

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

FACULDADE DE DIREITO

KARLA MEDEIROS C. COSTA

O IMPACTO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS NO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

UMA LEITURA A PARTIR DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

KARLA MEDEIROS C. COSTA

O IMPACTO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS NO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

UMA LEITURA A PARTIR DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Dissertação apresentada à Universidade
Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial
para obtenção do título de mestre em Direito
Político e Econômico sob orientação da Prof^a.
Dr^a. Zélia Luiza Pierdoná.

SÃO PAULO

2008

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Zélia Luiza Pierdoná
(Universidade Presbiteriana Mackenzie)

Prof. Dr. José Siqueira Neto
(Universidade Presbiteriana Mackenzie)

Prof^o. Dr. Miguel Horvath Júnior
(Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

À memória do meu pai.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, a Professora Dra. Zélia Luiza Pierdoná pelos ensinamentos valiosos que me fizeram descobrir a seguridade social; à Assessoria de Organização, Tratamento de Informações e Bolsas – AOTIB - pelo estímulo à pesquisa científica; a toda minha família especialmente à minha mãe; as presenças sempre especiais de: Ariene, Fabio, Geraldo, Joana, Amanda, Joice, Nélida, Crezinho, Fernanda, Rossana, Ghirza, Livia e Yasmin; aos colegas do mestrado e do escritório Odair Z. Afonso advogados; a coordenação e ao corpo docente do Mestrado pela competência na condução do curso e suas disciplinas.

RESUMO

Trata-se do embricamento entre a seguridade social e o funcionamento da economia dos municípios, e de como a solidariedade é elemento essencial desta relação, com amplo espectro de atuação tanto no financiamento, quanto na distribuição eqüitativa dos benefícios de seguridade.

O objetivo é compreender como e porque os benefícios previdenciários se tornaram tão importantes para economias locais, e como qualquer interpretação ou aplicação dos direitos relativos à previdência social devem ter em consideração suas repercussões na ordem econômica (mundo dos fatos) e no desenvolvimento humano. Este trabalho apresenta algumas reflexões sobre o Princípio da Solidariedade, com enfoque na transição da solidariedade como objeto de estudo predominantemente sociológico para norma jurídica, *in casu*, princípio constitucional determinante para a caracterização de todo o sistema de seguridade social no Brasil.

A previdência social é identificada como agente modificador da realidade social de parte dos trabalhadores, e instrumento de manutenção da qualidade de vida.

Seguridade Social – Princípio da Solidariedade - Economia

ABSTRACT

This paper approaches the intersection between Social Security and the performance of the economy of the cities, considering Solidarity as a key element in this intersection, with a broad range of action in the financing as well as in the equitable distribution of security benefits.

Our objective is to figure out how and why social security benefits have become so important for the local economies, and how each and every interpretation or application of the rights concerning Social Security must consider its effects to the economic organization and human development. This paper presents some thoughts on the Principle of Solidarity, focusing on the transition of Solidarity as a primarily sociological object of study to the legal rule, *in casu*, the key Constitutional Principle to the characterization of the Social Security System in Brazil. Social Security is identified as an agent responsible for the change in the workers' social reality, as well as a way to keep their quality of life.

Social security - Principle of Solidarity - Economy

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I - A ESTRUTURA DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

1.1 Breve Histórico da Seguridade Social.....	14
1.2 A Seguridade Social na Constituição Federal de 1988.....	22
1.3 Princípios da Seguridade Social.....	25
1.3.1 Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento.....	26
1.3.2 Princípio da Uniformidade e Equivalência das Prestações às Populações Urbanas e Rurais.....	27
1.3.3 Princípio da Seletividade e Distributividade na prestação dos benefícios e serviços.....	30
1.3.4 Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios.....	30
1.3.5 Princípio da Equidade na Forma de Participação no Custeio.....	31
1.3.6 Princípio da Diversidade da Base de Financiamento.....	32
1.3.7 Princípio da Gestão da Seguridade Social.....	33
1.3.8 Princípio da Contrapartida.....	33
1.3.9 Princípio da Subsidiariedade.....	35
1.3.10 Princípio da Solidariedade.....	36

CAPÍTULO II - O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

2.1 Da Solidariedade.....	37
2.2 Dos Deveres Fundamentais.....	40
2.3 Princípio da Solidariedade e seus Limites.....	42

CAPÍTULO III - OS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

3.1 Os benefícios da previdência social e seu financiamento.....	49
3.2 Os números da previdência social no Brasil.....	55

CAPITULO IV - O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

4.1 O Que é Desenvolvimento Econômico?.....61

4.2 O Direito ao Desenvolvimento Econômico.....76

CAPITULO V - O IMPACTO DOS BENEFÍCIOS DE SEGURIDADE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.

5.1 O Fundo de Participação dos Municípios.....82

5.2 Levantamento e Análise de Dados.....89

6. CONCLUSÃO

7. TABELAS

Introdução

A presente dissertação traz uma abordagem da relação entre a previdência social e o desenvolvimento econômico a partir do princípio da solidariedade, ou seja, busca descrever o impacto dos direitos abrangidos naquele subsistema (concessão dos benefícios), no combate imediato da necessidade social do trabalhador e seus dependentes, e posteriormente, no ensejo do desenvolvimento econômico dentro da realidade do Estado brasileiro.

O tema proposto tem relevância para o Direito na medida em que o sistema da seguridade social (onde se insere a previdência) é uma estrutura cuja base, regime jurídico e beneficiários, estão previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Esta dissertação se compatibiliza com os objetivos das duas linhas de pesquisa adotadas pelo Mestrado de Direito Político e Econômico em razão da simbiose entre a ordem política e a ordem econômica, para a realização de direitos garantidos em uma democracia.

Com relação à linha de pesquisa a cidadania modelando o Estado, a previdência social é uma conquista dos trabalhadores expressamente consagrada no capítulo VIII - Da Ordem Social - da Constituição Federal que amplia a esfera de direitos e garantias daqueles indivíduos. Segundo a referida linha de pesquisa “os direitos e a cidadania só podem ser plenamente realizados pelo Estado”¹, assim em consonância com esse posicionamento, o Estado atua na previdência social pátria, desde a elaboração dos princípios e regras a serem observados pelos seus destinatários, organizando a previdência social seja mediante a concessão de prestações, passando pela participação na gestão quadripartite, incluindo a arrecadação de contribuições e o financiamento termos do caput do art.195 da Constituição Federal e da Lei n. 8212/99².

O tema é igualmente relevante para a outra linha de pesquisa do mestrado: O poder econômico e seus limites jurídicos; para essa linha a Constituição de 1988 é classificada como uma Constituição Econômica. Vale lembrar que a Constituição Econômica é tratada

¹Sobre as linhas de pesquisa do Mestrado de Direito Político e Econômico e seus objetivos, disponível em: <http://www4.mackenzie.br/direito_politico_economico.html?&L=0>

² Prevê a Lei 8.212/99 - art. 16. A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual. Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual.

como parte integrante das Constituições Dirigentes ou Programáticas, tal qual é classificada a nossa Constituição vigente.

Considera a linha de pesquisa supracitada que o Estado é “regulador e planejador da política econômica do país, bem como o principal agente econômico”³. Aqui, veremos que os benefícios previdenciários assegurados pelo Estado visam resguardar o status socioeconômico dos trabalhadores e seus dependentes sempre que impossibilitados de adquirir a renda proveniente do trabalho nas hipóteses de doença, reclusão, velhice, maternidade, morte e desemprego. Nesta última hipótese (seguro-desemprego) é fácil visualizar como a atuação estatal contra o desemprego involuntário repercute na Ordem Econômica. Dentre as normas que devem ser observadas pela Ordem Econômica⁴ estão à busca do pleno emprego e a redução das desigualdades regionais e sociais.

Por outro lado, este trabalho enfoca que as mudanças sociais e econômicas ocorridas principalmente a partir da Revolução Industrial exigiram uma nova concepção do Direito que construída a partir de uma escola positivista, teve como fim resguardar o homem, a natureza e a própria organização produtiva do mercado auto-regulável. Com a complexidade das relações sociais passa-se a exigir uma proteção especial do homem contra as regras de livre mercado, constituindo-se a seguridade social como elemento essencial desta proteção.

Nesse sentido, mostraremos que a relação entre a previdência social (subsistema da seguridade social) - e o funcionamento da economia nacional é, indubitavelmente, realçado pelo princípio da solidariedade, ou seja, toda a sociedade financia a seguridade social, ainda que não venha a usufruir diretamente das suas prestações. Quanto à previdência, esta é um complexo econômico que assegura o equilíbrio entre gerações em atividade laboral e gerações em inatividade.

Verificaremos, ainda, a evolução do conceito de solidariedade, desde a sua concepção moral até o entendimento desta como dever fundamental no Estado Democrático de Direito.

Assim, com base no método sistemático e na multidisciplinaridade, na medida em que tomarmos como referência para este trabalho obras da sociologia, da economia e a

³. Sobre as linhas de pesquisa do Mestrado de Direito Político e Econômico e seus objetivos, disponível em <http://www4.mackenzie.br/direito_politico_economico.html?&L=0>

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

⁴ Neste contexto, temos o sentido normativo da ordem econômica como parcela da ordem jurídica que dá forma ou institucionaliza um determinado modo de produção econômica.

observação de levantamentos estatísticos e pesquisas de diversos organismos sociais, mostraremos como a previdência social fundada nos fundamentos da República possui grande impacto na realização dos seus objetivos constitucionais: uma sociedade livre, justa e solidária, na erradicação da pobreza e redução das desigualdades e no desenvolvimento econômico do Estado brasileiro.

Na análise do desenvolvimento econômico prevalecerá o aspecto distributivo (distribuição do produto social), sem deixar de considerar, igualmente, que o crescimento econômico, as inversões em tecnologia, o aumento real do salário mínimo e a necessidade de políticas de pleno emprego continuam tendo papel determinante para o fim da estagnação econômica e a busca do desenvolvimento pátrio. Além da distributividade, na esteira do pensamento de Amartya Sen⁵, tomaremos o desenvolvimento como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.”

Analisaremos a assertiva supracitada quanto ao aspecto distributivo tendo como base nos levantamentos realizados em 1998, 1999 e 2003 pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais (ANFIP) sobre a diferença a maior nos municípios brasileiros entre o total de pagamentos de benefícios aos aposentados e pensionistas e os recursos destinados ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e, a partir da análise da participação das contribuições da seguridade no Produto Interno Bruto (PIB) mediante dados obtidos junto aos relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), Instituto de Pesquisa e Estudos Aplicados (IPEA) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados consolidados do ano de 2006 sobre transferência de recursos para benefícios emitidos pelo Ministério da Previdência Social e Tesouro Nacional da União, apuraremos se e como a previdência social, constitui mecanismo distribuidor de rendas, concretizador da justiça social, levando em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD).

Finalmente, em consonância com o pensamento de Almansa Pastor⁶, para quem o seguro social (previdência) permite diversos ângulos de compreensão (econômico, social e jurídico), e para quem estas perspectivas não são excludentes entre si, verificaremos que a seguridade social é uma estrutura econômica que através de seus subsistemas (saúde, assistência social e previdência) combate os males do subdesenvolvimento e, especialmente, mediante a concessão de benefícios previdenciários, realiza o maior programa de

⁵ SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p.17.

⁶ PASTOR, José M. Almansa. **Derecho de La Seguridad Social**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991 .

redirecionamento e transferência de rendas do país e aquece economias locais ou municipais onde os indivíduos não têm acesso a qualquer meio de produção ou tendo perdido a capacidade laboral.

Levando em consideração que até a presente data o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE não disponibilizou dados consolidados da população economicamente ativa no ano de 2007, tendo como base a população economicamente ativa – PEA - de 2006 trabalhamos para compreensão dos números da previdência com dados previdenciários relativos aquele ano (2006).

Está longe da pretensão deste trabalho esgotar a relação entre benefícios previdenciários e desenvolvimento econômico, o objetivo é bem mais modesto e resume-se a uma leitura sob a nítida influência do princípio jurídico da solidariedade na interpretação da relação entre desenvolvimento e benefícios previdenciários. E de como a atuação estatal quando da concessão dos benefícios repercute em determinadas economias locais.

I - A ESTRUTURA DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

1.1 Breve Histórico da Seguridade Social

A proteção do indivíduo contra contingências ou riscos sociais⁷ constitui o objetivo imediato da seguridade social. E seu objetivo final, veremos, é o da concretização da justiça social.

As primeiras manifestações da proteção social⁸ se dão sob o signo de medidas inespecíficas de proteção social caracterizadas pela assistência privada sob influência do Cristianismo. Segundo Almansa Pastor⁹, na Roma Antiga surgem as “*artificium vel opificium o tenuiores*” que eram associações, com aportes periódicos dos associados, com clara finalidade mutualista que visavam suprir os gastos com enterro e enfermidades dos associados.

⁷ Em matéria de previdência, a doutrina pátria utiliza a expressão risco social com mais freqüência do que contingência. Nesse sentido, temos que “os infortúnios causadores da perda, permanente ou temporária, da capacidade de trabalhar (...) foram objeto de várias formulações no sentido de estabelecer de quem seria a responsabilidade pelo dano patrimonial causado ao trabalhador, partindo da responsabilidade subjetiva ou aquiliana do tomador dos seus serviços até chegar-se a responsabilidade como um todo, pela teoria do risco social”.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 7ed. (Cidade)Ed. LTR p.35. (ano)

Em sentido contrário, Carlos Alberto Etala defende a utilização da expressão contingência social no lugar de risco social; nas palavras do autor: *Para designar estas eventualidades, el vocablo “contingencia” resulta preferible a los riesgos o “carga”. Riesgo –um concepto próprio del derecho de seguros- es la contingencia o proximidad de um daño, um evento posible, dañoso, futuro e incerto, cuya realización no depende de la voluntad del asegurado. “Carga” es la obligación aneja a um estado y en este sentido se habla de “cargas de familia” para designar os deberes que pesan sobre um jefe de familia. Con el término contingencia se pretende abarcar ambos os conceptos. El calificativo social que acompaña al vocablo contingencia se justifica en tanto la sociedad, mediante la cobertura de seguridad social de esas eventualidades, ha asumido la responsabilidad de otorgarles protección. (...) la idea de daño que acompaña o está ínsita em el concepto de riesgo no corresponde exactamente a algunas de las eventualidades cubiertas por la seguridad social calificarse de dañosas.*

ETALA, Carlos Alberto. **Derecho de la seguridad social**. 2.ed. Buenos Aires: Ed. Astrea de Alfredo Y Ricardo Depalma, 2002. (página?)

⁸ Proteção social é o conjunto de medidas de caráter social destinadas a atender certas necessidades individuais; mais especificamente às necessidades individuais que, não atendidas, repercutem sobre os demais indivíduos e em ultima análise, sobre a sociedade.

LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 2.ed. (Cidade?): (editora?),1978. p.16 apud CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 7. ed. (Cidade)Ed.LTR.(ano)

⁹ PASTOR, José M.Almansa. **Derecho de La Seguridad Social**. 7.ed. Madrid:Tecnos,1991.

É de se observar que desde 1601 já existia a previsão legal de assistência social aos necessitados¹⁰, e destacamos ainda no plano da assistência a Constituição Francesa de 1791, que previa o “secours public” para criar crianças abandonadas, aliviar os pobres, doentes, e dar trabalho aos inválidos, aqui o foco é o auxílio aos necessitados.

Entretanto, o seguro social embrião da previdência (subsistema da seguridade social) como forma institucionalizada de proteção social somente surge no final do século XIX. Esse seguro nasceu para a proteção do trabalhador nas indústrias, estando, portanto, imbricada com o movimento de industrialização dos países desenvolvidos. Exatamente como decorrência desse imbricamento, Alemanha e Inglaterra são paradigmas no ordenamento jurídico para a construção da proteção social do trabalhador.

Destaca-se, a respeito desta relação entre mercado, trabalho e proteção social, a Constituição do Reich Alemão de 1919 (Constituição de Weimar):

Art.157: A mão-de-obra gozará de proteção especial do Reich.

(...)

Art.162: O Reich propiciará uma regulamentação internacional das relações jurídicas referentes aos trabalhadores, a fim de proporcionar a toda a classe operária da humanidade um mínimo geral de direitos sociais.

Apesar das necessidades sociais (desemprego, velhice, doença etc.) pré-existent ao século XX, é só no curso desse século que, indubitavelmente, as várias leis de seguro social, e institutos de proteção social dispersos, e até então desconexos, consolidam-se e ganham a forma de uma ação estatal, mudando o próprio perfil do Estado, especialmente a partir do ano de 1929.

Foi só a partir do desemprego em grande escala¹¹, produto da Grande Depressão de 1929 em que os trabalhadores norte-americanos e europeus, homens e mulheres assalariados, viraram subitamente estatística na fila das sopas e na lista de desempregados, sem qualquer perspectiva de acesso a qualquer meio de produção, que os Estados industrializados mudaram suas políticas, abandonando o padrão ouro, o liberalismo econômico e intervindo na área social.

¹⁰ A Inglaterra em 1601 aprovou a Lei dos Pobres, com o objetivo de reduzir a indigência.

¹¹ “No pior período da Depressão (1932-1933), 22% a 23% da força de trabalho britânica ou belga, 24% da sueca, 27% da americana, 29% da austríaca, 31% da norueguesa, 32% na dinamarquesa e nada menos que 44% da alemã não tinha emprego (...). O único Estado ocidental que conseguiu eliminar o desemprego foi a Alemanha nazista entre 1933 e 1938. Não houvera nada semelhante a essa catástrofe econômica na vida dos trabalhadores”. HOBBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos .O breve século XX**. 2.ed.São Paulo: Companhia das Letras,2006, p. 97.

Assim, segundo Eric Hobsbawm o que tornou a situação mais dramática para a classe trabalhadora, naquela época de depressão, que como já adiantamos marcará a guinada do Estado Liberal para o Estado Social, foi o fato de que “a previdência pública na forma de seguro social, inclusive auxílio desemprego, ou não existia, como nos EUA, ou pelos padrões do século XX, era parca, sobretudo para os desempregados a longo prazo”.¹²

Sobre o contexto sócio-econômico em que surge a ampliação da proteção social pelo Estado, destacamos essa passagem da obra de Hobsbawm:

Mesmo no país mais coberto por planos de seguro-desemprego antes da Depressão (Grã-Bretanha), menos de 60% da força de trabalho estava protegida por eles - e isso apenas porque a Grã-Bretanha desde 1920 tinha sido obrigada a adaptar-se ao desemprego em massa. Nas demais partes da Europa (com exceção da Alemanha que era acima de 40%), a proporção do seguro desemprego ia de zero a cerca de um quarto. As pessoas acostumadas às flutuações de emprego ou a passar temporadas cíclicas de desemprego ficaram desesperadas quando não surgiu emprego em parte alguma, depois que suas pequenas economias e seu crédito nas mercearias locais se exauriram.¹³

De fato, o grande impacto do desemprego em massa acima descrito, com a posterior radicalização de movimentos de esquerda e direita, refletiu imediatamente nas políticas econômicas e sociais dos países industrializados. Enquanto os Estados Unidos aprovaram na seqüência a Lei de Seguridade Social Norte Americana em 1935¹⁴, na Europa predominaram inicialmente as políticas de subsídios agrícolas, para, no final da década de 30 adotar-se um novo modelo de Estado (Welfare State) que contará com um moderno sistema de proteção social.

Nesse sentido, Hobsbawm¹⁵ afirma que a seguridade social sempre foi uma preocupação vital dos trabalhadores em face das certezas e incertezas da vida humana:

¹² HOBBSAWN, Eric. **Era dos extremos .O breve século XX**. 2.ed.São Paulo: Companhia das Letras,2006, p. 97.

¹³ Idem.

¹⁴ “Em 1935, o Social Security Act promulgado pelo presidente Franklin D.Roosevelt criou diversos programas de assistência que vigoram, com pequenas alterações, ainda hoje nos Estados Unidos, entre os quais dois programas que envolviam renda vitalícia: o Old-Age Assistance (OAA), para idosos pobres, sem base contributiva e de natureza puramente assistencial, e o Old-Age Insurance (OAI), este sim um sistema contributivo no estilo alemão e que, com reformas em 1939 e 1958, transformou-se em Old-Age Survivors and Disability Insurance (OASDI), que os americanos chamam de Social Security. O programa cobre não somente aposentados por idade, mas também adiciona benefícios aos dependentes do aposentado, paga pensão ao viúvo do casal (no caso de falecimento do titular) e seguro contra risco de incapacitação física impeditiva de trabalho.” FERREIRA, Sergio Guimarães . *Sistemas Previdenciários no Mundo: sem “Almoço Grátis”*. Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. **IPEA**(é nome da revista?), n.º?,p.?. Rio de Janeiro:. 2007.

¹⁵ HOBBSAWN, Eric. **Era dos Extremos .O breve século XX**. 2.ed.São Paulo: Companhia das Letras,2006, p. 97.

proteção contra as terríveis incertezas do desemprego, doença ou acidentes, e as terríveis certezas de uma velhice sem ganho.

Na história da evolução do sistema de seguridade social, destaca-se como protagonista o Relatório “Social Insurance and Allied Services” de Lord Beveridge¹⁶, apresentado em 1942 ao Parlamento inglês. Este relatório consistia num levantamento das atividades de proteção social em curso na Inglaterra com recomendações para o futuro da proteção social. É o documento inaugural da seguridade social e suas recomendações servem até hoje de fonte de inspiração para a criação de novos documentos e doutrina na área da proteção social. Sobre o relatório sintetiza Humberto Pinto¹⁷:

as recomendações do Relatório Beveridge obedecem a três grandes Princípios: (i) primeiro: os projetos para o futuro, embora valorizando as experiências do passado, não ficarão limitados pela consideração de interesses parciais estabelecidos na obtenção dessa experiência, (ii) segundo: o seguro social, o qual visa acabar com a miséria, é apenas uma parte do progresso social. Os outros “gigantes” a serem enfrentados são a doença, a ignorância, a mendicância e a indolência, e (iii) terceiro: o da Cooperação entre Estado e os indivíduos.

Em 1942, William Beveridge em linhas gerais critica a perspectiva puramente reparadora do seguro social, e afirma taxativamente que a organização da seguridade social deveria ser tratada como parte da política de progresso social. José Almansa Pastor¹⁸ esclarece:

Beveridge se asienta en un plano de crítica de las instituciones anteriores o, lo que es lo mismo, de los seguros sociales pergeñados a semejanza del sistema germánico, para ofrecer después visión nueva, inspirada en la idea motriz de liberación de la necesidad, através de una adecuada y justa redistribución de la renta. En esta nueva vision, El sistema no puede reducirse a un mero conjunto de seguros sociales, sino que junto a ellos tienencabida la assistência social, un servicio nacional de la salud, la ayuda familiar, así como manifestaciones complementarias de seguros voluntários.(grifo?)

Numa tradução nossa, destacamos a crítica realizada pelo Relatório Beveridge¹⁹ quando indica a necessidade da satisfação de determinados pressupostos pelos

¹⁶ Posteriormente, em 1994 Beveridge publica “Full employment in a Free Society”.

¹⁷ PINTO, Humberto. **O Financiamento da Seguridade Social**. Revista de Previdência Social, São Paulo, n.319,p.7 São Paulo LTR.

¹⁸ PASTOR, José M. Almansa. **Derecho de la seguridad social**. Madrid: Ed.Tecnos, 1991,p.73

¹⁹ *alterations in widow`s pensions- It is contended that is no justification whatever for a childless widow to get a pension for life merely on the ground that she is a widow. Present pensions are inadequate for real needs, yet in the other cases are superfluous. It is therefore proposed that pensions should be regulated according to special needs.* Disponível em:

dependentes para o gozo de benefícios, no caso as pensões de viúvas. Este pressuposto é o primeiro indício da necessidade da dependência econômica entre segurado e dependentes para acesso aos benefícios. Vejamos:

Alterações nas pensões de viúvas – É consenso que não há qualquer justificativa para a viúva sem filhos receber uma pensão de vida apenas com base no fato de que ela é uma viúva. As atuais pensões não são adequadas para as necessidades reais, mas em outros casos são supérfluas. Propõe - se assim que as pensões deveriam ser regulamentadas de acordo com necessidades específicas.

Existe, nitidamente, uma evolução da proteção social (medidas institucionalizadas contra o risco social) quanto ao seu grau de abrangência entre a compreensão de Bismarck sobre seguro social, e a seguridade social planejada por Beveridge. Estes dois modelos são adotados com maior ou menor frequência de acordo com o perfil de cada Estado (liberal ou intervencionista).

Outro documento que merece destaque na afirmação da Seguridade é a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948). A seguridade social constitui parte integrante do rol de direitos humanos de segunda geração (direitos sociais). De acordo com o documento em referência²⁰:

Art.22 Todo homem, como membro da sociedade, **tem direito à segurança social** e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

Na seqüência, a Convenção n.º 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) denominada *Social Security Minimum Standards*, aprovada em 1952, estabelece normas mínimas e sistematiza contingências sociais que dão ensejo a seguridade social nos países signatários.

Relativamente ao subsistema da previdência, sobre a evolução do seguro social Marcelo Leonardo Tavares²¹ relata que é possível identificar 3 (três) grandes fases assim qualificadas: fase inicial, fase intermediária e fase contemporânea.

A fase inicial é o embrião do seguro social, compreendendo o período do final do século XIX até 1918. Nesta fase inicial, destaca-se em 1883, na Alemanha (Prússia), a instituição do seguro-doença obrigatório para os trabalhadores da indústria, seguido em 1884

<http://library-2.lse.ac.uk/collections/pamphlets/document_service/HD7/00000455/doc.pdf>

²⁰ Neste contexto, a autora utilizará a expressão segurança social se referindo restritivamente a Seguridade Social.

²¹ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p.?

do seguro contra acidente de trabalho e seguro invalidez e velhice (1889). Aqui sob a égide do Poder de Otto Von Bismarck além dos primeiros seguros, nasce a base tríplice de financiamento destes, com a participação do Estado, trabalhadores e da indústria.

A fase intermediária do seguro social, compreendida entre 1919 a 1945, é marcada pelo início da sua constitucionalização e adoção por diversos países fora das fronteiras da Europa, findando numa política de proteção social mais ampla que integrará um novo modelo de Estado a ser buscado: o Welfare State. Nessa fase a Constituição de Weimar, responsável pela inserção dos direitos sociais ao lado dos direitos civis e políticos como direitos fundamentais, identifica as características do seguro social no seguinte dispositivo:

Art.161. O Reich criará um amplo sistema de seguros para poder, **com o concurso dos interessados**, atender a conservação da saúde e da capacidade para o trabalho, à proteção da maternidade e à previsão das conseqüências econômicas da velhice, da enfermidade e das vicissitudes da vida. (grifo nosso)

A fase contemporânea compreende o período de 1946 até os dias atuais. Nesta fase, mais especificamente a partir da década de 90, a viabilidade econômica financeira e os gastos públicos com o sistema de seguridade, inclusive a previdência, em face da adoção de um perfil mais regulador do que intervencionista nos Estados, foi objeto de diversos debates. Segundo estudos do IPEA²²:

Mesmo países em desenvolvimento, com população jovem, também passaram a apresentar sintomas de estresse fiscal, exigindo que reformas fossem realizadas. Entre vários fatores que contribuíram para esse colapso, destacam-se as profundas mudanças demográficas e no mercado de trabalho, com destaque para a crescente inserção da força de trabalho feminina, o novo padrão de emprego e, para economias menos desenvolvidas como a brasileira, o padrão da informalidade.

Sob a influência do modelo de Estados de Bem Estar Social, o Brasil adotou em 1988 um amplo e avançado sistema jurídico de proteção social contra diversas contingências ou riscos sociais, integrado pelos subsistemas da saúde, assistência social aos necessitados e previdência (em conjunto o sistema de seguridade). Mas nem sempre foi assim. Nesse sentido afirma Zélia Pierdoná que “a proteção social passou por diversas fases: a assistência privada, assistência pública, previdência social ou seguro social, e seguridade social”.²³

²² TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fábio.(Org.) **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA,n.?, p.? 2007.

²³ PIERDONÁ, Zélia Luíza. **A velhice na Seguridade Social**. São Paulo, 2004, p.?, Tese de Doutorado em Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

No Brasil, no século XVI as Santas Casas de Misericórdia²⁴ são a primeira tentativa de implementação da Proteção Social através da assistência social, seguidas dos montepios e sociedades beneficentes, de natureza particular.

Do ponto de vista da evolução histórica dos direitos relativos à seguridade social, a Constituição de 1824 previa os socorros públicos.

A primeira categoria profissional no Brasil a contar com proteção social, embrião de um dos benefícios da previdência, data de 1888, pelo Decreto n° 9.912-A, de 26 de março de 1888, que regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. O Decreto fixava em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria. Em seguida, a Lei n° 3.397, de 24 de novembro de 1888, criou a Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.

Mas seria somente com a Constituição de 1891 que teríamos verdadeiramente um esboço de benefício previdenciário com status de norma constitucional, *in casu*, a aposentadoria do funcionário público. Dispunha a norma constitucional: art. 75 da Constituição de 1891 – “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.”

Merece destaque na evolução da previdenciária pátria a Lei Elói Chaves (nome do autor do projeto do Decreto n° 4.682, de 24 de janeiro de 1923) que determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. Esta Lei é considerada o ponto de partida, no Brasil, da previdência social. A partir dela outras categorias foram incluídas, assim, por exemplo, em 1° de outubro de 1931, o Decreto n.° 20.465, estendeu o Regime da Lei Elói Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público, além de consolidar a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões. O Decreto n.° 20.465 tinha o seguinte teor:

Art. 1° Os serviços públicos de transporte, de luz, força, telégrafos, telefones, portos, água, esgotos ou outros que venham a ser considerados como tais, quando explorados diretamente pela União, pelos Estados, Municípios ou pôr empresas, agrupamentos de empresas ou particulares, terão, obrigatoriamente, para os empregados de diferentes classes ou categorias, Caixas de Aposentadoria e Pensões,

²⁴. PIERDONÁ, Zélia Luiza. **A velhice na Seguridade Social**. São Paulo, 2004, p.? Tese de Doutorado em Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Como afirma a autora, o primeiro texto legal em matéria de previdência social no Brasil muito tempo depois e data da época imperial. Trata-se do decreto expedido pelo Príncipe Regente Pedro de Alcântara, em 1° de outubro de 1821, que concedia aposentadoria aos mestres e professores aos trinta anos de serviço, concedendo abono de ¼ dos vencimentos àqueles que permanecessem em atividade.

com personalidade jurídica, regidas pelas disposições desta lei e diretamente subordinadas ao Conselho Nacional do Trabalho.

Parágrafo único. O Governo Federal poderá expedir regulamento para a Caixa de cada classe de serviços públicos, de que trata este artigo, quando julgado conveniente. Continuando em vigor para as existentes os regulamentos atuais, salvo naquilo que contrariar preceitos desta lei.

Ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho²⁵ que as Constituições brasileiras sempre enunciaram Declarações de Direito. As duas primeiras Constituições desenharam liberdades públicas, vistas claramente como limitações ao Poder. E todas as Constituições a partir de 1934 acresceram à Ordem Econômica os direitos sociais.

Sobre a ordem constitucional em matéria previdenciária na Constituição de 1934, Wladimir Martinez de Moraes²⁶ afirma:

As diretrizes fundamentais do seguro social estão fincadas na Lei Maior de 1934: tríplice e obrigatória contribuição, noção social de risco, prestações comuns e acidentárias e proteção em especial a maternidade.

Na parte reservada aos funcionários públicos (art.170), prevê aposentadoria compulsória aos 68 anos (art.170, §3), aposentadoria por invalidez para quem tivesse no mínimo 30 anos de trabalho (art.170, §4) e benefícios integrais para os acidentados (art.170, §6) e aponta o princípio segundo o qual os proventos não devem superar os vencimentos (art.170, §7).

A Constituição de 1934 disciplinou ainda na alínea h, do § 1º do seu art.121 o custeio tripartite da previdência social. Vejamos:

Art 121 - A lei promoverá o 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.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

(...)

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e **instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;** (grifo nosso)

²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 8.ed.São Paulo:Saraiva, 2006, p.99.

²⁶ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na constituição federal**. 2.ed.São Paulo:Ed.LTr, ano?

A Carta de 1937 apesar de instituir a justiça do trabalho, é considerada uma involução em matéria de direitos sociais. A Constituição de 1946 no art.157 traça as diretrizes para a previdência social e legislação trabalhista.

Merece, igualmente, destaque na evolução histórica da previdência o advento do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) - pelo Dec. Lei n.72/66- unificando a previdência social urbana, até então existiam diversos institutos de classe deficitários e com regras desinformes.

Mas a previsão de um Sistema de Seguridade, regido pela universalidade da cobertura e do atendimento, com a inserção de regimes previdenciários que alcançam, igualmente, trabalhadores rurais e urbanos, só acontecerá com a Constituição de 1988.

1.2 A Seguridade na Constituição Federal de 1988

A designação da saúde, do trabalho, da previdência social, da proteção à maternidade, à infância e a assistência aos desamparados, como direitos sociais, na forma da Constituição de 1988, implica a admissão de prestações que dependem de políticas Estatais.

A seguridade social é um sistema²⁷ jurídico de proteção social, ou seja, um conjunto coordenado de normas jurídicas (princípios e regras) de diversas hierarquias. Em nosso ordenamento destacamos os Títulos I, II, III²⁸, VI e VIII, todos da Constituição Federal, e o papel concretizador da Lei n.º 8.212 /91 (dispõe sobre a organização da seguridade social e institui o plano de custeio), Lei n.º 8.213/91 (Planos de Benefícios da Previdência Social), 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social), Lei n.º. 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde) e Lei n.º. 10.836/04 (Programa Nacional de Acesso a Alimentação).

A seguridade social é composta por direitos fundamentais. Nossa Constituição assim a define no 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.

²⁷ “Sistema 1.Conjunto de elementos, entre os quais haja uma relação .2.Disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que formam estrutura organizada.”. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio**. 6. ed.Curitiba: Ed. Positivo. 2004.

²⁸ O Art.40, do Título III da CF, prevê regime próprio para os servidores públicos titulares de cargos efetivos.

Na doutrina é possível constatar diversas classificações para os direitos fundamentais²⁹. Destacamos em relação a esses direitos a tipologia quanto ao objeto e as gerações. Quanto ao objeto, cabe diferenciar quatro tipos de direitos: liberdades, direitos de crédito, direitos de situação e direitos- garantia.

Os direitos sociais são direitos de crédito, típicos dos “Estados de Bem Estar Social”, consistem em poderes de reclamar prestações positivas do Estado de natureza econômico-sociais e culturais que instrumentalizem os direitos de igualdade, tais como, as prestações na área da saúde ou a da educação.

Afirma Celso Lafer³⁰ que o conceito de bem estar social está ligado ao direito dos desprivilegiados de participar dos bens que os homens acumulam através do tempo. Assim, os direitos de segunda geração são créditos do indivíduo que tem liberdade (direito de primeira geração) mas nenhuma condição para exercê-la. Nessa linha de raciocínio, sobre os direitos de crédito completa Lafer: “os direitos de crédito denominados direitos econômico-sociais e culturais, podem ser encarados como direitos que tornam reais direitos formais: procuram garantir a todos o acesso ao meio de vida e de trabalho, num sentido amplo.”

Temos que a seguridade social pátria está assentada num tripé de direitos sociais: saúde, assistência aos desamparados e previdência social. Todos estes são direitos sociais arrolados no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal, que enuncia no art. 6º como 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 desamparados.

Os direitos sociais são classificados também como direitos humanos de segunda geração ou dimensão, os quais exigem prestações positivas por parte do Estado, o que determina, segundo Zélia Pierdoná, o desenho social adotado pelo Constituinte de 1988³¹. A autora aproveita o ensejo para afirmar que “os direitos de Seguridade Social exigem do Estado tanto a instituição das prestações de Seguridade Social como a criação de custeio das referidas prestações.” Na mesma linha encontramos Paulo Bonavides³², para quem não basta ao Estado Social conceder os direitos sociais, *in casu*, saúde, assistência e

²⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 8.ed.São Paulo:Saraiva, 2006, p.103.

³⁰ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras. 2001.p.127.

³¹ PIERDONÁ, Zélia Luiza. **A velhice na Seguridade Social**. São Paulo, 2004, p.?. Tese de Doutorado em Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

³² BONAVIDES, Paulo.**Curso de Direito Constitucional**.7.ed.São Paulo: Melhoramentos,1998.

previdência, é preciso garanti-los. Mas, como bem salienta Lauro Cesar Mazetto Ferreira³³, a proteção social não se esgota no sistema de seguridade social, aquela é mais ampla, e visa garantir a dignidade da pessoa humana em relação também aos seus direitos de moradia, educação, lazer etc.

Desde logo, não podemos perder de vista que as prestações da previdência, assistência social e saúde são gastos públicos, com assento no Princípio do Custeio Prévio.

José Almansa Pastor ao falar do Seguro Social espanhol, o designa como instrumental estatal específico protetor das necessidades sociais, individuais e coletivas, a cuja proteção preventiva, reparadora e recuperadora tem direito os indivíduos, na extensão, limites e condições que as normas disponham segundo permite sua organização financeira.³⁴

A previdência social é direito fundamental³⁵ cujos titulares são os trabalhadores e dependentes, e consiste em manifestação material da proteção social do Estado a aquelas classes urbanas ou rurais.

A previdência social exige, portanto, a atuação estatal, com assento no sistema contributivo de repartição, que protege todo o indivíduo ocupado por atividade laborativa remunerada, para proteção dos riscos decorrentes da perda ou redução, permanente ou temporária, das condições de obter o próprio sustento³⁶.

³³ FERREIRA, Lauro César Mazetto. **Seguridade Social e Direitos Humanos**. São Paulo, 2007.p.89

³⁴ PASTOR, José M. Almansa. **Derecho de la seguridad social**. Madrid: Ed.Tecnos, 1991.p.64.

³⁵ “sobre la base de la definición de derecho fundamental propuesta por Carl Schmitt, puede obtenerse un criterio que vincula elementos materiales y estructurales.Segun Ella, derechos fundamentales son “solo aquellos derechos que pertencen al fundamento mismo del Estado y que, por lo tanto, son reconocidos como tales em la Constitución”. Que um derecho pertenezca “al fundamento mismo del Estado” es una manifestação material. Según Schmitt, al fundamento del Estado Liberal de derecho pertenece solo um grupo de derechos, es decir de los derechos individuales de libertad.”

ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.p.?

Nesse sentido, adotaremos para os direitos fundamentais o entendimento de Ingo Sarlet: “Assim, com base no nosso direito constitucional positivo, e integrando a perspectiva material e formal já referida, entendemos que os direitos fundamentais podem ser conceituados como aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo, e importância (fundamentalidade material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal) , bem como as que, pelo seu objeto e significado, possam lhe ser equiparados tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerados a abertura material consagrada no art.5, 2, da CF, que prevê o reconhecimento de direitos fundamentais implícitos, decorrentes do regime e dos princípios da Constituição, bem como direitos expressamente positivados em tratados internacionais)”. SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito público em tempos de crise. Estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**. Cidade ?Ed.Livraria do advogado. Ano?p.129-173.

³⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 7. ed. (Cidade)Ed.LTR.(ano)p.57

Toda legislação ordinária, beneficiários, o rol de necessidades sociais, os limites e as condições das prestações de seguridade e sua organização financeira estão subordinadas aos Princípios da Seguridade arrolados nos artigos 194/195 (custeio) da Constituição vigente. Quanto ao subsistema da saúde e da assistência se aplicam, respectivamente, os artigos. 196 a 200, 203 e 204. E no tocante à previdência (Regime Geral), subsistema da seguridade, destacam-se os artigos. 201 e 202 da Constituição Federal.

1.2 Princípios da Seguridade Social

Conforme afirma Celso Bastos³⁷, não há Constituição neutra, todas as Constituições são tributárias de um conjunto de opções ideológicas. Desta forma, partindo do pressuposto da não neutralidade do Texto Magno, afirmamos que os Princípios Constitucionais são vetores axiológicos que traçam o tipo, os fundamentos e os objetivos de determinado Estado, instrumentais da interpretação do ordenamento jurídico. De onde conclui-se que as regras deverão ser interpretadas da forma que mais se aproximem ao conteúdo e valores embutidos nos Princípios Constitucionais.

Os Princípios são normas jurídicas com alto grau de abstração, portanto, não são regras de conduta, e em geral necessitam de outras normas para a sua concretização.

Quanto à seguridade social, os Princípios estão explicitamente arrolados nos arts. 194 e 195 da Constituição Federal, sem prejuízo de outros inseridos no contexto de diversas normas ao longo da Constituição, como é o caso do princípio da solidariedade.

No caso da seguridade, os Poderes da República na elaboração, julgamento ou execução das leis deverão guardar consonância e juízos de ponderação com base nos princípios arrolados a seguir, tanto na relação de cotização (custeio) como nas prestações (benefícios e serviços).

³⁷ BASTOS. Celso Ribeiro. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. 3 ed. Cidade?Celso Bastos Editora. 2002.

Diante dos diversos princípios que se aplicam a seguridade, como veremos a seguir, no caso concreto, o interprete deverá utilizar-se das Leis de Colisão e da Ponderação, de acordo com Alexy nos seguintes termos³⁸:

Del acuerdo con ley que vale para la ponderacion de principios, la medida permitida de no satisfaccion o de afectacion de uno de los principios de pende del grado de importancia de satisfaccion del outro. (...) Pone claramente de manifiesto que el peso de los principios no es determinable em si mismo o absolutamente, sino siempre puede hablarse tan solo de pesos relativos.

1.3.1 Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento

O Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento na área da seguridade social determina o perfil do Estado brasileiro como um Estado Social e suas políticas públicas que deverão atender a todos indistintamente, nos termos da lei.

A Universalidade do Atendimento diz respeito ao amplo acesso da população ao Sistema de Seguridade, e quanto à Universalidade da Cobertura, esta corresponde ao aspecto objetivo do Princípio, abrangendo as hipóteses eleitas pelo legislador como riscos ou contingências sociais.

A Universalidade do Atendimento tem sua aplicação mais restrita na área da previdência e assistência social. Essa discriminação ao acesso é objetiva e legal.

O acesso às prestações previdenciárias restringe-se aos segurados e seus dependentes, não bastando para o gozo das prestações a existência da situação de risco social, é preciso atendimento aos períodos de carência (art.24 da Lei 8213/91)³⁹ e, em alguns casos os benefícios exigem idade mínima ou tempo de contribuição mínimo, além da condição de segurado.

³⁸ ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,2001.p.161

³⁹ ROCHA, Daniel Machado da Rocha. **O direito fundamental a previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do Sistema previdenciário brasileiro**. Porto alegre: Livraria do advogado, 2004. **apud** Lazzari, neste comando legal jaz uma norma protetiva do sistema impondo um período mínimo durante o qual o obreiro, cuja a qualidade de segurado foi adquirida, não poderá usufruir de determinados benefícios, a fim de se preservar o sistema de previdência social, essencialmente contributivo, daqueles que só ocorrem a ele atingidos pelo risco social.

A assistência social por sua vez é restrita aos indivíduos necessitados, independentemente de contribuição à seguridade social.

1.3.2 Princípio da Uniformidade e Equivalência das Prestações às Populações Urbanas e Rurais

Este Princípio assegura acesso ao mesmo rol de benefícios e serviços para os empregados rurais e urbanos, inclusive quanto aos valores dos benefícios. É decorrência lógica da isonomia prevista no art.5º, inc. I da CF, entretanto sua previsão no art.194, inc.II, da CF se justifica porque o trabalhador rural antes da Constituição de 1988 esteve sujeito a um regime jurídico de natureza *sui generis* disciplinado primeiramente pelo Estatuto do Trabalhador Rural, e posteriormente pela Lei Complementar 11/71, que criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural⁴⁰ (FUNRURAL), distinto do regime do trabalhador urbano. Em 1971, foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), sistema previdenciário diverso dos trabalhadores urbanos, que previa a formação do FUNRURAL para a concessão de um rol de benefícios, e sua forma de custeio.

Relacionamos parte do Programa:

⁴⁰ O trabalhador rural estava sujeito as leis n. 4.214/63 e a Lei Complementar n. 11/71 que Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural. Segundo a Lei Complementar n. 11/71, o custeio dos benefícios para os rurais dar-se-ia, nos termos da lei:

Art. 15. Os recursos para o custeio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural provirão das seguintes fontes:

I - da contribuição de 2% (dois por cento) devida pelo produtor sobre o valor comercial dos produtos rurais, e recolhida:

a) pelo adquirente, consignatário ou cooperativa que ficam sub-rogados, para esse fim, em todas as obrigações do produtor;

b) pelo produtor, quando ele próprio industrializar seus produtos vendê-los, no varejo, diretamente ao consumidor.

II - da contribuição de que trata o art. 3º do Decreto -lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970, a qual fica elevada para 2,6% (dois e seis décimos por cento), cabendo 2,4% (dois e quatro décimos por cento) ao FUNRURAL.

§ 1º Entende-se como produto rural todo aquele que, não tendo sofrido qualquer processo de industrialização provenha de origem vegetal ou animal, ainda quando haja sido submetido a processo de beneficiamento, assim compreendido um processo primário, tal como descaroçamento, pilagem, descascamento ou limpeza e outros do mesmo teor destinado à preparação de matéria-prima para posterior industrialização.

§ 2º O recolhimento da contribuição estabelecida no item I deverá ser feito até o último dia do mês seguinte àquele em que haja ocorrido a operação de venda ou transformação industrial.

§ 3º A falta de recolhimento, na época própria da contribuição estabelecida no item I sujeitará, automaticamente, o contribuinte a multa de 10% (dez por cento) por semestre ou fração de atraso, calculada sobre o montante do débito, à correção monetária deste e aos juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês sobre o referido montante.

Art. 4º A aposentadoria por velhice corresponderá a uma prestação mensal equivalente a 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País, e será devida ao trabalhador rural que tiver completado 65 (sessenta e cinco) anos de idade.

Parágrafo único. Não será devida a aposentadoria a mais de um componente da unidade familiar, cabendo apenas o benefício ao respectivo chefe ou arrimo. (grifo nosso?)

Quanto à equivalência, afirma Miguel Horvath⁴¹ que: “deve-se entender a vedação do estabelecimento de critérios diversificados para cálculo dos benefícios previdenciários.”

A fim de concretizar a isonomia no subsistema da previdência, o constituinte optou por um tratamento diferenciado e mais favorável para o trabalhador rural quanto aos pressupostos legais de acesso aos benefícios de aposentadoria por idade. Assegurou-se, a aposentadoria por idade ao trabalhador rural aos 60 (sessenta) anos se homem e aos 55 anos, se mulher. Retificando, ainda, os equívocos anteriores que ignoraram o papel da mulher na zona rural.

O tratamento jurídico diferenciado consiste também na proteção dos trabalhadores do setor primário da economia, quando totalmente excluído do processo de industrialização e, portanto, sem chances reais de acumulação de riqueza ou poupança. O legislador disciplina os benefícios e as características do segurado especial⁴² que corresponde ao produtor, parceiro, meeiro ou arrendatário rural, o pescador artesanal e assemelhados que **exercam individualmente ou em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, suas atividades.**

No caso do segurado especial vender sua produção rural à adquirente pessoa jurídica, consumidora ou consignatária, estas ficarão sub-rogadas na obrigação de descontar percentual de 2,3% (sendo 2,0% para a previdência, 0,1% para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho e 0, 2% para o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) incidente sobre o valor bruto da comercialização do produtor e efetuar o respectivo recolhimento ao INSS.

⁴¹HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 6.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p.74.

⁴² Vide art.25 da Lei n.º. 8212/91 e, arts.11, inc.VII, §1º, da Lei n.º.8213/91

Quanto aos benefícios do trabalhador rural é a conclusão Daniela Tocchetto Cavalheiro⁴³:

Inexistindo comprovação dos valores vertidos a título de contribuições anuais, tampouco na condição de segurado facultativo, resta ao trabalhador rural a regra transitória, estabelecida no artigo 143, da Lei 8213/91, ou ao segurado especial, a regra estabelecida no artigo 39⁴⁴ da mesma LBPS

A concretização deste princípio através de um tratamento jurídico de cotização diferenciado, em favor do rural em regime de economia familiar exerce grande influência nos efeitos decorrentes da concessão dos benefícios. Segundo Álvaro Sólton de França⁴⁵, este tratamento jurídico diferenciado mudou o status do trabalhador rural (segurado especial) e assegurou à previdência social capilaridade no interior do País, fixando o trabalhador rural e o pescador na sua terra de origem. Para o autor, parafraseando Rachel de Queiroz, a nova aposentadoria rural pode ser comparada à Lei Áurea.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁴⁶ cumpre a previdência pública no Brasil o relevante papel na redistribuição de renda e, **principalmente na redução da pobreza entre idosos**. Em particular, destaca o IPEA como mecanismos estimuladores da redistribuição de renda a aposentadoria do trabalhador rural e os benefícios assistenciais, concedidos em função da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS – que contribuem para a redução da pobreza da população idosa e fazem que **a taxa de pobreza da população com idade superior a 65 anos brasileira seja a menor da América Latina**.

⁴³CAVALHEIRO, Daniela. **Os requisitos de idade, carência e qualidade de segurado na aposentadoria por idade do trabalhador rurícola, in Curso Modular de Direito Previdenciário**. Cidade?Ed. Conceito Editorial. Ano?p.288.

⁴⁴ Disciplina o art. 39. da Lei 8213/91: Para os segurados especiais, referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, fica garantida a concessão:

I - de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido; ou

II - dos benefícios especificados nesta Lei, observados os critérios e a forma de cálculo estabelecidos, desde que contribuam facultativamente para a Previdência Social, na forma estipulada no Plano de Custeio da Seguridade Social.

Parágrafo único. Para a segurada especial fica garantida a concessão do salário-maternidade no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do início do benefício. (Incluído pela Lei nº 8.861, de 1994).

⁴⁵ FRANÇA, Álvaro Sólton de. **Previdência Social e a economia dos Municípios**. 5. ed. Brasília: ANFIP, 2004.p.?

⁴⁶CAETANO, Marcelo Abi-Ramia; ROCHA, Roberto de Rezende. **O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação do desempenho comparada**. Brasília. IPEA. 2008. p.?

1.3.3 Princípio da Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios e Serviços

Existe uma correlação lógica e necessária do Princípio da Seletividade e Distributividade dos benefícios e serviços com o Princípio da Universalidade na seguridade social. É a partir da eleição gradativa de situações determinadas e do preenchimento de pressupostos legais por determinados indivíduos que se concretiza a ampliação do atendimento do maior número possível de pessoas e situações.

Quanto à previdência social, a Constituição elege no art.201 as situações (riscos e contingências sociais) que ensejarão a proteção previdenciária.

1.3.4 Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios.

O Princípio consagrado no inc. IV, do art. 194 deve ser interpretado em conjunto com os inc. VI do art. 7^o da Constituição Federal. Trata-se do valor nominal, ou seja, o INSS não poderá efetuar o pagamento do benefício em valor menor do que o resultado regularmente calculado na época da sua emissão, aplicando-se o princípio *tempus regit actum* quanto à legislação e o momento de referência para a concessão de benefícios previdenciários⁴⁷.

Na medida em que o benefício previdenciário substitui a renda do trabalhador (rendimentos do trabalho) atingido por um risco social, é mister assegurar aos segurados e seus dependentes meios de reajustes e adequação desses benefícios à realidade social do inativo. Neste sentido assentou o Supremo Tribunal Federal em sede de agravo regimental em recurso Extraordinário (no AI-AGR 540956 / MG) que a norma que consagra o Princípio da preservação do valor real dos benefícios não é auto aplicável, e, portanto necessita de integração legislativa.

⁴⁷ Ao princípio da manutenção do valor nominal supracitado e expressamente consagrado, temos que parte da doutrina se posiciona em sentido contrário, e indica a aplicação do Princípio da preservação do valor real dos benefícios, consagrado no art. 201, § 4º da CF Neste sentido, vide MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na constituição federal**. 2.ed.São Paulo: Ed.LTr.ano?p.45.

1.3.5 Princípio da Equidade na Forma de Participação no Custeio

Este Princípio nos remete à filosofia de Aristóteles. O filósofo grego utilizou a régua de lesbos⁴⁸ para explicar a Equidade como sendo a justiça no caso concreto e individualmente considerado. Sobre a noção Aristotélica de Equidade, o francês Michel Villey afirma com propriedade:

A célebre teoria da equidade (epieíka) é desenvolvida na *Ética a Nicômaco* e na *Retórica*. A equidade, embora extrapole um certo sentido de justiça (coroando-a de amizade, de doçura e misericórdia) é, contudo, em primeiro lugar, uma super justiça, a plena realização do igual. A justiça estava inicialmente no princípio da lei. Mas, ao fim do processo de elaboração do direito, vemo-la preenchendo a função de um corretivo da lei escrita.

Para Michel Villey,⁴⁹ a lei positiva ao conferir a uma justiça essencialmente flexível a forma de uma regra rígida, afastou-se necessariamente de seu modelo original. Abandonando a régua de lesbos, que casa com a forma dos objetos para tornar-se a Justiça metro de metal rígido que não consegue medir em detalhes exatos os objetos sinuosos.

Dessa forma a Equidade na forma de participação no custeio é princípio distinto da Isonomia, com ele não se confunde, na medida em que autoriza a lei positiva a adequar as participações no financiamento da Seguridade, exigindo de determinadas pessoas maior participação com bases de cálculo e alíquotas diferenciadas em relação à menor participação de outras, conferindo forma para cada situação particular.

A participação dos empregadores no custeio da previdência, por exemplo, não é rígida, leva em conta e, portanto, flexibiliza-se de acordo com a utilização de mão de obra, o risco social da atividade escolhida como objeto social das empresas. Relativamente ao assunto em referência, a Emenda Constitucional nº. 47, de 2005, deu a seguinte nova redação ao § 9º do art.195 da Constituição, qual por sua vez consagra hipóteses de imunidade. Nesse sentido:

Art.195 da C.F. 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:

⁴⁸ Trata-se de uma régua de chumbo flexível que por sua elasticidade poderia medir com precisão a distância entre dois pontos de um terreno tortuoso ou irregular.

⁴⁹ VILLEY. Michel. **A formação do pensamento jurídico moderno**. São Paulo: Martins Fontes. 2005.p.62

(..)

§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

É, igualmente, o Princípio da Equidade na Forma de Participação no Custeio que legitima a ausência de teto para cobrança da contribuição previdenciária patronal das empresas e entidades equiparadas e a progressividade da contribuição previdenciária, conforme a renda (salário) proveniente do trabalho dos empregados, nos termos da Lei 8.212/91. Abaixo a tabela vigente para pagamentos devidos a partir de 01.03. 2008:

Segurados empregados, inclusive domésticos e trabalhadores avulsos

Salário de contribuição (R\$)	Alíquota para fins de recolhimento
até R\$ 911,70	8,00 %
de 911,71 até R\$ 1.519,50	9,00 %
de R\$ 1.519,51 até R\$ 3.038,99	11,00 %

1.3.6 Princípio da Diversidade da Base de Financiamento

Marcelo Leonardo Tavares⁵⁰ se posiciona no sentido de que “as fontes de manutenção do sistema devem ser diversificadas para que não se crie dependência de uma única forma de financiamento.”

Este Princípio tem suas origens no seguro social alemão, melhor explicitando na forma tríplice de participação dos interessados, prevista em 1883, por Bismarck. Quanto ao financiamento da seguridade social, a nossa Constituição não se restringiu ao modelo de custeio tríplice (empregados, empregadores e Estado). Destarte a seguridade social pátria é financiada por toda a Sociedade.

⁵⁰ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris .2003.p.?

O modelo difuso de financiamento da seguridade fica expresso na redação dada aos art.s 195 e 204 da CF/88. O art.204 da CF dispõe que “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes...”

1.3.7 Princípio da Gestão da Seguridade Social

A seguridade social tem suas bases na solidariedade, entendida como dever fundamental de todos os indivíduos de financiar, na forma da lei, a proteção da coletividade contra os riscos sociais. Num estado democrático, ao dever fundamental dos indivíduos de financiar a seguridade, contrapõem-se os direitos de gerenciar com autonomia, e fiscalizar os recursos oriundos deste financiamento, através de órgãos colegiados com representantes da Sociedade (governo, trabalhadores, empregadores e aposentados).

Em relação ao Princípio da Gestão da Seguridade Social, destacamos na Constituição:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação

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:

(...)

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

1.3.8 Princípio do Custeio Prévio

O Princípio está expresso na Constituição ao asseverar que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Quanto à aplicação do Custeio Prévio na previdência social, destacamos o recente entendimento do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 415454 / SC

com considerações ao princípio quando do julgamento relativo à retroatividade da Lei n. 9.032/95 ao benefício da pensão por morte concedido antes do ano de 1995. Nas palavras do Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

a exigência constitucional de prévia estipulação da fonte de custeio total consiste em exigência operacional do sistema previdenciário que, dada a realidade atuarial disponível, não pode ser simplesmente ignorada. O cumprimento das políticas públicas previdenciárias, exatamente por estar calcado no princípio da solidariedade (CF, art. 3o, I), deve ter como fundamento o fato de que não é possível dissociar as bases contributivas de arrecadação da prévia indicação legislativa da dotação orçamentária exigida (CF, art. 195, § 5o).(grifo nosso?)

Não obstante o preceito constitucional, em virtude do significativo gasto público, especialmente no âmbito da previdência a prévia estipulação de custeio não pode ser desprezada, segundo fontes do governo federal, **estima-se gastos públicos da ordem de 200 bilhões de reais somente para benefícios previdenciários continuados no ano de 2008**⁵¹.

No âmbito da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), segundo relatório prévio do TCU sobre as contas do governo no ano base de 2006⁵², o orçamento financiado por recursos vinculados a este segmento, inclusive suas respectivas multas e juros, totalizaram R\$ 274,6 bilhões em 2006. Aplicados os critérios pré-definidos, os dispêndios do sistema de seguridade social atingiram R\$ 303,2 bilhões, o que evidencia um resultado negativo de R\$ 28,6 bilhões. Vale ressaltar que o referido relatório indica como vilão do resultado negativo da seguridade social, a desvinculação de receitas da União em 20% das receitas de contribuições, por força da Emenda Constitucional n.º 27/2000 (DRU). A tabela abaixo demonstra os números com resultado negativo para o equilíbrio da seguridade social:

Seguridade social

Receitas	Despesas
R\$ 274,6 bilhões	R\$ 303,2 bilhões

⁵¹ Estima-se, ainda, gastos de 13,9 bilhões com LOAS e 10,4 bilhões com bolsa família. O governo já estuda limitar benefício

PATU.Gustavo. Folha de São Paulo.Caderno Dinheiro.B3. São Paulo. 25/05/08.

⁵² Tribunal de Contas da União.Brasil. **Síntese do Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2006** / Tribunal de Contas da União ; Ministro Ubiratan Aguiar, relator. – Brasília :TCU, 2007.

1.3.9 Princípio da Subsidiariedade

O conceito de subsidiariedade é atribuído em sua origem a doutrina social católica que buscava um equilíbrio entre a liberdade e a autoridade, e o consagrou na Encíclica *Quadragesimo Anno do Papa Pio XI* de 1931⁵³. O princípio da subsidiariedade na Igreja Católica designava que competiam às instâncias superiores deveres supletivos, de coordenação e promoção da iniciativa e da criatividade das instâncias inferiores.⁵⁴

No direito público, o princípio da subsidiariedade aponta para a primazia da sociedade civil na solução de questões de seu interesse desde que apresente condições e meios eficazes de resolvê-los, cabendo ao Estado auxiliar a sociedade civil.

O argentino Carlos Alberto Etala⁵⁵ postula sobre este Princípio que:

la seguridad social no debe adquirir un caracter de garantia absoluta contra la adversidad de modo de anular toda responsabilidad individual ni a eliminar totalmente la iniciativa privada em la proteccion respecto de las contingencias sociales.

Parece-nos que relativamente à previdência social e a saúde, a Constituição brasileira vigente adotou um regime jurídico no qual a priori o Estado brasileiro não atua subsidiariamente. Entretanto, como já vimos o sistema de seguridade social brasileiro abrange além da previdência e da saúde, a assistência social.

Quanto à assistência social, este princípio é instrumental que se destina a ponderação nos casos de concessão de benefícios assistenciais continuados pelo Estado. É o que se extrai da lei que exige do beneficiário (idoso ou deficiente físico) que não tenha condições de por si só sustentar-se mais que igualmente, e sua família não possa fazê-lo. A aplicação deste Princípio na assistência social evita que a substituição estatal quando da concessão de benefícios continuados anule a autonomia da comunidade, e de outro lado reforça a regra de que os benefícios assistenciais são temporários, pois o papel do Estado é subsidiário, ou seja, cabe a esse prestar auxílio e não de substituir a sociedade daí sua temporariedade. Sobre benefícios assistenciais continuados *In verbis*, a Lei Orgânica da Assistência Social:

⁵³ Trata-se de documento elaborado como resposta da Igreja Católica a crise de 1929 aos seus fieis.

⁵⁴ Mais sobre o assunto em TORRES, Silvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar. 2001.

⁵⁵ ETALA, Carlos Alberto. **Derecho de la seguridad social**. 2.ed. Buenos Aires: Ed.Ástrea de Alfredo y Ricardo De Palma, 2002.p.59

Lei n. 8742/93 (LOAS) Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

Do exposto pela Lei n.8.742/93 (LOAS), é possível afirmar que os condicionamentos para a concessão de benefícios pela LOAS (não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família) traz a tona e reproduz a figura da solidariedade mecânica, ou seja, o vínculo pelo qual as pessoas se ajudam mutuamente quando agrupadas por descendência, semelhanças ou meio natural.

1.3.10. Princípio da Solidariedade

Para José Almansa Pastor⁵⁶, a solidariedade é o princípio fundamental do seguro social⁵⁷, exercendo uma função endógena e exógena. A função endógena é de aglutinador dos elementos que compõem a relação jurídica de seguridade (cotização e prestação), e a função exógena é a que individualiza e diferencia a relação jurídica securitária das demais.

A defesa do princípio da solidariedade constitui um verdadeiro divisor de águas entre o seguro privado e o seguro social. Assim, a doutrina sobre a seguridade social rechaça os princípios do Mutualismo e da Comutatividade típicos do seguro privado, indicando para os seus lugares a solidariedade.

Esse Princípio tal qual a subsidiariedade constitui a doutrina social da Igreja consagrada na Encíclica *Quadragesimo Anno do Papa Pio XI* de 1931.

A solidariedade será objeto de estudo do próximo capítulo, razão pela qual registramos, por ora, apenas esta breve referência.

⁵⁶ PASTOR, José M. Almansa. **Derecho de la seguridad social**. Madrid: Ed.Tecnos, 1991.p.120

⁵⁷ O seguro social equivale ao nosso subsistema da previdência social

Capítulo II - Da Solidariedade

2.1. Da Solidariedade⁵⁸

A solidariedade é um conceito desenvolvido pela Sociologia. Durkheim⁵⁹ a fim de responder à questão de como o indivíduo à medida que se torna mais autônomo depende cada vez mais da sociedade, desenvolveu o conceito de solidariedade social intrinsecamente ligado a idéia da divisão do trabalho.

O autor supracitado toma emprestada a expressão “Divisão do Trabalho”, cunhada por Adam Smith no clássico A Riqueza das Nações, para categoricamente afirmar que muito além das vantagens econômicas, tais como o aumento da produtividade, otimização de tempo e qualificação dos trabalhadores, a **“Divisão do Trabalho” produz um fenômeno moral que é a solidariedade social.**

Para Durkheim “o mais notável efeito da divisão do trabalho não é aumentar o rendimento das funções divididas, mas torná-las solidárias.”⁶⁰

Embora o estudo da solidariedade pertença à Sociologia, afirma Durkheim que os seus efeitos ou principais manifestações dar-se-ão através do Direito. O autor identifica 2 (dois) tipos de solidariedades positivas: a solidariedade mecânica⁶¹ (ou por similitudes) e a solidariedade orgânica. Esta última solidariedade é a que iremos explorar para o que nos interessa para os fins deste trabalho.

Em linhas gerais, os dois tipos de solidariedade não se excluem, mas constituem os dois lados de uma mesma moeda, no caso, como o indivíduo se liga ao funcionamento da sociedade na medida de sua evolução ou do progresso. Na solidariedade mecânica, os membros de uma sociedade se ligam em razão de suas semelhanças, idéias e

⁵⁸ Segundo o dicionário, solidariedade é o laço ou vínculo recíproco de pessoas ou coisas independentes, ou sentido moral que vincula o indivíduo à vida, aos interesses dum grupo social, duma nação ou comunidade. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio**. 6 ed. Curitiba. Positivo. 2004.

⁵⁹ DURKHEIM, Émile. **Da divisão do Trabalho Social**. 2ed. São Paulo: Martins Fontes. 1999. p.?

⁶⁰ Idem, p.27

⁶¹ A solidariedade mecânica é um conceito desenvolvido para a melhor compreensão do papel do direito repressivo e da pena. Em linhas gerais, existe uma solidariedade social proveniente das semelhanças entre os indivíduos, base para uma consciência coletiva, que é afetada quando ocorre um crime ou é aplicada a pena.

tendências comuns formando uma consciência coletiva, a qual será tanto mais vigorosa quanto menor for o peso das distinções e peculiaridades individuais. Esse movimento coletivo é denominado de solidariedade mecânica, e segundo o autor constitui a base do direito religioso e do direito penal.

No entanto, para Durkheim a solidariedade mecânica se enfraquece na medida do “progresso social”⁶², nascendo um novo vínculo que surge da força da divisão do trabalho.

É forçoso reconhecer que para o autor em destaque, a cada tipo social corresponderá mais preponderantemente uma sorte de solidariedade. Assim, se a sociedade é um sistema de segmentos homogêneos e semelhantes entre si, o vínculo será o da solidariedade mecânica. De outro lado, se a sociedade é formada por um sistema de órgãos diferentes, cada qual com um papel especial e que são formados, eles próprios, de partes diferenciadas, a solidariedade orgânica é o vínculo preponderante.

A fim de diferenciar os vínculos que ligam os indivíduos nas sociedades primitivas dos vínculos das sociedades modernas, afirma Durkheim⁶³:

Esse tipo social baseia-se em princípios tão diferentes do precedente que ele só pode desenvolver-se na medida em que aquele se apaga. De fato, nele, os indivíduos não mais são agrupados segundo suas relações de descendência, mas segundo a natureza particular da atividade social a que se consagram. Seu meio natural e necessário não é mais o meio natal, mas o meio profissional. Não é mais a consangüinidade, real ou fictícia, que assinala a posição de cada um, mas a função que desempenha.

Em síntese, o modo de agrupamento e o vínculo do homem que resulta da divisão do trabalho dando origem à solidariedade orgânica é totalmente distinto do agrupamento geográfico (comunas, províncias, cidades) e do familiar.

Nessa toada, a divisão do trabalho é a fonte principal da solidariedade social nas sociedades modernas, assegurando a unidade e integração social graças à especialização de tarefas. Temos que, na solidariedade orgânica oriunda da divisão do trabalho, o elo do indivíduo na sociedade dar-se-á pelas suas diferenças que permitem múltiplas funções. Aqui, a Sociedade deverá necessariamente ser compreendida como um sistema de funções diferentes e especiais unidas por relações definidas. Nas palavras de Durkheim, “de fato, de um lado, cada um depende mais estreitamente da Sociedade quanto mais dividido for o

⁶² “É, pois, uma lei da história a de que a solidariedade mecânica, que a principio é única ou quase, perde terreno progressivamente e que a solidariedade orgânica se torna pouco a pouco preponderante. Mas quando como a maneira como os homens são solidários se modifica, a estrutura das sociedades não pode deixar de mudar.”(pg157)

⁶² DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. 2.ed.São Paulo:Martins Fontes.1999.p157

⁶³Idem

trabalho nela e, de, outro, a atividade de cada um é tanto mais pessoal quanto mais especializada.”

A solidariedade social é o vínculo que resulta da divisão do trabalho, e que se expressa pelo direito cooperativo.⁶⁴ No caso da previdência, a solidariedade concretiza a proteção dos indivíduos que compõem as partes diferenciadas da divisão do trabalho, assegurando para cada tipo de risco um benefício correspondente. Assim, por exemplo, para os trabalhadores (empregados e avulsos) sujeitos a ambientes insalubres sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física é garantida a aposentadoria especial⁶⁵.

A divisão do trabalho é o ponto de partida da solidariedade orgânica, que por sua vez fundamenta o subsistema da previdência social. Esta divisão do trabalho, igualmente exercerá enorme influência nas teorias do desenvolvimento econômico, como decorrência lógica divisão do trabalho, temos maior amplitude da visão do homem, que passa a ser visto como agente econômico.

Para Celso Furtado⁶⁶, o fato do homem se tornar agente econômico como decorrência da divisão do trabalho social, não pode ser considerado isoladamente. Para defini-lo, é necessário observá-lo como parte de um todo, com respeito a este e ou às suas partes “a diversidade dos agentes econômicos, seja que os consideremos do ponto de vista de suas funções, ou de suas dimensões, é um reflexo do grau alcançado pela divisão do trabalho social.”

⁶⁴ Direito cooperativo é a expressão cunhada ao longo da obra de Durkheim em contraste ao direito repressivo (penal).

⁶⁵ Lei nº 8213/91 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. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995).

§ 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.

⁶⁶ FURTADO, Celso **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10.ed. São Paulo :Paz e Terra, ano? p .?

2.2 Dos Deveres Fundamentais

Para compreender o real alcance do princípio da solidariedade, temos que antes enfrentar a questão dos deveres fundamentais. Apesar de a questão ser pouco explorada pela doutrina pátria, é forçoso reconhecer que além dos direitos fundamentais arrolados no Título II e Título VIII da Constituição Federal, objeto desta pesquisa, não é possível compreender o funcionamento da seguridade social e seus subsistemas (saúde, previdência e assistência social) sem o contraponto dos deveres fundamentais.

Para a doutrina, as constituições ocidentais européias pós-guerra, preocupadas em não deixar espaço para novas experiências totalitárias, se preocuparam exclusivamente com os direitos fundamentais, deixando à sombra os deveres fundamentais. São paradigmas dessas Constituições: a Constituição Italiana (1947) e a Lei Fundamental Alemã (1949).

A seguridade social tem natureza de direito fundamental⁶⁷. Ao lado dos direitos fundamentais convivem os deveres fundamentais. Os deveres fundamentais constituem figuras jurídicas próprias distintas dos direitos fundamentais, cujo conteúdo normativo é muito próximo da noção de deveres morais⁶⁸ (intersubjetivos), mas que com estes não se confundem, em face de suas características peculiares de obrigatoriedade e generalidade.

Entretanto, o tema dos deveres fundamentais não se subsume à noção liberal de que os direitos fundamentais são limitados tão somente pela liberdade do outro. Este novo panorama dos deveres fundamentais é assim sintetizado por José Casalta Nabais⁶⁹:

Por outras palavras, há que se ter em conta a concepção de homem que subjaz as actuais constituições, segundo a qual ele não é um mero individuo isolado ou

⁶⁷ Quanto ao conceito de direitos fundamentais já nos filiamos ao posicionamento de Ingo Sarlet que, “sustentamos ser correta a distinção traçada entre os direitos fundamentais (considerados como aqueles reconhecidos pelo direito constitucional positivo, e, portanto, delimitados espacial e temporalmente) e os assim denominados direitos humanos, que, por sua vez, constituem as posições jurídicas reconhecidas na esfera do direito internacional positivo ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem jurídico-positiva interna.”

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito público em tempos de crise. Estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**. Cidade ?Ed.Livraria do advogado. Ano?p.129-173.

⁶⁸ Sobre moral esclarece Durkheim: “é possível que a moral tenha algum fim transcendental, que a experiência não é capaz de alcançar; cabe ao metafísico ocupar-se deste. Mas o que é certo, antes de mais nada, é que ela se desenvolve na história, sob o império de causas históricas, e tem uma função na nossa vida temporal. Se ela é esta ou aquela num dado momento, é porque as condições em que vivem então os homens não permitem que ela seja outra, e a prova disso é que ela muda quando essas condições mudam, e somente neste caso.” DURKHEIM.Émile.**Da divisão do Trabalho Social**.2ed.São Paulo:Martins Fontes.1999.Prefácio a Primeira Edição.

⁶⁹ NABAIS. José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra: Ed. Almedina. 2004, p.31.

solitário, mas sim uma pessoa solidária em termos sociais, constituindo precisamente esta referência e vinculações sociais do indivíduo - que faz deste um ser ao mesmo tempo livre e responsável - a base do entendimento da ordem constitucional assente no princípio da repartição ou da liberdade como uma ordem simultânea e necessariamente de liberdade e responsabilidade, ou seja, uma ordem de liberdade limitada pela responsabilidade.

Quanto aos deveres, o art. 29 da Declaração dos Direitos do Homem (1948) dispõe:

1. Toda pessoa tem deveres para com a comunidade, em que o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível. 2. No exercício de seus direitos e liberdades, toda pessoa estará sujeita apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática. 3. Esses direitos e liberdades não podem, em hipótese alguma, ser exercidos contrariamente aos propósitos e princípios das Nações Unidas. (grifo nosso)

Assim, é forçoso reconhecer que o art. 29 da Declaração dos Direitos do Homem, o qual reconhece internacionalmente os direitos de segunda geração (art.22), não só pondera a existência de limites tipicamente liberais aos direitos fundamentais ao afirmar que seu exercício dar-se-á com “(...) respeito dos direitos e liberdades de outrem”, mas, igualmente, elenca situações objetivas para o exercício dos direitos fundamentais ao disciplinar que devem “(...) satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.”

Nesse mesmo sentido, a Organização das Nações Unidas - ONU estabelece o reconhecimento dos deveres fundamentais, em 1966, no preâmbulo do Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais:

Considerando que a Carta das Nações Unidas impõe aos estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e das liberdades da pessoa humana;

Compreendendo que o indivíduo, por ter deveres para com seus semelhantes e para com a coletividade a que pertence, tem a obrigação de lutar pela promoção e observância dos direitos reconhecidos no presente Pacto, acordam o seguinte: (grifo nosso)

Tendo em consideração que os deveres fundamentais integram expressamente a Constituição Portuguesa, destacamos que a doutrina lusitana identifica na sua Lei Fundamental: (i) a denominada constituição econômica, (ii) a constituição política, e (iii) a

(sub) constituição do indivíduo (direitos e deveres fundamentais), com base no Art.12 da Constituição:

Artigo 12.º (Princípio da universalidade)

1. Todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição.
2. As pessoas colectivas gozam dos direitos e estão sujeitas aos deveres compatíveis com a sua natureza.

Destaca a doutrina portuguesa duas linhas de argumentação dos deveres fundamentais, segundo José Casalta Nabais⁷⁰:

E quanto à explicação lógica ou racional dos deveres fundamentais podemos dizer que duas linhas de orientação têm sido desenvolvidas, a saber: a que nos remete para suportes basicamente formais, como são o da estadualidade ou soberania do estado constitucional e o da sociabilidade do indivíduo, e a que nos reconduz a suportes essencialmente materiais, como são o da reciprocidade ou da igual liberdade de todos os cidadãos e o da dignidade da pessoa humana.

Em matéria de proteção social, via seguridade social, a ideia de responsabilidade comunitária, portanto de solidariedade, sofreu um processo de jurisdicização, deixando de ser um conceito exclusivamente moral, para ocupar o espaço de princípio constitucional que serve de orientação para o legislador e para a coletividade no financiamento da seguridade social, e, de outro lado é considerado um dever fundamental quando individualmente considerado.

2.3 Princípio da Solidariedade e seus limites

De forma direta é possível aferir o cerne do princípio da solidariedade nas palavras de Russomano⁷¹ quando afirma:

O mundo contemporâneo abandonou, há muito, os antigos conceitos de Justiça Comutativa, pois novas realidades sociais e econômicas, ao longo da História, mostraram que não basta dar a cada um o que é seu para que a sociedade seja justa.

⁷⁰ NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra: Ed. Almedina. 2004. p.55.

⁷¹ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à Consolidação das Leis da Previdência Social**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.n.º1981, p.16.

Na verdade, algumas vezes, é dando a cada um o que não é seu que se engrandece a condição humana e que se redime a injustiça dos grandes abismos sociais.

Na previdência, o princípio da solidariedade é aplicado com menos abrangência do que ocorre na assistência social, mas ainda assim, é o vetor do entendimento de que os riscos a que estão sujeitos os trabalhadores que resultem na invalidez, na perda de capacidade de trabalho decorrente da velhice e mesmo a morte do trabalhador arrimo de família não são questões privadas que devem ser suportadas e custeadas somente pelo núcleo familiar (solidariedade mecânica) comprometendo sua capacidade de sustento. Desse entendimento decorre a idéia que os custos dos riscos e a própria perda de capacidade laboral poderiam e deveriam ser mitigados pelo conjunto da sociedade – ou pelo menos pelo conjunto daqueles que estão diretamente envolvidos na atividade laboral através da divisão social do trabalho (solidariedade orgânica), com a participação do próprio Estado.

Lauro Ferreira⁷², citando Augusto Venturi sobre os princípios gerais que informam a seguridade, afirma:

o princípio da solidariedade geral relaciona-se com os meios financeiros para custear todo o sistema de seguridade social. Princípio da solidariedade entre gerações, diz respeito ao regime de financiamento do Sistema, em que cada geração ativa proporciona proteção para as gerações que não estão na idade para participar da vida econômica, como para as gerações que já encerraram a participação na vida econômica.

Quanto à aplicação da solidariedade na previdência, melhor seria afirmar que serve para as gerações que encerraram a sua participação na vida laboral, e não na vida econômica, uma vez que os benefícios substituem os rendimentos oriundos do trabalho, sem prejuízo dos rendimentos provenientes do capital, decorre daí a expressão “salário de benefícios” para designar o valor básico usado para o cálculo da renda mensal dos principais benefícios continuados.

O conteúdo jurídico da solidariedade⁷³ irá informar os direitos humanos de terceira geração, como consta no Capítulo IV deste trabalho (Direito ao Desenvolvimento Econômico). Este conteúdo aponta para a co-responsabilidade de todos os membros da sociedade, na forma da lei, que disponham de alguma capacidade econômica, para o financiamento de políticas públicas em favor de minimizar as situações de riscos sociais ou

⁷² FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. **Seguridade Social e Direitos Humanos**. São Paulo: LTR, 2007.p.?

⁷³ Mais sobre o tema LAZZARI, João Batista. **O conteúdo normativo do Princípio da Solidariedade no sistema de seguridade social**.Curso Modular de Direito Previdenciário. Florianópolis: Ed. Conceito Editorial. 2007, p.29.

individuais (velhice, desemprego involuntário, doença etc.). Ainda que os membros desta sociedade não dêem causa a essas situações de riscos, ou mesmo, sequer venham a utilizar direta e efetivamente aquelas políticas públicas ou de suas prestações específicas, mas apenas contribuem porque têm cada um dos membros da Sociedade, juntamente com o Estado a que se vinculam a obrigação moral, ética e, agora, jurídica de integrar-se na luta pela justiça social.

O conteúdo jurídico da solidariedade, para o Ministro Celso de Mello está consagrado nos direitos de terceira geração os quais são de titularidade da coletividade, conforme o seguinte julgado:

(...) mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social, enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (MS 22164 / SP - SÃO PAULO. MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 30/10/1995)

Ao que nos parece, a repercussão econômica da previdência social vincula o tema da solidariedade no poder Judiciário às suas bases de financiamento. Vejamos o julgado⁷⁴:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. REPERCUSSÃO POSITIVA DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA. INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO DO ESTADO NA ÁREA DE PREVIDÊNCIA. INSTITUIÇÃO MEDIANTE LEI ORDINÁRIA. CONSTITUCIONALIDADE. ALEGADA OFENSA AO ART. 201, CAPUT, § 11. OFENSA REFLEXA. AGRAVO IMPROVIDO. I - Esta Corte entende que o tributo previsto no art. 195, II, da Constituição Federal, classifica-se como contribuição social, diferenciando-se, portanto, das taxas e impostos. **II - A referida contribuição social é instrumento de atuação do Estado na área de previdência social e sua exigência se dá em "obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento"**. III - Esta Corte entende ser possível a instituição de contribuição de seguridade social por meio de Lei Ordinária. IV - A apreciação dos temas constitucionais

⁷⁴ Agravo Regimental Improvido. AI-Agr 487075 / RS - Rio Grande Do Sul. Ag. Reg.No Agravo De Instrumento. Relator(A): Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 27/11/2007 Órgão Julgador: Primeira Turma

depende do prévio exame de normas infraconstitucionais. Afronta indireta à Constituição. V - Precedentes. VI (grifo nosso?)

O atrelamento do Princípio da solidariedade às bases de financiamento da seguridade social não está errado, mas é equívoco reduzir sua aplicação à função Estatal de arrecadar os valores pecuniários (financiamento). A solidariedade também deverá estar presente no momento do redirecionamento ou na redistribuição da renda arrecadada pelo Estado, ou seja, no gozo das prestações previdenciárias. É a solidariedade que permite que, eventualmente, não exista correspondência entre as contribuições efetivamente realizadas pelo contribuinte e o benefício recebido.

Acerca da amplitude do princípio da solidariedade, o Preâmbulo da Lei de Bases da Seguridade Espanhola (L.B.S.S.) esclarece:

Conscientes de que sin acudir a la solidaridad nacional ante las situaciones o contingencias protegidas, la seguridad social no pasa de ser artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria, la Ley concibe a ésta como una tarea nacional, que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos respecto de los enfermos; a los ocupados respecto de los que se hallan em situación de desempleo; a los vivos respecto de las familias de los fallecidos; a los de actividades económicas em auge y prosperidade, em fin, respecto de los sectores deprimidos. (grifo nosso?)

Costuma-se, no âmbito jurídico, a classificar a solidariedade com base em diversos critérios: tipo de interação, quanto aos sujeitos, quanto à motivação, extensão material, e quanto ao âmbito ou grau de abrangência.⁷⁵

Vale ressaltar que a solidariedade não se confunde com a caridade, não é aqui um ato voluntário e sim, como explicitaremos mais adiante um dever fundamental, no qual se funda a previdência social, e, igualmente, um vetor na interpretação de todo o Sistema de seguridade social, evitando a aplicação da lei e a utilização de recursos da previdência sob o cunho estritamente patrimonialista (civilista).

O princípio da solidariedade obriga ainda o interprete a distinguir as situações que dão origem ao seguro social das situações do seguro privado, essas regidas pela comutatividade, e aquelas pelo vínculo da solidariedade. E no campo da previdência social, a

⁷⁵PASTOR, José M. Almansa. **Derecho de la seguridad social**. Madrid: Ed.Tecnos, 1991.p.123

solidariedade é o vínculo de integração entre trabalhadores ativos, inativos e empregadores (ou entidades equiparadas) na busca da proteção social.

A mudança na titularidade dos direitos humanos, que deixa de ser inequivocamente o homem na sua singularidade, como ocorre nos direitos de primeira e segunda geração, para a titularidade em coletividade (direitos de terceira e quarta geração) traz consigo, conforme observa Celso Lafer⁷⁶, pelo menos dois dilemas: (i) o primeiro dilema diz respeito à titularidade equívoca de um direito que dependente da determinação jurídica e histórica dos sujeitos: povos, sociedade, coletividade e nações em contraste com a figura determinada do indivíduo. O outro dilema advém dos (ii) deveres fundamentais, ou seja, das obrigações jurídicas assumidas pelo indivíduo como membro participante da coletividade.

Para Celso Lafer⁷⁷ surge um conflito entre os direitos individuais e os deveres fundamentais que os direitos coletivos exigem do indivíduo na condição de membro de uma coletividade, *in verbis*: “da dialética entre direitos dos indivíduos e os seus correspondentes deveres em relação à comunidade, no relacionamento entre indivíduos e a coletividade que exacerbam a contradição, ao invés de afirmar a complementaridade do todo e da parte.”

O dilema entre direitos individuais e deveres fundamentais, lembra o autor supracitado, decorre do fato de que a participação de um indivíduo num grupo coletivo “não repousa necessariamente numa adesão voluntária – numa escolha- e pode não ser o mais apropriado para o desenvolvimento de sua personalidade.”⁷⁸

Os limites jurídicos aos deveres fundamentais, no caso com destaque ao dever de solidariedade, é, primeiramente, uma exigência das democracias contemporâneas contra os regimes totalitários. Nestes regimes, conforme desenvolve o autor supracitado, a afirmação do primado coletivo nacional em relação ao indivíduo na sua singularidade levou à tese de que os indivíduos não têm direitos, mas apenas deveres em relação ao todo, pois a sua plenitude só se dá com o desenvolvimento do *VOLK*, da Raça e da Nação. É o que ocorreu com o nazismo.

O princípio da solidariedade quanto ao custeio do sistema de proteção social, via seguridade social, encontra seus limites nas restrições normativas ao poder de tributar, portanto ao regime jurídico constitucional que regula os direitos do contribuinte, especialmente, no princípio da estrita legalidade.

⁷⁶ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras. 2001.p.?

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Idem, Ibidem p.132-133

Outro princípio que destacamos como limite da solidariedade é o da proteção da confiança, uma vez que esse nada mais é do que a segurança jurídica individualmente considerada. Como a solidariedade impõe a participação e a responsabilidade do indivíduo com a sociedade, é preciso que o indivíduo sinta-se seguro e confiante na destinação e utilização dos recursos pelo Estado e tenha ciência de seu papel, obrigações e direitos nas relações jurídicas previdenciárias. Sobre esse Princípio da Proteção da Confiança⁷⁹, temos que:

(...) a segurança jurídica dos direitos e demais posições e relações jurídicas dos indivíduos, segundo a qual estes devem poder confiar em que tanto à sua actuação como a actuação das entidades públicas incidente sobre os seus direitos, posições e relações jurídicas, adoptada em conformidade com normas jurídicas vigentes, se liguem efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas.

Questão relevante é a do financiamento da previdência em face da atual incidência de contribuições previdenciárias sobre a folha de salários. A questão dos limites assume enorme importância nestes casos, e devem ser encontrados quanto aos empregados na sua capacidade contributiva, uma vez que o salário tem natureza alimentícia⁸⁰ e obviamente também não constitui papel das contribuições previdenciárias a inibição da capacidade de poupança dos trabalhadores, e muito menos o desestímulo a informalização.

Quanto à concessão das prestações, o limite está, sobretudo, no controle e participação de cunho democrático de todos os membros da Sociedade na gestão quadripartite da seguridade social, como assegura nossa Constituição Federal.

Outro destaque, é que a maior ou menor abrangência do princípio da solidariedade será determinada pelo próprio tipo de Estado. A incidência desse princípio dar-se-á em face das atuações sociais ou intervenções na vida econômica assumidas pelo Estado.

Assim, a solidariedade se manifesta com mais força nos Estados de Bem Estar Social, em razão do vasto rol de direitos fundamentais sociais garantidos.

⁷⁹ NABAIS. José Casalta. **O Dever fundamental de pagar Impostos**. Coimbra: Almedina. 2004.p.573

⁸⁰ Constituição Federal Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Nessa linha de pensamento, nas políticas liberais, por exemplo, como as políticas previdenciárias que estimulam o trabalhador para a capitalização no setor privado, ou no máximo concedem benefícios destinados assegurar tão somente o mínimo vital sem pretender substituir o rendimento do trabalho, temos que o dever de solidariedade no financiamento ou fruição da previdência, manifesta-se com menos intensidade sendo quase inexistente. É o caso notório do Chile que adota a vinculação direta entre o aporte e o benefício, com um sistema de capitalização individual por meio de contas administradas por empresas privadas, apenas fiscalizadas pelo Estado desde 1981.

Para Leda de Oliveira Pinho⁸¹, a solidariedade também não se aplica da mesma forma a todos os subsistemas da seguridade social sendo mais forte sua incidência no subsistema da assistência social. Segundo a autora a transposição normativa do princípio da solidariedade aos seus diferentes subsistemas permite sua especialização e melhor eficácia.

⁸¹ PINHO, Leda de Oliveira. O conteúdo normativo do Princípio da Solidariedade no Sistema da Seguridade Social. In: **Curso modular de Direito Previdenciário**. Florianópolis. Ed. Conceito Editorial. 2007.

Capítulo III - Benefícios Previdenciários

3.1 Os Benefícios da Previdência Social e seu Financiamento ⁸²

Em linguagem figurada, a previdência é a reserva sob forma de pecúnia ou serviços contra a depreciação do capital humano.

No Brasil, há previsão constitucional da previdência pública (regime geral de previdência social e regime próprio dos servidores públicos) e da previdência privada (art.202 da CF/88).

A previdência pública se caracteriza por ser mantida pelo Estado, financiada por contribuições sociais, pela filiação compulsória (segurados obrigatórios), e destinada à proteção social os trabalhadores e seus dependentes na forma da Lei.

A participação no custeio ensina Miguel Horvath ⁸³ é um das notas diferenciadoras das ações de previdência, das de assistência social (que são prestadas independentemente de contribuição). De acordo com o autor, “o direito previdenciário é composto de três tipos de relações previdenciárias, a saber: relação de vinculação (filiação e inscrição), relação de benefício (proteção) e relação de custeio.”

Assim os beneficiários da previdência (segurados e dependentes), na forma da lei, não são recebedores passivos de prestações (benefícios e serviços), ao contrário são agentes (segurados) que contribuíram mediante o pagamento de tributos ao longo da vida laboral.

⁸² Constituição Federal. 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.

⁸³ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 6.ed. São Paulo: Quartier Latin,2006.p.101.

O equilíbrio financeiro atuarial dos sistemas de previdência está sujeitos a variações demográficas e do mercado de trabalho, riscos das atividades protegidas, envelhecimento da população, e do desempenho da macroeconomia.

A estrutura do regime geral de previdência, (seus princípios, suas principais regras, inclusive as de concessão dos benefícios), está disciplinada na constituição brasileira, o que limita, e algumas vezes praticamente impede, que ajustamentos dos sistemas previdenciários sejam feitos aleatoriamente.

O subsistema da previdência social está inserido na seguridade social. Esta é financiada por tributos⁸⁴ (contribuições sociais), pelas receitas previstas no art.27 da Lei 8.213/91 e, por dotação do orçamento fiscal, sem prejuízo da lei instituir outras fontes de custeio para garantir a expansão ou manutenção da seguridade social.

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS é o que nos interessa, em razão dos valores significativos que movimentam (foram pagos pelo INSS, no ano de 2006, o total de R\$ 165.585.300.000 em benefícios do RGPS e R\$ 185.293.441.000 no ano de 2007⁸⁵) e sobretudo porque se destina a proteção do trabalhador da iniciativa privada, urbano e rural, e dos servidores públicos sem regime próprio e seus dependentes, mediante concessão de prestações casuísticas contra contribuições compulsórias (tributos) que financiam a previdência social.

Os fins da previdência social, de acordo com a Lei nº. 8.213/91 consistem em assegurar aos seus beneficiários (segurados e dependentes) meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

As prestações consistem em: serviços e benefícios. Sendo esses últimos são prestações pecuniárias.

A lei pátria prevê os seguintes benefícios previdenciários: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de serviço, aposentadoria especial, auxílio doença, salário família, salário maternidade, auxílio acidente, pensão por morte, auxílio reclusão e o seguro desemprego.

⁸⁴ Art.3 do Código Tributário Nacional.

⁸⁵ Fonte: Fluxo de Caixa do INSS 2006/07. Ministério da Previdência Social

A concessão de cada um dos benefícios dar-se-á ao segurado ou dependente na ocorrência do seu respectivo fato gerador, na forma da lei, e da necessidade ou vulnerabilidade daí decorrente.

A evolução da seguridade social nos mostrou que a previdência social sob forma de seguro social nasceu em 1883 na Alemanha para proteger o trabalhador contra as situações de enfermidade que impossibilitavam sua produtividade e, conseqüentemente, o recebimento do salário.

Ora, a proteção social, em termos de previdência, só será efetivada se os valores pecuniários pagos pelo Estado puderem ser substituídos por valores compatíveis ao salário que o empregado deixou de receber pelo advento dos riscos sociais, sem prejuízo de limites legais para o valor dos benefícios, ou seja, da existência de um teto para os benefícios, com o fim de assegurar o equilíbrio atuarial e a viabilidade econômico-financeira das prestações assumidas pelo Estado.

O grau de universalização da previdência, como já visto, é restrito aos trabalhadores e seus dependentes, sendo a filiação daqueles obrigatória, e sua participação compulsória no custeio através de contribuições incidentes sobre os rendimentos do trabalho, ora denominadas de contribuições previdenciárias⁸⁶. Assim, o art. 167, inc. XI combinado com o art. 195, incs. I, a e II ambos da Constituição Federal trazem o desenho das contribuições previdenciárias como tributos destinados ao pagamento dos benefícios do regime geral de previdência social previsto no art. 201 da Constituição Federal.

Em matéria de contribuição previdenciária, destacam-se como sujeitos passivos: o trabalhador (urbano ou rural), empregado, contribuinte individual, segurado especial ou avulso, a empresa (ou entidade a ela equiparada)⁸⁷ e o empregador doméstico.

Para determinação da base de cálculo sobre a qual incidirá a contribuição da empresa ou entidade a ela equiparada será considerada a totalidade das remunerações pagas

⁸⁶Vide arts. 20,21,22 e 25 da Lei n.8212/91. Destacamos que além da incidência da contribuição previdenciária sobre os rendimentos do trabalho, essas ainda incidem outras hipóteses de incidência como: a receita bruta proveniente de patrocínios, espetáculos, transmissões do clube de futebol, o valor da comercialização da produção rural e a receita bruta mensal das micro e pequenas empresas enquadradas no regime de tributação do SIMPLES.

⁸⁷Equipara-se a empresa a firma individual ou sociedade que assume o risco da atividade econômica (urbana ou rural), com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e as entidades da administração pública indireta e indireta e fundacional. Assim como o contribuinte individual, em relação ao segurado que lhe presta serviços; cooperativa, a associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, inclusive a missão diplomática e a repartição consular de carreira estrangeira; o operador portuário, o órgão gestor de mão de obra, o proprietário ou dono de obra de construção civil, quando pessoa física, em relação ao segurado que lhe presta serviço;

ou creditadas a qualquer título no decorrer do mês ao segurado empregado, trabalhador avulso ou contribuinte individual, sem observância de limite legal, sobre a qual incidirá a alíquota de 20% (22,5% para as instituições financeiras). Para o trabalhador empregado é preciso determinar o respectivo salário de contribuição, observado quanto a determinação da base de cálculo o teto legal (R\$ 3.038,99).

O salário de contribuição recebe tratamento de constitucional, com o seguinte conteúdo:

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:

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

Entretanto, apesar da afetação constitucional das contribuições previdenciárias, nos termos do art. 167, inc. XI da CF, a sociedade brasileira em face do mercado de trabalho que não mostrava capacidade para absorção da população economicamente ativa, seja em termos de criação de emprego de qualidade, seja em face de alta incidência da informalidade (sem meios contributivos), teve o legislador que repensar os mecanismos de solidariedade com fins de proteção social para proteger a população dos riscos e necessidades relacionados com a falta do salário, da saúde e o envelhecimento, entre outros.

Assim, o legislador a fim de que a previdência social também seja financiada por outros recursos da sociedade para escapar do ônus sobre a folha de salários e outras remunerações pagas a qualquer título, e para facilitar o recolhimento e a conseqüente inclusão previdenciária dos trabalhadores, criou novas hipóteses legais, incluindo as contribuições patronais no SIMPLES e/ou para arrecadação de contribuições previdenciárias, hipóteses específicas de substituição tributária como no caso do segurado especial e das associações desportivas com time de futebol profissional.

Quanto ao financiamento da previdência social, destacamos o disposto no art.16 da Lei 8.212/91:

art. 16. A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual.

Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual.

Atualmente as contribuições previdenciárias são lançadas, arrecadadas e administradas através da Secretaria da Receita Federal do Brasil, nos termos da Lei nº.11.457/06. Entretanto, o atendimento relativo a benefícios previdenciários continuam sendo prestados nas Agências da Previdência Social (APS), salvo o seguro desemprego⁸⁸. Nos termos da Lei n.º 11.457/06, compete ao INSS:

Art. 5º Além das demais competências estabelecidas na legislação que lhe é aplicável, cabe ao INSS:

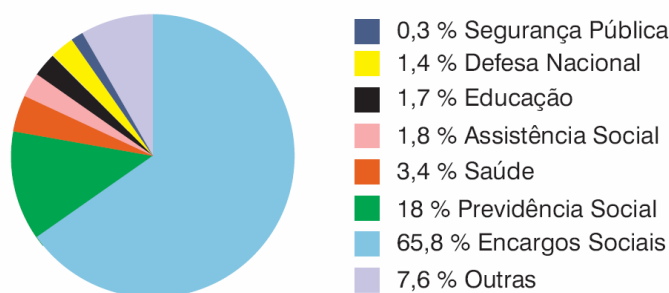
I - emitir certidão relativa a tempo de contribuição;

II - gerir o Fundo do Regime Geral de Previdência Social;

III - calcular o montante das contribuições referidas no art. 2º desta Lei e emitir o correspondente documento de arrecadação, com vistas no atendimento conclusivo para concessão ou revisão de benefício requerido.

Como já afirmamos anteriormente, os benefícios previdenciários são gastos públicos que só se justificam com a indicação do seu financiamento (o qual discriminaremos na tabela nº1), e que segundo o Tribunal de Contas da União corresponde a gastos superiores com saúde e educação. Vejamos:

Distribuição da despesa por função de governo



Fonte: Siafi

O quadro geral dos recebimentos (próprios e transferidos pela União) em favor do INSS para pagamentos de benefícios é o seguinte:

Tabela 1

⁸⁸ Vide o art.201, inc. III da Constituição Federal.

FLUXO DE CAIXA DO INSS	2006	2007
R\$ MIL		
RECEBIMENTOS	201.756.676	216.488.553
Próprios	133.015.292	153.788.348
- Arrecadação Bancária	122.917.740	142.774.048
-Arrecadação Simples (1)	8.225.275	5.660.734
-Arrecadação Simples Nacional (1)	-	3.419.328
-Arrecadação Refis (1)	325.827	287.371
-Arrecadação FNS (1)	1.140	183
-Arrecadação CDP (1)	-	-
-Arrecadação FIES (1)	682.577	689.726
-Depósitos judiciais	1.152.381	1.182.676
-Ressarcimento de arrecadação	- 49.504	-10.217
-Restituição de arrecadação	-240.145	-215.501

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social.

Elaboração da autora

O grande desafio da sociedade é a inclusão de um maior número de trabalhadores no sistema da previdência para aumentar a base do seu financiamento, o que além de aumentar o grau de abrangência da previdência, alimenta a base do sistema contributivo⁸⁹.

Sobre as dificuldades de inserção formal do trabalhador o relatório da CEPAL *Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade*⁹⁰ sobre proteção social dos trabalhadores na América latina e Caribe, conclui que:

Apesar da longa trajetória dos seguros sociais na América Latina e no Caribe, a proteção social pela via contributiva abrange hoje apenas uma fração dos trabalhadores e trabalhadoras. Essa situação é particularmente complexa nos setores rurais e no setor informal da economia; acrescenta-se que nem todos os trabalhadores que ocupam empregos urbanos formais e estão inseridos em setores de alta produtividade contam com uma proteção garantida pela via contributiva. Além disso, as concepções sociais de gênero que tendem a delegar à mulher os trabalhos domésticos e os cuidados com a infância que não são remunerados dificultam a

⁸⁹Segundo dados do ano de 2004 do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o número de trabalhadores não contribuintes da previdência é superior aos ocupados com previdência em quase 15% (quinze por cento). DIEESE- **Anuário dos trabalhadores**. São Paulo. 2005.

⁹⁰ Relatório da CEPAL- **Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade**. Montevideu: 02/2006.

inserção laboral feminina, tornando-a muitas vezes dependente de seu cônjuge para o acesso a serviços de proteção social do tipo contributivo.

3.2 Os números da Previdência Social no Brasil ⁹¹

A previdência social, segundo Almansa Pastor⁹², de qualquer ângulo que se veja é essencialmente um fenômeno econômico, com repercussões micro e macroeconômicas.

Em economia, sempre que um agente é capaz de alterar parâmetros, ou seja, tem condições de condicionar o comportamento do outro, e, por esse meio, redistribuir renda em benefício próprio ou de outro grupo de seu interesse, exerce um poder econômico.

O impacto da previdência nas economias é um fenômeno mundial que molda os comportamentos dos indivíduos e governos seja porque influem diretamente na carga tributária, seja porque redirecionam rendas. De acordo com informações extraídas de publicações do (IPEA) ⁹³:

Programas previdenciários hoje são responsáveis pela maior parte das transferências governamentais no mundo, e por parte importante do aumento da carga tributária nos países desenvolvidos no pós-guerra. Entre 1953 e 1974, gastos totais do governo aumentaram de uma média de 29% do Produto Interno Bruto (PIB) para uma média de 43%, nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo que a parte das despesas classificadas como transferências aumentou de 12% para 19% (PELTZMAN, 1980), com estabilidade desde então.

A previdência social exerce papel de agente econômico⁹⁴ seja através da concessão de benefícios previdenciários que repõem os rendimentos do trabalho e, em algumas situações até aumentam o status do trabalhador, como no caso do segurado especial, na medida em que lhe assegura periodicidade no recebimento de uma renda, no lugar de auferir renda sazonal por sua produção. Também atua na ordem econômica através dos

⁹¹ Optamos por selecionar e priorizar os dados do Ministério da Previdência Social consolidados em 2006, uma vez que os benefícios previdenciários visam substituir o rendimento do trabalhador, levando em consideração que até a presente data o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE não disponibilizou os dados da população economicamente ativa PEA relativos ao ano de 2007 (salvo os dados das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife) optamos por selecionar e priorizar os dados do Ministério da Previdência Social consolidados em 2006, data do último levantamento da PEA.

⁹² PASTOR, José M. Almansa. **Derecho de la seguridad social**. Madrid: Ed.Tecnos, 1991, p.?

⁹³ FERREIRA, Sergio Guimarães. **Sistemas Previdenciários no Mundo: sem “Almoço Grátis”. Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. IPEA (é nome da revista?), Rio de Janeiro n.º?, p.?, mês, 2007

⁹⁴ Nesse contexto entendido como indivíduos, grupos de indivíduos ou organismos que constituem, do ponto de vista dos movimentos econômicos, os centros de decisão e de ações fundamentais são denominados agentes econômicos.

mecanismos compulsórios de poupança mediante a arrecadação de rendas via tributação para os trabalhadores.

Registramos, desde já, que além dos valores pecuniários envolvidos para pagamento de benefícios, merece destaque a questão da previdência porque impacta no desenvolvimento humano dos Municípios, e, igualmente, porque segundo dados oficiais, o Brasil tem atualmente o menor índice de miserabilidade entre idosos (acima de 65 anos) em toda América Latina, resultado atribuído, a concessão dos benefícios assistenciais da LOAS e da aposentadoria do trabalhador rural na condição de segurado especial, como já citado anteriormente.

Assim, para a melhor compreensão da importância da previdência social na ordem econômica brasileira, analisaremos a seguir alguns números.

Segundo levantamento do IBGE, a população economicamente ativa (PEA) em 2006 totalizava 97.528.322.⁹⁵ Em contrapartida, naquele ano o número médio mensal de contribuintes da previdência social está estimado em 33,6 milhões de pessoas.⁹⁶

As tabelas para a visualização de estatísticas da previdência estão na seguinte ordem: **(i)** valores envolvidos nos pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais, **(ii)** quantidade e espécies de benefícios (concedidos e emitidos), e **(iii)** distribuição quanto aos beneficiários (rurais e urbanos) levando em consideração sempre o ano de 2006⁹⁷.

Em análise do fluxo de Caixa do INSS 2006/2007 que a tabela a seguir reproduz em parte, a título de ilustração, afirmamos que no ano de 2006 o INSS realizou pagamentos de benefícios (previdenciários e não previdenciários) no valor equivalente a R\$ 177.917.923 (cento e setenta e sete milhões novecentos e dezessete mil e novecentos e vinte e três reais). Vejamos os pagamentos:

Tabela 2

FLUXO DE CAIXA DO INSS R\$ MIL	2006	2007
Total de benefícios	178.795.304	201.309.022
Total de benefícios pagos (a +b)	177.917.923	200.308.271

⁹⁵ Segundo dados extraídos do Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 13 Nº 04.

⁹⁶ De acordo com dados da Associação Nacional dos Servidores da Seguridade e Previdência Social.

⁹⁷ Em virtude da PEA deste ano encontrar-se disponibilizada por órgão oficial, no caso o IBGE.

a) Benefícios do RGPS	165.585.300	185.293.441
Benefícios INSS	161.273.653	180.161.606
Sentenças judiciais TRF	3.986.554	4.718.049
Sentenças judiciais INSS	325.093	413.786
b) Benefícios não previdenciários	12.332.623-	15.014.830
Encargos previdenciários da União EPU	693.769	822.830
LOAS e RMV	11.638.854	14.191.999

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social n.12.

Elaboração da autora

Como pode ser observado, os gastos com os benefícios do RGPS totalizam R\$ 165.585.300 e os benefícios não previdenciários (encargos previdenciários da União (EPU - relativo a benefícios como anistia e outros titulados por leis específicas, que não devem ser pagos com recursos da seguridade social), LOAS e RMV, totalizam R\$ 12.332.623. Desde logo, é possível auferir que somente 6,9% dos gastos destinam-se a benefícios não previdenciários, dos quais 6,5% do total é para a assistência social (LOAS e RMV).

Entretanto, cabe registrar que apesar da magnitude dos gastos com benefícios do RGPS, no comparativo dos gastos do ano de 2006/2007 extraí-se que o crescimento dos benefícios assistenciais é proporcionalmente maior que os previdenciários.

Com base nos dados sobre os gastos públicos com benefícios previdenciários, abordaremos a sua distribuição. Em 2006, a quantidade de benefícios previdenciários (rurais e urbanos) emitidos⁹⁸ totalizava 21.644.885. Abrindo os números oficiais temos:

Tabela 3

Benefícios	Quantidade de emissões (estoque)
Aposentadoria	13.593.766

⁹⁸ Segundo o anuário estatístico da previdência, os benefícios emitidos “correspondem aos créditos emitidos para pagamento de benefícios, ou seja, são benefícios de prestação continuada que se encontram ativos no cadastro e para os quais são encaminhados créditos junto à rede pagadora de benefícios”. Disponível em :<http://www.mps.gov.br/aeps2006/15_01_01_03_01.asp>

Pensão por morte	6.050.004
Auxílio doença	1.568.754
Salário maternidade	41.001
Auxilio acidente	269.488
Outros	120.872

Fonte: Resultado geral de previdência social 2007/Ministério da Previdência Social

Elaboração da autora.

Com base na tabela acima, temos que o maior benefício da previdência hoje é a aposentadoria. Esta se destina a quem por motivo de velhice ou invalidez a quem já não pode fomentar pelo trabalho a ordem econômica (mundo dos fatos), mas que pela vida laboral pregressa tem o direito de continuar desenvolvendo-se. Somente no ano de 2006 foram concedidos ⁹⁹ 3.932.623 benefícios previdenciários (rurais e urbanos),

Tabela 4

Benefícios	Quantidade de concessões
Aposentadoria	825.447
Pensão por Morte	336.326
Auxílio Doença	2.329.669
Salário Maternidade	416.704
Auxilio Acidente	10.204

Entretanto, a proteção social decorrente do redirecionamento da renda ocasionado pela concessão dos benefícios, tendo, inclusive em algumas hipóteses efeitos redistributivos, é perceptível pela análise dos números da previdência a seguir que mostra como toda a sociedade financia a previdência, especialmente, os benefícios de trabalhadores rurais, uma vez que o resultado da arrecadação menos os gastos com benefícios destinados aqueles trabalhadores demonstra que a arrecadação proveniente do labor rural subsidia, em

⁹⁹Benefício concedido “é aquele cujo requerimento, apresentado pelo segurado, ou seus dependentes, junto à Previdência Social, é analisado, deferido, desde que o requerente preencha todos os requisitos necessários à espécie do benefício solicitado, e liberado para pagamento. A concessão corresponde, portanto, ao fluxo de entrada de novos benefícios no sistema previdenciário. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/aeps2006/15_01_01_03_01.asp>

média, somente 10% dos gastos públicos. Temos aqui um exemplo da solidariedade entre urbanos e rurais:

Tabela 5

Ano	Clientela	Arrecadação Líquida (a)	Benefícios Previdenciários (b)	Resultado (a-b)
2005	Total	119.331	160.662	(41.331)
	Urbano	115.646	130.535	(14.890)
	Rural	3.685	30.126	(26.441)
2006	Total	131.696	176.624	(44.928)
	Urbano	127.638	142.009	(14.461)
	Rural	4.058	34.525	(30.466)
2007	Total	143.709	189.713	(46.004)
	Urbano	139.362	152.160	(12.798)
	Rural	4.347	37.553	(33.206).

Fonte: Fluxo de Caixa INSS;Informar/INSS

Dos dados descritos nas tabelas acima, infere-se, desde logo, que os gastos com benefícios (assistenciais) pagos pelo INSS¹⁰⁰, decorrentes com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que atendem aos maiores de sessenta e cinco anos e aos portadores de necessidades especiais que não podem se manter e que a família não tenha possibilidade de sustentar, corresponde a aproximadamente 7% (sete por cento) dos valores gastos com a previdência social, desmistificando ser um grande gasto da seguridade. Ratifica-se ainda que a previdência do trabalhador rural é quase totalmente subsidiada por outros setores da sociedade.

Cabe salientar, mais uma vez, que ao trabalhador rural na categoria de contribuinte segurado especial e ao empregador rural pessoa física quanto à contribuição patronal, correspondem contribuições à previdência diferenciadas das devidas pelos trabalhadores e empregadores urbanos, implicando necessariamente com que outras fatias da sociedade financiem a previdência social dos rurais. Mas esse tratamento especial não implica na ausência de qualquer contribuição pelo responsável legal, ou seja, o benefício continua a

¹⁰⁰ Os benefícios assistenciais são somente pagos pelo INSS quando seus recursos não advêm das contribuições destinadas à previdência.

ser de natureza contributiva, e compete aos poderes públicos fiscalizar a arrecadação e concessão daqueles.

Adotando-se a concepção de que a participação do Estado em políticas econômicas e públicas, incluindo, mas não se limitando as ações da seguridade social, é indispensável no desenvolvimento econômico na medida em que o subsistema da previdência assegura o exercício de liberdades fundamentais, é que podemos considerar a Previdência como um instrumento na luta pelo desenvolvimento econômico.

CAPÍTULO IV - O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

4.1 O que é desenvolvimento econômico?

Em síntese, o processo de industrialização ocorrido na Inglaterra a partir do século XVIII (revolução industrial) trouxe um período com rápido e elevado crescimento econômico, com aumento da produtividade e a expansão do fluxo da renda pelo trabalho, como nunca antes vista na história moderna. Como consequência desse período, veremos que a economia mundial se dividiu em: (i) setores industrializados, (ii) setores de estrutura dualistas (base do subdesenvolvimento), influenciados pelos países industrializados e que, ainda, conservam formas pré capitalistas de produção e (iii) economias pré-industriais¹⁰¹.

Celso Furtado¹⁰² afirma que no século XIX havia certo consenso na Europa de que o desenvolvimento era um caminho natural na evolução capitalista. Dessa forma, argumenta o autor que o desenvolvimento econômico sempre foi interpretado sob a ótica e influência das teorias européias de progresso social (iluminismo e positivismo) e, portanto, seria uma consequência lógica do crescimento econômico.

Veremos, adiante, que este consenso de “desenvolvimento natural” só é quebrado com a percepção do fenômeno do subdesenvolvimento nos países periféricos, motivo pelo qual também se faz necessário entender esse fenômeno para os fins deste trabalho, uma vez que economias desenvolvidas e subdesenvolvidas são partes de um mesmo fenômeno histórico.

Diva Benevides Pinho¹⁰³, por exemplo, identifica na obra de Adam Smith, datada do século XVIII, o modelo teórico do desenvolvimento econômico que irá reinar durante todo século XIX “apesar da abundância de exemplos e digressões, a Riqueza das

¹⁰¹ FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10.ed. São Paulo:Paz e Terra, 2000,p.208

¹⁰² Idem, p.196

¹⁰³ PINHO, Diva Benevides. MILONE, Paulo César. (Coordenadores)VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval.**Crescimento e Desenvolvimento Econômico. Manual de Economia**. 2.ed.São Paulo:Saraiva,1992.p.37.

Nações contém o que seu subtítulo anuncia: investigação da natureza e das causas da riqueza das nações”. Considera a autora que:

A principal explicação de Smith para o desenvolvimento está nas primeiras páginas de sua obra: a divisão do trabalho – expressão de simplicidade enganadora, utilizada por ele com dois sentidos diferentes que seriam em termos modernos: a especialização da força de trabalho que acompanha o avanço econômico, e a alocação da força de trabalho entre as várias linhas de emprego.

Ao enfatizar o mercado como regulador da divisão do trabalho, distinguiu valor de uso do valor de troca, atribuindo interesse econômico apenas ao último. (...)

O modelo teórico de desenvolvimento econômico de Smith constituía parte integrante de sua política econômica: ao contestar o padrão mercantilista de regulação estatal e de controle, apoiava a suposição de que a concorrência maximiza o desenvolvimento econômico e de que os benefícios do desenvolvimento econômico seriam partilhados por toda a sociedade.

Ocorre que atendendo a imensurável contribuição para a evolução da ciência econômica dada por Adam Smith com sua definição sobre a divisão do trabalho, coube a determinados países, inclusive na América Latina, a especialização na exportação de matérias primas em contraste com os países exportadores de produtos industrializados. Isto valeu aqueles países exportadores de matérias primas, em razão da desvalorização dos termos de troca, um papel periférico na economia mundial e na divisão internacional do trabalho.

Assim, corroborando com as causas do subdesenvolvimento, mas não as esgotando está a constatação da deterioração dos termos de troca. Essa constatação e a formulação da teoria sobre a deterioração dos termos de troca é atribuída ao argentino Raul Prebisch¹⁰⁴ que explica é “uma tendência de longo prazo, inerente ao intercâmbio entre produtos primários mais baratos da periferia com os produtos industrializados mais caros do centro.”

Raul Prebisch¹⁰⁵ fala com autoridade sobre os desafios do desenvolvimento econômico dos países periféricos (América Latina), na segunda metade do século XX, e identifica como principais causas do nosso subdesenvolvimento: (i) a escassa industrialização da região decorrente da posição desses países na divisão internacional do trabalho, e (ii) o manifesto desequilíbrio nos termos de troca entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (periféricos). Raul Prebisch com a publicação do clássico artigo *El desarrollo economico de la America latina y algunos de sus principais problemas* moldou a concepção cepalina sobre

¹⁰⁴ PREBISCH, Raul. **El desarrollo economico de la America latina y algunos de sus principales problemas**. Cidade: editora 1957pg?

¹⁰⁵ PREBISCH, Raul. **El desarrollo economico de la America latina y algunos de sus principales problemas**. Cidade: editora?1957.pg?

as causas do subdesenvolvimento latino e de que tipo de políticas servem ao desenvolvimento (leia-se industrialização) que foram aplicadas durante toda as décadas de 60 e 70 na região, inclusive no Brasil. Passemos a um trecho do artigo, paradigma na crítica sobre o lugar ocupado pelos países latinos na divisão internacional do trabalho, e que ao final aponta caminhos para o desenvolvimento:

La realidad está destruyendo en La America Latina esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.

En ese esquema, a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales.

No tenía allí cabida la industrialización de los países nuevos. Los hechos la están imponiendo, sin embargo. Dos guerras en el curso de una generación, y una profunda crisis económica entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de la América Latina, enseñándoles positivamente el camino de la actividad industrial.

La discusión doctrinaria, no obstante, dista mucho de haber terminado. En materia económica, las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirles demasiado. Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez teórica inobjetable. Pero suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel fruto.

No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.

La falla de esta premisa consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero, si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar población de esos grandes países. De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquélla, y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de la capitalización, puesta que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento de la productividad. Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo. De ahí, el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. (grifo nosso?)

Em consonância com o raciocínio acima exarado por Prebisch, temos que o conceito de desenvolvimento aceito e sintetizado até o final da década de 70 (setenta),

consistia no aumento de produtividade do conjunto econômico, pela via da industrialização.

106

Para concluir o raciocínio sobre as causas do subdesenvolvimento, temos que este tal qual o desenvolvimento, é também um processo histórico que em sua essência é atribuído aos Países que na divisão internacional do trabalho tiveram suas economias determinadas pela exportação e especialização em produtos primários, que exigiram poucas mudanças nas técnicas de produção, sendo suficiente para esses países a abundância de seus recursos naturais, e a formação de um grupo social com padrões de consumo que exigem a importação de bens de consumo industrializados. Esses países passaram a ocupar a periferia da economia mundial, e a explicação dessa posição é estritamente econômica. Sobre esse processo ensina Furtado¹⁰⁷:

Um aspecto fundamental, em geral deixado a sombra, é que nos países “periféricos”, ao especializarem-se, transformavam-se em importadores de novos bens de consumo, fruto do progresso tecnológico nos países “cênicos”. Ora, o aumento da produtividade média no país periférico não se traduzia, conforme vimos, em aumento significativo da taxa de salário; mas esse aumento de produtividade trazia necessariamente elevação dos gastos de consumo e modificação qualitativa do padrão de vida da minoria proprietária e dos grupos urbanos profissionais e burocráticos. Dessa forma, desenvolvimento (ou melhor, progresso na concepção vulgar) passou a confundir-se com a importação de certos padrões culturais, ou seja, com a modernização dos estilos de vida.

O desenvolvimento econômico no sistema capitalista está intimamente relacionado ao processo de acumulação do capital¹⁰⁸. Este processo de acumulação é histórico e caracteriza-se pelo sistema de organização da produção, pelas formas de distribuição e utilização da renda de cada sociedade em contexto para análise.

O desenvolvimento econômico nos países subdesenvolvidos ou economias periféricas, na linha de raciocínio dos autores supracitados (Celso Furtado e Raul Prebisch), depende da ocorrência das seguintes condições mínimas: a) crescimento mais que proporcional do setor avançado (sistema capitalista de produção voltado para os mercados

¹⁰⁶ O presidente Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto esclarecem que na década de 60 existiam 2 (duas) correntes em voga na América Latina sobre desenvolvimento econômico: (i) a primeira era a da CEPAL (com Prebisch, Furtado, Aníbal etc..) com ênfase no progresso técnico para assegurar o aumento da produtividade e na industrialização, e (ii) a segunda corrente pertencia a movimentos políticos e universitários mais radicais que pregavam a vitória do socialismo e o nacionalismo no terceiro mundo.

CARDOSO. Fernando Henrique; FALLETO. Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina..** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2004. p.8.

¹⁰⁷ Idem, p.256

¹⁰⁸ Capital é o conjunto de bens econômicos heterogêneos, tais como, máquinas, instrumentos, terras, matérias primas etc, capaz de reproduzir bens e serviços.

externos e internos) e b) estabilidade ou aumento da mão de obra empregada no setor avançado. Esta linha de raciocínio foi adotada pela CEPAL¹⁰⁹ até o final da década de 70.

Celso Furtado¹¹⁰ afirma que em sua origem a teoria do desenvolvimento econômico objetiva explicar “as causas e os mecanismos do aumento persistente do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social”. Exploraremos esse conceito para fins didáticos em duas partes.

É a segunda parte do conceito clássico supracitado, “a forma como se distribui e utiliza o produto social” de caráter histórico que exige o confronto com uma realidade dada que nos interessa e será mais adiante aproveitado para redefinir a relação entre o papel dos benefícios da previdência social (utilização do produto social) e o desenvolvimento no Brasil.

Relativamente à primeira parte do conceito clássico sobre desenvolvimento “as causas e os mecanismos do aumento persistente do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção”, essa está relacionada à questão do crescimento econômico.

“Historicamente o desenvolvimento econômico assumiu nos Países as formas de elevação do comércio exterior e/ ou crescimento da produção industrial para o mercado interno”¹¹¹. Essas manifestações econômicas do desenvolvimento decorrem da

¹⁰⁹ Breve histórico da CEPAL: “órgão regional das Nações Unidas, ligado ao Conselho Econômico e Social; foi criado em 1948 com objetivo de elaborar estudos e alternativas para o desenvolvimento dos países latino-americanos. (...). Tem sede em Santiago do Chile e promove uma conferência a cada dois anos para debater seus projetos e analisar a situação de seus países membros. Os primeiros estudos da CEPAL caracterizaram a América Latina como região fornecedora de produtos primários e consumidora de produtos industrializados vindos do exterior. Buscando a superação desse quadro de subdesenvolvimento, formou-se no organismo um quadro de especialistas renomados dos países da região (economistas, administradores, sociólogos) que, trabalhando numa direção comum, tornaram-se conhecidos como integrantes da Escola da Cepal. Esses técnicos (entre eles, Raul Presbisch - o grande inspirador da Comissão - mas também Celso Furtado, Felipe Herrera, Oswaldo Sunkel) defenderam a necessidade de promover a industrialização da América Latina e a diversificação geral de sua estrutura produtiva. Nesse sentido, propuseram medidas para uma melhor distribuição da renda, reorganização administrativa e fiscal, planejamento econômico, reforma agrária e formas de colaboração entre os países para superar as deficiências concorrenciais no mercado internacional o que contribuiu para a criação da ALALC- (Associação Latino Americana de Livre Comércio). Além disso, a CEPAL elaborou programas educacionais e de saúde pública, energia e transporte. Atualmente, ministra cursos de formação nas diversas áreas do planejamento e presta assessoria técnica a diversos governos. As formulações que celebrariam a Escola da Cepal têm sido criticadas como incorretas por tentar repetir, num quadro histórico e econômico bastante diverso, caminhos percorridos pelas nações industrializadas no século XIX.”

SANDRONI. Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2005.p.134-135.

¹¹⁰ FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10.ed. São Paulo:Paz e Terra, 2000.p.?. Para o referido autor, a explicação do desenvolvimento econômico, dar-se-á em 2 (dois) planos. “O primeiro - no qual predominam as formulações abstratas- compreende a análise do mecanismo propriamente dito do processo de crescimento, o que exige construção de modelos ou esquemas simplificados dos sistemas econômicos existentes, baseado em relações estáveis entre variáveis quantificáveis e consideradas relevantes. O segundo - que é o plano histórico- abrange o estudo crítico, em confronto com uma realidade dada, das categorias básicas definidas da análise abstrata.”

¹¹¹ FURTADO. Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra. 2000.p.?

industrialização em diversos setores da economia. Mais adiante, veremos que essas manifestações quando isoladamente consideradas são propulsoras do crescimento econômico, e não do desenvolvimento.

Desde logo, deve-se ter em conta, que a teoria do desenvolvimento não está concluída. Porém mudaram as perspectivas das políticas de desenvolvimento que não consistem mais tão somente na industrialização e no aumento da produtividade, mas têm enfoque no fator humano. Este novo foco possui hoje o aval da própria Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Mesmo assim sem prejuízo da validade, inclusive para os fins deste trabalho, de toda argumentação utilizada pela escola Cepalina, e pelo seu brasileiro mais ilustre (Celso Furtado) sobre: **(i)** as causas do subdesenvolvimento, **(ii)** os setores em que se dividiram a economia pós revolução industrial (setores industrializados, estruturas dualistas e pré-industriais) e **(iii)** as soluções apontadas no passado para o desenvolvimento que evocavam o aumento da produtividade, e, conseqüentemente, apontavam o Estado como fomentador do processo de industrialização na busca do desenvolvimento econômico.

É preciso reconhecer, desde já, que está em curso uma mudança de perspectiva sobre o desenvolvimento e o papel do Estado, redirecionando-o no fomento de políticas sociais destinadas ao “desenvolvimento humano” e na criação de uma rede de proteções sociais (onde a seguridade social se destaca).

O desenvolvimento econômico não se confunde com o crescimento econômico. Esse constitui pressuposto para a existência do desenvolvimento econômico de um País, entretanto, o crescimento econômico isoladamente considerado não leva ao desenvolvimento. Obviamente, que o crescimento econômico pode ajudar não só elevando a renda per capita, mas também pela expansão da arrecadação de tributos que implicaram na elevação dos recursos destinados para as políticas públicas (incluindo a seguridade social).

Paulo César Milone¹¹² ensina que o crescimento econômico é o contínuo aumento do produto interno bruto. E que o desenvolvimento econômico das sociedades decorre além da acumulação de capital (máquinas, indústrias e investimentos), do crescimento da população (força de trabalho e demanda interna) e do progresso tecnológico.

¹¹² PINHO, Diva Benevides; VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval. (Org.)MILONE. Paulo César. **Manual de Economia. Crescimento e Desenvolvimento Econômico.** 2.ed.São Paulo:Saraiva,1992.p.469.

“O crescimento econômico está relacionado a mudanças quantitativas, sem refletir necessariamente a melhoria das condições de vida da população, podendo ser associado a um surto ou a um fenômeno cíclico por impulso exógeno, após o qual dá-se o retorno ao status quo ante”.¹¹³ Em sentido diverso, no desenvolvimento ocorrerá uma mudança estrutural e qualitativa da realidade com melhoria nas condições de vida da população.

Atualmente, para atestar o desenvolvimento econômico de determinado país é preciso ter em consideração alterações sociais, políticas e institucionais. Essas alterações são mensuradas pelo consumo real per capita, expectativa de vida, diminuição da mortalidade infantil, fecundidade, educação, moradia e transporte. E para alguns autores, como Amartya Sen¹¹⁴, é necessária, ainda, a existência de instituições democráticas que assegurem condições para a realização da personalidade humana em sua plenitude, associando o desenvolvimento com a liberdade (*freedoms*).

Assim a caracterização do desenvolvimento econômico, ao contrário do que ocorre na avaliação sobre o crescimento, não se limita aos indicadores como o Produto Interno Bruto - PIB, mas por índices que representem a expansão da qualidade de vida dos indivíduos, o que para alguns autores abrange a plenitude democrática. Nesse sentido Vital Moreira esclarece que desenvolvimento humano e democracia se relacionam¹¹⁵:

não confirmam a existência de uma correlação unívoca entre democracia e desenvolvimento, se se tiver em conta somente os índices de crescimento econômico. Nas últimas décadas não se verifica qualquer relação entre o tipo de regime (democrático ou autoritário) e o rendimento “per capita” ou o ritmo de crescimento econômico. Nem os regimes autoritários refreiam necessariamente o crescimento econômico, nem os regimes democráticos garantem o sucesso na luta contra o subdesenvolvimento e a pobreza.

Diferentes são as conclusões se, em vez de levar em conta somente os dados do crescimento econômico (rendimento “per capita”, taxas de crescimento do PIB, etc.), considerarmos também a repartição social da riqueza e do rendimento, bem como as variáveis sociais e outras hoje associadas ao conceito “desenvolvimento humano” (educação, saúde, acesso aos serviços públicos, etc.). Nos regimes autoritários de direita o crescimento tende a reverter predominantemente em favor dos ricos, enquanto nos regimes democráticos a desigualdade na distribuição do rendimento entre ricos e pobres é tendencialmente menor do que naqueles. Uma segunda diferença essencial é naturalmente a que diz respeito à fruição de direitos laborais, sindicais e sociais nos regimes democráticos e à sua ausência ou repressão nos regimes autoritários, com a conseqüente repercussão ao nível de salários e de regalias sociais dos trabalhadores. Uma terceira diferença tem a ver com a melhoria das condições sociais nas democracias, designadamente no que se refere ao acesso aos cuidados de saúde e ao ensino e ao aumento das qualificações das pessoas. Ou seja, mesmo em condições de desempenho

¹¹³ RISTE, **Direito ao Desenvolvimento.Renovar**.Cidade:Editora?2007.p

¹¹⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000,p?

¹¹⁵MOREIRA, Vital. **Democracia e Desenvolvimento**. Coimbra:Jornal Público. 2004.p.:

aproximadamente idêntico em termos de crescimento econômico, existem em princípio diferenças mais ou menos profundas, em favor dos regimes democráticos, no que respeita ao desenvolvimento econômico e social e à repartição das suas vantagens pelos diferentes grupos sociais.

Amartya Sen¹¹⁶ considera que “o crescimento econômico pode ajudar não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa”, hipótese que se aplica a atual conjuntura da economia pátria¹¹⁷.

O enfoque tradicional do desenvolvimento como incremento do sistema de produção modificou-se para a satisfação das necessidades humanas, que leva necessariamente a uma tabela de valores e instituições que caberá ao Direito disciplinar. Verifica-se, como conseqüência, que a expressão “desenvolvimento econômico” está sendo substituída por “desenvolvimento humano”.

Em linhas gerais, existiram mudanças nas medidas avaliatórias do desenvolvimento que deixaram de ser o nível de industrialização e a produtividade (como nas décadas de 50 e 60) para índices que indicam a ampliação das liberdades substanciais (índices de natalidade, longevidade, analfabetismo, educação, aumento da renda etc.). Essas novas medidas para avaliação do desenvolvimento em momento nenhum tiram a importância da identificação da forma de utilização do excedente de produção, a posição social do grupo que dele se apropria, e a posição dos agentes econômicos como determinantes para o desenvolvimento, tão somente apontam para a necessidade da criação de uma rede de segurança social estatal que assegure a expansão das liberdades substanciais, com base na solidariedade, na qual a seguridade social tem papel de destaque para a concretização no desenvolvimento com fundamento na justiça social e na dignidade da pessoa humana.

Essa mudança contemporânea de medidas avaliatórias para constatação do desenvolvimento que apontam para o acesso dos indivíduos a oportunidades políticas,

¹¹⁶SEN. Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000, p.57

¹¹⁷Recente relatório do Fundo Monetário Internacional - FMI, afirma categoricamente que desde 1970 a América latina não vive um período tão longo de crescimento econômico. Aqui, o referido relatório apesar de tecer críticas ao excesso de gastos públicos pelo Estado Brasileiro, reconhece papel determinante no crescimento econômico aos programas de assistência social dirigidos às famílias que vivem abaixo da linha da pobreza. “ A expectativa agora é que o crescimento da economia americana seja ligeiramente inferior a 2% neste ano e no próximo, enquanto a América Latina e o Caribe devem crescer em média 5% em 2007 — o quarto ano ininterrupto de crescimento vigoroso na região (...) O Brasil, por exemplo, conseguiu baixar a sua taxa de pobreza de 34% em 2002 para 27% em 2006.” Dados do Relatório Perspectivas Econômicas: As Américas do FMI publicado em 9/11/2007.

econômicas e sociais, com o patrocínio do Estado, levou inclusive a Organização das Nações Unidas - ONU a criar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O presidente Fernando Henrique Cardoso¹¹⁸ e Enzo Falleto explicam sobre a complexidade do desenvolvimento econômico que:

o desenvolvimento é em si mesmo um processo social; mesmo seus aspectos puramente econômicos deixam transparecer a trama de relações sociais subjacentes. Por isso não basta considerar as condições e efeitos sociais do sistema econômico. Tal tipo de análise já foi tentado, mas não deu resposta satisfatória às questões colocadas anteriormente. **Com efeito, às análises baseadas nos esquemas econômicos de desenvolvimento (...) somaram-se esforços de interpretação sociológica visando a explicar a transcrição das sociedades tradicionais para as sociedades modernas.**

Para Amartya Sen¹¹⁹, cuja concepção sobre desenvolvimento adotaremos “o desenvolvimento consiste na eliminação da privação de liberdades que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem sua capacidade de agente”.

Seguindo a linha de pensamento do autor supracitado, o subdesenvolvimento é a privação de liberdades substanciais. Sendo que a verificação da pobreza não se limita a escassez de rendas sendo mais ampla, alcança a privação de capacidades básicas. Sen¹²⁰ argumenta sobre a pobreza que as “desvantagens como a idade, incapacidade e doença reduzem o potencial do indivíduo de produzir rendas (...) tornam mais difícil converter renda em capacidade, já que uma pessoa enferma, incapacitada, ou mais gravemente enferma pode necessitar de mais renda.” Quanto à privação de capacidades pelas causas de enfermidades, idade, ou incapacidades pondera o autor que “a pobreza real no que se refere a privação de capacidades pode ser, em sentido significativo, mais intensa no que pode aparecer no espaço da renda. Essa pode ser uma preocupação social crucial na avaliação pública de assistência aos idosos e outros grupos com dificuldades de conversão adicionais a baixa renda”

Argumenta ainda, o supracitado autor, que a eliminação de privações de liberdades substanciais é constitutiva do desenvolvimento, e que essas liberdades substanciais consistem tanto nos processos como nas oportunidades sociais, econômicas e políticas que as

¹¹⁸CARDOSO. Fernando Henrique. FALLETO. Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina. Civilização Brasileira.** Rio de Janeiro:Civilização Brasileira 2004.p.8

¹¹⁹ SEN. Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras,2000.

¹²⁰ Para o autor embora seja importante “distinguir conceitualmente a noção de pobreza como inadequação de capacidade da noção de pobreza como baixo nível de renda, essas duas perspectivas, não podem deixar de estar vinculadas, uma vez que a renda é um meio importantíssimo de obter capacidades.” Esse autor utiliza ao longo de sua obra a expressão freedoms em contraposição a liberties. A primeira expressão indica as liberdades substancias relacionadas a idéia de capacidades, e a segunda expressa liberdades formais.

SEN. Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, p.112.

peças têm acesso. Nesse sentido, “desenvolver é tirar o invólucro, libertar plenamente o ser humano.”¹²¹

Para Carla Abrantkoski Rister¹²², o advento dessa concepção de desenvolvimento tem repercussões no campo do Direito uma vez que o grau de satisfação das necessidades humanas tem um aspecto axiológico e está inserido em determinado contexto cultural. Para a autora é necessário proceder à tentativa de concretização do desenvolvimento, formulando-o do ponto de vista jurídico, como desafio que se apresenta “hoje não haveria mais dúvida que os processos de desenvolvimento dependem de instituições e valores”. Sobre o teor axiológico do desenvolvimento afirma a autora o que se segue:

Note-se que tal concepção de desenvolvimento, ao inserir a satisfação das necessidades humanas como uma de suas dimensões, ainda que, de fato, contenha em si uma relativa vagueza e ambigüidade, muda o enfoque tradicional conferido ao tema, centrado quase que exclusivamente na questão atinente a eficiência econômica. A escolha de um sistema de valores a nortear o processo de desenvolvimento, a nosso ver, revela-se essencial, por colocar o homem como centro das discussões, o que se coaduna com a abordagem do tema do ponto de vista jurídico

Amartya Sen¹²³ aponta para a relação dialética entre disposições sociais e direitos substanciais (liberdades):

A liberdade individual é essencialmente um produto social, e existe uma relação de mão dupla ente (1) as disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e (2) o uso de liberdades individuais não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar disposições sociais mais apropriadas e eficazes. Além disso, as concepções individuais de justiça e correção, que influenciam os usos específicos que os indivíduos fazem de suas liberdades, dependem de associações sociais – particularmente da formação interativa de percepções do público e da compreensão cooperativa de problemas e soluções. A análise e a avaliação das políticas públicas têm de ser sensíveis a essas diversas relações.

Como já afirmamos o conceito de desenvolvimento interessa ao Direito. A jurisdicização do desenvolvimento traz consigo as políticas públicas que visam sua concretização. É mister observar que a preocupação com políticas de desenvolvimento econômico é recente, datada do início do século XX, e nasce com a mudança das

¹²¹ SERRA, Monica. **Solidariedade e desenvolvimento**. Jornal Folha de São Paulo. São Paulo.(número ou título do caderno), pg.26/06/2007.

¹²² RISTE, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento**. Cidade?, Ed. Renovar. 2007.p.19

¹²³ SEN. Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p.46

constituições liberais para as constituições dirigentes preocupadas em modificar a ordem econômica.

As políticas públicas ganham campo fértil no Brasil em razão do subdesenvolvimento auferido pela existência de setores de estrutura dualistas e de economias pré-industriais que será combatido por políticas desenvolvimentistas no Brasil, direcionadas a industrialização em 1950 até 1960 nos países periféricos. E posteriormente, com políticas de reforma agrária, para a partir da década de 90, focar na transferência de renda e/ ou políticas assistenciais.

No enfoque da divisão da economia mundial em três setores (industrializados, dualistas e pré - capitalistas), o Brasil estaria qualificado como uma economia de estrutura dualista, portanto, subdesenvolvido (sendo politicamente correta a expressão país em desenvolvimento), porém de características complexas, uma vez que desenvolveu um núcleo industrial ligado ao mercado interno.

Celso Furtado¹²⁴ pondera que “o desenvolvimento econômico é um fenômeno de nítida dimensão histórica.” Nesse sentido para a análise dos fatos, assinala o referido autor que os países desenvolver-se-ão de forma peculiar, “pois cada economia enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, se bem que muitos deles sejam comuns a muitas economias contemporâneas. Nesse sentido, algumas economias enfrentarão problemas de ordem natural, correntes migratórias, guerras ou mesmo problemas de ordem política ou institucional.”

Outra peculiaridade, a ser levada em consideração para análise de políticas sociais e econômicas na América latina e no Brasil está na máxima de que “o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento.”¹²⁵ Ou seja, sem políticas de desenvolvimento e sua regulamentação pelo Direito (constituições dirigentes, formas de intervenção estatal, instituições democráticas etc.) podemos estacionar permanentemente num estágio totalmente distinto do desenvolvimento pleno.

Em linhas gerais, para investigação da sociedade brasileira, especialmente sua estrutura econômica e de classes, é preciso ter em conta 2 (dois) períodos distintos: (i) o

¹²⁴ FURTADO, Celso **Teoria e Política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.p.

¹²⁵ Idem.p.197.

primeiro período sob condições coloniais, que serve para o entendimento da formação da sociedade econômica pátria¹²⁶, e (ii) o segundo a partir do final do século XIX, período sob condições tipicamente de dependência econômica, cultural e política, que determina o presente e o futuro da sociedade brasileira. Sobre as condições deste último período afirma Florestan Fernandes¹²⁷: “a dominação externa é mediatizada e a revolução burguesa, como uma dimensão histórica interna, não se acelera por via autônoma, mas graças a sistemas de articulação da iniciativa privada nacional com o intervencionismo estatal, com o capital estrangeiro ou com ambos”. Sobre o segundo período histórico da nossa sociedade, conclui Florestan: “é sobre a aceleração do crescimento econômico, e, portanto, sob a integração do ‘mercado interno’ e o industrialismo, que ela iria mostrar o que significa dependência sob o capitalismo monopolista e o imperialismo total.”

Os pressupostos acima servem para qualquer análise de viés econômico sobre o Brasil, a qual deverá levar em consideração as consequências sociais oriundas da nossa formação econômica colonial e/ ou às suas condições de crescimento econômico sob o signo da dependência e do imperialismo; essas considerações servem inclusive para a teoria do desenvolvimento econômico.

É claro, que na determinação do desenvolvimento econômico, existem modelos econômicos e de variáveis relevantes do crescimento econômico, e uma delas é o aumento da renda real per capita. Os primeiros estudos de economia sobre desenvolvimento econômico apontavam para uma correlação entre a composição da população ativa (rural ou urbana) e a renda real per capita, indicando que a renda é maior na população ativa urbana. Com base nessa variável relevante, é possível no próximo capítulo deste trabalho levantar se e em que medida o pagamento dos benefícios previdenciários repercute no nível de renda dos municípios rurais.

Assim, diferentemente do que afirmavam os economistas clássicos (ligados a Adam Smith) e dos neoclássicos (escola marginalista) para quem o desenvolvimento é um estágio natural do crescimento econômico, a CEPAL sempre defendeu a intervenção do Estado através de políticas deliberadas e interventivas e de forte estímulo a industrialização, para vencer o subdesenvolvimento.

¹²⁶ Mais sobre este período de formação econômica da sociedade brasileira in:

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. IBEP, 1990.

¹²⁷ IANNI, Octavio. **Florestan Fernandes. Mudanças sociais no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Ed. Ática. 1991. , Difusão Européia do Livro, 1974

Gilberto Bercovici¹²⁸ explica sobre as políticas de desenvolvimento econômico:

Para a CEPAL, a política de desenvolvimento deve ser fundamentada em uma interpretação autêntica da realidade latino-americana, não podendo se limitar a copiar modelos externos. O estruturalismo busca destacar a importância dos parâmetros não econômicos, ou seja, deve-se compreender as estruturas sociais para se entender o comportamento das variáveis econômicas, especialmente nas economias subdesenvolvidas.

A proposta cepalina intervencionista é explicada na seguinte passagem por Bercovici¹²⁹: na realidade, a proposta cepalina buscava certo equilíbrio entre o Estado e o mercado, visando sua complementaridade. O sistema econômico propugnado pela CEPAL era de uma economia capitalista de mercado com a presença de um Estado intervencionista forte. Em síntese, relata o autor que para os “cepalinos” nos países subdesenvolvidos, o Estado é o motor do desenvolvimento econômico via incentivos para industrialização. Este é condição necessária para a realização do bem estar social.

Para Bercovici¹³⁰ a passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento só pode ocorrer através de uma política deliberada de desenvolvimento, “em que se garanta tanto o aspecto econômico como social, dada sua interdependência”. Conclui o autor que “são as transformações sociais ou econômicas que indicam o desenvolvimento.”

Entretanto, a política de desenvolvimento deverá estar enquadrada na condição de Estado periférico (subdesenvolvido), e a industrialização como já afirmou Raul Prebisch não é um fim em si mesmo, assim, é necessário que a intervenção estatal se realize na área social.

Sobre a atuação do Estado, nas palavras de José Maurício Conti¹³¹:

A busca da Justiça Social induz a uma intervenção do Estado nas atividades da comunidade, haja vista que tem ele uma importante função como redistribuidor de renda. Deixar a distribuição dos recursos por conta das leis naturais do mercado seguramente não leva a situações de justiça social, tornando necessária a intervenção do Estado para ajustar essas circunstâncias.

¹²⁸ BERCOVICI, Gilberto. **A constituição Econômica e desenvolvimento**. Cidade? Ed. Malheiros. ano? p.48

¹²⁹ Idem, p.5.

¹³⁰ Idem, p.?

¹³¹ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. Ed. Juarez de Oliveira, 2001.p?

Este trabalho considera que além das políticas assistenciais, e da universalidade da saúde, a previdência pública (através da participação contributiva dos segurados, benefícios e capilaridade) constitui um mecanismo para o desagravamento da disparidade e da concentração da renda. Temos que o desenvolvimento econômico e social são interdependentes, e que no Brasil os números da Previdência Social apontam para a força motriz dessa para o exercício de direitos substanciais e criação de oportunidades econômicas.

Diante das considerações sobre desenvolvimento econômico, um ponto relevante é se considerarmos a Previdência social como um agente econômico no processo de desenvolvimento, averiguando a difusão do seu poder econômico especialmente nos municípios e da forma como as estruturas se modificam pela ação protetora que esta exerce.

A inserção da seguridade, especificamente o impacto dos benefícios previdenciários, no debate sobre o desenvolvimento econômico brasileiro, leva em conta que nem sempre é possível generalizar modelos de desenvolvimento. Assim, o tempo e a estrutura da sociedade determinarão à maior ou menor necessidade de intervenção estatal para a busca do desenvolvimento.

No caso brasileiro, a atuação do Estado na área social é maior no setor da previdência pública em relação aos números absolutos das despesas nas áreas de educação e saúde, segundo os números do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI apresentados no Capítulo anterior.

A previdência está no âmago da questão da proteção social. A proteção social aqui é compreendida como “as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações”¹³².

Como afirma Paulo Tafner¹³³, o Estado brasileiro ao fundar o atual sistema previdenciário assumiu o risco implícito pelo cumprimento das prestações previdenciárias. Entenda-se “risco implícito aquele associado ao desequilíbrio entre o montante esperado de contribuições e o montante esperado de pagamentos (benefícios)”. Esses riscos assumidos pelo Estado na Previdência, segundo o autor, “decorrem de alteração das variáveis que em geral não estão sob controle dos sistemas de previdência e muitas vezes não estão sequer sob

¹³² HIRATA, Regina Maria. **Renda Mínima em São Paulo. O que a experiência paulistana (2001-2004) pode ajudar na reflexão sobre os programas de transferência monetária brasileiros?** Campinas 2006, (nº de páginas) Dissertação de Mestrado em.....Unicamp.

¹³³ TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI Fabio.(Org.) **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas.** Rio de Janeiro: IPEA, 2007.p.?

controle direto do Estado. A mais evidente dessas variáveis é a mudança da estrutura demográfica, mas existem outras, como as condições macroeconômicas e, em especial, aquelas ligadas ao mercado de trabalho.”

O redirecionamento de recursos realizados por todo o sistema de seguridade social aumenta as possibilidades econômicas dos indivíduos ou pelo menos, no caso dos benefícios previdenciários minimizam a eventual perda dos rendimentos do trabalho.

Para Amartya Sen¹³⁴, a condição de agente de cada um é inescapavelmente restrita e limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas de que dispomos. Existe, dessa forma, uma acentuada complementaridade entre a condição de agente individual e as disposições sociais: “é importante o reconhecimento simultâneo da centralidade da liberdade individual e da força das influências sociais sobre o grau e o alcance da liberdade individual.”

Assim, sem diminuir o papel no desenvolvimento das inversões em tecnologia, do redirecionamento do lucro para os países onde estão efetivamente localizadas as empresas das multinacionais e a importância da criação de um mercado interno de consumo, Celso Furtado¹³⁵ pondera a respeito da atuação do Estado:

Entretanto, não se pode minimizar ou ignorar o papel do Estado. Este, tanto mediante a alocação dos recursos que capta, como pela forma como capta os recursos que utiliza, pode introduzir modificações significativas no perfil da procura e na estrutura do próprio sistema produtivo. Em alguns países subdesenvolvidos o Estado tem conseguido alterar de forma significativa as tendências que indicamos.

Qualquer que seja a perspectiva ou corrente adotada sobre as políticas públicas para o desenvolvimento, a sua elaboração e execução estará submetida aos Princípios da Ordem Econômica, consagrados no art.170 da Constituição Federal combinados com o art.3º da Constituição Federal, ainda que estas políticas dispensem a intervenção estatal direta.

¹³⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p.10

¹³⁵FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10.ed. São Paulo:Paz e Terra, 2000,p.257.

4.2 O direito ao desenvolvimento econômico

A concepção de que os direitos humanos de primeira, segunda e terceira geração correspondem, respectivamente, aos direitos da Revolução Francesa (direitos de liberdade, direitos de igualdade, e direitos de fraternidade), tem como consequência a identificação dos direitos humanos de terceira geração com direitos de Solidariedade.

Paulo Bonavides¹³⁶ classifica como direitos de Solidariedade: o direito ao desenvolvimento econômico, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação.

Assim, diferentemente dos direitos de primeira e segunda geração, cuja titularidade é atribuída ao indivíduo, aqui a titularidade é coletiva. Nos direitos de terceira geração ou da solidariedade, não é possível, por exemplo, conceber que cada um de nós exercerá isoladamente seu direito à paz, se a sociedade em que estivermos inseridos está em estado de guerra. De fato, a paz só existe em comunidade, tal qual, o direito ao desenvolvimento econômico.

Essa concepção de direitos está intimamente relacionada à idéia de que hoje não é mais possível a individualização de um interesse particular completamente autônomo, isolado ou independente do interesse público¹³⁷.

A respeito da noção dos direitos humanos de terceira geração, segundo Celso Lafer¹³⁸:

Cabe finalmente apontar, no processo de asserção histórica dos direitos humanos, aqueles que na linguagem da ONU, têm sido contemporaneamente denominados de direitos de terceira e até mesmo de quarta geração e que como, o das gerações anteriores, têm servido como ponto de apoio para as reivindicações jurídicas dos desprivilegiados. Estes direitos têm como titular não o indivíduo na sua singularidade, mas sim grupos humanos como a família, o povo, a nação coletividades regionais ou étnicas e a própria humanidade. É o caso por excelência da autodeterminação dos povos. (...)

No contexto dos direitos de titularidade coletiva que vêm sendo elaborados no sistema da ONU é oportuno, igualmente, mencionar **o direito ao desenvolvimento, reivindicado pelos países subdesenvolvidos nas negociações, no âmbito do diálogo Norte/Sul**, sobre uma nova ordem econômica internacional; o direito à paz, pleiteado nas discussões sobre desarmamento; o direito ao meio ambiente argüido no debate ecológico.

¹³⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. São Paulo: Melhoramentos, 1998, p.?

¹³⁷ Perlingieri, Pietro. **Perfis do Direito Civil : Introdução ao Direito Civil Constitucional**, 3 ed. Rio de Janeiro apud, BERCOVICI. Gilberto.

¹³⁸ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p131

As primeiras noções sobre direito ao desenvolvimento são atribuídas ao senegalês Keba M. Baye (Chefe de Justiça do Senegal), que introduziu o direito ao desenvolvimento com a publicação em 1972 de sua monografia “Le Droit du Developpement comme un Droit de l’Homme”, e alguns meses após pelo francês e então diretor da UNESCO Karel Vasak, que sustentou ser o direito ao desenvolvimento parte da terceira geração de direitos humanos.¹³⁹

Quanto ao direito ao desenvolvimento econômico, a doutrina aponta como marco histórico a Carta Africana dos Direitos Humanos e Direitos dos Povos, de 1981. Destacamos, entretanto, que esse direito está solenemente previsto, e mais definido pela Assembléia Geral das Nações Unidas, desde 1986.

Vejamos trechos do preâmbulo e de artigos relevantes da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento adotada pela Resolução n.º 41/128 de 4 de dezembro de 1986.

Artigo 1

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados

Artigo 6º

§1. Todos os Estados devem cooperar, com vistas a promover, encorajar e fortalecer o respeito universal à observância de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

§2. Todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes; atenção igual e consideração urgente devem ser dadas à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

§3. Os Estados devem tomar providências para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes da falha na observância dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais.

O direito ao desenvolvimento econômico é recentemente disciplinado, pois as Constituições liberais não disciplinavam normas de uma ordem econômica constitucional. Bastava àquelas definir propriedade e liberdade contratual. “O surgimento da denominada “constituição econômica” se dá com a mudança de uma ordem econômica liberal para uma ordem econômica intervencionista quando passam os Estados a instrumentar políticas públicas.

¹³⁹ SPIEDLER, Paula Bartolini. **Evolução histórica e conceituação do Direito ao Desenvolvimento.** (revista?)Direito, Estado e Sociedade. Rio de Janeiro, nº 22/23 , numero das páginas?PUC, 2003.

Carla Abrantkoski Rister¹⁴⁰ ao analisar o desenvolvimento na Ordem Social na Constituição de 1988 (Título VIII) extrai que o fim último desta é o desenvolvimento social. Para a autora “o bem-estar e a justiça social consistem exatamente nos componentes objetivo e subjetivo, respectivamente, do desenvolvimento.” Nessa toada, o bem-estar está relacionado às satisfações das necessidades dos indivíduos por meio do acesso aos seus direitos de várias ordens, sendo a justiça social a concretização da própria existência digna. A autora considera:

O termo social na expressão justiça social, segundo assevera Eros Roberto Grau, não é adjetivo que qualifique uma forma ou modalidade de justiça, mas nela se compõe como substantivo que a integra. Propugna o autor que justiça social quer significar superação das injustiças na repartição, no âmbito pessoal, do produto econômico. (...) O bem estar e a justiça social traduzem-se por meio dos direitos sociais e outras imposições constitucionais previstas no capítulo da ordem social, a saber: a seguridade social (englobando a previdência social, a saúde, e a assistência social); a educação, a cultura e o desporto; a ciência e a tecnologia; a comunicação social; a família, a criança, o adolescente, o idoso e o índio.

Bercovici¹⁴¹ afirma que a Constituição de 1988 demonstrou clara preocupação com a promoção do desenvolvimento equilibrado, buscando a diminuição de disparidades regionais. Para o autor o art. 3º da CF/88¹⁴² determina um inequívoco programa de atuação do Estado e a sociedade brasileiros, determinando o sentido e o conteúdo de políticas públicas que, se implementadas, consubstanciarão uma real ruptura com as atuais estruturas sociais e econômicas. Essas políticas autorizam inclusive, nas hipóteses previstas em Lei, a intervenção estatal (a expressão intervenção é utilizada como atuação do Estado além da esfera do público, na esfera de atuação de titularidade do setor privado).

Seguindo o pensamento do autor supracitado, com o desenvolvimentismo, inserido no debate político brasileiro a partir de 1949 até 1964, o Estado evoluiu de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo, por exemplo, a industrialização. Reconhece aquele autor que este debate desenvolvimentista no Brasil sofria influência direta da tese da CEPAL¹⁴³, cuja doutrina,

¹⁴⁰ RISTE. Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**. Cidade?Ed.Renovar.2007.p.390

¹⁴¹ BERCOVICI. Gilberto. **A constituição Econômica e desenvolvimento**.ed. Malheiros.ano?p?

¹⁴² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

¹⁴³ A CEPAL é integrada por todos os países da América latina e Caribe, além dos assentos para os Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e Holanda.

vimos, apontava a industrialização por si só como suficiente para assegurar o desenvolvimento econômico e distribuir rendas. Aqui, vale ressaltar que em 1960 a política Cepalina apontava a Reforma Agrária como o instrumento indicado para concretizar a distribuição de rendas que levaria juntamente com a industrialização ao desenvolvimento econômico.

Entretanto a própria CEPAL, amplia e modifica sua visão sobre o papel e o instrumento adequado para a distribuição da renda que leva ao desenvolvimento. No relatório denominado *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, publicado em 2006, reconhecendo expressamente naquele documento que somente a industrialização dos países subdesenvolvidos e a reforma agrária não são suficientes para a determinação do desenvolvimento da América Latina e Caribe. A CEPAL aponta que as políticas de proteção social adquirem especial relevância no contexto do desenvolvimento e considera que “um pacto social estruturado em torno da proteção reveste aspectos tanto substantivos como processuais. Os primeiros referem se aos conteúdos e estão relacionados, com garantias irredutíveis, formas concretas de solidariedade e transferências, progressividade da cobertura, benefícios previdenciários de qualidade e expansão”. Assim a previdência social com escopo de proteção ao trabalhador surge como um elemento novo a ser considerado quando o assunto é desenvolvimento, uma vez que os indicadores sociais para a medição daquele não são mais tão somente a renda per capita e o PIB.

A seguir destacamos parte do teor do documento que marca a adoção pela CEPAL de um novo pacto na busca do desenvolvimento consagrando como condição necessária a proteção social¹⁴⁴:

Con el presente documento la CEPAL se propone avanzar un paso más en esta línea, centrando la atención en la protección social. Esto concuerda en varios sentidos con el enfoque descrito de la CEPAL. En primer lugar, la protección social responde a la idea de que el crecimiento debe basarse en la competitividad sistémica, ya que incide en la formación de capital humano.² En segundo lugar, se retoman aquí los planteos formulados en otros documentos sobre consolidación de la ciudadanía, **en la medida que la protección social se enmarca en el contexto de los derechos sociales exigibles por los ciudadanos y traducibles a políticas** En segundo lugar, se retoman aquí los planteos formulados en otros documentos sobre consolidación de la ciudadanía, en la medida que la protección social se de los derechos sociales exigibles por los ciudadanos y traducibles a políticas. En tercer lugar, se hace especial hincapié en la necesidad de un pacto social de protección, que complementa las propuestas ya formuladas por la CEPAL relativas al pacto fiscal y al pacto de cohesión social.³ En relación con la agenda de la equidad, la protección

¹⁴⁴ NAÇÕES UNIDAS, **Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade**. Santiago, 2006, p.6-7.

social resulta hoy decisiva, por cuanto se aplica mediante contratos sociales en virtud los cuales son muchos los que se ven privados de sus prestaciones, dada su precaria inserción en el empleo o la falta de acceso a redes de apoyo y atención. **De hecho, la desigualdad se refleja muy claramente en la exposición a riesgos y, sobre todo, en la capacidad para reaccionar ante ellos, por lo que en este documento se da especial importancia a los mecanismos de transferencia solidaria de los sistemas de protección social.**

(...)

Así como la CEPAL ha insistido en la equidad desde el punto de vista **de la igualdad de oportunidades de inclusión social**, ahora es necesario complementar la prioridad que **se le ha atribuido con la igualdad de oportunidades de protección social**, entendiendo que los riesgos son la otra cara de la moneda que representan las oportunidades y que la falta de equidad concentra en los grupos desprotegidos las desventajas de la exclusión social y la mayor exposición a riesgos.

Temos, assim que “o Estado é, através do planejamento, o principal motor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estruturas.”¹⁴⁵ Dessa forma o planejamento e as políticas públicas estatais são instrumentos para a mudança das estruturas sociais que permitirão o desenvolvimento.

Em razão de políticas públicas e do fator exógeno da demanda internacional por produtos primários com a adição do atual crescimento econômico que alavanca os países como a China e a Índia no momento de conclusão deste trabalho, o Brasil vem ganhando status no ranking elaborado pela ONU, apesar das disparidades sociais e alta concentração de renda, em razão objetivamente do aumento no número de matrículas escolares (motivada por programas como “bolsa escola” e agora o “bolsa família”) e pelo aumento da expectativa de vida da população o que traz consequências imediatas para a previdência social.

Paulo Sandroni¹⁴⁶ informa que a Organização das Nações Unidas utiliza atualmente diversos indicadores para classificar os países segundo seu grau de desenvolvimento: índice de mortalidade infantil, expectativa de vida média, grau de dependência econômica externa, nível de industrialização, potencial científico e tecnológico, grau de alfabetização, instrução e condições sanitárias. O IDH¹⁴⁷, índice de desenvolvimento humano atualmente é o mais importante desses indicadores.

¹⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto. **A constituição Econômica e desenvolvimento**. Cidade?.Malheiros.ano? p.51

¹⁴⁶SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2005.p.243.

¹⁴⁷ Além de computar o PIB per capita, o IDH incorpora outros dois indicadores de qualidade de vida, a saúde e a educação. Os três têm o mesmo peso no cálculo do índice. Para medir o grau de saúde, usa-se a esperança de vida ao nascer. Para mensurar o nível educacional, emprega-se a matrícula e a alfabetização. Após a apuração dos dados estatísticos de cada país, é feita uma média geral dos três indicadores (IDH Saúde, IDH Educação e

Vejamos o lugar do Brasil na lista que contém 177 países e territórios, classificados segundo o Índice de Desenvolvimento Humano pelo relatório 2007/2008. O índice varia de 0 a 1.

Ranking do IDH

Posição no ranking	País	IDH
Alto desenvolvimento humano		
1	Islândia	0,97
2	Noruega	0,97
3	Austrália	0,96
4	Canadá	0,96
5	Irlanda	0,96
12	Estados Unidos	0,95
13	Espanha	0,95
70	Brasil	0,8
Médio desenvolvimento humano		
74	Venezuela	0,79
155	Gâmbia	0,5
Baixo desenvolvimento humano		
156	Senegal	0,5
176	Burkina Fasso	0,37
177	Serra Leoa	0

Fonte: <http://www.onu-brasil.org.br>

CAPÍTULO V - O IMPACTO DOS BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

5.1 O Fundo de Participação dos Municípios

A existência de competências privativas e a destinação de recursos próprios para os municípios decorrem de especificidades do Federalismo pátrio.

Federalismo é a fórmula histórica programática de composição política que permite harmonizar a coexistência, sobre idêntico território, de duas ou mais ordens de poderes autônomos, em suas respectivas esferas de competência.¹⁴⁸

Em outras palavras, o federalismo se caracteriza pela coexistência de entidades descentralizadas e autônomas (autonomia administrativa, política e financeira).

Segundo José Afonso da Silva¹⁴⁹, a autonomia federativa se assenta na existência de dois pressupostos básicos: órgãos governamentais próprios e competências exclusivas.

A autonomia financeira dos entes federados é assegurada pela fórmula do federalismo fiscal, sendo essa a base para o exercício das demais autonomias asseguradas na Constituição pelos entes federados.

Alcides Jorge da Costa¹⁵⁰ explica sobre o federalismo fiscal pátrio que:

A evolução levou também a uma distribuição vertical de receitas tributárias. Melhor explicando: Estados e municípios conservaram fontes de receitas tributárias sobre as quais lhes cabe legislar. Mas este poder de legislar foi sendo restringido, primeiro por normas gerais consubstanciadas no Código Tributário Nacional e depois, por normas constitucionais que atribuíram ao legislador complementar competência para estabelecer normas às quais estão adstritas as leis estaduais e municipais, sem falar na competência do Senado Federal para, em mais de um caso, estabelecer alíquotas de impostos estaduais e municipais ou fixar-lhes um teto. Ao mesmo tempo, estabeleceram-se participações de Estados e de Municípios no produto da

¹⁴⁸ DÓRIA, Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. São Paulo: José Bushatsky Editora, 1972.

¹⁴⁹ SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30.ed.Cidade? Ed. Malheiros. 2008

¹⁵⁰ Prefácio da obra Federalismo fiscal e fundo de participação.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. Cidade?Ed.Juarez de Oliveira, 2001. p.?

arrecadação de impostos federais. **Toda esta tendência culminou, na reforma tributária levada a cabo em 1965 (Emenda n.18), com a instituição dos fundos de participação de Estados e Municípios, mantidos na constituição de 1967 e na EC 1/69 e ampliados na constituição de 1988.**

A importância histórica dos fundos¹⁵¹ de participação no federalismo pátrio decorre do fato destes figurarem como instrumento de repartição de receitas públicas e, conseqüentemente, na concretização da autonomia financeira dos entes federados.

Com base na afirmação acima e no modelo atípico de federalismo que adotamos, justifica-se a comparação do volume de recursos destinados aos municípios, via fundo de participação, contra o volume de pagamentos efetuados pela previdência social aos munícipes (benefícios previdenciários) a fim de atendê-los. Tendo aqueles valores como paradigma para acareação de dados previdenciários.

Outro ponto que merece destaque, na comparação entre transferências realizadas pela União via FPM e as decorrentes de benefícios emitidos, é que aquelas em razão de previsão constitucional podem sofrer retenção dos valores pela União quando inobservados critérios objetivos da Constituição¹⁵², o que não ocorre com os benefícios (prestações em dinheiro) que deverão ser depositados em conta do beneficiário tempestivamente.

Vale destacar que a Constituição de 1988 consagrou um federalismo atípico em face de sua tridimensionalidade que confere autonomia aos municípios. Nesse sentido, Paulo Bonavides¹⁵³, afirma que os municípios brasileiros estão na vanguarda dos modelos autonomistas. De fato, os arts. 18, 29, 29-A, 30 e 31 da Constituição Federal não deixam dúvida sobre o novo perfil de federação adotado por nosso ordenamento jurídico. Vejamos sobre autonomia municipal:

¹⁵¹ “Denomina-se fundo o produto das receitas das mais variadas origens (receitas próprias ou vinculadas, incentivos fiscais, dotações orçamentárias, créditos adicionais, empréstimos internos e externos, doações etc.), em área de atuação, finalidade e destinação especial, com vistas à realização de determinados objetivos ou serviços, desenvolvendo atividades específicas e adotando normas peculiares de aplicação e contabilidade.”

¹⁵² Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.

¹⁵³ BONAVIDES. Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo:Melhoramentos.1998 p.322

Art. 18 da CF/88. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 29 da CF/88. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

José Mauricio Conti¹⁵⁴ ensina que as fontes de receitas atribuídas às entidades da Federação, incluindo a competência tributária e as transferências intergovernamentais, são aspectos fundamentais – determinantes - até do federalismo.

O exercício de competências materiais pelos Municípios deve vir acompanhado de receitas que o possibilite. E a distribuição de recursos deve estar associada com a repartição de competências contida na Constituição. Nesse sentido, pondera José Mauricio Conti¹⁵⁵:

a complexidade na distribuição dos recursos acompanha esta complexidade na formação do Estado, haja visto que a distribuição de recursos guarda estreito vínculo com a distribuição das atribuições entre as unidades que compõem o Estado.

Assim, os Municípios para exercerem as atividades próprias necessitam de autonomia financeira garantida mediante recursos, nos quais se destacam: (i) as fontes de receita decorrentes de competências delimitadas pela Constituição (com destaque para a competência tributária), e (ii) a repartição do produto da arrecadação da União mediante transferências constitucionais com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O FPM é fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), responsável por cumprir as determinações relativas aos recursos arrecadados, na forma descrita na Constituição. O art. 161 da Constituição descreve:

Art.161.Cabe à lei complementar:

(...)

¹⁵⁴CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. Cidade?Ed.Juarez de Oliveira,2001.p.16.

¹⁵⁵Idem,p.33.

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu **inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;**

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo único. **O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.**

A Lei Complementar 62/89 disciplina o papel do TCU relativamente aos fundos citados, determinado:

Art. 5º O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos Fundos de Participação e acompanhará, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que lhes dão origem.

Parágrafo único. No caso de criação e instalação de Município, o Tribunal de Contas da União fará revisão dos coeficientes individuais de participação dos demais Municípios do Estado a que pertence, reduzindo proporcionalmente as parcelas que a estes couberem, de modo a lhe assegurar recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Os recursos do FPM são mantidos atualmente em depósito no Banco do Brasil, sendo distribuídos segundo as normas constitucionais e infraconstitucionais acima reproduzidas ¹⁵⁶.

A exigência de políticas públicas em face dos direitos de créditos consagrados na Constituição de 1988 condiciona a sua concretização à autonomia econômica – financeira dos entes federados, materializada pela competência tributária dos municípios e pelas transferências constitucionais.

Assim, historicamente, a Constituição Federal de 1946, apesar de não prever a existência de fundos, já determinava a participação dos municípios na arrecadação da União, sem, diferente do que acontece hoje, discriminar critérios para participações desproporcionais dos municípios no produto da arrecadação. A Constituição de 1946 dispunha:

Artigo 15 - Compete à União decretar impostos sobre:

(...)

§ 4º - A União entregará aos Municípios, excluídos os das Capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes

¹⁵⁶ Nesse sentido, CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. Cidade:Ed.Juarez de Oliveira,2001.p.81

iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural

Nos dias de hoje, as transferências de valores recebidos pelos municípios resultam da incidência de um percentual de 22,5% sobre a receita líquida (excluída restituições, incentivos fiscais e o IR fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem) do total da arrecadação pela União de Imposto de Renda e Imposto sobre Produto Industrializado, cuja distribuição atende a coeficientes de participação legais, que consideram como critérios para os recursos destinados: **(i)** a população a municípios que sejam capitais e **(ii)** a renda per capita do Estado onde se localizam para os demais municípios.

Esses critérios de repartição de receitas tributárias, tanto do Fundo dos municípios quanto dos Estados, estão disciplinados na Constituição, no Código Tributário Nacional, e em atos do Tribunal de Contas da União.

A legislação pertinente sobre o FPM, os critérios de sua distribuição de forma diferenciada na Federação, e os coeficientes dos Municípios são fixados de acordo com o disposto na Lei no 5.172/66 (Código Tributário Nacional), com as alterações do Decreto-Lei no 1.881/81, e nas Leis Complementares nos 59/88, 62/89, 71/92, 74/93 e 91/97, *in verbis*:

Constituição Federal - art. 159.

A União entregará

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

(...)

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

(...)

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158,

Código Tributário Nacional art.91

Do Fundo de Participação dos Municípios a que se refere o art. 86, serão atribuídos:

I - 10% (dez por cento) aos Municípios das Capitais dos Estados;

II - 90% (noventa por cento) aos demais Municípios do País.

§ 1º A parcela de que trata o inciso I será distribuída proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatores:

a) fator representativo da população, assim estabelecido:

Percentual da População de cada Município em relação à do conjunto das Capitais:

Fator:

Até 2% 2

Mais de 2% até 5%:

Pelos primeiros 2%..... 2

Cada 0,5% ou fração excedente, mais.....0,5

Mais de 5% 5

b) Fator representativo do inverso da renda *per capita* do respectivo Estado, de conformidade com o disposto no art. 90.

2º - A distribuição da parcela a que se refere o item II deste artigo, deduzido o percentual referido no artigo 3º do Decreto-lei que estabelece a redação deste parágrafo, far-se-á atribuindo-se a cada Município um coeficiente individual de participação determinado na forma seguinte:

Categoria do Município, segundo seu número de habitantes Coeficiente

a) Até 16.980

Pelos primeiros 10.188 0,6

Para cada 3.396, ou fração excedente, mais 0,2

b) Acima de 16.980 até 50.940

Pelos primeiros 16.980 1,0

Para cada 6.792 ou fração excedente, mais 0,2

c) Acima de 50.940 até 101.880

Pelos primeiros 50.940 2,0

Para cada 10.188 ou fração excedente, mais 0,2

d) Acima de 101.880 até 156.216

Pelos primeiros 101.880 3,0

Para cada 13.584 ou fração excedente, mais 0,2

e) Acima de 156.216 4,0

§ 3º Para os efeitos deste artigo, consideram-se os municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão das quotas anualmente, a partir de 1989, com base em dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Lei Complementar 91 de 22 de dezembro de 1997.

Art. 1º Fica atribuído aos Municípios, exceto os de Capital, coeficiente individual no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, segundo seu número de habitantes, conforme estabelecido no § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de

outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-lei n.º 1.881, de 27 de agosto de 1981.

Os fundos de participação destinados aos entes federados¹⁵⁷ constituem um instrumento de política fiscal que visa o desenvolvimento regional uma vez que os beneficiários (Estados membros, Distrito Federal e Municípios) têm autonomia para decidir sobre a destinação dos valores.

O direcionamento dos recursos dos fundos nos Municípios (FPM) tem como variável determinante o número de habitantes, através de faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual, e no caso de “municípios interiores” a renda per capita do Estado.

Assim, considerando os critérios legais vigentes, temos que o FPM atende aos termos do art.3º da Constituição Federal, como instrumento que visa garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, como expresso no art. 161, inciso II, da Constituição.

Defendemos que o papel desenvolvimentista supracitado é também exercido pelos benefícios previdenciários, na medida em que o ingresso regular daqueles recursos em conta dos trabalhadores movimenta a economia local.

O movimento da economia local via benefícios previdenciários, se deve, exemplificativamente, aos motivos seguintes: **(i)** o seu pagamento exige uma rede bancária a qual, por sua vez, pressupõe a contratação de pessoal qualificado para atendimento, investimento em instalações e rede de comunicação o que movimenta a economia; **(ii)** a existência do pagamento de renda mensal não inferior ao salário mínimo, no que tange aos benefícios substitutivos do salário de contribuição ou de rendimento do trabalho, como aposentadorias, auxílio reclusão, auxílio – doença, pensão por morte e salário maternidade, **(iii)** autorizam que os beneficiários tomem empréstimos consignados (o empréstimo é realizado com instituição financeira que tenha celebrado convênio com o INSS/Dataprev, para esse fim)¹⁵⁸ o que transforma o benefício em verdadeira “renda familiar”, uma vez que como sabido, às vezes o aposentado ou pensionista não são diretamente beneficiados pelos

¹⁵⁷ Segundo dados da Associação dos Municípios do Rio de Janeiro, do total de recursos 10% são destinados aos Municípios das capitais, 86,4% para os demais Municípios e 3,6% para o fundo de reserva a que fazem jus os Municípios com população inferior a 152.216 habitantes, excluídas as capitais. Disponível em: <www.fesp.rj.gov.br/fesp_2007/detalhe_noticia>

¹⁵⁸ Vide a Instrução Normativa INSS n.º 28, de 16 de Maio de 2008 - DOU de 19/05/2008.

empréstimos, mas na realidade figuram como verdadeiros avalistas, em favor de familiares, (iv) fixa a população rural, assegurando-lhes uma renda com periodicidade mensal distinta da sazonalidade do rendimento oriundo do plantio e da pesca e (v) os valores dos benefícios ao substituírem a remuneração do trabalho, não se destinam à poupança, tornando-se “renda consumida”. Isto gera a movimentação do setor de serviços, do comércio local, e conseqüentemente aumenta a arrecadação do município corroborando com a autonomia financeira daqueles.

De outro lado, veremos no próximo item (tabela n.8) que quando comparados os valores de recursos destinados a pagamentos dos beneficiários (por município) pelo INSS e o valor destinado pelo FMP, em alguns casos, não ocorre somente o papel redistributivo da previdência nos municípios em razão da superioridade desses recursos. É também promovido mas também um histórico de formalização do mercado de trabalho e inclusão previdenciária do trabalhador naquelas localidades, as quais têm indicadores sociais que apontam para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevado.

O índice supracitado, como já vimos, faz parte da mudança contemporânea de medidas avaliatórias para constatação do desenvolvimento que apontam para o acesso dos indivíduos a oportunidades econômicas e sociais.

5.2 Levantamento e Análise de dados

A análise e percepção da previdência social enquanto organismo determinante para o funcionamento de muitas economias municipais (feição de agente econômico) teve como paradigma comparações e levantamentos realizados nos anos calendários de 1998, 1999 e 2003 pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais (ANFIP)¹⁵⁹, comparando o montante de valores recebidos em razão do FPM (o que se justifica pelos motivos anteriormente exarados no item 5.1) e os recursos recebidos da previdência pelos beneficiários por municipalidade.

O Brasil tem 5.561 municípios, e de acordo com as comparações supracitadas da ANFIP, estima-se que em 3.546 deles (67%), no ano de 2003, o valor dos pagamentos de aposentadorias e pensões supere o Fundo de Participação dos Municípios. Esse dado é

¹⁵⁹ FRANÇA, Álvaro Sólton de. **Previdência Social e a economia dos Municípios**. 5. ed. Brasília: ANFIP, 2004.

relevante porque segundo dados do IPEA (tabela n. 8), existe um déficit significativo de municípios que não acusam sequer repasses de contribuições previdenciárias.

Embora os valores do FPM e o pagamento de benefícios supracitados tenham destinação final distinta¹⁶⁰, os estudos da ANFIP apontam que ambos os recursos hoje corroboram para a autonomia financeira dos municípios na medida em que movimentam a economia local com periodicidade. Assegura Álvaro Sólton França:¹⁶¹

A previdência é absolutamente imprescindível para criar, manter e desenvolver a sociedade brasileira. Nenhum cidadão pode escamotear números tão expressivos, mesmo valendo-se da tese, equivocada, de que a previdência rural, serve apenas para desequilibrar contas públicas. Esses cidadãos trabalham em situações adversas, são vítimas de condições precárias em suas atividades. Não merecem, respeito? Falei e repito não existe estabilidade econômica sem estabilidade social, e a previdência social garante isso. Não fossem os benefícios rurais estaríamos na barbárie social. São quase 7 milhões de benefícios, que atingem indiretamente cerca de 21 milhões de pessoas na população total de 34 milhões no campo.

(..)

O conjunto das receitas, diz a Lei claramente, é da Seguridade Social. O Constituinte foi claramente sábio, porque existem determinados segmentos da sociedade brasileira, que precisam de subsídios para sua aposentadoria, como trabalhadores rurais. É assim em todos os países evoluídos. O segmento dos empregados domésticos também tem um subsídio importante, e os segurados especiais em geral. Todos esses subsídios vêm de contribuições solidárias pagas pelo conjunto da sociedade.

De qualquer nível de ente federado que se proceda à análise da importância da renda transferida via seguridade, não se deve fechar os olhos para a monta dos valores movimentados pela seguridade social. Segundo dados do Tribunal de Contas da União¹⁶², a distribuição da despesa por função de governo é a seguinte: 1,4% defesa nacional, 1,7% educação, 1,8% assistência social, 3,4% saúde, 18% previdência Social, 0,3% segurança pública, 7,6% outras.

Quanto ao ente federado municipal, essa percepção da importância da renda transferida, via seguridade, é mais clara porque como a composição dos recursos FPM é proveniente de Impostos da União (IPI e IR). Como é sabido, os impostos vem perdendo

¹⁶⁰ Os fundos de participação são transferências automáticas previstas na Constituição sobre valores que serão gerenciados pelos municípios, enquanto, que os valores dos benefícios pagos pela União, destinam-se diretamente aos munícipes beneficiários.

¹⁶¹ Autor do artigo; título do artigo; Revista de Seguridade Social. Revista ANFIP.local. número das páginas N. 94.Jan/Mar;Co De 2004.P.14-20

¹⁶² Brasil. Tribunal de Contas da União. Síntese do Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2006 / Tribunal de Contas da União ; Ministro Ubiratan Aguiar, relator. – Brasília : TCU, 2007. p.49.

espaço na arrecadação federal para outro tipo de tributo, que são as diversas contribuições federais.

Existe uma tendência a longo prazo de diminuição do volume dos recursos transferidos via FPM, cujos efeitos estão sendo minimizados com advento da Emenda Constitucional n. 42, que determinou o repasse aos demais entes federados de valores advindos das contribuições de intervenção no domínio econômico antes destinados totalmente a União.

Em razão da expressiva quantidade de municípios no Brasil, vamos primeiramente passar a uma visão geral da distribuição dos benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais nos Estados (tabela 6), com destaque para sua repercussão em determinados Estados da Federação. Posteriormente (tabela 7) veremos a contrapartida, ou seja, uma visão do financiamento por municípios, segundo cada Estado da Federação.

Tabela 6

Estados	Valor dos benefícios emitidos	Urbanos	Rurais
Acre	58.049	30.323	27.726
Alagoas	340.072	205.069	135.003
Amazonas	203.529	125.388	78.141
Amapá	32.835	20.809	12.026
Bahia	1.765.301	848.609	916.692
Ceará	1.058.790	451.586	607.204
Distrito Federal	265.401	216.353	49.048
Espírito Santo	429.432	283.415	146.017
Goiás	490.314	332.436	157.878
Maranhão	681.916	218.698	463.218
Minas Gerais	2.831.836	1.980.215	851.621
Mato Grosso do Sul	241.446	159.767	81.679
Mato Grosso	246.206	146.916	99.290
Pará	567.381	280.150	287.231

Paraíba	554.520	239.251	315.269
Pernambuco	1.147.758	650.578	497.180
Piauí	428.189	138.569	289.620
Paraná	1.406.532	845.991	560.541
Rio de Janeiro	2.341.742	2.260.514	81.228
Rio Grande do Norte	429.128	203.296	225.832
Rondônia	142.245	54.274	87.971
Roraima	23.283	10.578	12.705
Rio Grande do Sul	1.960.610	1.385.713	574.897
Sergipe	219.905	119.694	100.211
São Paulo	5.662.958	5.177.829	485.129
Tocantins	121.353	44.568	76.785

Fonte: MPS

Elaboração da autora

Tabela 7

Unidades da Federação	Municípios sem arrecadação	Municípios superavitários
Acre	9	1
Alagoas	44	0
Amazonas	29	2
Amapá	10	1
Bahia	100	6
Ceará	40	0
Distrito Federal*	0	1
Espírito Santo	0	4
Goiás	159	12
Maranhão	119	0
Minas Gerais	313	12
Mato Grosso do Sul	12	6
Mato Grosso	57	20
Pará	62	4
Mato Grosso do Sul	12	6
Paraíba	150	0
Pernambuco	45	1
Piauí	172	0
Paraná	83	9
Rio de Janeiro	0	6
Rio Grande do Norte	121	0
Rondônia	18	2

Roraima	9	2
Rio Grande do Sul	165	8
Santa Catarina	72	7
Sergipe	20	1
São Paulo	60	41
Tocantins	102	2
Total	1.971	148

Fonte: IPEA

As estatísticas acima apontam que os benefícios atingem os trabalhadores rurais e seus dependentes com maior concentração de valores nominais nos seguintes Estados do Norte e Nordeste: Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Tocantins.

A relevância da previdência para o direito econômico reside no fato de que, apesar de ontologicamente a concessão de benefícios previdenciários (prestações em dinheiro aos trabalhadores nas hipóteses legais) não constituir medida do Estado direcionada a fomentar a atividade econômica, observa-se pelas tabelas 6,7 e 8 a seguir produzidas que esses benefícios impactam na ordem econômica (conceito de fato) ¹⁶³.

A concessão de benefícios vai igualmente de encontro com conteúdo normativo da Ordem Econômica consagrado no artigo 170 da Constituição Federal ¹⁶⁴. De acordo com os ensinamentos de Eros Roberto Grau, tal artigo deve ser lido da seguinte forma: “a ordem econômica deverá estar fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos a existência digna, **conforme os ditames da justiça social**, observados determinados princípios (atendidas às normas que se seguem, que compõem a ordem econômica)”.

Ora, os benefícios são prestações estatais relacionadas com o trabalho humano remunerado. Diferentemente dos benefícios assistenciais (bolsa escola, renda mínima ou bolsa família) que não exigem a inserção ao mercado de trabalho, os benefícios previdenciários se destinam aos indivíduos que ingressaram na livre iniciativa, na economia familiar rural para a

¹⁶³ Eros Roberto Grau salienta a complexidade e as diversas interpretações da expressão ordem econômica. Diz referido autor que para Max Weber a ordem jurídica é a esfera ideal do dever ser e a ordem econômica é a esfera dos acontecimentos reais. Neste sentido, reafirma o referido autor que Vital Moreira aponta para as distintas conotações de ordem econômica, ponderando a existência da ordem econômica como ordem jurídica da economia e como um conceito de fato ou fenômenos econômicos e materiais no mundo do ser. Vide:

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 10.ed. Cidade.. Malheiros Editores. p.60-67

¹⁶⁴ O caput do Art. 170 da C.F/88, prescreve. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

comercialização de seus produtos, ou no serviço público, mas que estão temporária ou definitivamente privados da atividade remuneratória que exerciam.

De outro lado, a importância dos benefícios previdenciários não se dá tão somente pelos valores despendidos acima para os Estados da Federação. É de se considerar com base no direito ao desenvolvimento que nos municípios cujos trabalhadores são rurais, somente ao obterem a aposentadoria (ou outro benefício continuado) é que muitos obtêm acesso ao salário mínimo e sua periodicidade.

Já mencionamos quando tratamos do Princípio da Uniformidade e Equivalência das Prestações às Populações Urbanas e Rurais que existem diferenças discriminadas na própria Constituição para a concessão de aposentadorias do empregado rural. Com base nesse critério diferenciado, os números sobre benefícios rurais emitidos deverão ser sempre observados tendo em consideração as regras constitucionais para rurais, tal como: a redução da idade em 5 anos em relação ao empregado urbano, concretizada no art. 48, § 1º da Lei 8313/92. Conforme, abaixo reproduzido:

Da Aposentadoria por Idade

Art. 48. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta Lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 28.4.95)

(...)

§ 1º Os limites fixados no caput são reduzidos para sessenta e cinquenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I, na alínea g do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11. (Parágrafo incluído pela Lei nº 9.032, de 28.4.95 e alterado pela Lei nº 9.876, de 26.11.99).

§ 2º Para os efeitos do disposto no parágrafo anterior, o trabalhador rural deve comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido. (Parágrafo incluído pela Lei nº 9.032, de 28.4.95)

Outra causa que pode não pode ser ignorada e deve ser apontada como a solidariedade entre urbanos e rurais diz respeito aos efeitos da **regra de transição** (art.143 da Lei n. 8.213/91) quanto à quantidade de benefícios emitidos para a integração do trabalhador rural à previdência.

A transição foi instituída com o fim de minimizar os impactos de uma política previdenciária que ao longo da história desprivilegiava o rural, com a concessão de benefícios somente ao “chefe de família”.

A regra transitória permitiu a concessão de aposentadoria por idade, no valor de um salário mínimo desde que o trabalhador comprove o exercício da atividade rural com meses idênticos à carência do benefício, com vigência até 25/07/06, é extraída no art.143 da Lei nº8213/91:¹⁶⁵

Art.143. O trabalhador rural ora enquadrado como segurado obrigatório no Regime Geral de Previdência Social, na forma da alínea "a" do inciso I, ou do inciso IV ou VII do art. 11 desta Lei, pode requerer aposentadoria por idade, no valor de um salário mínimo, **durante quinze anos, contados a partir da data de vigência desta Lei**, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que descontínua, **no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses idêntico à carência do referido benefício.**

A respeito da regra de transição para o segurado obrigatório rural ensina Daniella Tocchetto Cavalheiro¹⁶⁶:

A Constituição e a respectiva Lei regulamentadora não tiveram efeito retroativo, não sendo devidas prestações do benefício em relação aos meses anteriores a 05/04/1991, mas a nova legislação foi retrospectiva quanto aos pressupostos fáticos que constituem os requisitos do benefício. A legislação referida não gerou efeitos jurídicos em relação a períodos anteriores à sua vigência, mas apenas deu a fatos passados efeitos futuros. Não se aplica a lei retroativamente, mas apenas reconhece-se que o seu texto admite a colheita de fatos passados, para que gerem efeitos futuros, inclusive quanto às disposições da regra transitória prevista no art. 142, da Lei 8.213/91.

A constatação da existência de benefícios com municípios deficitários também deverá ser analisada, tendo em consideração os antecedentes dos Tribunais Superiores que

¹⁶⁵ Existe uma ampliação desse prazo, vejamos: MPV 410/2007 Art. 2º Para o trabalhador rural empregado, o prazo previsto no art. 143 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, fica prorrogado até o dia 31 de dezembro de 2010.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput ao trabalhador rural enquadrado na categoria de segurado contribuinte individual, que presta serviços de natureza rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego.

¹⁶⁶ CAVALHEIRO. Daniela. Os requisitos de idade, carência e qualidade de segurado na aposentadoria por idade do trabalhador rurícola, in **Curso Modular de Direito Previdenciário**. Cidade:Ed. Conceito Editorial.ano. p.288.

com freqüência aceitam qualquer meio ou indício de prova para a comprovação do tempo de trabalho rural a que se refere o Art. 143 da Lei 8213/91, ignorando a Lei que expressamente proíbe a prova meramente testemunhal e transmutando o benefício previdenciário em assistencial, com a aplicação da cláusula *pro misero*, interpretação com a qual não concordamos.

Nesse sentido, o julgado da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA PROTOCOLADA PERANTE TRIBUNAL INCOMPETENTE. CITAÇÃO VÁLIDA. INTERRUÇÃO DO PRAZO DECADENCIAL. APOSENTADORIA RURAL. COMPROVAÇÃO DO LABOR RURAL. FICHA DE SAÚDE. **INÍCIO DE PROVA MATERIAL CORROBORADO POR PROVA TESTEMUNHAL** (..)

2. Considerando as condições específicas em que o Trabalhador Rural exerce sua atividade, e adotando a solução *pro misero*, a 3a. Seção do STJ entende que a prova, ainda que preexistente à propositura da ação deve ser considerada para os efeitos do art. 485, VII do CPC.

(AR 3.347/CE, Rel. Min. FELIX FISCHER, DJU 25.06.2007, p. 215).

3. Não se deve impor rigor excessivo na comprovação da atividade rurícola, para fins de aposentadoria, sob pena de tornar-se ineficaz, em face das peculiaridades que envolvem o Trabalhador Rural; na aplicação das normas de Direito Público ao rurícola deve-se ter em vista que transitoriamente o benefício da sua aposentadoria não decorre de suas contribuições, mas sim da política que visa a sua inclusão no sistema previdenciário, dado que historicamente foi sempre desassistido

4. O rol de documentos hábeis a comprovar o labor rural, elencados pelo art. 106, parágrafo único da Lei 8.213/91, é meramente exemplificativo. Precedentes do STJ.

5. Não sendo a prova material suficiente para comprovar o labor rural (no caso, a ficha de saúde), excepcionalmente deve ser dada maior ênfase à prova testemunhal, colhida na instância ordinária, quando esta é capaz de demonstrar, de forma idônea, harmônica e precisa o labor rural exercido pela autora, tendo logrado persuadir o Magistrado a quo, dentro do seu livre convencimento, da veracidade dos fatos deduzidos em juízo

6. Ação Rescisória procedente. (Ação Rescisória 2007/0201806-2. Relator(a) Ministro Relator Napoleão Nunes Maia. DJ 05.05.2008)

É preciso que as Autoridades judiciárias e administrativas exijam prova material suficiente para demonstrar a atividade rurícola, ainda que com reforço de testemunhos aptos a comprovar o trabalho no campo, tudo para se afirmar, com segurança, a observância da carência legal e, ou do tempo de atividade equivalente aos exigidos pela Lei 8.213/91, e, igualmente para que o Estado promova o regular pagamento de benefícios que se direcionam aos trabalhadores com atividade rural em regime familiar (segurados especiais) se evitando o caráter meramente assistencial de um benefício que visa à proteção daquela atividade. Vejamos a Lei

Art. 55 da Lei 8213/91. O tempo de serviço será comprovado na forma estabelecida no Regulamento, compreendendo, além do correspondente às atividades de qualquer das categorias de segurados de que trata o art. 11 desta Lei, mesmo que anterior à perda da qualidade de segurado:

(...)

§ 2º O tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta Lei, **será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência, conforme dispuser o Regulamento.**

§ 3º A comprovação do tempo de serviço para os efeitos desta Lei, inclusive **mediante justificção administrativa ou judicial, conforme o disposto no art. 108, só produzirá efeito quando baseada em início de prova material**, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento

Outro fator para o desequilíbrio aparente entre urbanos e rurais, consiste na contribuição do segurado especial (segurado obrigatório). O financiamento das contribuições rurais preceitua a Lei 8.212/91, que tem como base de cálculo da contribuição do agricultor e pescador que trabalham em regime de economia familiar a comercialização da produção que lhe assegura um rol de benefícios, com destaque para o salário maternidade que é uma conquista dos rurais. Assim, dispõe a Lei sobre os benefícios a que tem direito os segurados especiais:

Art. 39 da Lei 8213/91. Para os segurados especiais, referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, fica garantida a concessão:

I - de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido; ou

II - dos benefícios especificados nesta Lei, observados os critérios e a forma de cálculo estabelecidos, desde que contribuam facultativamente para a Previdência Social, na forma estipulada no Plano de Custeio da Seguridade Social.

Parágrafo único. Para a segurada especial fica garantida a concessão do salário-maternidade no valor de 1 (um) salário mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do início do benefício.

Em relação aos benefícios, tendo em vista que sua concessão está condicionada a um histórico de contribuições por parte da empresa, do trabalhador ou do adquirente da produção rural, a tabela nº7 demonstra que é alta a concentração de municípios deficitários, aqui considerados como os que não têm repasses em favor da previdência, principalmente nos

Estados com alta concentração de benefícios emitidos a favor de trabalhadores rurais, que recebem proteção beneficiária, reforçando a tese da solidariedade no financiamento.

Os dados da tabela n.7 nos deixa claro que sem a atuação estatal (via previdência), principalmente pela regra de transição que desobrigou a demonstração das contribuições previdenciárias pelo rural sem desobrigar a demonstração do tempo de serviço, alguns municípios estariam com sua população totalmente desprotegida jogada a sorte, principalmente, os seus idosos e as viúvas (os).

Assim, pelos motivos já expostos o desequilíbrio principalmente na área rural entre contribuições e gastos públicos é admitido e até esperado tendo em vista a sistemática constitucional diferenciada. Apenas, reforça-se que a interpretação da previdência é de um sistema contributivo, podendo existir discriminações objetivas para seu financiamento ou concessão, mas devendo ser exigida a existência de trabalho rural “remunerado” e o recolhimento das contribuições pelos responsáveis tributários, à exceção da “anistia” do §2º do art.55 da Lei 8213/91.

Na linha do direito ao desenvolvimento, destacam-se, portanto os diversos avanços sociais que os benefícios trazem: capilaridade ao atingir diversas localidades; correção dos baixos salários; pontualidade no recebimento dos valores, a introdução de uma rede bancária, e a fixação do indivíduo e seus dependentes no Município.

Aqui, vale lembrar o pensamento de Ingo Sarlet:¹⁶⁷

A efetividade dos direitos fundamentais – de todos os direitos – depende, acima de tudo, da firme crença em sua necessidade e seu significado para a vida humana em sociedade, além de um grau mínimo de tolerância e solidariedade nas relações sociais, razão, aliás, pela qual de há muito se sustenta a existência de uma terceira dimensão (ou geração) de direitos fundamentais, oportunamente designada de direitos de fraternidade ou solidariedade.”

Outro viés de análise e justificativas para a importância de gastos públicos com os benefícios, é que a concessão deles em várias cidades do Sul e do Sudeste refletem um histórico de formalidade do segurado obrigatório, e a conseqüente manutenção da qualidade

¹⁶⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito público em tempos de crise. Estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel.** Cidade?Ed.Livraria do advogado.ano? p.139

de vida após o término ou interrupção da vida laboral remunerada, inclusive essas cidades estão localizadas em Estados que possuem municípios superavitários.

Assim, a fim de demonstrar que a concessão de benefícios reflete o Índice de Desenvolvimento Humano, por amostragem, temos os números abaixo de São Caetano do Sul, Florianópolis e Águas de S. Pedro:

Tabela 8

Municípios com alto IDH	FPM 2006	Benefícios emitidos (R\$)
São Caetano do Sul -SP	16.068.736,69	454.260.869,79
Florianópolis -SC	37.777.342,11	529.607.002,24
Águas de São Pedro -SP	2.526.015,23	6.487.694,04

Fonte: Tesouro Nacional

Quando analisadas em conjunto, as tabelas apresentadas (6,7 e 8) refletem números importantes para a questão do desenvolvimento, aqui ficou demonstrado que a previdência é a principal “receita” de determinados municípios, e causa determinante para a manutenção da qualidade de vida de outros.

A qualidade de vida ocorre porque a previdência além de incluir trabalhadores, faz através das exigências contributivas que estes se tornem agentes (contribuintes) do processo de desenvolvimento, através da sua força de trabalho e participação no financiamento. Sem deixar o Estado de reconhecer que **essa participação pode ser maior ou menor que o necessário, ou seja, totalmente desvinculado o aporte do agente do benefício, em razão da solidariedade**

Quanto às eventuais críticas de que a previdência social por si mesma não é capaz de dinamizar os municípios ou manter a qualidade de vida, na medida em que a concessão de benefícios não está diretamente condicionada a nenhuma atividade fomentadora pelo beneficiário em favor do ente federado, é necessário e possível rebatê-las com ponderações realizadas com fundamento na solidariedade e no direito ao desenvolvimento econômico como um direito ao desenvolvimento humano, que assegura a doentes, idosos e inválido o direito a oportunidades.

Conclusão

A previdência é ontologicamente um processo de redirecionamento de renda, que assume igualmente no País ainda a feição de um processo redistributivo na medida em que assegura a determinadas localidades, sem histórico de repasses a favor da previdência, o acesso de seus munícipes a benefícios.

Democratização das riquezas. Pontualmente, auferimos que alguns tipos de trabalhadores rurais têm melhores condições quando do gozo de benefícios do que quando em atividade laboral sujeita a rendimento sazonal e sem a garantia sequer do salário mínimo, o que é garantido no benefício previdenciário continuado.

De forma mais genérica, a previdência assegura ao trabalhador o direito de continuar desenvolvendo-se (tendo acesso a escolhas e oportunidades) quando em razão de doença, invalidez ou velhice não tem mais acesso ao trabalho remunerado.

A nossa Constituição (art. 3º e 193) não deixa dúvida quanto à natureza de direito fundamental da previdência social. Os números movimentados pela previdência para pagamento de benefícios são superiores a gastos com outros direitos sociais igualmente relevantes, o que ratifica a necessidade da solidariedade no financiamento de toda a seguridade (com políticas de inclusão dos trabalhadores e alíquotas e bases de cálculo diferenciadas), e a inequívoca manifestação do Estado Social desenhada pela Constituição.

Temos de que o modelo a ser perseguido pelo Estado brasileiro é o do desenvolvimento econômico, e não o da modernização dependente. O processo de desenvolvimento, quando entendido distintamente do mero crescimento econômico (aumento do PIB), exige a inclusão econômica, social, cultural e política do indivíduo na sociedade, o que se realiza em parte pela inclusão previdenciária.

Ora, é evidente que a seguridade social, por si só, não traça o caminho do desenvolvimento, e, portanto, não dispensa o Estado da adoção de políticas keynesianas ligadas ao pleno emprego, mas concorre indubitavelmente para um novo paradigma na teoria do desenvolvimento econômico que se traduz na preocupação do desenvolvimento humano, tendo a inclusão previdenciária do indivíduo como item indispensável para o desenvolvimento econômico.

A previdência social é um direito fundamental dos trabalhadores consagrado pela Constituição de 1988. Toda e qualquer mudança na previdência deve considerar a

importância de sua manutenção pelo Estado e seu histórico de instrumento de valorização do trabalho humano através das respectivas proteções, o que efetivamente ocorre na concessão do seguro desemprego, do salário maternidade e do auxílio doença, dentre outros, com reflexos na ordem econômica.

Concluimos que o exercício de liberdades fundamentais pelos indivíduos é indicador do desenvolvimento humano, e destacamos o subsistema da previdência que através de prestações em dinheiro asseguram aos beneficiários meios para o exercício cotidiano de suas liberdades fundamentais.

BIBLIOGRAFIA

- ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,2001.
- BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. 4.ed. São Paulo: Ed. LTR,2006.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e Interpretação Constitucional**. 3.ed.Cidade?:Celso Bastos Editora. 2002. Almedina, 1991.?
- BEVERIDGE, Sir William. **O plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins**. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1943.
- BERCOVICI. Gilberto. **A constituição econômica e desenvolvimento**.Cidade?:Ed. Malheiros.ano?.
- BONAVIDES. Paulo.**Curso de Direito Constitucional**.7.ed.São Paulo: Melhoramentos,1998
- BRASIL. **Boletim estatístico da previdência social** . v. 13 n. 04, ano?
- BRASIL.DIEESE. **Anuário dos trabalhadores**. São Paulo: 2005.
- CAETANO, Marcelo Abi-Ramia; ROCHA, Roberto de Rezende. **O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação do desempenho comparada**. Brasília: IPEA,2008.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**.5.ed.Coimbra:editora ano?
- CARDOSO. Fernando Henrique; FALLETO. Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 7. ed. (Cidade),Ed.LTR,(ano)
- CAVALHEIRO. Daniela. Os requisitos de idade, carência e qualidade de segurado na aposentadoria por idade do trabalhador rurícula. In: **Curso modular de Direito Previdenciário**. Cidade?:Ed. Conceito Editorial, Ano?
- CEPAL- **Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade**. Montevidéo: 02/ 2006.
- CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**.cidade: Ed.Juarez de Oliveira, 2001.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Bracha. **Curso de Direito de seguridade social**. 2.ed.São Paulo: Saraiva,2002.

DÓRIA, Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. São Paulo: José Bushatsky Editora, 1972.

_____. **Discriminação de rendas tributárias**.São Paulo:José Bushatsky Editor, 1972.

DURKHEIM, Émile.**Da divisão do trabalho social**.2ed.São Paulo:Martins Fontes,1999.

ETALA, Carlos Alberto. **Derecho de la seguridad social**. 2.ed. Buenos Aires: Ed.Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio**. 6.ed.Curitiba: Ed. Positivo. 2004.

FERREIRA, Lauro César Mazetto. **Seguridade social e direitos humanos**. São Paulo: Ed. LTr, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**.8.ed.São Paulo:Saraiva, 2006.

FERREIRA, Sergio Guimarães. **Sistemas previdenciários no mundo: sem “Almoço Grátis”. Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. IPEA(é nome da revista?), Rio de Janeiro n.º?,p.?, mês, 2007

FRANÇA, Álvaro Sólón de. **Previdência social e a economia dos municípios**. 5.ed. Brasília: ANFIP, 2004.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10.ed. São Paulo:Paz e Terra. 2000.

_____. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed.IBEP,1990.

GIAMBIAGI, Fábio.(Org.) TAFNER, Paulo; **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA,n.?, p.? 2007.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**.10.ed.Cidade.. Malheiros Editores. p.60-67

HIRATA. Regina Maria. **Renda Mínima em São Paulo. O que a experiência paulistana (2001-2004) pode ajudar na reflexão sobre os programas de transferência monetária brasileiros?**Campinas 2006, (nº de páginas)Dissertação de Mestrado em.....Unicamp.

HOBBSAWN, Eric. **Era dos extremos. O breve século XX.** 2.ed.São Paulo:Ed. Companhia das Letras, 2006.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário.** 6.ed.São Paulo: Quartier Latin, 2006

IANNI, Octavio. *Florestan Fernandes.* Ed. Ática. 2ed. 1991. *Mudanças sociais no Brasil.* São Paulo, Difusão Européia do Livro,1974.

LAFER,Celso. **A reconstrução dos direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras.2001.

LAZZARI, João Batista. **O Conteúdo normativo do princípio da solidariedade no sistema de seguridade social .Curso modular de Direito previdenciário.** Florianópolis: Ed. Conceito Editorial.2007.

LEITE. Celso Barroso. **A proteção social no Brasil.**2.ed. (Cidade?): (editora?),1978.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na constituição federal.** 2.ed.São Paulo: Ed.LTr.ano?

MOREIRA, Vital. **Democracia e desenvolvimento.** Coimbra:Jornal Público,2004.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos.** Coimbra: Ed.Almedina, 2004.

PASTOR, José M. Almansa. **Derecho de la seguridad social.** Madrid: Ed.Tecnos, 1991.

PATU. Gustavo. Título do artigo ?Folha de São Paulo.Caderno Dinheiro.B3. São Paulo. 25/05/08.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. **A velhice na seguridade social.** São Paulo,2004, n. de páginas, Tese de Doutorado em Direito- Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PINHO, Diva Benevides. MILONE, Paulo César. (Coord.)VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval.**Crescimento e desenvolvimento econômico. Manual de economia.** 2.ed.São Paulo:Saraiva,1992. (confirmar se Milone é organizador ou autor, pois aparece em dois lugares de maneira diferente; localizar nas notas e bibliografia para que não ocorra contradição.)

PINHO, Leda de Oliveira. O conteúdo normativo do Principio da Solidariedade no Sistema da Seguridade Social. In: **Curso modular de Direito previdenciário.**Florianópolis:Ed. Conceito Editorial. 2007.

PINTO, Humberto. **O financiamento da seguridade social. Revista de previdência social.** São Paulo: Ed.LTR n.319.

POLANYI, Karl, **A grande transformação.** Rio de Janeiro: Ed Campus. Ano?

PREBISCH, Raul. **El desarrollo economico de la America Latina y algunos de sus principais problemas.** Cidade: editora ,1957.

RISTE, prenome.**Direito ao desenvolvimento.** Cidade: Ed. Renovar. 2007

ROCHA, Daniel Machado da Rocha . **O direito fundamental a previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do Sistema previdenciário brasileiro.** Porto alegre: Livraria do advogado, 2004.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à consolidação das leis da previdência social.** 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.n.?1981.

SANDRONI. Paulo. **Dicionário de economia do século XXI.** Rio de Janeiro: Ed.Record, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito público em tempos de crise. Estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel.** Cidade ? :Ed.Livraria do advogad,. Ano?.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.**São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000.

SERRA, Monica. **Solidariedade e desenvolvimento.** Jornal Folha de São Paulo. São Paulo. (número ou título do caderno), pg.26/06/2007.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.**30.ed.Cidade? Ed. Malheiros.2008

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo .**30ed. Ed. Malheiros.2008

SPIEDLER. Paula Bartolini. **Evolução histórica e conceituação do direito ao desenvolvimento.** (revista?)Direito, Estado e Sociedade. Rio de Janeiro, nº 22/23 , numero das páginas?PUC. 2003

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário.** 5.ed. Rio de Janeiro: Ed.Lumen Juris,2003

TORRES, Silvia Faber. **O Princípio da subsidiariedade no Direito público contemporâneo.** Rio de Janeiro:Ed. Renovar, 2001.

VILLEY. Michel. **A formação do pensamento jurídico moderno**. São Paulo: Ed. Martins Fontes.2005

ZYLBERSZTAJAN, Decio. SZTAJN. Rachel. **Análise econômica do Direito e das organizações**. Cidade?Ed. Campus.ano?

Autor do artigo; título do artigo;Revista de Seguridade Social. local. número das páginas
n. 94, Jan/Mar 2004,p.14-20.