

CINARA WAGNER FREDO

**A EFETIVIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO
DIREITO FUNDAMENTAL**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Professor Frederico Augusto
Barbosa da Silva

Brasília – DF
2010

Dedico esta pesquisa a João Augusto, com saudades.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais e minhas irmãs, pela confiança depositada em mim, apesar da longa caminhada que representou a conclusão desse curso.

Meu especial agradecimento a Benedito Adalberto Brunca, por todo o auxílio prestado na realização deste trabalho, pelo interesse e extremo cuidado ao selecionar o material para contribuir com este estudo, estando sempre disposto ao auxílio.

Agradeço ao amigo Guilherme Fernando Scandelai, pelo incentivo que recebi para fazer o curso de bacharelado em Direito.

Minha gratidão também ao amigo Ricardo Luis Dias Garcia, pelo incentivo, pelo carinho à distância e pelo envio do material localizado às pressas com o intuito de colaborar.

Agradeço imensamente ao Professor Frederico Augusto Barbosa da Silva, orientador deste trabalho, pela paciência, pela compreensão e pelas contribuições feitas nas etapas de construção desta pesquisa.

Finalmente, agradeço a todos os colegas do INSS. São essas pessoas que diariamente têm o compromisso e a responsabilidade de reconhecer direitos e garantir cidadania, trabalhando sempre para fazer com que a previdência pública atenda aos anseios da sociedade brasileira.

“Se o Estado democrático de direito não é solidário com os objetivos essenciais da Previdência, não há democracia consolidada”.

Waldir Pires

RESUMO

Com base no estudo do Regime Geral de Previdência Social, esta monografia estuda a Previdência Social como direito fundamental e sua efetividade na garantia da proteção dos direitos do cidadão. Além do estudo da legislação pertinente, são apresentados alguns conceitos relativos a direitos fundamentais e direitos sociais. Apresenta-se também a descrição das prestações previstas no Regime Geral de Previdência Social. Finalmente, são apresentados os números referentes à cobertura previdenciária do país. A partir do estudo desses dados, conclui-se pela efetividade da Previdência Social como conjunto de prestações que têm como objetivo a cobertura de diversos riscos sociais e a conseqüente garantia da dignidade e proteção ao indivíduo.

PALAVRAS-CHAVE: previdência social, riscos sociais, estado de necessidade social, direitos fundamentais, benefícios previdenciários e cobertura previdenciária.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DIREITOS FUNDAMENTAIS	11
1.1 Os direitos sociais:	14
1.2 Os direitos sociais como direitos fundamentais:	16
1.3 Seguridade Social e Previdência Social: Direitos Sociais Fundamentais	18
2 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	21
2.1 Histórico	22
2.2 O Modelo Brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988:	27
3 PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS	30
3.1 Conceitos	31
3.1.1 <i>Beneficiário:</i>	32
3.1.2 <i>Período de Carência:</i>	32
3.1.3 <i>Salário-de-contribuição:</i>	32
3.1.4 <i>Salário de Benefício:</i>	33
3.1.5 <i>Renda Mensal Inicial:</i>	33
3.1.6 <i>Fator Previdenciário:</i>	33
3.2 Benefícios Previdenciários previstos no artigo 18 da Lei 8.213/91:	34
3.2.1 <i>Aposentadoria por invalidez:</i>	34
3.2.2 <i>Aposentadoria por idade:</i>	35
3.2.3 <i>Aposentadoria por tempo de contribuição:</i>	38
3.2.4 <i>Aposentadoria Especial:</i>	40
3.2.5 <i>Auxílio-doença:</i>	42
3.2.6 <i>Salário – família:</i>	43
3.2.7 <i>Salário-maternidade:</i>	43
3.2.8 <i>Auxílio-acidente:</i>	44
3.2.9 <i>Pensão por Morte:</i>	45
3.2.10 <i>Auxílio Reclusão:</i>	46
3.3 Benefícios no sistema previdenciário:	47
4 COBERTURA PREVIDENCIÁRIA	48
4.1 Operacionalização das ações referentes aos Benefícios Previdenciários:	51
CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	56

INTRODUÇÃO

A Previdência Social é um tema amplamente abordado no momento atual. A sociedade discute a necessidade da reforma no sistema previdenciário, com especial destaque ao aspecto econômico, sustentando também questões como a necessidade de revisão da contabilidade da Previdência Social, da análise do chamado déficit previdenciário, da adoção de medidas para redução da sonegação das contribuições sociais.

No entanto, abordar o assunto Previdência Social significa também considerar aspectos mais amplos e que não necessariamente estejam inseridos na pauta econômica e fiscal. Essa proposta pode ser verificada ao constatar-se que a Constituição Federal de 1988, separou os temas pertinentes à Ordem Econômica dos temas ligados à Ordem Social, tendo este último assumido uma posição de destaque na estruturação das relações entre o indivíduo, o mercado e o Estado. “Os direitos foram retirados da restrita esfera trabalhista e remetidos aos princípios da justiça social que fundamentam a universalização da cidadania”. (CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE, Carta em Defesa da Seguridade Social. Rio de Janeiro, 2008).

A Constituição Federal de 1988 primou pelo destaque atribuído aos direitos fundamentais com o claro objetivo de garantir a efetividade na proteção dos direitos do cidadão. Tais garantias, descritas no artigo 5.º da Carta Magna, são apresentadas num amplo rol de direitos, tanto coletivos quanto individuais e que apresentam como titulares todos os indivíduos. É atribuída ao Estado a responsabilidade pela promoção desses direitos, aliada à necessidade de garantir a segurança social que deve ser proporcionada a toda coletividade.

Por sua vez o art. 6º da Constituição descreve os direitos sociais, quais sejam: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, à infância e a assistência aos desamparados.

Nesse sentido, o destaque à agenda social atribuído pela Constituição Federal de 1988 faz com que o direito previdenciário, disciplina integrante do direito público, passe também a ter a merecida atenção destinada aos direitos sociais: previdência, saúde e assistência social, elementos que, conforme explica Sérgio Martins (2003) integram o gênero Seguridade Social. Esse tema, fruto de uma longa evolução histórica, tem como marca representar o esforço da sociedade no sentido de viabilizar a implementação de políticas públicas que possam garantir um adequado sistema de prevenção e até mesmo da reparação das conseqüências de diversos acontecimentos qualificados como riscos sociais.

Através de pesquisa bibliográfica, pretende esse trabalho abordar alguns conceitos relativos a direitos fundamentais e direitos sociais. A partir desses conceitos, serão descritas as prestações previstas no capítulo da Seguridade Social, presente na Constituição Federal.

No entanto, é fato que a previsão constitucional de um direito, por si só, não garante sua efetivação. Seja pela via administrativa ou através da atuação judicial, é necessária a atuação do Estado na garantia ao acesso e conseqüente efetivação desse direito. Portanto, essa pesquisa apresentará alguns dados referentes a questão da cobertura previdenciária no Brasil.

Dessa forma, a questão proposta nesse trabalho pode ser assim enunciada: as prestações previdenciárias previstas no Regime Geral de Previdência Social brasileiro

representam efetivamente um conjunto de prestações que visem a garantia da dignidade e proteção ao indivíduo?

Para estudo dessa questão, o primeiro capítulo da pesquisa abordará a questão dos direitos fundamentais e a possibilidade de equiparação dos sociais a essa categoria de direitos. O segundo capítulo tratará da descrição do modelo de previdência social brasileiro, sua evolução histórica e o tratamento atribuído à matéria a partir da Constituição Federal de 1988.

No terceiro capítulo, serão indicadas as prestações previdenciárias descritas na Lei 8.213/91, que dispõe sobre os planos de benefícios de Previdência Social e apresenta o rol de benefícios previdenciários.

Por fim, serão apresentados os números referentes à cobertura previdenciária do país, dados indispensáveis para que se verifique a efetividade da Previdência Social como instrumento de garantia da segurança social a ser prestada pelo Estado a toda coletividade.

1 DIREITOS FUNDAMENTAIS

Historicamente, várias expressões foram utilizadas para nomear os direitos fundamentais, tais como: direitos naturais, direitos individuais, direitos humanos, liberdades fundamentais. “O termo direito fundamental aparece pela primeira vez em 1917, na Constituição do México”. (SAVARIS, 2005, p.21).

Jairo Schäfer (2005, p. 14) afirma que: “O estudo da evolução dos direitos fundamentais confunde-se com a própria história do Estado de Direito”. Nesse sentido, verifica-se que à conhecida classificação doutrinária dos direitos fundamentais vincula-se um elemento essencial à sua caracterização, qual seja: a evolução histórica, que se torna assim um fator de individualização desses direitos. É possível, portanto, afirmar que tal espécie de direitos decorre de uma evolução jurídica que necessita de uma forma política – o Estado, elemento responsável por “ordenar a sociedade, assegurar as condições de validade e de exercício, consoante as exigências dos tempos”. Segundo o autor, essa afirmação, aliada a três elementos: relação Estado x cidadão, concepção política do Estado e espécie de direito – individual, coletivo, ou difuso - sustenta uma tríplice classificação dos direitos fundamentais: a) direitos fundamentais de primeira geração; b) direitos fundamentais de segunda geração; c) direitos fundamentais de terceira geração.

A classificação mencionada diferencia a geração dos direitos fundamentais a partir do elemento preponderante na caracterização do mesmo, conforme se demonstra:

a) Direitos fundamentais de primeira geração: possuem como elemento essencial a liberdade, tendo como titular o indivíduo. Caracterizam-se pela chamada eficácia-

negativa do Estado, pois pretendem preservar as situações nas quais não seria considerada lícita a atuação do Estado nas relações privadas, exceto mediante prévia autorização da lei. Considerando-se que a lei é um produto do parlamento, verificar-se-ia dessa forma a autorização do conjunto de cidadãos (tratando-se de uma democracia representativa). O direito aqui tutelado é o direito individual, numa concepção liberal de Estado.

b) Direitos fundamentais de segunda geração: decorrem de uma redefinição da relação entre o cidadão e o Estado. Os direitos aqui tutelados são individuais, mas apresentam uma marca de homogeneidade, visto que a função do Estado passa a ter um caráter promocional, objetivando a igualdade, considerada elemento qualificador e fundamental na democracia. Por isso, nessa geração destacam-se os chamados direitos sociais, contemplando também os direitos econômicos, sendo a igualdade o direito-chave, a pretensão dos cidadãos.

c) Direitos fundamentais de terceira geração: também destacam a concepção política de Estado Social. No entanto, a função do Estado é complexa, no sentido de objetivar o equilíbrio entre seu papel promocional e omissivo. Portanto, a pretensão essencial dessa geração de direitos é a fraternidade, atendendo aos direitos coletivos e difusos, sem perder a ligação com os direitos individuais. Conforme explica Jairo Schäfer (2005, p. 32): “O cerne deixa de ser o direito individual – egoístico e passa a ser predominantemente coletivo – e difuso – em que a socialização e a coletivização têm papel fundamental”.

Os direitos fundamentais, independentemente da geração em que estejam inseridos na classificação doutrinária mencionada, de maneira geral são definidos como o conjunto de garantias que têm por finalidade o respeito à dignidade, protegendo o indivíduo e definindo as condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

De acordo com José Adércio Leite Sampaio (2003, p.236): “Estes direitos são construídos historicamente, sendo um conceito simplesmente conotativo absoluto de Direitos Fundamentais impossível, já que eles são irredutíveis a uma única realidade.”

Dessa afirmação, entende-se que apesar de existência de diversos conceitos referentes ao tema, não é possível a delimitação, de forma absoluta, de um conceito único de direito fundamental, dado o fato de que tais direitos têm sido construídos historicamente, em conformidade com o contexto político e social vivido pelo homem. Trata-se, portanto, de um conceito pontuado pela dimensão histórica e cultural, influenciado pela realidade concreta, o que significa a constante modificação desse conceito, visto que é renovado e até mesmo ampliado de forma contínua.

Afirma Sérgio Fernando Moro (2005) que o pensamento político liberal clássico é uma influência constante no sentido de estabelecer que os direitos fundamentais estão destinados a proteger qualquer indivíduo contra agressões, sejam estas vindas de outros indivíduos ou do próprio Estado, representado pelo poder público. Ressalta, que no Estado democrático de direito, a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho são considerados fundamentais na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Diante dessas constatações, é possível afirmar que os direitos fundamentais, dada a sua essência voltada à garantia e a promoção da dignidade humana, configuram o núcleo da ordem jurídica, fundamentando a própria existência do Estado. “Constituem valores supremos, primordiais à sustentação de um Estado Democrático, em razão de que, concretizam a proteção dos valores considerados como fundamentais por determinada cultura”. (SILVA, 2002, p.178).

Como qualquer direito, os direitos fundamentais nascem, modificam-se e desaparecem. Por isso afirma-se que são dotados de historicidade. Além dessa característica, destaca-se a inalienabilidade, pois são direitos indisponíveis, intransferíveis, que não podem ser negociados e não possuem conteúdo patrimonial. Como podem ser exercidos a qualquer tempo possuem imprescritibilidade. Por fim, aparece como característica a irrenunciabilidade, pois os direitos fundamentais podem deixar de ser exercidos, mas não podem ser objetos de renúncia.

José Afonso da Silva (2002, p.180-181) ressalta que as características dos direitos fundamentais desenvolveram-se à margem das concepções jusnaturalistas dos direitos fundamentais do homem, “de onde promana a tese de que tais direitos são inatos, absolutos, invioláveis (intransferíveis) e imprescritíveis”. O autor afirma ainda que são direitos inatos porque constituem direitos inerentes à natureza do homem, sendo preexistentes ao Estado. Pertencem ao indivíduo simplesmente porque este pertence à natureza humana; são absolutos por ter o conteúdo e a incidência decorrentes inteiramente das normas constitucionais que os estatuem; são direitos invioláveis porque não podem ser desrespeitados por qualquer ato infraconstitucional e, em regra, sequer por normas constitucionais. Finalmente, são imprescritíveis porque podem ser exercidos a qualquer momento, não se perdendo pelo desuso ou pelo decurso do tempo.

1.1 Os direitos sociais:

Define José Afonso da Silva (2002), como conceito de direitos sociais, os direitos que se referem a prestações positivas proporcionadas pelo Estado. A partir da segunda década do século passado, o advento do Estado Contemporâneo passou a refletir a nova relação entre o Estado e cidadãos. Um dos fatos que ratificam esse entendimento refere-se ao destaque atribuído aos direitos sociais. Tais direitos de maneira direta ou indireta, passaram a

ser enunciados em normas constitucionais, tendo como objetivo proporcionar melhores condições de vida aos mais fracos. Em resumo, a ordem jurídica passou a conter elementos com a pretensão da obtenção de equilíbrio das desigualdades sociais, complementando o rol de direitos fundamentais então em destaque, cuja pretensão fundamental era a garantia da liberdade individual como elemento essencial do próprio sistema constitucional.

Historicamente, a expressão direitos sociais não era de utilização comum no âmbito do discurso político e jurídico antes do advento do Estado Contemporâneo. Se de um lado a industrialização estimulou as diferenças entre as classes sociais, separando radicalmente trabalho e capital, por outro a democracia permitiu o exercício de pressões políticas. A soma desses elementos deslocou a tradicional função do Estado, fazendo-o evoluir de uma função inerte para uma postura promocional perante o cidadão. (SCHÄFER, 2005, p. 26).

Essa nova formação política redefiniu a relação entre Estado e cidadão, fazendo com que a necessidade de balanceamento das situações fáticas passasse a ser um item a ser observado obrigatoriamente pelo legislador e pelo aplicador da norma, sendo necessário, de acordo com Jairo Schäfer (2005, p. 28): “compensar o jogo de superioridades e inferioridades de modo que elas não favoreçam também uma desigual proteção jurídica”.

Considerando-se o destaque atribuído à questão, exigiu-se também uma nova postura do Estado. Essa afirmação justifica-se em decorrência da própria natureza dos direitos sociais que exigem que o poder político seja demandado no sentido de promover uma correta disponibilização de recursos, fator essencial na garantia de sua aplicabilidade plena. Assim, vincula-se a devida proteção e efetivação dos direitos sociais à concretização de políticas públicas extremamente complexas, inseridas num processo dinâmico que compreenda a constante atualização e edição de atos normativos que tenham como objetivo a concretização desses direitos, considerando-se principalmente os aspectos inerentes às próprias modificações com as quais permanentemente convive a sociedade.

Em se tratando de direitos sociais, “cabe ao Estado a obrigação de garantir sua proteção e sua promoção”. (SAVARIS, 2005, p.111).

Os direitos sociais estão no Capítulo II, art. 6.º da Constituição Federal: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desempregados, na forma desta Constituição”.

1.2 Os direitos sociais como direitos fundamentais:

José Afonso da Silva (2002, p.68) assim define os direitos sociais:

Dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida dos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se conxionam com o direito de igualdade. Valem como pressuposto do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propicias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporcional condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Saúde, previdência social e assistência, direitos sociais descritos na Constituição Federal, são elementos da Seguridade Social. Então entre as prestações que o Estado deve a seus integrantes, expressas em um conjunto integrado de ações de iniciativa do poder público e do qual participa toda a sociedade.

Nesse aspecto, o conceito de seguridade social como “conjunto de medidas com as quais o Estado, agente da sociedade, procura atender à necessidade que o ser humano tem de segurança na adversidade, de tranqüilidade quanto ao dia de amanhã” (SAVARIS, 2005, p.95) é ratificado pela Constituição Federal.

A Carta Magna descreve a seguridade social compreendendo “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Os direitos fundamentais, enquanto considerados como conjunto de direitos e garantias que tem por finalidade o respeito à dignidade protegendo o indivíduo e garantindo as condições mínimas da vida e desenvolvimento da personalidade humana, são direitos naturais de todos os indivíduos, cabendo ao Estado garantia sua efetividade, sua proteção e sua promoção. Ainda assim, de acordo com Moro (2005) existe uma dificuldade apresentada por alguns doutrinadores que não concebem os direitos sociais como fundamentais.

Reconhecer os direitos sociais como direitos fundamentais, significa também reconhecer que passam a ter o atributo de cláusula constitucional pétrea, ou seja, passam a ter como característica a imutabilidade.

Essa é uma das argumentações da corrente desfavorável à classificação de direitos sociais como direitos fundamentais. Outra dificuldade apontada, segundo Moro (2005) decorre do fato de que pelo menos o caráter prestacional demanda, para sua efetivação, exige uma ação e não uma omissão do Estado. No entanto, conforme ressalta Josué Mastrodi (2008, p. 11): “Não há que se falar em distinção entre direitos negativos e positivos, de defesa ou a prestações, pois todos os direitos dependem de ação estatal efetiva para que haja garantia de seu exercício concreto no âmbito da sociedade”.

Com relação a essa dificuldade, Moro ressalta ainda o contido no art. 5º, § 2º da Constituição Federal que define que direitos expressos “não excluem direitos que sejam decorrentes dos princípios por ela adotados”, ou seja, os direitos fundamentais elencados na Carta Magna não constituem um rol taxativo.

Assim, é viável afirmar que dentre os direitos fundamentais estão incluídos os direitos sociais, “ficando clara a opção feita pelo constituinte de possibilitar que seja outorgado aos direitos sociais o caráter de direitos fundamentais”. (MORO, 2005, p.270).

Essa posição, segundo Savaris (2005), segue uma tendência internacional em que o Estado cada vez mais se preocupa com a questão da garantia da dignidade nas condições de vida dos indivíduos, considerando que todas as pessoas são vulneráveis e conseqüentemente suscetíveis aos chamados riscos sociais.

Pelo exposto, é possível considerar a Constituição Federal de 1988 como instrumento que consolidou no Brasil a inserção dos direitos sociais à categoria de direitos fundamentais. Partindo-se desse pressuposto, identifica-se a necessidade de que o Estado garanta programas para segurança social que contemplem ações coordenadas de proteção aos indivíduos frente aos diferentes estados de necessidade, assegurando-lhes condições dignas de subsistência nas adversidades.

1.3 Seguridade Social e Previdência Social: Direitos Sociais Fundamentais

A origem das normas de Seguridade Social está vinculada a valores morais consagrados pela sociedade e também a aspectos sociológicos e econômicos que os justificam. Pela própria natureza do assunto, tais valores e aspectos portanto são dinâmicos. É exatamente por isso que o estudo da matéria contempla a necessidade de conhecer uma pluralidade normativa dinâmica, objeto de sucessivos ajustes.

A Seguridade Social é o ente que, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destina-se a assegurar os direitos relativos à saúde, a Previdência Social e à assistência social, conforme dispõe o artigo 1.º da

Lei 8.212/91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio da Previdência Social:

Art. 1º A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e a assistência social.

Parágrafo único. A Seguridade Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

- a) universalidade da cobertura e do atendimento;
- b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- d) irredutibilidade do valor dos benefícios;
- e) equidade na forma de participação no custeio;
- f) diversidade da base de financiamento;
- g) caráter democrático e descentralização da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Por cuidar da substituição da renda do trabalhador em condições adversas diante da perda da capacidade laboral (permanente ou temporária) e por ter a finalidade de garantir que o trabalhador não fique em situação extremamente crítica ou até mesmo a mercê da caridade alheia, é fato que a Previdência Social é imprescindível à sociedade.

Na condição de direito fundamental, deve ter aplicabilidade imediata, sendo acolhida de forma efetiva, humanitária e que permita ao cidadão ter a garantia de um tratamento digno nas ocasiões em que venha a exercer esse direito.

A Previdência Social pode ser enquadrada como direito fundamental e é passível de proteção e efetivação judicial, mesmo diante do questionamento histórico contra a equiparação dos direitos sociais aos direitos fundamentais clássicos tais como o da liberdade e da propriedade, mesmo diante do pensamento neoliberal conservador, que “entende que não cabe ao Estado cuidar de questões afetas à economia e da sociedade”. (Moro, 2005, p. 270).

Pelos motivos expostos, ao considerar-se que a Seguridade Social é um direito fundamental e por consequência possui aplicabilidade imediata, é necessário aprofundar conhecimentos sobre alguns aspectos a serem considerados na questão da Previdência Social, tanto no reconhecimento inicial de direitos quanto no gerenciamento dos pagamentos dos benefícios. Destaca-se que a análise dessa efetividade terá como referência as condições reais da instituição. Fatores e propostas que dependam de alterações legislativas ou regimentais não serão considerados.

2 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Superada a discussão referente à possibilidade de equiparação dos direitos fundamentais aos direitos sociais, propomos uma análise do modelo de Previdência Social brasileiro.

De acordo com Miguel Horvath Júnior (2006), o modelo de seguridade social adotado no Brasil é um modelo misto, pois há incidência de técnicas não contributivas técnicas contributivas. Conforme indica a Lei 8.212/91, as técnicas não contributivas são adotadas na saúde e assistência social. Já as técnicas contributivas são adotadas pela Previdência Social, conforme indica o art. 10 da mencionada lei:

Art.10. A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

De acordo com essa fórmula, o custeio é financiado pelo Estado e pelas contribuições sociais, provenientes dos empregadores e dos trabalhadores. Como explica Sergio Martins (2003, p.22), a natureza jurídica da contribuição da Seguridade Social é tributária, haja vista que se trata de uma prestação pecuniária, compulsória, prevista em lei.

Além disso, o modelo é universalista, possibilitando a todos os integrantes da sociedade a ter acesso às prestações, obviamente desde que observados os requisitos legais. Finalmente, temos que a gestão é descentralizada e visa garantir a finalidade da seguridade social: proporcionar atendimento às necessidades básicas dos indivíduos referentes à saúde, assistência social e previdência social.

Como já mencionado, o modelo adotado pelo Estado decorre de uma longa evolução histórica marcada pela preocupação da sociedade em propiciar ao indivíduo um

sistema de prevenção e reparação das conseqüências dos riscos sociais. Assim, é relevante conhecer um breve histórico da evolução da Seguridade Social no Brasil, desde sua formação até o modelo atual.

2.1 Histórico

O modelo brasileiro de Previdência Social já passou por alterações estruturais e alterações conceituais, que envolvem elementos como o grau de cobertura do sistema, o rol de benefícios disponibilizados aos segurados e beneficiários e também na forma de financiamento do sistema.

A evolução da Previdência Social no Brasil pode ser observada a partir da análise de diversas medidas políticas, jurídicas e organizacionais que, sucessivamente, objetivam o fortalecimento da questão da proteção social em resposta às necessidades da sociedade. “A preocupação quanto à proteção do indivíduo a eventos que possam torná-lo impossibilitado de garantir o próprio sustento está presente desde as mais remotas épocas.” (HORVATH JÚNIOR, 2006, p.19).

Já na época do Brasil Império o país dispunha de alguns mecanismos que podem ser considerados como institutos de cunho previdenciário:

Em 1835 foi fundado o MONGERAL, Montepio Geral dos servidores do Estado, primeira entidade organizada de previdência do país, muito embora sua manifestação tenha sido em 1543. Em 1888, o Decreto n.º 9.912-A regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Eram exigidos 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos. No mesmo ano, a Lei n.º 3.397 criou uma Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império. (VIANNA, 2010, p.11).

No entanto, considera-se como marco jurídico fundamental, que assinala a adoção de um sistema previdenciário pelo país, a aprovação do Decreto Legislativo nº 4.682, a chamada Lei Eloy Chaves, ocorrida em 24 de janeiro de 1923.

A Lei Eloy Chaves tratou especificamente da criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões dos empregados das empresas ferroviárias. O objetivo dessa iniciativa era a garantia de proteção desses trabalhadores em períodos em que estivessem impedidos de exercer suas atividades.

Nesse período, os sindicatos dos ferroviários representavam uma categoria que estava bem organizada e que tinha um grande poder de pressão política. A partir daí, com o fortalecimento do sindicalismo em geral, em decorrência do crescimento da população urbana, identifica-se uma expansão e fortalecimento das instituições previdenciárias que passaram a ser objeto de reivindicação de diversas categorias profissionais.

A partir de 1933 surgem os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP, vinculados a categorias profissionais e que abrangiam todo o território nacional. O Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado "a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa". No decorrer da década de 30, mais 6 IAP foram criados, passando as respectivas categorias profissionais a contar com algum tipo de proteção previdenciária¹.

¹ Decreto nº 24.272, de 21 de maio de 1934, cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes. Decreto nº 24.615, de 09 de julho de 1934, cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários. Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936, cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938, cria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. Decreto-Lei nº 651, de 26 de agosto de 1938, cria o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

O problema acarretado por esse modelo era a clara distorção entre os Institutos. Os IAP que representavam categorias com renda superior dispunham de maiores recursos financeiros e revelavam-se politicamente mais fortes. Em consequência disso, algumas categorias eram consideradas efetivamente representadas, em detrimento de outras que ficavam sem representação ou apenas “sub-representadas”.

O primeiro passo para minimizar essas diferenças foi a publicação da Lei Orgânica da Previdência Social. A LOPS, Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

Na sequência, o Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, criou o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, unindo os Institutos de Aposentadorias e Pensões então existentes (IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IAPETEL, IAPTEC). O INPS contemplava a proteção previdenciária para os trabalhadores urbanos do setor privado, ficando excluídos dessa legislação os trabalhadores domésticos e os trabalhadores rurais, estes últimos só vieram a contar com algum tipo de proteção previdenciária a partir de 1969².

Na década de 70 destaca-se a expansão da cobertura previdenciária: os empregados domésticos³ foram incluídos como segurados da Previdência Social, os trabalhadores autônomos passaram a ter a inscrição regulamentada em caráter compulsório e houve a instituição do amparo previdenciário aos não segurados maiores de 70 anos e inválidos⁴.

Decreto-Lei nº 1.355, de 19 de junho de 1939, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

²Decreto-Lei nº 564, de 1º de maio de 1969, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico.

³Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, incluiu os empregados domésticos na Previdência Social.

⁴Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, instituiu o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, também conhecido como renda mensal vitalícia.

Destaca-se ainda, na década de 70, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social⁵ e a publicação da Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, instituindo o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social. Faziam parte do sistema as seguintes entidades: Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA, Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS.

Até 1988, outros acontecimentos tiveram destaque em matéria previdenciária, como a publicação, em 1984 do Decreto nº 89.312, que aprovou a Consolidação das Leis Previdenciárias. No entanto, é a partir da Constituição Federal que se institui no país “verdadeiro sistema de Seguridade Social, integrando ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, o qual foi aos poucos sendo regulamentado por legislação posterior.” (VIANNA, 2010, p.14).

Para operacionalizar esse sistema, na área de Saúde foi criado, em 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS)⁶. No caso da Previdência Social, a atividade administrativa do Estado foi deslocada para outra pessoa jurídica, sob forma de autarquia⁷: a Lei nº. 8.029 de 12 de abril de 1990 autorizou, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da

⁵Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, cria o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

⁶ Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

⁷ De acordo com o Decreto Lei nº 200, art. 5º, I, autarquia é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, a criação do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

O INSS, sendo uma autarquia, conforme define Marçal Justen Filho (2006, p.116) é “pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito público, criada por lei que determina o grau de sua autonomia em face da Administração direta.” Assim, o INSS é o órgão responsável pela operacionalização dos benefícios previdenciários, ou seja, pelo reconhecimento dos direitos da clientela do Regime Geral da Previdência Social – RGPS.

As Leis nº 8.212 e 8.213, publicadas em 1991, instituíram o Plano de Custeio da Seguridade Social e o Plano de Benefícios da Previdência Social, respectivamente.

Novas alterações no sistema de Previdência Social foram realizadas em 1998, com a publicação da Emenda Constitucional nº20 e em 2005, com a Emenda constitucional nº 47.

Pela definição constitucional, constata-se que a Seguridade Social compreende um conjunto de ações com um fim em comum: a possibilidade de atribuir ao indivíduo mecanismos que permitam a ele superar um estado de necessidade social. Nesse contexto, Previdência Social é uma das espécies do gênero Seguridade Social.

As demais espécies são a Saúde, que é um direito de todos e um dever do Estado; pela Assistência Social responsável pelos serviços, programas, projetos e benefícios sócio- assistenciais; e pela Previdência Social, que é destinada aos segurados e seus dependentes.

2.2 O Modelo Brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988:

Dispõe o artigo 194 da Constituição Federal:

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 à saúde, à previdência e à assistência social.

Conforme demonstrado, a Constituição Federal inseriu a Previdência Social em um contexto maior, denominado Seguridade Social.

Marcelo Tavares (2005, p.29) apresenta a organização do modelo de previdência social brasileiro com a seguinte descrição:

A previdência no Regime Geral de Previdência Social é conceituada como seguro público, coletivo, compulsório, mediante contribuição e que visa cobrir os seguintes riscos sociais: incapacidade, idade avançada, tempo de contribuição, encargos de família, morte e reclusão. O desemprego involuntário é um risco previdenciário não coberto pelo RGPS. A previdência é direito social de fruição universal para os que contribuam para o sistema. Ocorrendo um risco social – “sinistro” (que afasta o trabalhador da atividade laboral), caberá a previdência a manutenção do segurado ou de sua família.

João Ernesto Aragonés Vianna (2010, p.22):

A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e atenderá, nos termos da lei, à cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, idade avançada, proteção à maternidade, especialmente à gestante, proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, salário-família e salário reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda, pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, conforme a regra matriz que está estampada no artigo 201 da Constituição Federal.

Portanto, verifica-se que os benefícios previstos no Plano de Benefícios da Previdência Social têm como destinatários⁸ os segurados e seus dependentes.

⁸ Lei 8.213/91 Art. 10.

Os segurados sempre serão pessoas físicas e podem ser divididos em duas categorias: obrigatórios e facultativos. Os segurados obrigatórios são os empregados, empregados domésticos, contribuintes individuais, trabalhadores avulsos e segurados especiais⁹.

Conforme Sergio Martins (2003, p.35) destaca, “segurados são pessoas físicas que exercem, exerceram ou não atividade, remunerada ou não, efetiva ou eventual, com ou sem vínculo empregatício”. Considerando que o contribuinte facultativo também é segurado, embora não tenha remuneração (ex. dona-de-casa), todo aquele que contribui para a Previdência passa a ter direito aos benefícios oferecidos pela instituição.

Além da questão dos segurados, os conceitos mencionados destacam o caráter contributivo do Regime. Afirma Wilson Leite Corrêa (1999): “Note-se então que o conceito de Previdência Social traz em si, ínsito, o caráter de contributividade, no sentido de que só aqueles que contribuírem terão acesso aos benefícios previdenciários”.

Os autores mencionam ainda a finalidade da Previdência Social, qual seja, prover o indivíduo de meios para superação de determinado risco social, gerado por fato que ocasione desajuste nas condições normais de vida, em especial na obtenção de rendimentos provenientes do trabalho. Para tanto, o plano de benefícios contempla um rol de benefícios previdenciários, descritos no artigo 18 da Lei 8.213/91:

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

⁹ Lei 8.213/91 Art. 11.

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição;
- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio-doença;
- f) salário-família;
- g) salário-maternidade;
- h) auxílio-acidente;
- i) (Revogado pela Lei nº. 8.870, de 1994)

II – quanto ao dependente:

- a) pensão por morte;
- b) auxílio-reclusão;

III – quanto ao segurado e dependente:

- a) pecúlios; (Revogada pela Lei nº 9.032, de 1995)
- b) serviço social;
- c) reabilitação profissional.

Demonstra-se assim que o plano de benefícios da Previdência Social foi concebido com a pretensão de ser efetivamente um instrumento de proteção social, albergando os indivíduos contra circunstâncias fáticas que interrompem ou comprometem a capacidade do indivíduo de auferir rendimentos provenientes de seu trabalho cotidiano.

3 PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

Os elementos que compõem o gênero Seguridade Social devem refletir um conjunto de ações com a finalidade comum de possibilitar ao indivíduo dispor de mecanismos que o permitam superar um estado de necessidade social.

Nesse sentido, a Previdência Social está relacionada ao respeito à dignidade e a manutenção das condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana considerando os chamados riscos sociais. Portanto, além de disciplinar a forma de organização da previdência social, o artigo 201 da Constituição elege eventos que podem acarretar o chamado estado de necessidade social e que devem ser objeto de prestações previdenciárias:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Para atender essa demanda, as prestações previdenciárias foram concebidas na forma de benefícios e serviços e, considerando-se que tais definições decorrem da garantia a direitos sociais constitucionalmente determinados, as regras relativas a esses direitos merecem interpretação de modo a dar-lhes a maior eficácia possível, como é característico aos direitos fundamentais.

Dos eventos constitucionalmente eleitos no artigo 201, com exceção ao desemprego involuntário¹⁰, o Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Lei 8.213/91, contempla as situações de risco social mencionadas.

Para ratificar essa afirmação e constatar a efetividade da cobertura proporcionada pela Previdência Social aos riscos sociais, apresenta-se a seguir, estudo das regras referentes às dez prestações previdenciárias, expressas em benefícios no plano de benefícios da previdência social. São descritos os requisitos legais para o reconhecimento ao direito de cada espécie de benefício, a fundamentação legal para o reconhecimento ao direito, a descrição da prestação, a indicação dos beneficiários contemplados pela espécie. Apresentam-se também as situações em que pode ocorrer a cessação do benefício e algumas observações gerais, tais como: exceções que inibem o direito ao recebimento do benefício, possibilidades de majoração no valor do benefício, hipóteses de concessão compulsória, manutenção da prestação. Esses dados serão apresentados para os seguintes benefícios: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade, auxílio-acidente, pensão por morte e auxílio-reclusão.

3.1 Conceitos

Para melhor entendimento dos requisitos e definições das prestações previstas no Regime Geral de Previdência Social, é necessária a compreensão de alguns conceitos utilizados no estudo da matéria. Os conceitos são aqui descritos de forma simplificada, conforme definições apresentadas por João Ernesto Aragonés Vianna (2010) e legislação correspondente.

¹⁰ Proteção regulada pela Lei n.º 7998/90.

Apresentados esses conceitos, serão descritos os dados referentes aos benefícios previdenciários, na ordem em que estão dispostos no rol de benefícios constante no artigo 18 da Lei 8.213/91.

3.1.1 Beneficiário:

É o sujeito ativo da relação jurídico-previdenciária, podendo ser classificado como segurado ou dependente.

3.1.2 Período de Carência:

É o tempo correspondente ao número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o segurado faça jus ao benefício.

3.1.3 Salário-de-contribuição:

Conforme dispõe o artigo 28 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, que institui o Plano de Custeio da Seguridade Social, o salário de contribuição varia de acordo com a categoria do segurado:

Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa;

II - para o empregado doméstico: a remuneração registrada na Carteira de Trabalho e Previdência Social, observadas as normas a serem estabelecidas em regulamento para comprovação do vínculo empregatício e do valor da remuneração;

III - para o contribuinte individual: a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês, observado o limite máximo a que se refere o § 5º;

IV - para o segurado facultativo: o valor por ele declarado, observado o limite máximo a que se refere o § 5.º.

3.1.4 Salário de Benefício:

É o valor básico utilizado para o cálculo da renda mensal dos benefícios e varia de acordo com a espécie de benefício, não podendo ser inferior ao salário mínimo. Está descrito no artigo 28 da Lei 8.213/91:

Art. 28. O valor do benefício de prestação continuada, inclusive o regido por norma especial e o decorrente de acidente do trabalho, exceto o salário-família e o salário-maternidade, será calculado com base no salário-de-benefício.

3.1.5 Renda Mensal Inicial:

De acordo com o artigo 33 da Lei 8.213/91:

Art. 33. A renda mensal do benefício de prestação continuada que substituir o salário-de-contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado não terá valor inferior ao do salário-mínimo, nem superior ao do limite máximo do salário-de-contribuição, ressalvado o disposto no art. 45¹¹ desta Lei.

Portanto, entende-se que renda mensal inicial é o valor que será pago pela Previdência Social ao segurado. O cálculo é realizado mediante aplicação de uma alíquota sobre o salário-de-benefício.

3.1.6 Fator Previdenciário:

Fator aplicado para cálculo da renda das aposentadorias por tempo de contribuição e aposentadoria por idade. A lei define que para o benefício de aposentadoria por idade, a aplicação do fator previdenciário é opcional.

¹¹ Art. 45. O valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento).

Parágrafo único. O acréscimo de que trata este artigo:

- a) será devido ainda que o valor da aposentadoria atinja o limite máximo legal;
- b) será recalculado quando o benefício que lhe deu origem for reajustado;
- c) cessará com a morte do aposentado, não sendo incorporável ao valor da pensão.

Esse índice foi instituído pela Lei n.º 9.876, de 26 de novembro de 1999 e resulta de uma equação¹² na qual são considerados o tempo de contribuição do segurado, sua idade no momento da aposentadoria e a correspondente expectativa de vida.

Conforme define o § 8º do artigo 29 da mencionada lei, esse último dado é obtido a partir da tábua completa de mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos.

3.2 Benefícios Previdenciários previstos no artigo 18 da Lei 8.213/91:

3.2.1 Aposentadoria por invalidez:

Prevista no inciso I, alínea “a” do artigo 18, essa prestação tem como objeto a cobertura do risco social invalidez e a conseqüente incapacidade laboral permanente, condição que impede a subsistência do indivíduo. Conforme disposto nos artigos 42 a 47 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, o benefício devido ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência. Apresenta como requisitos gerais a incapacidade laborativa e a carência e tem o salário de benefício calculado a partir da realização da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo do segurado. O valor da renda mensal do benefício considera um percentual de 100% do valor se salário de benefício.

¹² Cálculo do Fator Previdenciário:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

Onde:

f = fator previdenciário;

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

Id = idade no momento da aposentadoria;

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

O benefício é devido a partir do dia imediato ao da cessação do auxílio-doença ou a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade ou a partir da entrada do requerimento, nas hipóteses em que entre o afastamento e a entrada do requerimento decorrerem mais de trinta dias. Para o segurado empregado doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual, especial e facultativo, o início do benefício ocorre a partir da data do início da incapacidade ou da data da entrada do requerimento, se entre essas datas decorrerem mais de trinta dias. Como regra geral¹³, a concessão desse benefício exige uma carência de 12 contribuições mensais. O benefício somente será cessado por retorno voluntário do aposentado ao trabalho ou se verificada a recuperação da capacidade de trabalho do aposentado por invalidez.

3.2.2 *Aposentadoria por idade:*

Prevista na alínea “b” do inciso I, esse benefício visa a proteção ao risco social idade avançada. Nesse ponto, Miguel Horvath Junior (2006) explica que os sistemas de seguridade social qualificam o elemento idade legal para aposentadoria mediante dois critérios, sendo o primeiro o que fundamenta a adoção da aposentadoria por idade como contraprestação ou recompensa pelos anos de atividade produtiva do segurado. O segundo critério elege a aposentadoria por idade como benefício decorrente de incapacidade presumida em função da senilidade. Esse último critério, cuja presunção é absoluta, foi o critério adotado pelo Brasil.

Os artigos 46 a 51 da Lei 8.213/91 apresentam as definições acerca desse benefício, destinado ao segurado e cujo requisito básico para obtenção é a idade: o segurado

¹³ Exceção: Independe de carência ao segurado que, após filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, for acometido das seguintes doenças: tuberculose ativa; hanseníase; alienação mental; neoplasia maligna; cegueira; paralisia irreversível e incapacitante; cardiopatia grave; doença de Parkinson; espondiloartrose anquilosante; nefropatia grave; estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante); síndrome da deficiência imunológica adquirida-Aids; e contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada.

deve completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher. Destaca-se que os limites de idade são reduzidos para 60 (sessenta) e 55 (cinquenta e cinco anos) no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres.

Além da idade, o outro requisito fundamental é a carência de 180 (cento e oitenta) contribuições mensais. Esse período de carência passou a ser previsto a partir da publicação da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991.

Até a publicação da Lei 8.213/91, o período de carência a ser observado para aposentadoria por idade era de 60 meses. Assim para que ampliação do período de carência não ocorresse de forma repentina, foi estabelecida uma regra de transição para atender aos segurados já filiados.

Conforme corrobora Daisson Portanova¹⁴ (2008):

Até então, a legislação previdenciária exigia como tempo mínimo de contribuição, para fazer jus aos mesmos benefícios, o lastro de 60 contribuições mensais. Com respeito ao princípio da proporcionalidade, especialmente para aqueles segurados já filiados ao sistema, não poderia, de forma abrupta, a norma alterar a exigência quanto à carência e fixá-la nos 180 meses previstos pelo novo regramento. Nesse sentido, o legislador foi arguto, criando uma tabela progressiva e garantindo ao beneficiário transitoriedade própria para acesso ao direito. Não lhe frustrou a esperança de acesso em prazo razoável, quanto a contribuição devida ao benefício, bem como estabeleceu uma transição gradual e proporcional, a quem estivesse às portas de usufruir do benefício, a razão da proporção foi exigir, a cada ano, a implementação de mais 6 meses de contribuição.

A regra de transição está descrita no artigo 142 da Lei 8.213/91:

Art. 142. Para o segurado inscrito na Previdência Social Urbana até 24 de julho de 1991, bem como para o trabalhador e o empregador rural cobertos pela Previdência Social Rural, a carência das aposentadorias por idade, por tempo de serviço e especial obedecerá à seguinte tabela, levando-se em

¹⁴ Apud VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

conta o ano em que o segurado implementou todas as condições necessárias à obtenção do benefício:

Ano de implementação das condições	Meses de contribuição exigidos
1991	60 meses
1992	60 meses
1993	66 meses
1994	72 meses
1995	78 meses
1996	90 meses
1997	96 meses
1998	102 meses
1999	108 meses
2000	114 meses
2001	120 meses
2002	126 meses
2003	132 meses
2004	138 meses
2005	144 meses
2006	150 meses
2007	156 meses
2008	162 meses
2009	168 meses
2010	174 meses
2011	180 meses

O salário de benefício da aposentadoria por idade é calculado pela obtenção da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo. Feito esse cálculo, a renda mensal inicial do benefício corresponde ao valor de 70% (setenta por cento) do salário-de-benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício.

O início do benefício é fixado, para os casos de segurado empregado, a partir da data do desligamento do emprego, se requerida até essa data ou até 90 (noventa) dias depois dela. Caso não haja desligamento do emprego, ou quando a aposentadoria por idade

for requerida após o prazo de 90 dias, o início do benefício é fixado a partir da data de entrada do requerimento do mesmo.

Quanto a aposentadoria por idade, é importante destacar que pode ser requerida pelo empregador, de forma compulsória, desde que o segurado empregado tenha cumprido o período de carência e completado 70 (setenta) anos de idade, se do sexo masculino, ou 65 (sessenta e cinco) anos, se do sexo feminino. Nessa hipótese, será garantida ao empregado a indenização prevista na legislação trabalhista, considerada como data da rescisão do contrato de trabalho a imediatamente anterior a do início da aposentadoria.

3.2.3 Aposentadoria por tempo de contribuição:

Apesar de prevista no rol de benefícios previdenciários, a aposentadoria por tempo de contribuição não está inserida entre os eventos tipificados no artigo 201 da Constituição Federal. Sobre esse fato, Eduardo Rocha Dias (2008) esclarece que o tempo de contribuição não constitui contingência social, pois não diminui nem elimina a capacidade de sustento do segurado.

A aposentadoria por tempo de contribuição tem como beneficiário o segurado que efetuar um tempo mínimo de contribuição. O benefício pode ser integral ou proporcional. Para aposentadoria integral, é necessária a comprovação de pelo menos 35 anos de contribuição pelo trabalhador. Para a trabalhadora é necessária a comprovação de 30 anos de contribuição. Nos casos de aposentadoria integral, não é necessário o requisito idade, como ocorre na aposentadoria proporcional.

A partir da publicação da Emenda Constitucional n.º20, de 15 de dezembro de 1998, o requerimento de aposentadoria proporcional passou a ser possível somente para os filiados ao RGPS até aquela data. Para fazer jus ao benefício, é necessário que o segurado

combine dois requisitos: tempo de contribuição e idade mínima. Os homens podem requerer aposentadoria proporcional aos 53 anos de idade e 30 anos de contribuição, mais um adicional de 40% sobre o tempo que faltava em 16 de dezembro de 1998 para completar 30 anos de contribuição. As mulheres têm direito à proporcional aos 48 anos de idade e 25 de contribuição, mais um adicional de 40% sobre o tempo que faltava em 16 de dezembro de 1998 para completar 25 anos de contribuição.

A carência desse benefício é de 180 (cento e oitenta) contribuições mensais. No entanto, assim como o benefício de aposentadoria por idade, essa regra apresenta como exceção os casos em que o segurado filiou-se ao Regime Geral de Previdência Social em data anterior a 24 de julho de 1991. Para esses casos, será necessário verificar o ano em que o segurado implementou todas as condições necessárias à obtenção do benefício. Portanto, os requisitos gerais para a aposentadoria por tempo de contribuição são o próprio tempo de contribuição, a carência e a idade mínima, nos casos de aposentadoria proporcional.

O salário de benefício corresponderá à média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário. Para a aposentadoria concedida de forma integral, o valor da renda mensal é de 100%(cem por cento) do salário de benefício. Para aposentadoria proporcional, a renda consistirá em 70% (setenta por cento) do salário de benefício, mais 5% por ano de contribuição que supere a soma referida no artigo 9º,§ 1º, II, da Emenda Constitucional n.º20/98, até o valor máximo de 100% do salário de benefício, conforme segue:

Art. 9º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a

data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:

I - contar com cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; e

II - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º - O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do "caput", e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

A aposentadoria por tempo de contribuição é irreversível e irrenunciável: depois que receber o primeiro pagamento, sacar o PIS ou o Fundo de Garantia (o que ocorrer primeiro), o segurado não poderá desistir do benefício. O trabalhador não precisa desligar-se do emprego para requerer a aposentadoria.

3.2.4 Aposentadoria Especial:

Prevista no artigo 18, I, "d" da Lei 8.213/91, a aposentadoria especial tem como objetivo a proteção do segurado face exercício de atividade que o exponha a agentes

nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício.

Assim, de acordo com o previsto nos artigos 57 e 58, o benefício é devido ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

A Lei 9.032/95 introduziu algumas alterações¹⁵ no tema, passando o artigo 57 da Lei 8.213/91 a admitir somente a possibilidade de conversão de tempo de trabalho exercido sob condições especiais em tempo de trabalho exercido em atividade comum. Além disso, ficou vedado ao segurado aposentado continuar no exercício de atividade ou operações que o sujeitem aos agentes nocivos que deram causa a concessão da aposentadoria especial.

São requisitos gerais para obtenção do benefício: o tempo de contribuição, a carência e a comprovação, pelo segurado, do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais prejudiciais à saúde ou a integridade física, durante o período equivalente ao exigido para a concessão do benefício.

O salário de benefício é calculado obtendo-se a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo. A renda mensal equivale a 100 % desse valor.

¹⁵ Art. 3º A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

§ 1º A aposentadoria especial, observado o disposto no art. 33 desta lei, consistirá numa renda mensal equivalente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício.

.....
§ 3º A concessão da aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado.

§ 4º O segurado deverá comprovar, além do tempo de trabalho, exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício.

§ 5º O tempo de trabalho exercido sob condições especiais que sejam ou venham a ser consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física será somado, após a respectiva conversão ao tempo de trabalho exercido em atividade comum, segundo critérios estabelecidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, para efeito de concessão de qualquer benefício.

§ 6º É vedado ao segurado aposentado, nos termos deste artigo, continuar no exercício de atividade ou operações que o sujeitem aos agentes nocivos constantes da relação referida no art. 58 desta lei.

3.2.5 *Auxílio-doença:*

Prestação prevista no artigo 18, I, “e” da Lei 8.213/91. A finalidade desse benefício é atender a necessidade social de proteção à incapacidade laboral decorrente de doença. De acordo com os artigos 59 a 63 da mencionada lei, o benefício é devido ao segurado que ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. Possui como requisitos gerais a incapacidade laborativa e a carência, não sendo esse benefício devido auxílio-doença ao segurado que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social já portador da doença ou da lesão invocada como causa para o benefício, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão.

Em regra, a carência do benefício é de 12 contribuições mensais, mas existem situações em que a concessão do benefício independe de carência¹⁶. O salário de benefício corresponde a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo. A renda mensal consiste em 91% (noventa e um por cento) do salário-de-benefício.

Para o segurado empregado, o benefício tem início a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz. Quando requerido por segurado afastado da atividade por mais de 30 (trinta) dias, o auxílio-doença é devido a contar da data da entrada do requerimento.

¹⁶ Independe de carência o segurado que, após filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, for acometido das seguintes doenças: tuberculose ativa; hanseníase; alienação mental; neoplasia maligna; cegueira; paralisia irreversível e incapacitante; cardiopatia grave; doença de Parkinson; espondiloartrose anquilosante; nefropatia grave; estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante); síndrome da deficiência imunológica adquirida-Aids; e contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada.

3.2.6 *Salário – família:*

Conforme descrito no artigo 65 da Lei 8.213/91 o salário família é um benefício que independe de carência e é pago em razão do dependente do trabalhador rural ou urbano, de baixa renda. É pago mensalmente em cotas por filho, até 14 anos de idade ou inválido. O valor considerado como baixa renda é especificado em Portaria Ministerial. Atualmente, o valor estabelecido para que o indivíduo seja considerado como segurado de baixa renda é de R\$ 810,18 (oitocentos e dez reais e dezoito centavos) ¹⁷. Portanto, o salário-família é devido ao trabalhador que tenha renda mensal bruta igual ou inferior a esse valor.

Art. 65. O salário-família será devido, mensalmente, ao segurado empregado, exceto ao doméstico, e ao segurado trabalhador avulso, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, observado o disposto no art. 66.

Parágrafo único. O aposentado por invalidez ou por idade e os demais aposentados com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais de idade, se do sexo masculino, ou 60 (sessenta) anos ou mais, se do feminino, terão direito ao salário-família, pago juntamente com a aposentadoria.

3.2.7 *Salário-maternidade:*

Previsto nos artigos 71 a 73 do Plano de Benefícios da Previdência Social, essa prestação contempla a necessidade de garantia de subsistência face incapacidade temporária ao trabalho da mãe em virtude dos cuidados e atenção necessários ao filho.

O salário-maternidade é devido à segurada da Previdência Social, durante 120 (cento e vinte) dias, com início no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste, observadas as situações e condições previstas na legislação no que concerne à proteção à maternidade.

¹⁷ Portaria MPS /MF nº 333, de 29 de junho de 2010. Dispõe sobre o salário mínimo e o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e dos demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social - RPS.

A renda mensal difere de acordo com a categoria da segurada. Desse modo, para a segurada empregada ou trabalhadora avulsa consistirá numa renda mensal igual a sua remuneração integral. Para a segurada especial a renda mensal consistirá no valor de um salário-mínimo e para a segurada empregada doméstica, consistirá em um valor correspondente ao do seu último salário-de-contribuição. Finalmente, para as demais seguradas, consistirá em um doze avos da soma dos doze últimos salários-de-contribuição, apurados em um período não superior a quinze meses.

O benefício independe de período de carência, exceto para a segurada contribuinte individual, segurada especial e segurada facultativa, cuja carência a ser observada é de dez contribuições mensais.

3.2.8 Auxílio-acidente:

De acordo com o artigo 86 da Lei 8.213/91, o auxílio acidente é um benefício concedido como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem seqüelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. Nessa situação, o risco social envolvido é o acidente de qualquer natureza que tenha como conseqüência a diminuição da sua capacidade laboral e de subsistência do segurado. Trata-se de benefício complementar e que não tem a finalidade de substituir o salário. Nessa hipótese, considera-se que não houve a perda total da capacidade laboral. Entende-se que houve uma redução.

O salário de benefício é calculado pela média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo. A renda mensal inicial será de 50% (cinquenta por cento) do salário-de-benefício, tendo início a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença,

independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado, vedada sua acumulação com qualquer aposentadoria. Por isso o benefício é devido, até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado.

3.2.9 *Pensão por Morte:*

Presente entre os riscos sociais mencionados na Constituição Federal, o benefício de pensão por morte objetiva proteger os dependentes do segurado face ausência dos rendimentos do mesmo, sendo ele aposentado ou não.

De acordo com o disposto nos artigos 74 a 79 da Lei 8.213/91, o benefício não exige carência. Basta que o segurado esteja filiado ao RGPS no momento do óbito ou, caso esteja desempregado, mantenha a qualidade conforme disposto no artigo 15 do Plano de Benefícios:

Art. 15. Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições:

I - sem limite de prazo, quem está em gozo de benefício;

II - até 12 (doze) meses após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração;

III - até 12 (doze) meses após cessar a segregação, o segurado acometido de doença de segregação compulsória;

IV - até 12 (doze) meses após o livramento, o segurado retido ou recluso;

V - até 3 (três) meses após o licenciamento, o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar;

VI - até 6 (seis) meses após a cessação das contribuições, o segurado facultativo.

§ 1º O prazo do inciso II será prorrogado para até 24 (vinte e quatro) meses se o segurado já tiver pago mais de 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado.

§ 2º Os prazos do inciso II ou do § 1º serão acrescidos de 12 (doze) meses para o segurado desempregado, desde que comprovada essa situação pelo registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

§ 3º Durante os prazos deste artigo, o segurado conserva todos os seus direitos perante a Previdência Social.

§ 4º A perda da qualidade de segurado ocorrerá no dia seguinte ao do término do prazo fixado no Plano de Custeio da Seguridade Social para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados neste artigo e seus parágrafos.

O valor mensal do benefício de pensão por morte correspondente a 100% (cem por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento. Esse valor será rateado entre todos os pensionistas, em partes iguais. Caso o direito ao benefício de um dos pensionistas cessar, a parte correspondente reverterá aos demais. A cota individual da pensão extingue-se pela morte do pensionista, pela emancipação do filho ao completar 21 anos, salvo se inválido ou para o pensionista inválido, pela cessação da invalidez.

Os dependentes do segurado têm direito ao recebimento do benefício a partir da data do óbito, quando requerido até trinta dias depois deste ou a partir da data do requerimento, quando a pensão é requerida após o prazo de 30 dias do óbito.

O benefício também é devido nos casos de morte presumida. Nessa situação, o pagamento do benefício tem início a partir da data da decisão judicial.

3.2.10 Auxílio Reclusão:

A reclusão do segurado é elencada, na Constituição Federal, como risco a ser coberto pelo plano de benefícios da previdência social. Previsto no artigo 80 da Lei 8.213/91, o benefício é dirigido aos dependentes do segurado recluso e é devido nas mesmas condições da pensão por morte aos dependentes do segurado recolhido à prisão, que não

receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço.

Para requerimento do benefício, deverá ser apresentada certidão do efetivo recolhimento à prisão, sendo obrigatória, para a manutenção do pagamento, a apresentação de declaração de permanência na condição de presidiário.

3.3 Benefícios no sistema previdenciário:

De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS (MPS, 2010), “os benefícios consistem em prestações pecuniárias pagas pela Previdência Social aos segurados ou aos seus dependentes e prestações assistenciais pagas às pessoas idosas ou portadoras de deficiência”.

A dinâmica dos benefícios no sistema previdenciário começa na concessão do benefício, que ocorre a partir da entrada de novos benefícios no sistema. Enquanto houver geração de créditos e pagamento permanecerão na situação de benefícios mantidos. Se houver a cessação do benefício, o mesmo deixa de gerar créditos e é excluído do cadastro.

Além dos benefícios previstos no artigo 18 da Lei 8.213/91, a Previdência Social é responsável pela operacionalização dos chamados benefícios assistenciais, regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS¹⁸. Os benefícios assistenciais são concedidos independentemente de contribuições efetuadas. A finalidade é garantir o pagamento de um salário mínimo mensal a idosos com 65 anos ou mais de idade e a pessoas portadoras de deficiência incapacitadas para o trabalho e para a vida independente. Para fazer jus ao benefício, o valor da renda familiar mensal per capita dos beneficiários deve ser inferior a ¼ do salário mínimo.

¹⁸ Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993

4 COBERTURA PREVIDENCIÁRIA

É essencial a existência de adequada e efetiva cobertura previdenciária, tanto para os trabalhadores que exercem algum tipo de atividade e portanto enquadram-se na situação de economicamente ativos, quanto para os trabalhadores que por determinado fator (velhice, incapacidade laboral, incapacidade temporária, dentre outros) estão impedidos de exercer atividade que permita a garantia de subsistência para si e para seus dependentes.

Nesse sentido, afirma Helmut Schwarzer (2009, p.71):

“A cobertura previdenciária, tanto dos trabalhadores economicamente ativos quanto dos idosos inativos, é de fundamental importância para garantir proteção aos trabalhadores e seus dependentes, diante de contingências (velhice, morte, doença e outras) que afetam sua capacidade econômica de auto-sustento, sendo fundamental para a construção de um país com maior justiça social.”

Para que se verifique se as prestações previdenciárias previstas no Regime Geral de Previdência Social brasileiro representam efetivamente um conjunto de garantias à dignidade e proteção ao indivíduo, faz-se necessária conhecer alguns números referentes à proteção dos trabalhadores e idosos no Brasil.

Para tanto, serão apresentados os números descritos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2008.

Inicialmente, destaca a pesquisa que “existem no Brasil 55,36 milhões de pessoas socialmente protegidas, com idades entre 16 e 59 anos. Esse contingente faz parte de um universo de 83,97 milhões de pessoas que se declararam ocupadas e se encontravam na referida faixa etária, o que significa uma cobertura total de 65,9%.”

Dessa informação, pode-se dizer que de cada 10 (dez) trabalhadores, aproximadamente 6 (seis) estão na condição de trabalhador socialmente protegido. No entanto, a pesquisa conclui também que: “Por outro lado, 28,61 milhões de pessoas, ou seja, 34,1% da população ocupada encontram-se sem qualquer tipo de cobertura social.”

Segundo Helmut Schwarzer (2009, p.142), esses números permitem afirmar que “o Brasil tem níveis de proteção social, tanto dos trabalhadores ocupados (65,9%) quanto dos idosos (81,7%), que estão entre os mais elevados de toda região da América Latina e do Caribe”.

A análise da cobertura previdenciária ao longo dos últimos 5 anos permite concluir a existência de uma ampliação contínua no que se refere à cobertura previdenciária. Essa constatação pode ser verificada junto à população economicamente ativa bem como em relação à população idosa.

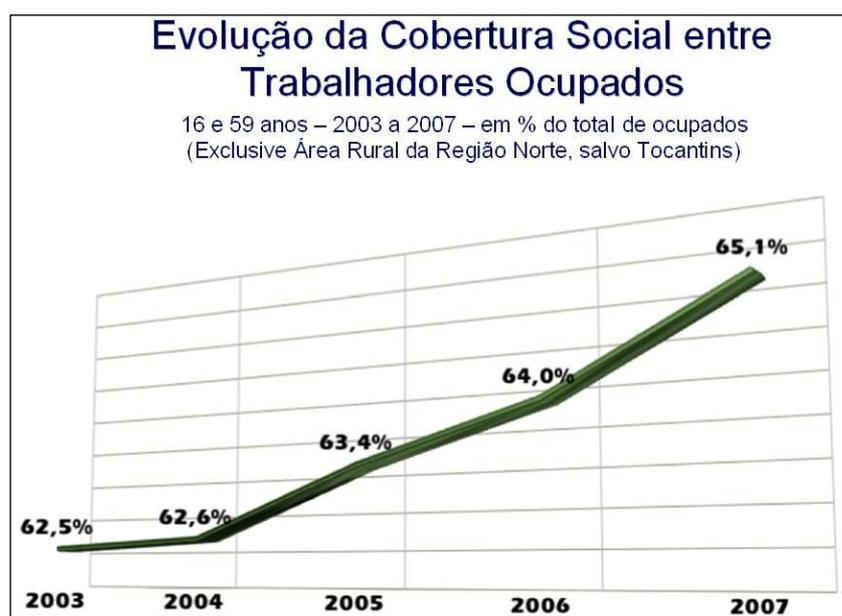


Figura 1 - Cobertura Social PNAD 2008/IBGE. Elaboração MPS

Com relação aos beneficiários idosos da Previdência Social, contata-se que os domicílios onde há ao menos um idoso coberto por algum tipo de benefício, representam 88,5% de domicílios cobertos em 2008. Esse número representa um avanço na da cobertura dos idosos no país, apesar da constatação de que mesmo existindo essa melhoria, um em cada cinco brasileiros com 60 anos ou mais, ou seja, 3,8 milhões de pessoas, não conta com nenhum tipo de cobertura previdenciária, restando clara a necessidade de ampliação dos esforços que visem a garantia da expansão da proteção social aos indivíduos pertencentes a essa faixa etária.

Além das observações acerca da presença da cobertura previdenciária, é importante verificar seu papel enquanto fator de redução da pobreza de seus beneficiários. Os estudos apresentados no PNAD 2008 revelam que se fossem retirados todos os benefícios previdenciários atualmente pagos haveria um crescimento em torno de 17 milhões na população de indivíduos considerados indigentes. Conforme gráficos apresentados abaixo, esse crescimento alcançaria o número de 21 milhões de indivíduos na população de indivíduos classificados como pobres.

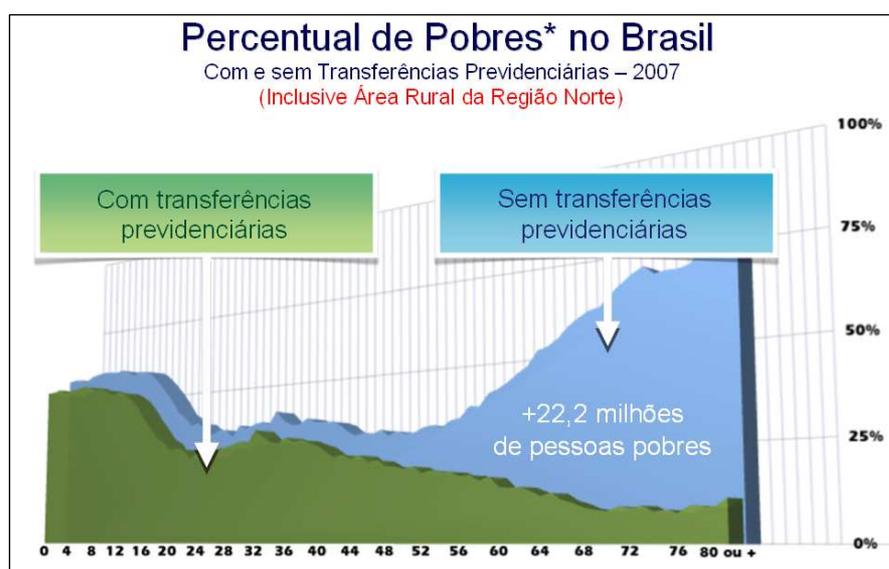


Figura 2 – Impacto das transferências previdenciárias de acordo com o PNAD2008/IBGE. Elaboração MPS.

Em valores percentuais, o número de indigentes passaria de 10,74% para 20,19% da população. Com relação ao percentual de pobres, esse número seria elevado em mais de um terço, o que significa dizer que passaria de 29,18% para 40,56%. Os números apresentados permitem afirmar que a proteção previdenciária tem importante papel no combate à pobreza e no combate à indigência no país.

Especialmente com relação à população idosa, constata-se que o pagamento de benefícios previdenciários é um fator de relevante impacto na distribuição de renda da sociedade. Assim, é possível admitir que se as transferências de renda da previdência social fossem eliminadas, a concentração de renda no Brasil seria ainda maior. Esse fato reforça a afirmação da necessidade e a importância de um sistema previdenciário público, com a capacidade de reduzir a desigualdade de renda entre os indivíduos.

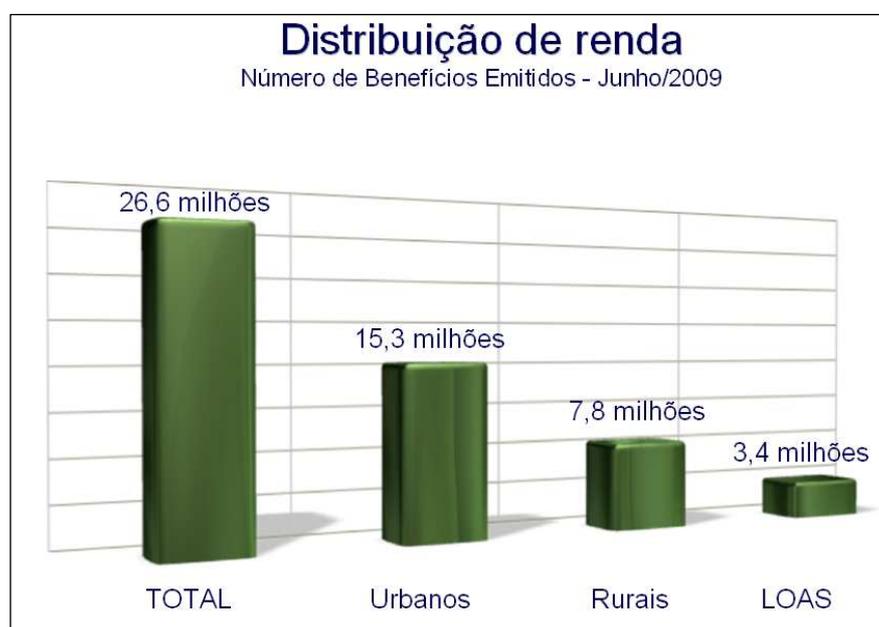


Figura 3 - Distribuição de renda PNAD 2008/IBGE. Elaboração MPS

4.1 Operacionalização das ações referentes aos Benefícios Previdenciários:

Para operacionalizar as ações referentes à Previdência Social e possibilitar o reconhecimento inicial de direitos, a concessão de benefícios previdenciários e manutenção

desses benefícios aos seus segurados, a atividade administrativa foi deslocada do Estado para outra pessoa jurídica. No caso da Previdência Social função cabe a uma autarquia, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, criado pela Lei nº. 8.029 de 12 de abril de 1990:

Art. 17. É o Poder Executivo autorizado a instituir o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, como autarquia federal, mediante fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social - IAPAS, com o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS

O INSS tem seu regimento interno aprovado pela Portaria MPS nº 296, de 09 de novembro de 2009. Conforme disposto no artigo 1.º constitui-se pessoa jurídica de direito público na modalidade autarquia federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social:

Art. 1º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, Autarquia Federal, com sede em Brasília - Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída com fundamento no disposto no art. 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, tem por finalidade promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

Segundo informações constantes no site do Ministério da Previdência Social, o INSS atende, em média, 3 milhões de segurados por mês em todo o país, em 1.365 unidades de atendimento (fixas e móveis).

De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social, a cada mês, são requeridos em média 493 mil novos benefícios, sendo que 60% desses requerimentos referem-se a benefícios por incapacidade, devidos aos segurados que ficam temporariamente incapacitados para exercer suas atividades laborais. Para que seja realizado o reconhecimento ao direito e a manutenção dessa espécie de benefício, é necessária a realização de perícia médica. Assim, diariamente são realizadas 31 mil perícias, totalizando mensalmente 690 mil perícias médicas.

Os números constantes no PNAD permitem concluir que nos últimos anos houve um importante avanço na proteção social. Por óbvio, a ampliação da cobertura previdenciária e a conseqüente garantia da manutenção das prestações previstas nesse abrangente e complexo sistema é um considerável desafio.

Porém, se cumpre ao Estado garantir a efetivação dos programas sociais definidos na Constituição Federal, cumpre também a orientação da administração pública em suas ações para definir novas formas de gestão, mediante a criação de instrumentos que coloquem o cidadão em evidência e que permitam garantir a efetividade no acesso e manutenção de seu direito.

CONCLUSÃO

Considerando seus grandes números (27 milhões de benefícios mantidos, 377 milhões de requerimentos mensais, 17 bilhões de reais pagos mensalmente em benefícios, 36 milhões de contribuintes), bem como o rol de benefícios previstos, verifica-se que a Previdência Social é o grande meio de proteção social presente no país.

Esse sistema de prevenção e de reparação surgiu a partir de uma longa evolução de esforços políticos do Estado e da luta que se valeram os trabalhadores para garantir meios de subsistência diante de determinadas contingências, reduzindo os efeitos dos riscos sociais a que estão expostos todos os cidadãos.

No entanto, apesar de se fazer presente através do pagamento dos diversos benefícios previdenciários, observa-se que a Previdência Social é uma das políticas sociais mais criticadas pela sociedade. Além do impacto do sistema no orçamento federal, essa crítica decorre de outros fatores, dentre eles a vinculação da previdência a saúde e a confusão entre INSS e SUS, ainda decorrente das antigas denominações INPS e INAMPS.

Por outro lado, é importante ressaltar que a Previdência Social está inserida em um contexto muito maior. Inquestionavelmente trata-se de tema de relevante interesse social, pois a noção de previdência está diretamente vinculada à necessidade de proteção do indivíduo e os riscos de subsistência a que se expõem os indivíduos passam a ser riscos sociais, pois “o que atinge a sociedade atinge também o indivíduo e o que atinge o indivíduo se reflete na sociedade.” (Savaris, 2005, p. 95).

Por óbvio, todos os cidadãos têm uma série de expectativas em relação à Previdência: expectativa quanto à necessária cobertura em situações que venham a impedir a geração de renda por meio do seu trabalho, expectativa de uma administração do sistema que observe seus aportes e que evite a ocorrência de desperdícios de recursos e também expectativa de uma gestão eficaz, que atue para manter a Previdência Social em uma condição sustentável.

Assim, pelo descrito no decorrer desta pesquisa monográfica, defende-se que, apesar de representar o maior montante gasto no orçamento federal, a Previdência Social deve ser analisada primeiramente como um instrumento de proteção.

Conforme lembra Savaris (2005), sem dúvida, estaríamos mais próximos das pretensões ou objetivos da previdência social se fosse ela compreendida quanto a seus positivos efeitos socioeconômicos e não apenas como um fardo à economia ou como uma ameaça à estabilidade econômica e fiscal do país.

Pelo exposto, conclui-se que a Previdência Social Brasileira efetivamente representa um conjunto de prestações que têm como objetivo a cobertura de diversos riscos sociais e a conseqüente garantia da dignidade e proteção ao indivíduo, cobrindo os eventos elencados no o artigo 201 da Constituição, que acarretam o chamado estado de necessidade social e que portanto são objeto das prestações previdenciárias.

REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner (Org.). **Previdência Social comentada**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 27 set.2010.

LEI Nº. 8.029 de 12.04.90. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8029compilada.htm>. Acesso em: 07 set. 2010.

LEI Nº 8.212 de 24.07.91. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. DOU de 25.07.91, Seção I, p.01.

LEI Nº 8.213 de 24.07.91. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU de 25.07.91, Seção I, p.09.

LEI Nº 9.032, de 28.04.95. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9032compilada.htm>. Acesso em: 01 out. 2010.

LEI Nº 9.876, de 26.11.99. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 08 out. 2010.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE. **Carta em Defesa da Seguridade Social**. Rio de Janeiro, 2008.

CORRÊA, Wilson Leite. **Seguridade e Previdência Social na Constituição de 1988**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1431>>. Acesso em: 18 set. 2010.

DIAS, Eduardo Rocha; MÂCEDO, José Leandro Monteiro. **Curso de Direito Previdenciário**. São Paulo: Método, 2008.

HORVATH Júnior, Miguel. **Direito Previdenciário**. 6.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **INSS em números**. Brasília, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado da Presidência n.º 31: PNAD 2008 – Primeiras Análises da demografia, trabalho e previdência**. Brasília, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Fundamentos de Direito da Seguridade Social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MASTRODI, Josué. **Direitos Sociais Fundamentais**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em <http://www.previdenciasocial.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2010.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, 2010.

MORO, Sergio Fernando. O Judiciário e os Direitos Sociais Fundamentais. In: ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio. **Curso de Especialização em Direito Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2005. Cap. 7, p.269-293.

REVISTA COMEMORATIVA DOS 87 ANOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2010. Edição especial.

ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de especialização em Direito Previdenciário: Direito Previdenciário Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2005.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Jurisdição Constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SCHÄFER, Jairo. **Classificação dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SCHWARZER, Helmut (Org.) **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Brasília: MPS, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.