumes I e II, 1986. 1097p.
- (44) PIRES, Waldir. A Previdência social é Viável. Brasília, MPAS, fevereiro de 1986. 186p.
- (45) BRASIL 1986. Relatório sobre a situação social do País. Campinas, NEPP, 1988. 341p.
- (46) MAGALHÃES, Raphael de Almeida. A Reforma da Previdência - respostas às calúnias. Rio de Janeiro, MPAS/CCS, 1987. 74p.
- (47) RELATÓRIO DA COMISSÃO. Projeto de Revisão da Previdência e Assistência Social, diversos autores, in: RES. São Paulo. Ed. previdenciária, ano VIII, nº 45, agosto de 1984. pp. 613-729.
- (47a) RELATÓRIO DA COMISSÃO. Rumos da Nova Previdência, in: Previdência em Dados. Rio de Janeiro, 1(5): 5-36, out/dez de 1986.
- (48) Idem (43a).
- (49) Idem (43a).
- (50) Idem (43a).
- (51) Idem (43a).
- (52) OLIVEIRA, Francisco E. Barreto de. Reforma Previdenciária: Avanço Social ou Ampliação de Privilégios?, in: RES. São Paulo, LTR, Ano XIII, nº 99, fevereiro de 1989. pp. 77-80.
- (53) Idem (45).
- (54) Idem (52).

- (55) GRAU, Eros R. e LONZAR, W. A Ordem Econômica e Social na Constituinte: o debate na imprensa, in: Processo Constituinte: a ordem econômica e social. São Paulo, FUNDAP, 1987. pp. 119-133.
- (55a) GRAU, Eros R. e LONZAR, W. A ordem econômica e social na Constituinte: propostas, in: Processo Constituinte: a ordem econômica e social. São Paulo, FUNDAP, 1987.
- (56) Idem (55a).
- (57) MICHILES, Carlos (et al.). Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989. 414p.
- (58) ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões - VII Comissão da Ordem Social. Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Brasília. Ano I, nºs 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102 e 104, julho de 1987.
- (59) Idem (47a).
- (60) ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Anteprojeto. VII Comissão da Ordem Social. VII Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Brasília, maio de 1987.
- (61) ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Anteprojeto da Comissão. VII Comissão da Ordem Social. Brasília, junho de 1987.
- (62) Idem (61).
- (63) AZEREDO, Beatriz. As contribuições sociais no Projeto de Constituição, in: Textos para a discussão interna. Rio de Janeiro, IPEA, nº 124, novembro de 1987. 55p.
- (64) Idem (47a).
- (65) Idem (24).
- (66) Idem (24).
- (67) Idem (24).
- (68) Idem (24).
- (69) Idem (24).
- (70) Idem (24).
- (71) Idem (24).
- (72) Idem (24).
- (73) Idem (24).

(74) Idem (57).

(75) LONZAR, William. A ordem econômica e social nas Constituições Brasileiras a partir de 1934: quadro comparativo, in: Processo Constituinte: a ordem econômica e social. São Paulo, FUNDAF, 1987. pp. 45-90.

(76) CAMPANHOLE, A. e CAMPANHOLE, H. Lobo. Constituições do Brasil - Compilação e atualização dos textos, notas, revisão e índices. São Paulo. Atlas, 1987. p. 726.

(77) BRASIL, CONSTITUIÇÃO (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos deputados, Coordenação de Publicações, 1988.

(78) Idem (63).

TABELA 1.III
REALINHAMENTO PARTIDÁRIO NO CONGRESSO NACIONAL
BRASIL - 1985-1986

Bancadas Partidárias	30/Junho/85	30/Maio/1986
Câmara dos Deputados		
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro	199	217
PFL - Partido da Frente Liberal	100	121
PDS - Partido Democrático Social	135	75
PDT - Partido Democrático Trabalhista	25	26
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro	10	14
PT - Partido dos Trabalhadores	05	05
PCB - Partido Comunista Brasileiro	03	03
PC do B - Partido Comunista do Brasil	02	02
PSC - Partido Social Cristão	--	04
PSB - Partido Socialista Brasileiro	--	03
PDC - Partido Democrata Cristão	--	03
PMB - Partido Municipalista Brasileiro	--	02
PL - Partido Liberal	--	02
PPB - Partido do Povo Brasileiro	--	01
PTR - Partido Trabalhista Rural	--	01
Total	479	479
Senado Federal		
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro	25	23
PFL - Partido da Frente Liberal	17	22
PDS - Partido Democrático Social	25	14
PDT - Partido Democrático Trabalhista	01	03
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro	01	01
PSB - Partido Socialista Brasileiro	00	02
PL - Partido Liberal	--	03
PDC - Partido Democrata Cristão	--	01
Total	69	69

FONTE: FLEISCHER, David, in: LAMOUNIER, B. (89) (65).

TABELA 2.III
MODELO DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: CÂMARA DOS DEPUTADOS
REGIÕES E ESTADOS DO BRASIL
ELEIÇÃO DE 1986

Regiões e
Estados do Brasil

Sistema 1986

	Nº de Deps.	% de Deps.
Total	487	100,00
NORTE	47	9,65
RO	08	1,64
AC	08	1,64
AM	08	1,64
RR	04	0,82
PA	15	3,09
AP	04	0,82
NORDESTE	149	30,60
MA	17	3,49
PI	09	1,85
CE	22	4,52
RN	08	1,64
PB	12	2,47
PE	26	5,34
AL	08	1,64
SE	08	1,64
BA	39	8,01
SUDESTE	169	34,70
MG	54	11,09
ES	09	1,85
RJ	46	9,44
SP	60	12,32
SUL	82	16,84
PR	34	6,98
SC	16	3,29
RS	32	6,57
CENTRO-OESTE	40	8,21
GO	16	3,29
DF	08	1,64
MS	08	1,64
MT	08	1,64

FONTE: FLEISCHER, David, in: LAMOUNIER, B. (89) (66).

TABELA 2a. III
ELEITORADO E POPULAÇÃO
SÃO PAULO E BRASIL
1986

	Eleitorado		Projeção - População	
	Recadastramento até 15/06/86		1986	
	em milhões	em %	em milhões	em %
São Paulo	15,7	21,0	29,9	21,0
Brasil	65,0	100,0	138,5	100,0

FONTE: IBGE/CELADE BRASIL: Estimaciones y proyecciones de Poblacion, 1950-2025.

SEADE - Informe Demográfico nº 18, CEADE, 1986.

TABELA 3. III
RESULTADOS GERAIS DA ELEIÇÃO DE 1986 PARA CONGRESSO CONSTITUINTE
(SENADO E CÂMARA) POR PARTIDO (NÚMEROS ABSOLUTOS)

	Congresso Constituinte	
	Senado(*)	Câmara
PMDB	38	261
PFL	7	116
PDS	2	32
PDT	1	24
PT	-	16
PCB/PC do B/PSB	-	9
PTB/PDC/FL/PSC/FMB	1	29
Outros	-	--
Total	49	(487)

(*) Renovação de 2/3 em 23 estados e 1ª eleição de senadores no DF.

FONTE: LAMOUNIER, B. (89)(67).

TABELA 4. III
ELEIÇÕES DE 1986 PARA O CONGRESSO CONSTITUINTE,
POR PARTIDO E REGIÃO (NÚMEROS ABSOLUTOS)

Partidos	Congresso Constituinte					Total
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
PMDB	35	87	91	57	33	303
PFL	16	69	26	12	10	133
PDS	5	14	8	9	2	38
PDT	2	1	16	6	1	26
PT	-	-	14	2	-	16
PC/PC do B/PSB	1	4	3	-	2	10
PTB/PL/PDC/ PSC/PMB	2	3	23	-	5	33
Total	61	178	181	86	53	559

FORTE: LAMOUNIER, B. (89)(68)

TABELA 5. III
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS GRANDES REGIÕES
NA POPULAÇÃO TOTAL, NO CONGRESSO E NAS BANCADAS PARTIDÁRIAS

Partidos	Regiões					Total (n=100)
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
População						
1980	5,0	29,2	43,5	16,0	6,4	(121 milhões)
1990	5,7	28,8	43,8	14,7	7,0	(150 milhões)
Congresso Constituinte (Câmara+Senado)	10,9	31,8	32,4	15,4	9,5	(559)
Partidos						
PMDB	11,6	28,7	30,0	18,8	10,9	(303)
PFL	12,0	51,9	19,5	9,0	7,5	(133)
PDS	13,2	36,8	21,0	23,7	5,3	(38)
PDT	7,7	3,9	61,5	23,0	3,9	(26)
PT	---	---	87,5	12,5	---	(16)
PCB/PC do B/PSB	10,0	40,0	30,0	---	20,0	(10)
PTB/PDC/PL/	6,01	9,1	69,7	---	15,2	(33)
PSC/PMB						

FONTE: LAHOUNIER, B. (89)⁽⁶⁹⁾.

TABELA 6.III
CARACTERIZAÇÃO IDEOLÓGICA DOS PARTIDOS
COM BASE NA "FOLHA DE S.PAULO" (17-01-87)

Partidos	Correntes Ideológicas					Total (n=100)
	Esquerda	Centro- Esquerda	Centro	Centro- Direita	Direita	
PMDB	7,2	34,5	41,4	13,7	3,2	(303)
PFL	---	2,3	28,2	46,8	22,9	(133)
PDS	---	---	5,4	29,7	64,9	(38)
PDT	19,3	53,8	15,5	11,4	---	(26)
PT	100,0	---	---	---	---	(16)
PC/PCB/PSB	90,0	10,0	---	---	---	(10)
PTB/PL/PDC/PSC	---	6,2	34,4	43,8	15,6	(33)
Total %	9,3	22,5	32,4	23,4	12,4	(559)
N	(52)	(126)	(181)	(131)	(69)	

FONTE: LAMOUNIER, B. (89)⁽⁷⁰⁾.

TABELA 7.III
COMPARAÇÃO ENTRE O CENTRÃO E O TOTAL DO
CONGRESSO POR REGIÃO, PARTIDO E IDEOLOGIA

Variáveis		Nº Centrão (304)		Nº Total do Congresso (559)	
Regiões	Norte	13,8	(42)	10,9	(61)
	Nordeste	34,2	(104)	31,8	(178)
	Sudeste	30,3	(92)	32,4	(181)
	Sul	12,2	(37)	15,4	(86)
	Centro-Oeste	9,5	(29)	9,5	(53)
Partidos	PMDB	42,1	(128)	54,9	(307)
	PFL	37,8	(115)	23,4	(131)
	PDS	10,2	(31)	6,6	(37)
	PDT	1,6	(5)	4,7	(26)
	PT	---	---	2,9	(16)
	PCB/PC do B/PSB	---	---	1,8	(10)
	PTB/PL/PDC/PSC	8,2	(25)	5,7	(32)
Correntes Ideológi- cas(*)	Esquerda	0,3	(1)	9,3	(52)
	Centro-esquerda	9,1	(27)	22,5	(126)
	Centro	35,2	(107)	32,4	(181)
	Centro-direita	35,8	(106)	23,4	(131)
	Direita	18,6	(55)	12,4	(69)

(*) Oito signatários do Centrão não foram descritos ideologicamente pela "Folha de S. Paulo" em 17-01-1987; o total é, portanto, 296.

FONTE: LAMOUNIER, B. (89)(89).

TABELA 9. III
PERFIL DO PSDB (PARTIDO DA SOCIAL-DEMOCRACIA BRASILEIRA)
NO CONGRESSO CONSTITUINTE SEGUNDO A ORIGEM PARTIDÁRIA, A
IDEOLOGIA E A AVALIAÇÃO DO DIAP (2º semestre/1988) (nº absolutos)

Região	(N)	Origem Partidária								Corrente Ideológica segundo a "Folha de S. Paulo" DIAP (17-01-87)					Avaliação (média)
		PMDB	PFL	PDS	PDT	PT	PCB/PC do B/PSB	PTB/PDC/PL/PSC		Esquerda	Centro Esquerda	Centro	Centro Direita	Direita	
Norte	2	1	0	0	0	0	1*	0		0	2	0	0 (2)	0	8,75
Nordeste	8	6	1	0	1	0	0	0		3	1	1	3	0	9,38 (8)
Sudeste	24	21	1	0	0	0	1**	1***		2	16	3	3	0	7,22 (23)****
Sul	8	8	0	0	0	0	-	0		1	5	2	0	0	9,22 (8)
Centro-Oeste	5	3	2	0	0	0	-	0		1	2	1	1	0	8,60 (5)
Total	47	39	4	0	1	0	2	1		7	26	7	7	0	8,16 (46)

(*) Beth Azize (PSB - Amazonas)

(**) Célso de Castro (PC do B - MG)

(***) Dirce Tutu Quadros (PSC - SP)

(****) Afonso Arinos (ex PFL - RJ) ficou sem nota no relatório do DIAP.

FONTE: LAMOUNIER, B. (89)⁽⁷²⁾.

TABELA 8A.III
AValiação DO DESEMPENHO DOS CONSTITUINTES DO PSDB PELO
DIAP, SEGUNDO AS CORRENTES IDEOLÓGICAS

Correntes Ideológicas segundo "Folha de S.Paulo" (17-01-87)	Avaliação do DIAP (média e Nº de Constituintes)	
Esquerda	9,60	(7)
Centro-esquerda	7,89	(26)
Centro	7,50	(7)
Centro-direita	8,38	(6)(*)
Direita	---	---
Total	8,16	(46)

(*) Afonso Arinos (PSDB - RJ) ficou sem nota no relatório DIAP.

FONTE: LAMOUNIER, B. (89) (73).

TABELA 9. III
COMISSÕES E SUBCOMISSÕES TEMÁTICAS

-
- I. COMISSÃO DA SOBERANIA E DOS DIREITOS E GARANTIAS DO HOMEM E DA MULHER**
- a) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
 - b) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias
 - c) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
- II. COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO**
- a) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
 - b) Subcomissão dos Estados
 - c) Subcomissão dos Municípios e Regiões
- III. COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E SISTEMA DE GOVERNO**
- a) Subcomissão do Poder Legislativo
 - b) Subcomissão do Poder Executivo
 - c) Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público
- IV. COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO ELEITORAL, PARTIDÁRIA E GARANTIA DAS INSTITUIÇÕES**
- a) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
 - b) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
 - c) Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
- V. COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, ORÇAMENTO E FINANÇAS**
- a) Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
 - b) Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
 - c) Subcomissão do Sistema Financeiro
- VI. COMISSÃO DA ORDEM ECONÔMICA**
- a) Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica
 - b) Subcomissão da Questão Urbana e Transportes
 - c) Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
- VII. COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL**
- a) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
 - b) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
 - c) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
- VIII. COMISSÃO DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DA COMUNICAÇÃO**
- a) Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
 - b) Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
 - c) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

IX. COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

FONTE: MICHILES, Carlos (et al.) (89)⁽⁷⁴⁾.

TABELA 10.III
QUADRO COMPARATIVO SOBRE A TEMÁTICA
"DIREITO DO TRABALHADOR/DIREITOS SOCIAIS, NAS
CONSTITUIÇÕES DE 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 E 1988

16/07/1934	10/11/1937	18/09/1946	24/01/1967	17/10/1969	05/10/1988
Art.121: A lei promoverá amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país.	Art.136: (Da Ordem Econômica e Social) O trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito à proteção e solicitude especiais do Estado. A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho, e este como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa.				
Parágrafo 1º: A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador.	Art.137: A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:	Art.157: A legislação do trabalho e da previdência social obedecerão os seguintes preceitos que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:	Art.158: A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social.	Art.158: A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social.	Art.6º: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Art.7º: São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
			II-Salário-família aos dependentes do trabalhador.	II-Salário-família aos seus dependentes.	XII-Salário-família para os seus dependentes.
		VIII-Higiene e segurança do trabalho.	IX-Higiene e segurança do trabalho.	IX-Higiene e segurança do trabalho.	XXII-Redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; XXVIII-seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador sem excluir a indenização a que está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;

16/07/1934	10/11/1937	18/09/1946	24/01/1967	17/10/1969	05/10/1988
h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta descanso, antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição da previdência mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e aos casos de acidente do trabalho ou de morte;	L) assistência médica e higiénica ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta, sem prejuízo de repouso antes e depois do parto; m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes de trabalho; n) as associações de trabalhadores têm o dever de prestar aos seus associados auxílio ou assistência, no referente as práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidentes de trabalho e aos seguros sociais.	X-direito da gestante a descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário; (vide itens XIV, XV, XVI e XVII).	XI-descanso remunerado da gestante, antes e depois do parto sem prejuízo do emprego e do salário; (vide itens XV, XVI e XVII).	XI-descanso remunerado da gestante, antes e depois do parto sem prejuízo do emprego e do salário; (vide itens XV, XVI e XVII).	XVIII-licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; XIX-licença-paternidade, nos termos fixados em lei.
(Item h)	(Item L)	XIV-assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e a gestante;	XV-assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva;	XV-assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva;	Título VIII, Capítulo II Seção II - Da Saúde Art. 196: A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. Art. 197: São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (vide artigos: 198, 199). Art. 200: Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

16/07/1934	10/11/1937	18/09/1946	24/01/1967	17/10/1969	05/10/1988
					II-executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as da saúde do trabalhador;
(Item h)	(Itens m e n)	XV-assistência aos desempregados; XVI-previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte;	XVI-previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e nos casos de doença, velhice, invalidez e morte;	XVI-previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado;	II-seguro desemprego, em caso de desemprego involuntário; XXIV-aposentadoria. Parágrafo único: são assegurados a categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como a sua integração à previdência social. (vide XXII e XXVIII). Título VIII Capítulo II - Seção I Art.194: A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos a saúde, à previdência e à assistência social. Art.195: A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I- dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro. II- dos trabalhadores. III - sobre as receitas de concursos de prognósticos. Art.201: Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei; a:

16/07/1934	10/11/1937	18/09/1946	24/01/1967	17/10/1969	05/10/1988
					<p>I- cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes de trabalho, velhice e reclusão;</p> <p>II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;</p> <p>III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;</p> <p>IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;</p> <p>V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes obedecendo o disposto no parágrafo 5º e no art. 202</p>

(Item h)	(Itens m e n)	XVIII-obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador, contra acidentes do trabalho.	XVII- seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho.	(Item XXVIII).
----------	---------------	---	--	----------------

Art. 121:

Parágrafo 8º: Nos acidentes do trabalho em obras públicas da União, dos Estados e dos Municípios, a indenização será feita pela folha de pagamento, dentro de quinze dias depois da sentença, da qual não se admitirá recursos ex-offício.

XIX- colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, conforme dispuser a lei.

XVII- colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, conforme dispuser a lei.

XXV - assistência gratuita filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas.

Título VIII
Capítulo II
Seção IV

16/07/1934	10/11/1937	18/09/1946	24/01/1967	17/10/1969	05/10/1988
					<p>Art. 203: A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:</p> <p>I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;</p> <p>III - a promoção da integração ao mercado de trabalho.</p>
			XX- aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral.	XIX- aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral.	<p>Título VIII</p> <p>Capítulo II</p> <p>Seção III</p> <p>Art. 202: É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:</p> <p>I- aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite para o que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;</p> <p>II- após trinta e cinco anos de trabalho para o homem, e, após trinta anos à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;</p>

16/07/1934	10/11/1937	18/09/1946	24/01/1967	17/10/1969	05/10/1988
				XX- a aposentadoria para o professor após 30 anos e, para a professora, após 25 anos de efetivo exercício em funções de magistério, com salário integral.	III- após trinta anos, ao professor, e, após vinte e cinco à professora, por efetivo exercício da função de magistério. Parágrafo 1º: É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho ao homem, e, após vinte e cinco, à mulher.
					Art. 202: Parágrafo 1º: Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários. Parágrafo 2º: É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real conforme critérios definidos em lei. Parágrafo 7º: A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais. (vide parágrafo 3º, 4º, 5º, 6º e 8º).
			Art. 158: Parágrafo 1º: Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício com preendido na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total. Parágrafo 2º: A parte da União no custeio dos encargos a que se refere o nº XVI deste artigo será atendida mediante dotação orçamentária, ou com o produto de contribuições de previdência arrecadadas, com caráter geral, na forma da lei.	Art. 165: Parágrafo único: Nenhuma prestação de serviço de assistência ou de benefício compreendido na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total.	Art. 195: Parágrafo 2º: A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. Parágrafo 4º: A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutem

Continuação da Tabela 10.III

16/07/1934	10/11/1937	18/09/1946	24/01/1967	17/10/1969	05/10/1988
			Parágrafo 2º: A parte da União no custeio dos encargos a que se refere o nº XVI deste artigo será atendida mediante dotação orçamentária, ou com o produto de contribuições de previdência arrecadadas, com caráter geral, na forma da lei.		ção e expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I. Parágrafo 5º: Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.
				Emenda Constitucional nº 12/78 Artigo único: É assegurada aos deficientes a melhoria de sua condição social e econômica especialmente mediante: II- assistência, reabilitação e reinserção na vida econômica e social do País. III- proibição da discriminação, inclusive, quanto à admissão ao trabalho ou ao serviço público e a salários.	Art. 203: IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (vide Art. 203-III).

- FONTES: - A ordem econômica e social nas Constituições Federais de 1934, 1937, 1946, 1967, 1969; Willian Lonzar, in: A ordem econômica e social nas Constituições Brasileiras a partir de 1934: quadro comparativo. FUNDAP, 1987(75).
- Constituições do Brasil, Campanhole, Atlas, 1987(76).
- Brasil, Constituição, 1988(77).

TABELA 11. III
EVOLUÇÃO DAS PROPOSTAS DE BENEFÍCIOS
DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUINTE

Ante-projetos da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos (maio/87)

Ante-projeto da Comissão da Ordem Social
 (15/jul/87)

- Seguridade Social nos casos de doença, velhice, invalidez, maternidade, morte, reclusão, desaparecimento, seguro-desemprego e seguro contra acidentes de trabalho.
- Piso de 1 s.m. p/benefícios de prestação continuada.
- Aposentadoria c/proventos iguais à maior remuneração dos últimos 12 meses, verificada regularidade dos reajustes salariais nos últimos 36 meses; garantia de reajuste do valor que não poderá ser inferior ao nº de s.m. percebidos na época da concessão do benefício.
 - a) 30 anos de serviço p/homem e 25 p/mulher.
 - b) tempo inferior p/trabalho noturno, de revezamento, penoso, insalubre ou perigoso.
 - c) por velhice aos 60 anos p/trabalhador urbano e 55 anos p/trabalhador rural.
 - d) por invalidez.
- . aposentadoria p/donas de casa contribuintes da seguridade.
- . cômputo integral de tempo de serviço, não concomitante, prestados nos setores público e privado.
- Licença remunerada à gestante por no máximo 120 dias.
- Salário-família de 10% do s.m. por filho ou dependente menor de 21 anos e cônjuge s/atividade econômica e filho inválido de qualquer idade.
- Pensão ao beneficiário igual à remuneração mensal do segurado.
- Revisão dos benefícios de prestação continuada p/restabelecer poder aquisitivo da época da concessão.

- Previdência Social nos casos de doença, invalidez, morte, invalidez, morte, acidentes de trabalho, velhice, reclusão, ofensa criminal, desaparecimento e desemprego involuntário.
 - . ajuda a manutenção dos dependentes
 - . proteção à maternidade e paternidade, naturais e adotivas.
- Piso de 1 s.m. p/benefícios de prestação continuada.
- Valor da aposentadoria, idem aos Ante-projetos das Subcomissões.
 - a) 35 anos de serviço p/homem e 30 p/mulher.
 - b) tempo inferior p/trabalho noturno, de revezamento, penoso, insalubre ou perigoso.
 - c) por velhice aos 65 anos de idade.
 - d) por invalidez.
- . aposentadoria p/trabalhador rural com reduções previstas no item b).
- . vedada a acumulação de aposentadoria.
- Licença remunerada à gestante por no máximo 120 dias.
- Salário-família:
 - renda até 1 s.m. - 20% do s.m.
 - 2 s.m. - 15% do s.m.
 - 3 s.m. - 10% do s.m.
 - 4 s.m. - 5% do s.m.
- Renda mensal vitalícia aos 65 anos de idade no valor de 1 s.m.
 - . com exceção p/casos previstos para professor público.

Comissão de Sistematização

Anteprojeto de Constituição (26/jun/87) e Projeto de Constituição (9/jul/87)	1º Substitutivo do Relator (Ago/87)	2º Substitutivo do Relator (Set/87)	Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização (Nov/87)
- Idem ao Anteprojeto da Comissão da Ordem Social	<ul style="list-style-type: none"> - Previdência Social nos casos de doença, invalidez, morte, acidentes de trabalho, reclusão e desemprego involuntário. - Piso de 1 s.m. p/os benefícios de prestação continuada. - <u>Valor da aposentadoria</u> com base na média dos últimos 36 salários corrigidos mês a mês. Garantia de reajuste p/preservação do valor real. <ul style="list-style-type: none"> a) 35 anos serviço p/homem e 30 p/mulher, desde que contém 53 anos e 48 anos de idade, respectivamente. b) com tempo inferior p/trabalho rural, noturno, de revezamento, penoso, insalubre ou perigoso. c) por velhice aos 65 anos de idade. d) por invalidez. - contagem recíproca do tempo de serviço, na adm. pública ou na ativ. privada rural e urbana. - vedada a acumulação de aposentadorias, ressalvando o direito adquirido e alguns cargos e funções públicas. - Licença remunerada à gestante nos termos da lei ou de convenção coletiva. - Salário-família aos dependentes trabalhadores, nos termos da lei. - Renda mensal vitalícia aos 65 anos de idade no valor de 1 s.m. 	<ul style="list-style-type: none"> - Previdência Social nos casos de doença, invalidez, morte, acidente de trabalho, velhice e reclusão. - aposentadoria por tempo de serviço. - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de renda baixa. - proteção à maternidade notadamente à gestante. - proteção ao trabalhador em situação de desemprego. - pensão por morte do segurado, aos dependentes. - Piso de 1 s.m. p/benefícios de prestação continuada. - <u>Valor da aposentadoria</u> com base na média dos últimos 36 salários corrigidos mês a mês. Garantia de reajuste p/preservação do valor real. <ul style="list-style-type: none"> a) 35 anos serviço p/homem e 30 p/mulher. b) com tempo inferior p/trabalho rural, noturno, de revezamento, penoso, insalubre ou perigoso. c) aos 65 anos de idade. d) por invalidez. - contagem recíproca do tempo de serviço na adm. pública ou atividade privada rural e urbana. - aposentadoria às donas de casa contribuintes da Seguridade. - Licença remunerada à gestante nos termos da lei. - Salário-família aos dependentes dos trabalhadores nos termos da lei. - Renda mensal vitalícia aos 65 anos de idade no valor de 1 SM. - Benefício mensal de 1 SM aos portadores de deficiência sem meios de prover a própria manutenção. 	<ul style="list-style-type: none"> - Previdência Social nos casos de ... (idem ao 2º Substitutivo do Relator). - Piso de 1 s.m. p/benefícios de prestação continuada. - <u>Valor da aposentadoria igual</u> ao salário integral, garantido o reajuste p/preservação do valor. <ul style="list-style-type: none"> a) 35 anos de serviço p/homem, 30 anos p/mulher ou aposentadoria proporcional aos 30 anos p/homens e 25 anos p/mulher. b) 30 anos serviço ao professor e 25 anos à professora. c) com tempo inferior para trabalho rural, noturno, de revezamento, penoso, insalubre ou perigoso. d) 65 anos p/homem e 60 anos p/mulher. e) por invalidez. - contagem recíproca do tempo de serviço na adm. pública ou na atividade privada rural e urbana. - aposentadoria aos trabalhadores autônomos aos desempregados e aos empregadores, com base no valor do salário de contribuição. - aposentadoria às donas de casa contribuintes da Seguridade. - Licença remunerada à gestante com duração mínima de 120 dias. - Salário-família aos dependentes. - Renda mensal vitalícia aos 65 anos de idade no valor de 1 s.m. - Benefício mensal de 1 s.m. aos portadores de deficiência sem meios de prover a própria manutenção.