

UNIVERSIDADE POSITIVO  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE MESTRADO E DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ORGANIZAÇÕES, EMPREENDEDORISMO E  
INTERNACIONALIZAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ADMINISTRAÇÃO E JUSTIÇA:  
a questão da Justiça entre Gerações na Reforma da Previdência do  
Governo FHC

Maria Augusta do Amaral

Curitiba  
2010

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**TÍTULO:** “ADMINISTRAÇÃO E JUSTIÇA: A QUESTÃO DA JUSTIÇA ENTRE GERAÇÕES NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO GOVERNO FHC”

ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA E ADEQUADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO (área de concentração: organizações, empreendedorismo e internacionalização) PELO PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE POSITIVO. A DISSERTAÇÃO FOI APROVADA EM SUA FORMA FINAL EM SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA, NO DIA 30 DE AGOSTO DE 2010, PELA BANCA EXAMINADORA COMPOSTA PELOS SEGUINTE PROFESSORES:

- 1) Prof. Dr. Ariston Azevedo Mendes - PMDA - Universidade Positivo (Presidente);
- 2) Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Renata Ovenhausen Albernaz - UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa (Examinadora);
- 3) Prof. Dr. Fábio Vizeu Ferreira - PMDA - Universidade Positivo (Examinador)

CURITIBA – PR, BRASIL



PROF. DR. BRUNO HENRIQUE ROCHA FERNANDES  
COORDENADOR DO PROGRAMA DE MESTRADO E DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO DA  
UNIVERSIDADE POSITIVO

Maria Augusta do Amaral

ADMINISTRAÇÃO E JUSTIÇA:  
a questão da Justiça entre Gerações na Reforma da Previdência do  
Governo FHC

Dissertação de Mestrado apresentado  
ao Programa de Mestrado e  
Doutorado em Administração, com  
área de concentração em  
Organizações, Empreendedorismo e  
Internacionalização, da Universidade  
Positivo.

Orientador: Prof. Dr. Ariston Azevêdo

Curitiba  
2010

Dados Internacionais de catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca da Universidade Positivo - Curitiba - PR

A485 Amaral, Maria Augusta.  
Administração e justiça : a questão da justiça entre  
gerações na reforma da Previdência do governo FHC / Maria  
Augusta Amaral. — Curitiba : Universidade Positivo, 2010.  
100 p.

Dissertação (mestrado) – Universidade Positivo, 2010.  
Orientador : Prof. Dr. Ariston Azevêdo.

1. Previdência social – Brasil. I. Título.

CDU 369

## **Agradecimentos**

Agradeço a todos que de alguma forma me ajudaram e me apoiaram para que fosse possível realizar esse trabalho.

Agradeço em especial a minha família que sempre está ao meu lado, me ajudando, amparando, compreendendo e dando força mesmo nos momentos mais cansativos e desgastantes.

Agradeço aos meus colegas pelo companheirismo e amizade que formamos.

Agradeço ao professor Ariston Azêvedo que com seu trabalho me passou parte do seu conhecimento e esteve me orientando e me indicando os caminhos para que pudéssemos concluir esse trabalho.

## RESUMO

Este trabalho é um estudo da relação entre a justiça intrageracional e intergeracional com a Previdência Social. Após várias pesquisas, foi encontrado pouco material que relacionasse esses dois temas e devido ao interesse da autora, foi definido como pergunta de pesquisa: como se revela a reforma da previdência levada a termos pelo governo FHC, à luz da teoria de justiça entre gerações de John Rawls?

Apesar de haver uma grande quantidade de autores que trata do tema Justiça entre Gerações, foi definido John Rawls para seguir suas idéias e tomar como base para análise do estudo. Foi tratado de diversos temas como a Justiça como Equidade, a Idéia da Posição Original, os Princípios da Justiça como Equidade, os Bens Sociais Primários e a Justiça entre Gerações de John Rawls.

Além disso, foi feita uma descrição breve do Welfare State no Brasil, citando os diversos modelos de política social, como o de Richard Titmuss, Ugo Ascoli, Esping Andersen e Draibe, a qual fez a adaptação dos modelos para as características no Brasil. Após isso, foi descrito a questão da Previdência Social no Brasil, transcrevendo um pouco de sua história e a sua evolução nesses últimos anos, até se chegar aos dias de hoje, que se encontra em uma situação deficitária e por isso a busca de tantas reformas previdenciárias.

Para análise desse trabalho, o objeto foi a Reforma da Previdência do governo de FHC, o qual gerou a Emenda Constitucional 20/1998. Essa emenda foi analisada e dela foram extraídas as principais mudanças. Assim, analisadas as principais mudanças, pode-se perceber os princípios da Justiça Intergeracional e Intrageracional com base na teoria de John Rawls, apesar de haver ainda muitas questões a serem consideradas.

Palavras – Chaves: Previdência Social, Justiça entre Gerações, John Rawls.

## **ABSTRACT**

This study is an analyze about the relation between the justice intergenerational and intragerational with the Social Pension. After a lot of researches, was found a modest material about the topic and due a particular interest of the author, was defined the question: How it turns the Pension Reform by the terms of FHC government, with the Intergenerational Justice of John Rawls?

Despite there are a larger number of authors that study the topic Generational Justice, was chosen John Rawls to follow his ideas and take as base for the analysis. There was treated a lot of temas as Justice as Equity, the original position, the principles of justice as equity, the primary social goods and Intergenerational Justice of John Rawls.

Moreover, was made a brief about Welfare State in Brazil, citing the various models of social politics, as the Richard Titmuss, Ugo Ascoli, Esping Andersen and Draibe, wich made the adjustment of the others models to the characteristics of Brazil. After that, was described the situation of Social Pension in Brazil, transcribing some of the history and the evolution in the last years, to get nowadays, that has a deficit situation and is seeking the pension reform.

For analysis of this work, the object was the Pension Reform by the FHC government, which made the Constitutional Amendment 20/1998. This amendment was analyzed and was extracted the main changes. So, with the main changes, there was possible realize the principles of Intergenerational and Intragenerational Justice based in the John Rawls theory, although there are a lot of issues to consider

**Key words:** Social Pension, Intergenerational Justice, John Rawls.

## Sumário

|         |  |    |
|---------|--|----|
| 1.      | INTRODUÇÃO.....  | 10 |
| 1.1     | FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA .....                         | 12 |
| 1.2     | OBJETIVOS DA PESQUISA.....                                       | 16 |
| 1.3     | JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA .....                            | 17 |
| 1.4     | ESTRUTURA DO PROJETO DE DISSERTAÇÃO .....                        | 18 |
| 2.      | QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA7 .....                              | 19 |
| 2.1     | JUSTIÇA COMO EQUIDADE EM RAWLS.....                              | 20 |
| 2.2     | A IDÉIA DA POSIÇÃO ORIGINAL.....                                 | 24 |
| 2.3     | OS PRINCÍPIOS DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE.....                      | 27 |
| 2.4     | BENS SOCIAIS PRIMÁRIOS.....                                      | 31 |
| 2.5     | JUSTIÇA ENTRE GERAÇÕES JOHN RAWLS.....                           | 32 |
| 3.      | WELFARE STATE NO BRASIL: BREVE DIGRESSÃO HISTÓRICA.....          | 36 |
| 4.      | PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....                                | 53 |
| 4.1     | O PROBLEMA INTERGERACIONAL DA PREVIÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA ..... | 62 |
| 5.      | METODOLOGIA .....  | 66 |
| 5.1     | PERGUNTAS DE PESQUISA.....                                       | 67 |
| 5.2     | DELIMITAÇÃO E DELINEAMENTO DA PESQUISA .....                     | 67 |
| 5.2.1   | PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS.....                            | 67 |
| 5.2.2   | PROCEDIMENTO DE TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS.....              | 68 |
| 6.      | ESTUDO EMPÍRICO – A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO GOVERNO FHC.....   | 71 |
| 6.1     | CONTEXTO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA .....                         | 71 |
| 6.1.1   | A REFORMA GERENCIAL.....   | 73 |
| 6.1.2   | A REFORMA DA PREVIDÊNCIA.....                                    | 78 |
| 6.1.2.1 | ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998.....                 | 81 |
| 7.      | CONCLUSÃO.....   | 92 |
| 8.      | REFERÊNCIAS.....   | 94 |

### **Lista de figuras**

|  |    |
|--|----|
| FIGURA 1. JUSTIÇA INTERGERACIONAL E INTRAGERACIONAL.....   | 34 |
| FIGURA 2. MODELO DE REPARTIÇÃO SIMPLES.....                | 64 |
| FIGURA 3. ESTRATÉGIA DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO..... | 78 |

### **Lista de tabelas**

|   |    |
|---|----|
| TABELA1. PERIODIZAÇÃO DO WELFARE STATE NO BRASIL.....   | 47 |
| TABELA2.RELAÇÃO DOS PRINCIPAIS FATOS HISTÓRICOS NA PREVIDÊNCIA NO<br>BRASIL .....                             | 62 |
| TABELA3. QUADRO COMPARATIVO ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA<br>E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL..... | 75 |

## 1. INTRODUÇÃO

A relação existente entre administração e justiça tem alcançado grande destaque no meio acadêmico nas últimas décadas. Parte da literatura que vem tratando dessa relação se concentra na temática *justiça organizacional*. Nesse campo de estudo, parte-se da constatação que a justiça, melhor dizendo, o julgamento em termos de justiça é ingrediente basilar dos sentimentos, atitudes e comportamentos das pessoas em suas interações cotidianas com as outras, daí todo um conjunto de pesquisas voltadas para a análise da questão justiça nas relações de trabalho ou contexto organizacional, tal como apontam o balanço crítico da literatura sobre o assunto levado a efeito por Assmar et al. (2005) e, de modo mais amplo, a revisão histórica feita por Colquitt, Greenberg e Zapata-Phelan (2005). Outra parte da literatura que investiga a relação entre justiça e administração, ao contrário dos estudos sobre justiça organizacional, que privilegiam os níveis de análise organizacional e micro-organizacional, tem optado por focar mais o nível macrosocietário de análise, sendo a administração pública o *locus* disciplinar das discussões (ABEL; SEMENTELLI, 2007).

Embora a preocupação maior da administração pública tenha estado focada, durante décadas, seja no Brasil ou no exterior, em tópicos como eficiência, eficácia, técnica e controle, mais recentemente, tópicos outros, como liberdade, igualdade, participação e justiça não somente ganharam destaque nas agendas de pesquisas, mas também ascenderam ao *status* de critérios de análise de políticas públicas e de tomada de decisão no âmbito da prática. Neste sentido, particularmente importante é a noção de justiça como equidade. Segundo Denhardt (2008, p. 106), essa modalidade de justiça pode proporcionar, melhor e mais eficazmente do que outras, “a correção de desequilíbrios existentes na distribuição de valores sociais e políticos”, pois “em contraste com o tratamento igual para todos, a equidade propõe que os benefícios sejam maiores para os mais desfavorecidos; em contraste com a eficiência, a equidade enfatiza a responsividade e o envolvimento” (*Idem ibidem*).

Foi exatamente isso que observou David K. Hart (1974) quando, valendo-se da teoria de justiça de John Rawls (1997 [1974]), refletiu sobre a administração pública e, assim, chamou a atenção para o fato de o padrão ético vigente na administração pública ser o da *administração imparcial*. De acordo com tal padrão, diz o autor, as políticas em geral deveriam ser aplicadas em termos iguais para todos, desconsiderando aspectos de desigualdades e justiça, estes fundamentais para a melhoria da qualidade de vida em geral de uma população. Uma propositura de administração pública baseada na noção de equidade social reconheceria, em sua visão, as necessidades e interesses das diferentes pessoas e, portanto, levaria a um tratamento diferenciado das questões, e, por conseguinte, a outro tipo de comportamento administrativo (HART, 1974). Deste modo, Hart defende que uma apropriação, para o campo da administração pública, do conceito rawlsiano de “justiça como *fairness*”<sup>1</sup>, asseguraria um tipo de ação administrativa que “não está sujeita a barganha política ou a cálculo de interesses sociais” (1974, p.7 ). Na verdade, como observa Azevêdo (2010), tanto no caso da “justiça organizacional” (GREENBERG; COLQUITT, 2005) quanto no da “nova administração pública” (DENHARDT, 2008), percebe-se o recurso à teoria da justiça de John Rawls (2000; 2003), esta que tem sido bastante explorada e adaptada para dar apoio ao esclarecimento da relação entre administração e justiça, embora sob fortes críticas, como as feitas por Abel e Sementelli (2007, p. 2), que acusam a área de administração de, neste tópico em específico, viver de empréstimo conceitual, abrindo mão, assim, de formular para si uma concepção própria de justiça. Críticas à parte, deve-se a Rawls, mas também aos seus receptores e tradutores no campo da administração, o fato de proporcionar, neste tópico em específico, um olhar severamente crítico ao arcabouço teórico e *modus operandi* hegemônicos da administração, seja ela adjetivada de pública ou não. Este fato

<sup>1</sup>Segundo Felipe (1997), o vocábulo *fairness* pode significar tanto imparcialidade, neutralidade, integridade, honestidade, decência, consideração, respeito, sinceridade, afabilidade, como pureza, clareza, “jogo limpo” e, finalmente, “justiça mesmo”. (*apud* SARTOR, 2002, p.203). No presente trabalho, *fairness* será compreendido como equidade

é particularmente importante para esta dissertação, pois embora a questão da justiça intergeracional date dos discursos gregos, foi John Rawls o filósofo a primeiro “considerar o problema de modo sistemático” (HEYD, 2009, p. 169), inaugurando um campo de estudo – o da justiça intergeracional –, hoje marcadamente complexo e controverso, como fazem questão de destacar Gosseries e Mayer (2009, p. 1) no livro que editaram sobre o assunto.<sup>2</sup> No campo da administração, em especial neste país, o assunto da justiça intergeracional é bastante negligenciado, sendo mencionado, no entanto, quando se trata da temática da sustentabilidade. Esta vinculação tem sido tão grande que alguns autores alertam para o fato de que embora “a justiça entre o velho e o jovem, respectivamente entre a presente e futuras gerações, é, em si mesma, uma das mais importantes razões de porque o meio ambiente e a natureza devem ser protegidas”, o “conceito representa muito mais do que isto” (TREMMELE, 2006, *apud* AZEVÊDO, 2010).

No Brasil, merece destaque a tese de doutoramento de Vicente Sartor (2002), que ao abordar a relação entre justiça geracional e meio ambiente, tratou de investigar a política das águas brasileira, conferindo destaque, assim, para a administração pública. No esforço de também contribuir com a temática administração e justiça, esta dissertação trata da questão da justiça intergeracional na perspectiva de John Rawls e procura analisar a Reforma da Previdência levada a efeito no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

## **1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA**

A Seguridade Social, no Brasil, consiste um conjunto de políticas e ações sociais emanadas dos poderes públicos (e da sociedade) que abrange três esferas de atuação: Previdência Social, Saúde e Assistência Social. O caráter universalista da cobertura, em

<sup>2</sup>É importante dizer que há, inclusive, um periódico alemão intitulado *Intergenerational Justice Review*), que é publicado em língua inglesa e dedicado exclusivamente à temática.

suas dimensões objetivas e subjetivas, e do atendimento proporcionado por essa seguridade significam que todos os cidadãos brasileiros, contribuintes ou não contribuintes, trabalhadores ou não trabalhadores, estão por ela assegurados (TAVARES, 2003, p. 190). Esta universalidade nos benefícios, no entanto, tem como corolário uma universalidade contributiva para seu financiamento, resguardado, neste caso, o princípio da equidade na forma de participação dos diversos agentes sociais e institucionais em seu custeio.

Apesar de guardarem determinadas diferenças de natureza e direcionamentos, trata-se de políticas sociais que visam garantir o mínimo de condição social necessária a uma vida digna, conforme postula a Constituição Federal (CF) brasileira. Tal idéia parte de uma premissa universalista republicana: a qualidade de vida de cada cidadão é dependente da dos demais (OLIVEIRA et al, 1997). Isso implica dizer que, cabe à nação constituir um corpo social capaz de desenvolver instituição ou instituições por meio das quais seja possível viabilizar e garantir, no tempo e o espaço concretos, o patamar mínimo de qualidade de vida a que cada integrante de seu corpo social tem direito, o que deve ser assegurado pelo pacto constitutivo (*Idem ibidem*).

Nas últimas duas décadas, o Brasil tem experimentado mudanças nos estatutos da Seguridade Social, o que a tem transformado em objeto de preocupação constante por parte de milhões de brasileiros. É sabido que questões relativas à seguridade tendem a ser muito complexas, não raro envolvendo uma diversidade de conhecimentos técnicos especializados, em que economistas, juristas, sociólogos, entre outros profissionais são chamados a opinar, além de demoradas negociações e longo período de consulta pública, de forma a garantir a legitimidade necessária para sua implementação enquanto Lei. No entanto, acusa-se constantemente que as discussões a respeito da Seguridade Social sempre são realizadas de maneira simples, rápida e centralizada, abaixo, portanto, da expectativa de tempo firmada por boa parte dos cidadãos e entidades coletivas.

A Previdência Social compartilha de muitas das finalidades da Saúde e da Assistência social. De modo simples, pode-se dizer que ela serve para substituir a renda

do segurado-contribuinte, quando da perda de sua capacidade de trabalho, sendo um seguro coletivo, público, compulsório, destinado a estabelecer uma malha de proteção social, mediante contribuição, que tem por objetivo proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e a sua família, quando ocorrer certa contingência prevista em lei.

Um dos pontos centrais que sustentam a capacidade da previdência social cumprir com a sua finalidade é o balanço que se estabelece entre o montante da contribuição no tempo e o da distribuição dos benefícios, também no tempo. Em termos mais pertinentes a esta dissertação: é o pacto entre gerações que lhe fornece sustentação, já que a previdência social envolve as gerações presentes – os vivos contemporâneos, e as gerações não-presentes – os mortos, porque estes deixaram “direitos consolidados à conta do sistema previdenciário por meio de pensões para seus dependentes”, e os que nascerão, porque neles é depositada “a esperança de ser futuramente fonte de solidariedade, na medida em que os atuais trabalhadores pagam suas contribuições na expectativa de que os filhos e netos futuramente compartilhem sua renda com os pais” (DONADON; MONTENEGRO, 2009, p. 10). Este fato complexifica a compreensão dos fundamentos e da operacionalidade de um sistema previdenciário, já que envolve, por um lado, a noção de solidariedade em grande escala (nacional) e entre gerações presentes e não-presentes, isto é, uma solidariedade a um só tempo nacional e intra-intergeracional, e, por outro, uma concepção de redistribuição que ultrapassa suas formas convencionais (classe, gênero, idade) para atingir a de redistribuição também intra-intergeracional (*idem ibidem*). É por isso, portanto, que Donadon e Montenegro sugerem que, em termos de avaliação de políticas públicas, se passe a adotar “a noção de balanços intergeracionais” (*idem*, p. 12). A previdência social brasileira é dita deficitária, déficit<sup>3</sup> este que vem se mantendo ao longo dos anos, apesar de a CF/88 manter o

<sup>3</sup>Vale notar que a questão mesma da existência ou não de um déficit da previdência é polêmica. Gentil (2007, p. 6) acusa o “uso de uma metodologia inadequada para avaliar o desempenho financeiro da previdência”.

princípio de equilíbrio financeiro e atuarial, este inserido pela primeira vez no corpo constitucional em 1965, como forma de, via a manutenção de correlação entre benefício e custeio, garantir a estabilidade do sistema de seguro social em sua totalidade.<sup>4</sup> Para solucionar essa questão, diversos **projetos de reforma da Previdência** foram elaborados ao longo dos anos, todos eles, ou com o intuito de reformular as fontes de custeio, ou com o de ajustar as contribuições em razão dos benefícios, ou ambos.<sup>5</sup> Desses projetos, interessa destacar o que foi levado a termo em meados dos anos 1995, durante o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), e articulado com uma proposta maior de reforma da administração pública brasileira.

Sabe-se que, historicamente, as experiências reformistas por que passou o estado brasileiro procuraram, embora respondendo a diferentes exigências contextuais do sistema capitalista, dotar o seu aparelho de eficiência, eficácia e racionalidade (SARTOR, 2003, p. 76). A reforma implementada pelo governo FHC não se distanciou dessa finalidade.<sup>6</sup> Querendo eliminar os resquícios do *modus* patrimonialista do aparelho estatal e, ao mesmo tempo, contrapondo-se ao *modus* operacional adotado pela “administração pública burocrática”, a “administração pública gerencial” era valorativamente orientada pela eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos

<sup>4</sup> Por um lado, equilíbrio financeiro significa, em essência, inexistência de déficits no balanço que se estabelece entre as receitas e despesas operacionais com que se compromete o sistema previdenciário e, por outro, equilíbrio atuarial quer dizer “visão adequada da realidade dos riscos segurados em face dos recursos aportados pelo segurado, considerados esses aspectos ao longo do tempo” (DONADON; MONTENEGRO, 2009, p. 21).

<sup>5</sup> Donadon e Montegro (2009, p. 21) dão como exemplo a instituição do “fator previdenciário, fórmula que introduziu, no sistema de repartição simples, componentes do modelo de capitalização, fazendo incidir, sobre a renda mensal inicial da prestação previdenciária, aspectos relativos à idade e expectativa de vida do segurado, no momento em que requer sua aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade”.

<sup>6</sup> Araújo (2009, p. 32), de uma perspectiva marxista, afirma que “o ímpeto reformista no Brasil e nos demais países latino-americanos durante a década de 1990 não constitui um fenômeno isolado. Deve ser visto no contexto da crise estrutural do capitalismo que se desenvolve desde os anos 1970, com desdobramentos (a) nos países centrais, que passavam a conviver com taxas de crescimento bastante inferiores à média do pós-guerra e com elevadas taxas de desemprego; (b) nos países do antigo bloco socialista, com o fim da URSS e a falência do ‘socialismo real’; e (c) nos países da periferia do capitalismo, que vêem desmoronar seus projetos de industrialização autônoma”.

e pela instituição da cultura gerencial nas organizações públicas. Assim, era voltada para resultados, orientada para o cidadão, incorporava mecanismos de combate ao nepotismo e à corrupção, adotava indicadores de desempenho dos processos e atividades, adotou a idéia de contratos de gestão ao repassar determinadas atividades públicas para o setor privado e buscava maior eficiência e eficácia do controle.

Seguindo de perto esse direcionamento da reforma dado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), a reforma da previdência do governo FHC justificava-se, principalmente, porque o sistema em vigor apresentava forte desequilíbrio financeiro (déficit estrutural) e a correção deste tornava-se imprescindível para o sucesso do programa de estabilização pensado pelo governo. Também, porque era “imperioso um ajuste [do sistema previdenciário] às novas situações demográficas de renda e de emprego” vivenciadas e prenunciadas (STEPHANES, 1998, p. 92). A proposta, especificamente, consistiu em duas fases: a primeira, referente à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33/95, que após três anos de tramitação, foi aprovada em 1998, já sob a forma de Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15 de dezembro de 1998; a segunda, um conjunto de Medidas Provisórias (MP) do qual lançou mão o governo para complementar o seu projeto. Para os fins deste trabalho, é EC que será o objeto principal de investigação.

Assim, entre as diversas questões que tal objeto pode suscitar, interessa perguntar o seguinte: como se revela a reforma da previdência levada a termos pelo governo FHC, à luz da teoria de justiça entre gerações de John Rawls?

## **1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA**

O objetivo geral que conduz este trabalho consiste em compreender a Reforma Previdenciária do Governo de Fernando Henrique Cardoso à luz da teoria de justiça intergeracional de John Rawls, mais especificamente em termos do princípio de poupança justa esboçado pelo autor.

Objetivos específicos:

- a) Descrever a finalidade da Previdência Social;
- b) Descrever o contexto histórico de Previdência no Brasil;
- c) Contextualizar o movimento da reforma da previdência de 1998.
- d) Elaborar um quadro analítico que caracterize e operacionalize a noção de justiça rawlsiana;
- e) Analisar o texto final da reforma à luz da noção de justiça intergeracional rawlsiana.

### **1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA**

Justifica-se este trabalho, primeiro, pela contribuição que o mesmo pode trazer para o avanço dos estudos sobre a relação entre administração e justiça intergeracional. Como dito anteriormente, a temática ainda encontra-se em estágio embrionário de exploração em nossa área de conhecimento, embora o assunto já possua longa data de preocupação, principalmente nos campos da filosofia do direito e ciência política.

Também é importante tal estudo no que diz respeito à demonstração de como a questão da justiça intergeracional pode tornar-se instrumento pragmático em termos de avaliação de políticas públicas, meso que se tenha em conta de quão difícil e complexo é a operacionalização dos principais conceitos que procuram explicar as relações entre gerações, seus diversos modos de interafetamento.

Especificamente, este estudo tem relevância pessoal para esta pesquisadora, pois lhe permitiu amadurecer sua compreensão do fenômeno da administração e, assim, refletir sobre a formação adquirida nos bancos escolares universitários.

#### **1.4 ESTRUTURA DO PROJETO DE DISSERTAÇÃO**

A presente dissertação está dividida em sete partes capitulares. No primeiro capítulo apresenta-se a introdução e após deste, no segundo capítulo, discorre-se sobre a Justiça em John Rawls, de modo procurar conferir sistematização aos principais conceitos do autor sobre o assunto. No terceiro capítulo, procura-se expor, de modo sintético, aspectos do *Welfare State* brasileiro para, no quarto capítulo, falarmos da Previdência Social brasileira. A metodologia e os procedimentos de pesquisa que se procurou seguir na análise do objeto investigado vem a seguir, no quinto capítulo. Após, no sexto capítulo, apresenta-se o estudo empírico dessa dissertação, no caso, a Reforma da previdência do governo FHC. Por último, no capítulo sete, têm-se as conclusões.

## 2. QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA<sup>7</sup>

A idéia de justiça figura entre uma das mais refletidas no campo filosófico. A sua tradução em conceito foi o intento de grande pensadores da história da humanidade. Em seu livro *Fundamentos da Política Jurídica*, Melo destaca quatro compreensões distintas para o termo: {1} justiça como ideal político de igualdade e liberdade; {2} justiça como resposta da norma às reivindicações sociais; {3} justiça como adequação do conhecimento sobre um fato e da norma sobre a que ele se subsumirá, correspondendo à falsidade ou veracidade dos fundamentos que levaram à criação da norma individualizada; e {4} justiça como legitimidade ética, devendo a coerção da lei harmonizar-se com o sentido moral aceito pela comunidade (*apud* BOLLMANN, 2007, pp. 78-79).

Uma das explicações para essa multiplicidade de sentidos atribuídos à idéia de justiça decorre do fato de ela ser, na verdade, elemento de forte presença em disciplinas como Filosofia, Direito e Política. A disciplina administrativa, assim como várias outras áreas do conhecimento, tem procurado explorar sua aproximação com a justiça (p.ex. ABEL & SEMENTELLI, 2007), mais isso não tem resultado na criação de novos conceitos, de modo que, no fim das contas, são o Direito, a Política e a Filosofia, principalmente esta, as áreas que mais tem contribuído para o debate e, assim, emprestado seus conceitos.

Para a presente dissertação, o interesse recairá principalmente sobre a primeira forma de compreensão, haja vista que a atual concepção de justiça nessa linha pode ser encontrada no filósofo John Rawls, autor no qual fundamentaremos, também, a nossa concepção de justiça entre gerações.

<sup>7</sup> Convém esclarecer que boa parte do referencial teórico a seguir exposto toma por base o texto *Administração e justiça intergeracional - primeiras aproximações a partir da propositura de John Rawls* (AZEVEDO & AMARAL, 2010).

## 2.1 JUSTIÇA COMO EQUIDADE EM RAWLS

Na teoria de justiça de John Rawls, o problema político básico seria a questão do consenso em uma sociedade plural e democrática. Afinal, poder-se-ia perguntar: mas por que o consenso? Porque estamos condenados a viver juntos, diria ele e, igualmente, diversos outros pensadores. Mas consenso sobre o quê? Principalmente sobre o modo como deve ser organizada a sociedade em seus âmbitos político e econômico, estes que, segundo o autor, configurariam “a própria cooperação social” (RAWLS, 2000, p. 6). Sem esse consenso (sobreposto)<sup>8</sup> tornar-se-ia difícil a garantia e proteção dos indivíduos e seus direitos e, por conseguinte, a criação de instituições políticas e econômicas capazes de garantir a materialização da “concepção pública de justiça” escolhida pelos seus membros, aqui designada por justiça social (*Idem*, p. 5).

Essa justiça social promove e decorre da **sociedade bem-ordenada**, esta entendida como uma concepção-modelo, cujas principais características seriam: primeira, “uma sociedade na qual cada um aceita, e sabe que os demais também aceitam, a mesma concepção política de justiça (e, portanto os mesmos princípios de justiça política)”; segunda, “todos sabem, ou por bons motivos acreditam, que a estrutura básica da sociedade (...) respeita esses princípios de justiça”; e terceira, “os cidadãos têm um senso normalmente efetivo de justiça, ou seja, um senso que lhes permite entender e aplicar os princípios de justiça publicamente reconhecidos, e, de modo geral, agir de acordo com o que sua posição na sociedade, com seus deveres e obrigações, o

<sup>8</sup>Rawls (2003, § 11) fala em consenso sobreposto. Assim ele o explica: “para formular uma noção realista de sociedade, bem-ordenada, dadas as condições históricas do mundo moderno, não dizemos que sua concepção política pública de justiça é afirmada pelos cidadãos a partir de uma mesma doutrina abrangente. O fato do pluralismo razoável implica que não existe doutrina, total ou parcialmente abrangente, com a qual todos os cidadãos concordem ou possam concordar para decidir as questões fundamentais. Pelo contrário, dizemos que numa sociedade bem-ordenada, a concepção política é afirmada por aquilo que denominamos consenso sobreposto razoável. Entendemos por isso que a concepção política está alicerçada em doutrinas religiosas, filosóficas e morais razoáveis embora opostas, que ganham um corpo significativo de adeptos e perduram ao longo do tempo de uma geração para outra. Esta é, creio eu, a base mais razoável de unidade política e social disponível para os cidadãos de uma sociedade democrática.” (2003, p. 45)

exige.” (RAWLS, 2003, §3, pp. 11-12) Em suma, para ser bem-ordenada, uma sociedade deve ser regulada por uma concepção pública de justiça.

Uma sociedade bem-ordenada para perdurar, ou para ocorrer, necessita do que Rawls intitula **estrutura básica**, por isso ele vai convertê-la no “objeto primário da justiça” (RAWLS, 2003, §2, p. 7), pois “uma estrutura básica justa garante o que denominamos de justiça de fundo (*background justice*) (2003, §4, p. 14). Por estrutura básica da sociedade ele entende “a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social.” (RAWLS, 2000, §2, p. 7) ou, como dirá em sua *reformulação*, “a maneira como as principais instituições políticas e sociais da sociedade interagem formando um sistema de cooperação social, e a maneira como distribuem direitos e deveres básicos e determinam a divisão das vantagens da cooperação social no transcurso do tempo” (2003, §4, p. 13).

Do exposto derivará uma observação recorrente em sua obra: o sistema político e econômico, melhor dizendo, a estrutura básica da sociedade tem influência decisiva no modo como se estabelecem as relações sociais e, conseqüentemente, na formação de seus membros. Isso implica dizer, portanto, que a estrutura básica da sociedade está tanto na raiz da promoção do bem social quando no seu inverso, quer dizer, na raiz das injustiças e violências que acometem determinado corpo social.

O bem-ordenamento da estrutura básica da sociedade, porém, precisa saber lidar com aspectos bastante delicados para a vida humana associada e individual, entre os quais, o de acomodar as exigências de liberdade e igualdade em seu seio. Neste ponto está o grande esforço teórico de Rawls, pois que sua teoria da justiça como equidade é uma resposta à conciliação desses dois princípios. O autor é cômico das dificuldades (teórica e prática) que tal conciliação coloca, mesmo porque, sua análise do pensamento filosófico e político modernos lhe demonstrou não haver consenso sobre como a estrutura básica da sociedade deve ser organizada, tomando em conta os anseios de liberdade e igualdade dos cidadãos e sendo estes considerados pessoas livres e iguais.

Porém, em uma democracia liberal – tipo de sociedade que Rawls tem em mente –, tanto a liberdade quanto a igualdade das pessoas morais devem habitar a esfera pública, em termos mesmo de uma concepção de justiça social, fazendo-se presente nas consciências, atos e condutas dos cidadãos, estes os verdadeiros construtores de uma sociedade efetivamente justa.

Ora, para Rawls, como dito pela primeira vez em 1974, “uma sociedade é uma associação mais ou menos auto-suficiente de pessoas que em suas relações mútuas reconhecem certas regras de conduta como obrigatórias e que, na maioria das vezes, agem de acordo com elas” (2000, p. 4). Ou, como escreveu mais tarde, já aludindo à questão geracional, a sociedade é “um sistema equitativo de cooperações social que se perpetua de uma geração para outra” (2003 [2002], p. 7). Essa idéia de **sociedade como sistema equitativo de cooperação** exige sejam destacados três aspectos que o autor considera essenciais para sua compreensão. São eles:

(a) a cooperação social é algo distinto da mera atividade socialmente coordenada – por exemplo, as atividades coordenadas por ordens emanadas de uma autoridade central e absoluta. Pelo contrário, a cooperação social guia-se por regras e procedimentos publicamente reconhecidos, que aqueles que cooperam aceitam como apropriados para reger sua conduta.

(b) a idéia de cooperação contém a idéia de termos equitativos de cooperação: são termos que cada participante pode razoavelmente aceitar, e às vezes deveria aceitar, desde que todos os outros os aceitem. Termos equitativos de cooperação incluem a idéia de reciprocidade e mutualidade: todo aquele que cumprir sua parte, de acordo com o que as regras reconhecidas o exigem, deve-se beneficiar da cooperação conforme um critério público consensual especificado.

(c) a idéia de cooperação também contém a idéia da vantagem ou bem racional de cada participante. A idéia de vantagem racional especifica o que os

que cooperam procuram promover do ponto de vista de seu próprio bem. (2003, §2, p. 8-9)

Não se pode perder de vista que Rawls tem como objeto de suas reflexões as sociedades democráticas liberais modernas, cuja característica principal é serem constituídas por cidadãos livres e iguais, dotada de pluralidade e multiculturalismo. Para o autor, **peçoas livres e iguais** são portadoras de “duas faculdades morais”, quais sejam: primeira, a “capacidade de ter um senso de justiça”, que é o mesmo que “capacidade de compreender e aplicar os princípios de justiça política que determinam os termos equitativos de cooperação social, e de agir a partir deles (e não apenas de acordo com eles); e, segunda, “capacidade de formar uma concepção do bem”, isto é, capaz de “ter, revisar e buscar atingir de modo racional uma concepção do bem” (RAWLS, 2003, p. 26).

Quanto ao pluralismo, trata-se de um fato que não pode ser desprezado. Ou seja, as sociedades democráticas contém em si mesmas “profundas e irreconciliáveis diferenças nas concepções religiosas e filosóficas, razoáveis e abrangentes, que os cidadãos têm do mundo, e na idéia que eles têm dos valores morais e estéticos a serem alcançados na vida humana” (2003, § 1, p. 4). Tal característica exige, de modo a que a sociedade venha a ser bem-ordenada, um consenso razoável. Assim ele o explica:

para formular uma noção realista de sociedade bem-ordenada, dadas as condições históricas do mundo moderno, não dizemos que sua concepção política pública de justiça é afirmada pelos cidadãos a partir de uma mesma doutrina abrangente. O fato do **pluralismo razoável** implica que não existe doutrina, total ou parcialmente abrangente, com a qual todos os cidadãos concordem ou possam concordar para decidir as questões fundamentais. Pelo contrário, dizemos que numa sociedade bem-ordenada, a concepção política é afirmada por aquilo que denominamos **consenso sobreposto razoável**. Entendemos por isso que a concepção política está alicerçada em doutrinas religiosas, filosóficas e morais razoáveis embora opostas, que ganham um corpo significativo de adeptos e

perduram ao longo do tempo de uma geração para outra. Esta é, creio eu, a base mais razoável de unidade política e social disponível para os cidadãos de uma sociedade democrática. (2003, §11, p. 45) (destaques nossos)

Os parágrafos logo acima deixam claro que, em Rawls encontra-se uma concepção política de justiça, e não moral. Por isso, na busca de sua teoria da justiça, ele pergunta:

Considerando-se a sociedade como um sistema eqüitativo de cooperação entre cidadãos livres e iguais, que princípios de justiça são mais apropriados para determinar direitos e liberdades básicas, bem como para regular as desigualdades sociais e econômicas das perspectivas de vida dos cidadãos?(2003, §12, p. 58).

Ou de outra forma: como escolher os termos equitativos de cooperação?

## **2.2 A IDÉIA DA POSIÇÃO ORIGINAL**

Para lidar com a questão, Rawls, demonstrando sua filiação à tradição contratualista do pensamento político (cf. KRISCHE, 1993), afirma: “os termos equitativos de cooperação social provêm de um acordo celebrado por aqueles comprometidos com ela” (RAWLS, 2003, §6. p. 20). E explica:

Um dos motivos por que isso é assim é que, dado o pressuposto do pluralismo razoável, os cidadãos não podem concordar com nenhuma autoridade moral, como um texto sagrado ou uma instituição ou tradição religiosa. Tampouco podem concordar com uma ordem de valores morais ou com os ditames do que alguns consideram como lei natural. Portanto, não há outra alternativa melhor senão um acordo entre os próprios cidadãos, concentrado em condições justas para todos. (*Idem*, p. 20-21)

A posição original diz respeito exatamente a essas mencionadas “condições justas para todos”, em que as partes envolvidas são postas em uma situação contratual hipotética sob um “véu de ignorância” (2000, §24, p. 146). Neste sentido, o recurso à posição original serve para:

Primeiro, para o que consideramos – aqui e agora – serem condições equitativas sob as quais os representantes dos cidadãos, estendidos apenas como livres e iguais, devem chegar a um acordo sobre termos equitativos de cooperação social (conforme expressos por princípios de justiça) que devem regular a estrutura básica.

Segundo, para o que consideramos – aqui e agora – serem restrições aceitáveis às razões com base nas quais as partes (na qualidade de representantes dos cidadãos), situadas nas condições equitativas, podem, de boa-fé, propor certos princípios de justiça e rejeitar outros. (RAWLS, 2003, §23, pp. 113-114)

A posição original, ainda, “generaliza a idéia familiar de contrato social” e possui um caráter abstrativo mais exigente, já que “o acordo tem de ser visto como hipotético e ahistórico”.

(I) É hipotético na medida em que nos perguntamos o que as partes (...) poderiam acordar, ou acordariam, e não o que acordaram.

(II) É ahistórico na medida em que não supomos que o acordo tenha sido concertado alguma vez ou venha a ser celebrado. E mesmo que o fosse, isso não faria nenhuma diferença. (RAWLS, 2003, §6, p. 23)

Como dito, na posição original as partes envolvidas são postas sob a situação de “véu da ignorância”, ou seja, em uma situação em que são nulas as “contingências específicas” nas quais os acordos da vida diária são feitos (*idem*, p. 147). Isso se justifica, principalmente, porque “um acordo equitativo entre pessoas livres e iguais sobre princípios primeiros de justiça” que governarão a estrutura básica de uma sociedade bem-ordenada exige condições em que estejam eliminadas as “posições vantajosas de

negociação que, com o passar do tempo, inevitavelmente surgem em qualquer sociedade como resultado de tendências sociais e históricas cumulativas”, o que, na visão de Rawls, inevitavelmente, enviesa o acordo sobre os princípios que levam à justiça como equidade (2003, §6, p. 22). Assim, na condição do “véu de ignorância”, “as partes não conhecem certos tipos de fatos particulares”, como:

não sabem como as várias alternativas irão afetar o seu caso particular, e são obrigadas a avaliar os princípios unicamente com base nas condições gerais. (...) ninguém sabe qual é o seu lugar na sociedade, a sua posição de classe ou seu *status* social; (...) ninguém conhece a sua sorte na distribuição de dotes naturais e habilidades, sua inteligência e força; (...) ninguém conhece a sua concepção do bem, as particularidades de seu plano de vida racional, e nem mesmo os traços característicos de sua tendência ao otimismo ou ao pessimismo; (...) não conhecem as circunstâncias particulares de sua própria sociedade; (...) não conhecem a posição econômica e política dessa sociedade, ou o nível de civilização e cultura que ela foi capaz de atingir; (...) não têm informação sobre qual geração pertence; (...) não devem conhecer as contingências que as colocam em oposição. (RAWLS, 2000, §24, p. 147)

Em suma, na posição original as partes, “tidas como livres e iguais, e devidamente informadas e racionais” (RAWLS, 2003, §6, p. 22), “devem escolher princípios cujas conseqüências estão preparadas para aceitar, não importando a qual geração pertençam” (RAWLS, 2000, §24, p. 147); decidem por um conceito de justiça cômicos de que a sociedade na qual vivem está sujeita ao conceito escolhido; decidem por princípios de justiça que possibilitem a realização de suas concepções de boa vida, independentemente de quais sejam.

Quais seriam, para Rawls, os princípios da justiça como equidade?

## 2.3 OS PRINCÍPIOS DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE

Dada a posição original, Rawls considera que as partes escolheriam consensualmente os dois princípios da justiça como equidade a seguir:

(a) cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de direitos e de liberdades básicas iguais, que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos; e (b) as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e a posições acessíveis a todos, em condições de igualdade eqüitativa de oportunidades, e, segundo, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença)(2003, §13, p. 60).<sup>9</sup>

Na visão de John Rawls, esses dois princípios da justiça como equidade superam as tradicionais doutrinas moralistas no que se refere à compreensão da liberdade e igualdade nas sociedades democráticas contemporâneas. Isto porque se trata de uma “concepção política de justiça”, tendo, portanto, “um alcance muito mais restrito que doutrinas morais filosóficas abrangentes como o utilitarismo, o perfeccionismo e o intuicionismo, entre outras. Aquela se restringe ao político (sob a forma da estrutura básica), que é apenas uma parte do campo da moral” (2003, §5, p. 19). Também não se deve esquecer que “o objeto dos princípios de justiça social é a estrutura básica da sociedade, a ordenação das principais instituições sociais em um esquema de cooperação” (2000, §10, p. 57); em outras palavras, os princípios dizem respeito à

<sup>9</sup> Aqui estamos trabalhando com a versão revista dos princípios, segundo constam no livro *Justiça como equidade: uma reformulação*. Em 1974, quando foram escritos pela primeira vez em seu livro *Uma teoria da justiça*, os princípios tinham a seguinte redação: “Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas. Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos (b) como estejam vinculados a cargos e posições acessíveis a todos (RAWLS, 2000, §11, p.64). Nos parágrafos §13 e §14 de seu *Justiça como equidade: uma reformulação* Rawls (2003) justifica as modificações.

estrutura básica da sociedade e, nesse sentido, definem tanto uma forma de organização do sistema político e econômico ideal quanto uma cooperação social efetivamente equitativa, logo “devem orientar a atribuição de direitos e de deveres nessas instituições e determinar a distribuição dos benefícios e dos encargos da vida social (*idem ibidem*).

Compreendida a estrutura social segmentada em duas partes, onde uma se relaciona aos “aspectos do sistema social que definem e asseguram liberdades básicas” e, a outra, aos “aspectos que especificam e estabelecem as desigualdades econômicas e sociais” (2000, §11, pp. 64-65), uma forma de expressá-la em termos de “uma concepção mais geral de justiça” seria a seguinte:

Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, bem como as bases sociais da auto-estima – devem ser distribuídos igualitariamente, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos. (*Idem*, p. 66)

A escolha desses princípios sinaliza para dois aspectos importantes. Primeiro, que as partes os reconhecem e estão dispostas a cooperarem entre si com base no respeito mútuo e de modo que todos possam se beneficiar e, por conseguinte, se desenvolver plenamente. Segundo, que agindo em consonância com tais princípios estar-se-ia agindo como seres racionais, livres e iguais.

Antes de passarmos para uma análise mais detalhada daqueles princípios, é conveniente ressaltar que, para Rawls, eles “devem obedecer a uma ordenação serial, o primeiro antecedendo o segundo”. Tal ordenação visa deixar claro que “as violações das liberdades básicas iguais protegidas pelo primeiro princípio não podem ser justificadas nem compensadas por maiores vantagens econômicas e sociais” (2000, §11, p. 65).

**1. O princípio da igual liberdade para todos** quer dizer que a justiça como equidade exige “que certos tipos de regras, aquelas que definem as liberdades básicas, se apliquem igualmente a todos, e permitam a mais abrangente liberdade compatível com

uma igual liberdade para todos”, isto é, que as liberdades básicas sejam garantidas a todos os cidadãos (2000, §11, p. 68). Em sua lista esboçada das liberdades básica estão aquelas que ele chama tem como “as mais importantes”: liberdade de pensamento e de consciência; liberdades políticas e liberdade de associação, bem como os direitos e as liberdades especificadas pela liberdade e pela integridade (física e psicológica) da pessoa; o direito à propriedade privada; e, finalmente, os direitos e as liberdades abarcadas pelo estado de direito (2000, §11, p. 65). E adverte: “segundo o primeiro princípio, essas liberdades devem ser iguais” (*Idem ibidem*).

2.a. **O princípio da igualdade equitativa de oportunidades** considera que “em todos os âmbitos da sociedade deve haver praticamente as mesmas perspectivas de cultura e realização para aqueles com motivação e dotes similares” (2003, §13, p. 62), pois “as expectativas daqueles com as mesmas habilidades e aspirações não devem ser afetadas por sua classe social”, cor, raça, credo, tal como pressupõe a posição original (2000, §12, p. 77). Ou seja,

A igualdade equitativa de oportunidades exige não só que cargos públicos e posições sociais estejam abertos no sentido formal, mas que todos tenham uma chance equitativa de ter acesso a eles. Para especificar a idéia de chance equitativa, dizemos: supondo que haja uma distribuição de dotes naturais, aqueles que têm o mesmo nível de talento e de habilidade, bem como a mesma disposição para usar esses dons, deveriam ter as mesmas perspectivas de sucesso, independentemente de sua classe social de origem, a classe em que nasceram e se desenvolveram até a idade da razão (2003, §13, pp. 61-62).

Compete à estrutura básica, isto é, às principais instituições políticas e sociais de uma dada sociedade guiada pela concepção de justiça como equidade, evitar tanto a concentração de riquezas quanto a de propriedades, a fim de evitar sua principal forma de dominação – a econômica e, assim, que esta derive para a dominação política. Igualmente, devem tais instituições “estabelecer, entre outras

coisas, oportunidades iguais de educação, independentemente da renda familiar” (2003, §13, p. 62).

2.b. **O princípio da diferença** “exige que por maiores que sejam as desigualdades em termos de renda e riqueza, e por mais que as pessoas queiram trabalhar para ganhar uma parte maior da produção, as desigualdades existentes devem efetivamente beneficiar os menos favorecidos. Caso contrário, as desigualdades não são permissíveis.” (RAWLS, 2003, §18, p. 90). E complementa:

O segundo princípio insiste que cada pessoa se beneficie das desigualdades permissíveis na estrutura básica. Isso significa que cada homem representativo definido por essa estrutura, quando a observa como um empreendimento em curso, deve achar razoável preferir as suas perspectivas atuais às suas perspectivas sem ela (2000, §11, p. 69).

Deve-se destacar, ainda, dois pontos. Primeiro, que, em Rawls, o princípio da diferença não permite que haja desigualdades econômicas acentuadas, provenientes da grande concentração de riqueza, e, assim, considera que o desenvolvimento econômico só é legítimo caso promova o desenvolvimento humano, ou, de outra forma, a justiça social. Essa é uma forma de proteger a cooperação social, cuja base repousa sobre a amizade e o respeito mútuo.

Segundo, é o princípio da diferença que garantirá a todos a equidade na distribuição dos meios necessários ao desenvolvimento das potencialidades individuais e, do mesmo modo, um mínimo social – a não garantia desse mínimo pela estrutura básica significa uma violação forte desse princípio – para a satisfação das necessidades materiais básicas, todos necessários a uma boa vida pública. Assim, diz ele:

Esperamos que mesmo a situação dos menos favorecidos não os impeça de participar do mundo público e de se considerarem membros plenos dele, se entenderem os ideais e princípios da sociedade e perceberem de que forma as

vantagens maiores obtidas por outros funcionam a seu (dos menos favorecidos) favor.

Para isso, Junto com as outras políticas sociais que regula, o princípio de diferença especifica um mínimo social derivado de uma idéia de reciprocidade. Ele cobre, pelo menos, as necessidades básicas essenciais para uma vida decente e, provavelmente, muito mais (2003, §38, p. 183).

## **2.4 BENS SOCIAIS PRIMÁRIOS**

Entre esses mínimos que a estrutura básica da sociedade deve atender está o que Rawls denomina de bens sociais primários. Numa sociedade justa, os bens sociais primários são o que as pessoas necessitam em sua condição de cidadãos livres e iguais e membros normais, totalmente cooperativos da sociedade durante toda a vida, ou seja, “são direitos, liberdades e oportunidades, assim como renda e riqueza” (RAWLS, 2000, §15, p. 98), necessários, portanto, “para que os cidadãos possam desenvolver-se adequadamente e exercer plenamente suas duas faculdades morais, além de procurar realizar suas concepções de bem” (20003, §17, p. 81)

A questão dos bens sociais primários resulta exatamente quando se pergunta pelas “condições sociais e meios polivalentes geralmente necessários” (2003, §17, p. 81) aos seres humanos para que estes possam concretizar e exercer suas faculdades morais, bem como buscar seus fins últimos, isto é, realizarem-se como pessoas. Não se pode perder de vista que a concepção desses bens, bem como uma possível relação dos mesmos, resultariam da posição original e, em assim sendo, seriam fruto das escolhas dos cidadãos livres e iguais, simetricamente situados, à luz da concepção política de justiça. Neste sentido, impõem-se sobre a organização da estrutura básica da sociedade de modo que esta possa garanti-los a todos os cidadãos. Como diz Rawls, “os bens primários são equitativos para pessoas livres e iguais”, exigindo, por isso mesmo, uma base pública praticável (2003, §17, p. 86).

Fazendo a distinção entre cinco tipos de bens sociais primários, Rawls assim os elenca:

Os direitos e as liberdades básicas: as liberdades de pensamento e de consciência, bem como todas as demais. Esses direitos e essas liberdades são condições institucionais essenciais para o adequado desenvolvimento e exercício pleno e consciente das duas faculdades morais (nos dois casos fundamentais);

As liberdades de movimento e de livre escolha de ocupação sobre um fundo de oportunidades diversificadas, oportunidades estas que propiciam a busca de uma variedade de objetivos e que tornam possíveis as decisões de revê-los e de alterá-los;

Os poderes e as prerrogativas de cargos e de posições de autoridade e de responsabilidade;

Renda e riqueza, entendidas como meios polivalentes (que têm valor de troca) geralmente necessários para atingir uma ampla gama de objetivos, sejam eles quais forem;

As bases sociais do auto-respeito, entendidas como aqueles aspectos das instituições básicas normalmente essenciais para que os cidadãos possam ter um senso vívido de seu valor enquanto pessoas e serem capazes de levar adiante seus objetivos com autoconfiança (2003, §17, pp. 82-83).

## **2.5 JUSTIÇA ENTRE GERAÇÕES JOHN RAWLS**

Justiça intergeracional é um conjunto de princípios que define o que devemos, sob a ótica da justiça, a gerações remotas e imediatamente futuras. Como bem observou Sartor (2002), há duas razões fundamentais para focalizar as gerações futuras: a negligência do sistema político e a dificuldade conceitual de justiça intergeracional.

As ações das gerações atuais têm efeitos sobre as gerações futuras, ou seja, as futuras gerações são vulneráveis às conseqüências de políticas públicas. Com essa concepção de continuidade, Rawls afirma que a “vida de um povo é concebida como um sistema de cooperação que se estende ao longo do tempo histórico”, propondo o princípio de poupança justa. (SARTOR, 2002)

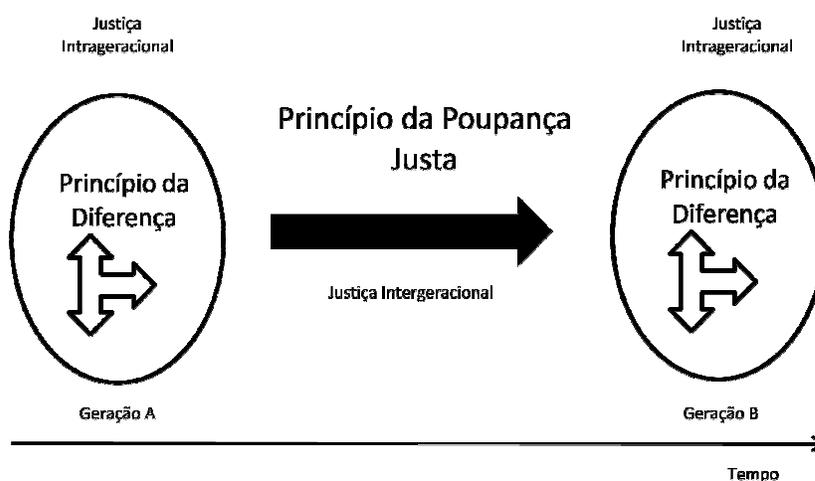
Segundo RAWLS (2002), é necessário que um nível de poupança seja adotado por cada geração. O princípio da poupança justa exige uma provisão de bens primários de uma geração para cada pessoa que viverá no futuro, ou seja: a obrigação de poupar e investir intergeracionalmente – características que decorrem da concepção ideal de uma estrutura básica justa evocada nos princípios de justiça escolhidos na posição original.

O que pode ser avaliado como justo ou injusto, neste caso, é apenas a taxa de poupança. O princípio justo de poupança parte de três pressupostos: (i) que as gerações ao menos se preocupem com seus descendentes mais próximos, identificando-se como “linhagens familiares”; (ii) que todas as gerações desejem que as precedentes tenham feito o mesmo; (iii) que as gerações ignorem em que estágio da civilização se encontram (que estejam sob o “véu da ignorância”). Cumpridos os mesmos, cada geração deve se questionar em relação a quanto estaria disposta a poupar, supondo que as gerações antecessoras e futuras seguirem e seguirão os mesmos critérios.

O princípio da poupança justa não pode ser afetado por uma pura preferência temporal, dado que a posição temporal das pessoas pertencentes a gerações diferentes não justifica, por si só, que sejam tratadas de modo diferente. A distinção entre períodos próximos e afastados ocasionará valoração de situações futuras ou remotas em mais ou menos importantes. A situação é simétrica e uma escolha será tão arbitrária como outra. Os sujeitos na posição original não têm qualquer preferência temporal, o que serve apenas para mitigar os efeitos do utilitarismo no princípio da poupança, o qual, por sua vez, pode levar a sacrifícios extremos da sociedade atual para garantir as gerações futuras. (RAWLS, 2002)

O princípio da poupança justa e o princípio da diferença tratam da distribuição de bens primários de forma justa: o primeiro requer que os bens sejam distribuídos para promover justiça entre gerações e, o segundo, no âmbito de cada geração. RAWLS (2002) conclui que o princípio da diferença não se aplica à questão da justiça entre gerações, já que o fluxo dos benefícios econômicos segue apenas uma direção.

Figura 1: Justiça Intrageracional e Intergeracional



O capital legado não diz respeito apenas a bens materiais, mas também a cultura e conhecimento, habilidades e técnicas que tornem possível nas sociedades futuras a existência de instituições justas e de liberdades iguais, não sendo o objetivo final tornar as gerações futuras mais ricas, ainda que isto possa ocorrer concomitantemente à formação de instituições justas e do valor equitativo da igualdade.

A poupança é exigida como condição para a realização plena de instituições justas e das iguais liberdades para todos. É erro acreditar que uma sociedade boa e justa tem de ir a par com um elevado nível de vida material. O que os homens buscam é um trabalho que tenha um sentido, em livre associação com outros, sendo que estas

associações regulam as relações que, entre si, estabelecem uma estrutura de instituições básicas justas. A poupança obtém-se aceitando como uma decisão política as medidas destinadas a melhorar o padrão de vida das gerações posteriores menos beneficiadas, abdicando-se, pois, dos ganhos imediatos que são possíveis. (SILVA, 1998).

O princípio da poupança justa constitui:

...um “entendimento entre as gerações no sentido de que cada uma carregue a sua respectiva parte do ônus de realizar e preservar uma sociedade justa”. Uma geração lega à outra tanto o capital real, ou seja, fábricas, máquinas, recursos financeiros e naturais, segurança saúde, quando conhecimentos e cultura, bem como técnicas e habilidades que possibilitam as instituições justas e o valor eqüitativo da liberdade. Esse equivalente é um montante de bens e recursos que permitirá às gerações vindouras uma vida melhor em uma sociedade justa e de continuar investindo na concepção da justiça como equidade, mesmo entre pessoas que pertencem a diferentes gerações. Ou seja, ver a situação humana “a partir de todos os pontos de vista temporais”. (SARTOR, 2002, p. 69)

### 3. WELFARE STATE NO BRASIL: BREVE DIGRESSÃO HISTÓRICA

Uma das vertentes explicativas da historiografia do século XX da Seguridade Social é a correlação direta existente entre o desenvolvimento desta e o advento do capitalismo (COSTA, 2003; ROCHA, 2004; SINGER, 2003)<sup>10</sup>. De fato, como atesta o estudo de Polanyi (1980, p. 88), “os efeitos perniciosos de uma economia controlada pelo mercado” levou a sociedade a criar mecanismos de proteção que dessem conta de resistir a tais efeitos. Essa situação o autor denominou de “duplo movimento”, que, segundo ele, “pode ser personificado como a ação de dois princípios organizadores da sociedade, cada um deles determinando seus objetivos institucionais específicos, com o apoio de forças sociais definidas e utilizando diferentes métodos próprios” (*idem*, p. 139). Assim, escreve:

Um foi o princípio do liberalismo econômico, que objetivava estabelecer um mercado auto-regulável, dependia do apoio das classes comerciais e usava principalmente o *laissez-faire* e o **livre comércio** como seus métodos. O outro foi o princípio da **proteção social**, cuja finalidade era preservar o homem e a natureza, além da organização produtiva, e que dependia do apoio daqueles mais imediatamente afetados pela ação deletéria do mercado – básica, mas não exclusivamente, as classes trabalhadoras e fundiárias – e que utilizava uma legislação protetora, associações restritivas e outros instrumentos de intervenção como seus métodos (*Idem ibidem*). (destaques nossos)

<sup>10</sup> Esta é, segundo Arretche (1996), uma das linhas argumentativas que procuram explicar as origens e o desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social, ou seja, aquela que confere maior peso às causas de origem econômica. Segundo esta linha explicativa, “o fenômeno do *welfare state* seria um resultado ou subproduto necessário das profundas transformações desencadeadas a partir do século XIX, sejam elas o fenômeno da industrialização e modernização das sociedades ou o advento do modo capitalista de produção” (ARRETICHE, 1996, p. 5). Uma segunda linha atribui a tal fenômeno origens de “ordem política ou institucional”, já que, “uma vez dadas determinadas condições econômicas, seja o surgimento dos programas de proteção social, seja suas formas de expansão, suas variações têm como razão causal fatores relacionados à luta de classes, a distintas estruturas de poder político, ou ainda a distintas estruturas estatais e institucionais” (*idem ibidem*).

O princípio liberal só foi possível devido à articulação secular que envolveu a conversão do homem em mão-de-obra (ou trabalhador), da natureza em terra e do ato de produzir e seu resultado em bens de compra e venda, todos, uma vez devidamente “organizados em mercados”, foram, assim, reduzidos à condição de mercadoria, de modo a conferir a operacionalidade necessária a uma economia de mercado (*idem*, p. 84). Porém, adverte o autor, trabalho e terra “nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem. Incluí-los no mecanismo de mercado significa subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado” (*Idem Ibidem*). Em outras palavras, a ascensão do mercado como elemento cêntrico em termos de poder e de articulador das relações de produção, significava “dirigir a sociedade como se fosse um acessório do mercado. Ao invés da economia estar embutida [*embeddedness*] nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas [*embeddedness*] no sistema econômico” (*idem* p. 72). Em outros termos:

Permitir, que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmonoramento da sociedade. Esta suposta mercadoria, ‘a força de trabalho’, não pode ser impelida, usada indiscriminadamente, ou até não utilizada, sem afetar também o indivíduo humano que acontece ser o portador dessa mercadoria peculiar. Ao dispor da força de trabalho de um homem, o sistema disporia também, incidentalmente, da entidade física, psicológica e moral do ‘homem’ ligado a essa etiqueta. Despojados da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiriam sob os efeitos do abandono social; morreriam vítimas de um agudo transtorno social, através do vício, da perversão, do crime e da fome. A natureza seria reduzida a seus elementos mínimos, conspurcadas as paisagens e arredores, poluídos os rios, a segurança militar ameaçada e destruído o poder de produzir alimentos e matérias- primas. Finalmente, a administração do poder de compra por parte do mercado liquidaria empresas periodicamente, pois as faltas e

excessos de dinheiro seriam tão desastrosos para os negócios como as enchentes e secas nas sociedades primitivas. Os mercados de trabalho, terra e dinheiro *são*, sem dúvida, essenciais para uma economia de mercado. Entretanto, nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um período de tempo muito curto, a menos que a sua substância humana e natural, assim como a sua organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico. (*idem*, pp. 85-86) (destaques no original)

Os contramovimentos defensivos da sociedade mencionados por Polanyi deram-se concomitantemente ao esforço de auto-regulação social do mercado, uma vez que determinados agentes sociais tomaram consciência das implicações que teria uma economia centrada no mercado para a vida humana individual e associada. Esses contramovimentos “ressaltaram, direta ou indiretamente, a retomada de uma sociedade regenerada em seus valores morais e na solidariedade”, porque, como dito, “o mundo fundado na atividade econômica conspirava contra as garantias mínimas da sociabilidade” (FRIDMAN, 1989, p. 179).

Exemplo de tal movimento protecionista foram, na Grã-Bretanha, além do *Statute of Artificers*, de 1563, e da *Poor Law*, de 1601, a *Speenhamland Law*, que, entre 1795 e 1834, vigorou como clara oposição à criação de um mercado de trabalho livre de regulação, haja vista a constatação do fato de que “as vantagens econômicas de um mercado livre não podiam compensar a destruição social que ele acarretaria” (POLANYI, 1980, p. 89). Com a Lei *Speenhamland* ficava “assegurada ao pobre uma renda mínima independente dos seus proventos”, como trabalhador, o que, para a época, consistiu em “uma inovação social e econômica que nada mais era que o ‘direito de viver’ e, até ser abolida, em 1834, ela impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo” (*idem*, p. 90) (destaques no original). A sua sucessora, a *Poor Law Amendment Act*, de 1834, corrigiu o principal problema reclamado pelos industriais – a equivalência em termos financeiros entre a situação de indulgência socialmente assistida e a de trabalhador

empregado – para a operacionalização de suas indústrias, fazendo com que, de fato, “a situação do pobre assistido” se tornasse “muito menos vantajosa que a do trabalhador” (ROSANVALON, 1981, p. 113). Somente assim foi possível a instauração de um mercado de trabalho competitivo, originando “um proletário móvel obrigado a vender a sua força de trabalho, mesmo abaixo do preço, para sobreviver.” (*idem ibidem*)

Mais marcantes em termos contributivos para a institucionalização da assistência social e, assim, do Estado-providência,<sup>11</sup> foram: primeiro, as leis sancionadas durante o governo de Otto Von Bismarck, na Alemanha. Foram, no total, três leis (*Lei de 15 de junho de 1883 sobre o seguro-doença, Lei de 1884 sobre os acidentes de trabalho e Lei de 1889 sobre o seguro velhice-invalides*), que “codificadas e generalizadas pelo *código dos Seguros Sociais de 1911*”, configuraram o “primeiro modelo histórico do gênero”, dado que instituiu “sistemas de proteção obrigatórios” (*Idem*, pp. 116-119); segundo, a promulgação das Constituições do México (1917) e de Weimar (1919), que atribuem ao Estado o papel de interventor social mediante previsão de direitos econômicos e sociais; e, terceiro, o *Plano Beveridge*, este considerado, em seu computo geral, o primeiro documento a marcar os princípios balizadores do *Welfare State*, pois trazia em seu bojo uma “nova concepção do risco social e do papel do Estado”, ao afirmar que “a segurança social tem por objetivo ‘libertar o homem da necessidade’, garantindo uma *segurança do rendimento*” (*Idem*, p. 114-116). (destaques no original) As características gerais do *Plano Beveridge* eram as seguintes:

- É um sistema *generalizado*, que abrange o conjunto da população, seja qual for o seu estatuto de emprego ou o seu rendimento;

<sup>11</sup>A expressão inglesa para designar o Estado de Bem-estar é *Welfare State*. Porém, de acordo com Rosanvalon (1981, p. 111), esta foi procedida pela Estado-providência, datada de 1860. Neste texto, usa-se de modo intercambiável essas expressões.

- É um sistema *unificado e simples*: uma quotização única abrange o conjunto dos riscos que podem causar privação do rendimento;

- É um sistema *uniforme*: as prestações são uniformes seja qual for o rendimento dos interessados;

- É um sistema *centralizado*: preconiza uma reforma administrativa e a criação de um serviço público único. (*Idem ibidem*) (destaques no original)

Na verdade, a concepção da proteção social sob a responsabilidade do ente estatal, que resultou no Estado de Bem-estar Social, ocorreu muito lentamente, em meio a avanços e retrocessos, haja vista o fato de ser frequentemente acusada de ter sido uma das formas de controle imposta à classe trabalhadora. Como bem observou Giddens (1996, p. 154), tanto a pobreza quanto a miséria não eram definidas “como a condição de ausência de recursos”, mas sim em razão de preceitos liberais, que definidos em consonância com as “necessidades da indústria”, sintetizavam-se na seguinte máxima: “trabalho para aqueles que irão labutar, castigo para aqueles que não vão fazê-lo e pão para aqueles que não podem fazê-lo”. Face a essa situação, paulatinamente começou a ser erigido um sistema de proteção social que, chegado o final do século XIX início do século XX, exigiu do Estado “uma função interventiva e regulatória na área do Bem-estar Social” (NOGUEIRA, 2001, p. 90).

Nesse processo de surgimento do Estado de Bem-estar Social, é inegável a contribuição que teve, por exemplo, o *management*. Enquanto prática e instituição, o *management* está atrelado ao processo de industrialização e, conseqüentemente, ao desenvolvimento do capitalismo (FERREIRA, 2008). O seu cerne – a gerência – emergiu “como uma função essencial para a indústria capitalista, que, além de viabilizar a precisão mecânica do complexo sistema fabril, permite que o capitalista obtenha um ganho extra, baseado na perda histórica do trabalhador de uma importante fonte de poder, a autonomia” (*Idem*, p. 53). A sua institucionalização nos moldes de uma administração dita científica, apesar de sua legitimidade moral no âmbito das organizações de negócios, enfrentou “imediatamente grande revolta por parte dos

trabalhadores”, pois que expôs de modo agravado o conflito entre o sindicato (trabalhadores) e a classe industrial (patrão) (*idem*, p. 70). Conforme Vizeu,

Devido ao aumento da tensão entre empreendedores e trabalhadores gerado com o estabelecimento das primeiras organizações sindicais no final do século dezenove, a classe industrial organizou uma campanha que pretendia fortalecer a ideologia patronal e ‘resguardar a absoluta autoridade do empregador’ (BENDIX, 1974, p. 275). Esta campanha pretendeu difamar os sindicatos de trabalhadores por diversos meios e formas – influencia sobre jornais, publicidade paga, circulação de listas negras. Um dos principais argumentos foi a idéia de que os sindicatos impediam o direito do trabalhador de escolher para quem trabalhar (daí o nome da campanha ser ‘*open shop*’) (*idem ibidem*).

Essa restrição sindical não era sem propósito, principalmente se se analisa a situação sob o ponto de vista do contrato intergeracional pressuposto na idéia de previdência social. O taylorismo, como é sabido, foi um dos principais ingredientes do *management*, contribuindo sobremaneira para a sua orientação finalística: aumento do ganho financeiro via o incremento da produtividade do trabalho e da tecnologia. Essa maximização produtiva gerou um contingente significativo de pessoas inaptas ao trabalho, em especial as de mais idade, justamente devido à inadaptação dessas às novas exigências, sejam motoras, sejam intelectivas, sejam psicológicas, sejam ainda sociais, que processo produtivo lhes fazia. Em virtude de tais dificuldades, operários idosos, mesmo em bom estado de “saúde e o vigor físico, passaram a ser vistos como um fardo para as empresas (...). Em decorrência, começou a crescer entre o patronato o interesse pela aposentadoria dos trabalhadores mais velhos, como um meio de livrar a empresa da responsabilidade de lhes prover emprego e salário” e, ainda, arcar com baixos graus de ineficiência (SIMÕES, 1997, p. 176). Na interpretação de Simões,

Houve assim uma estreita vinculação entre as preocupações públicas com a aposentadoria e as formas de discriminação dos trabalhadores idosos. A

institucionalização da aposentadoria foi um dos diversos meios disponíveis para uma cultura empresarial comprometida com a reestruturação da composição etária da força de trabalho. De acordo com a sua lógica estrutural, o contrato intergeracional que deu origem aos sistemas de aposentadoria foi, em primeiro lugar, um contrato em torno da definição de quem poderia e deveria trabalhar, e somente mais tarde um contrato visando estabelecer uma renda substitutiva ao trabalhador afastado de sua atividade. Os sistemas de aposentadoria adotados nos países ocidentais industrializados, até a Segunda Guerra Mundial, proporcionavam uma renda apenas suplementar, e não substitutiva, aos salários declinantes dos trabalhadores mais velhos ainda na ativa. (*Idem ibidem*).

Obviamente que tais efeitos se fizeram sentir diferenciadamente em termos dos distintos padrões de consolidação do Estado de Bem-estar Social nos países industrializados. De acordo com o seminal estudo de Peter Flora & Arnold Heidenheimer (1981 *apud* DRAIBE, 1993, pp. 8-13), tais distinções podem ser explicadas: (a) no nível análise nacional, via três fatores-chaves, a saber, “variáveis de desenvolvimento sócio-econômico” (p. ex. industrialização e urbanização), “mobilização da classe operária” (movimentos opressivos e contra-movimentos) e “desenvolvimento institucional” (p. ex. regime político e extensão do sufrágio); e (b) no nível internacional de análise, principalmente pelo conceito de “efeito de difusão”, já que os países com processos institucionais de *Welfare State* já consolidados passam a exercer pressão sobre aqueles que ainda não os possuem (*Idem*, p. 12).

Em outro trabalho seminal, Richard Titmuss (1968, 1974 *apud* DRAIBE, 1993, p. 13; FLEURY, 1995), fundador da disciplina *social administration* ou, como veio a ficar mais conhecida nos meios universitários, *social policy*, estabeleceu a mais clássica tipologia de *Welfare State* citada nos estudos comparados sobre a temática. Segundo o autor, podem ser identificados três modelos ou padrões de política social, tendo-se em conta a “conjugação de critérios tais como mercado *versus* sistema público e o grau de redistribuição dos sistemas de proteção social” (FLEURY, 1995, p. 105):<sup>12</sup>

O **modelo residual** “caracteriza-se pela solução das necessidades sociais a partir das possibilidades de mercado em termos individuais ou em pequenos grupos associativos, sendo a família o grupo fundamental. Assim, a política social teria um caráter compensatório, sendo a ação governamental residual e voltada para aqueles que fracassaram na tentativa de solucionar suas demandas no próprio mercado. Neste sentido, a política social assume também um caráter emergencial e transitório, fragmentado e particularista, muitas vezes indistinto das ações de grupos voluntários” (FLEURY, 1995, p. 106)

O **modelo meritocrático-particularista** tem como caráter central na “estreita relação entre o desempenho do trabalhador no mercado e os benefícios que faria jus receber como forma de suplementar seus ganhos em situações muito especiais, como aquelas que envolvem a perda de sua capacidade laboral. Nestas circunstâncias o sistema de políticas sociais atuaria como um mecanismo de preservação do status perdido, garantindo um ganho proporcional ao anteriormente existente” (*Idem Ibidem*);

O **modelo institucional redistributivo** rompe “com a determinação do mercado, prevalente nos dois modelos anteriores, em busca de uma ação institucional, de caráter público, visando a garantia de bens, serviços e renda mínima a todos cidadãos. A política social assume, neste caso, um cunho claramente redistributivo, deixando de ser uma compensação e/ou um espelho do mercado de trabalho para tornar-se uma ação alocativa e reguladora do mercado” (*Idem Ibidem*).

O modelo de Titmuss foi ponto de partida para diversos outros pesquisadores, entre os quais Ugo Ascoli (1984 *apud* DRAIBE, 1993, p. 16) e Esping-Andersen (1991). Ascoli, ao examinar a realidade italiana, reelaborou a tipologia de Titmuss,

<sup>12</sup> Em seu trabalho, Draibe (1993) elenca um conjunto de críticas a Titmuss, entre as quais: (a) diferenças não muito precisas entre os dois primeiros modelos de política social, (b) o não favorecimento da dicotomia residual--institucional à captura de “mix históricos que compuseram e compõem diferentemente pessoas relativos do estado, do Mercado e do que vem sendo chamado o ‘terceiro setor’ na organização mais geral da proteção social” e, ainda, (c) a “baixa capacidade para apreender as relações entre o perfil da proteção social e a dinâmica do sistema de interesses e do sistema político” (DRAIBE, 1993, p. 15).

principalmente o modelo meritocrático-particularista, subdividindo-o em **meritocrático-particularista corporativo** e **meritocrático-particularista clientelista**. Sua argumentação baseava-se no fato de que haveria sistemas de políticas sociais “que ainda que respeitando as principais diferenças sócio-econômicas criadas pelo mercado, tendem a subordinar os principais mecanismos públicos de distribuição de recursos à lógica clientelista que parece regular, em geral o funcionamento do sistema político. Este tipo, no qual os partidos tendem a monopolizar parte importante do acesso aos recursos públicos, distingue-se de um outro, no qual são principalmente as organizações de interesses corporativos que dispõem daquele ‘quase-monopólio’.” (*Idem ibidem*)

Esping-Andersen (1991) procurou reescrever essa tipologia para o exame de um conjunto de realidades nacionais (Estados Unidos, Canadá, Austrália, Áustria, França, Alemanha, Itália, Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia). Assim, assumindo como critério analítico a democratização social do capitalismo, à luz das relações de classes, o autor derivou três modelos:

O **Modelo Conservador**, presente em países como Áustria, França, Alemanha e Itália, possui suas políticas sociais foram ampliadas do “corporativismo estatal” para a “nova estrutura de classe ‘pós-industrial’”. Como a “obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante” nesse modelo, “a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida. O que predominava era a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, estavam ligados à classe e ao *status*. Este corporativismo estava por baixo de um edifício estatal inteiramente pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais; por isso a previdência privada e os benefícios ocupacionais extras desempenham realmente um papel secundário. De outra parte, a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível.” (*idem*, p. 109)

O **Modelo Liberal**, encontrado, de acordo com o autor, nos estados Unidos, Canadá e Austrália, caracteriza-se pelo predomínio de “assistência aos comprovadamente pobres” e por “reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social”. Assim, “os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral de classe trabalhadora ou dependentes do Estado. Neste modelo, o progresso da reforma social foi severamente limitado pelas normas tradicionais e liberais ética do trabalho: aqui os limites do bem-estar social equiparam-se à propensão marginal, à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho. As regras para a habilitação aos benefícios são portanto estritas e muitas vezes associadas ao estigma; os benefícios são tipicamente modestos. O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva – ao garantir apenas o mínimo – quanto ativamente – ao subsidiar esquemas privados de previdência.” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108)

O **Modelo Social-Democrata** apresentava-se como característico dos países escandinavos, pois que nestes “os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias”. “Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda a parte. Isso implicava, em primeiro lugar, que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias; e, em segundo lugar, que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos.” (*Idem ibidem*)

Por melhor esquematizados tenham tentado ser os estudos de Titmuss (1968, 1974 *apud* DRAIBE, 1993), Ascoli (1984 *apud* DRAIBE, 1993) e Esping-Andersen (1991), a bibliografia brasileira que reflete sobre a questão é quase unanime em afirmar que devido às circunstâncias de surgimento do *Welfare State* no Brasil terem sido diferentes, seja em termos da posição ocupada por este país na economia mundial, seja ainda

devido às características de seu processo de modernização, estas fortemente influenciadas pelo componente cultural e estrutural, tais modelos não podem ser tomados de empréstimos sem adequações. No estudo em que procura caracterizar o Welfare State no Brasil, Draibe (1993, p. 23), embora recorrendo às categorias de Titmuss, aponta para aspectos importantes da especificidade do sistema de políticas sociais brasileiro.

As tipologias de 'Welfare' enfatizam principalmente o binômio meritocracia---universalismo na orientação das ações sociais do Estado, assim como os aspectos residuais ou de seletividade com que atingem e/ou incorporam grupos sociais particulares a seus benefícios. É o princípio de mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social. No caso da previdência social, esse é o princípio vigente desde a fase de introdução, na fase de consolidação, quando se definem outros benefícios e o sistema de fundos sociais, também a relação renda --- contribuição---benefícios segue dominante e, nesse sentido, as políticas sociais, na sua maioria, reproduzem os sistema de desigualdade predominante na sociedade. São escassos redistributivos e igualitários, teoricamente presentes tão somente no âmbito da educação básica (obrigatória e gratuita) e no de saúde (atendimento de urgência). Assim, a inexistência de mínimos sociais (em natura, renda, serviços ou bens) extensivos a todos os cidadãos independentemente de sua posição no mercado de trabalho, faz com que, na relação Estado---Mercado, sejam de fato muito frágeis, no Brasil, os mecanismos corretores que, em princípio, deveriam operar através das políticas sociais.

A autora explicita que, em sua concepção, o *Welfare State* é "uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico", no âmbito do capitalismo (DRAIBE, 1993, p. 19). Essas transformações,

continua a autora, “se manifestam na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação”, expressando-se, em termos de ação e articulação do ente estatal, na “organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas e transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e de bens e serviços sociais privados” (*Idem ibidem*). Assim, devido ao “caráter de sistema nacionalmente articulado, estatalmente regulado da proteção social”, Draibe afirma somente ser possível, em termos da realidade própria do Brasil, ter a década de trinta do século XX como “ponto de partida” do Welfare State neste país (*idem ibidem*). Em termos de periodização<sup>13</sup> do processo de constituição do Estado de Bem-estar brasileiro, portanto, teríamos, segundo a autora, o seguinte:

**Tabela 1: Periodização do Welfare State no Brasil**

|             |   |
|-------------|---|
| 1930 a 1964 | <i>Introdução e Expansão Fragmentada</i>                        |
|             | 1930/1943 - Introdução  |
|             | 1943/1964 - Expansão fragmentada e seletiva                     |
| 1964 a 1985 | <i>Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora</i> |
|             | 1964/1977 - Consolidação Institucional                          |
|             | 1977/1981 - Expansão Massiva                                    |
|             | 1981/1985 - Reestruturação Conservadora                         |
| 1985 a 1988 | <i>Reestruturação Progressista</i>                              |
|             | 1985/1988 - Reestruturação progressista ensaios                 |
|             | 1988/..... - Definição do novo perfil (constituente)            |

Fonte: Draibe (1993, p. 21)

<sup>13</sup> A própria autora faz questão de pontuar alguns aspectos/problemas ocasionados pelos critérios que utilizou em sua periodização: (1) “os três grandes cortes (1930, 1964, 1985) levam em conta antes as mudanças no plano do regime político e, para 1930 e 1964, as mudanças na forma do estado, do que as ocorrências específicas ao nível das próprias instituições do *Welfare*”; (2) “os critérios considerados para especificar os sub-períodos são bastante heterogêneos, o que, naturalmente, introduz algumas dificuldades”; (3) “as expressões ‘expansão fragmentada e seletiva’ e ‘expansão massiva’, utilizadas para denominar o modo de crescimento, avanço e cobertura da proteção social, são insuficientes para dar conta da especificidade do movimento em cada uma das sub-fases”; e (4) “há uma dificuldade adicional em relação ao período que se abre por volta de 1981. Rigorosamente pensado, este período se estende até nossos dias [1993], uma vez que não ocorreu, de fato, uma reestruturação plena do sistema de políticas sociais brasileiro” (DRAIBE, 1993, pp. 22-23).

Em síntese, tem-se, segundo Draibe (1993), que o período de 1930-1943 foi marcado, basicamente, por duas questões fundamentais: a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e consolidação da Legislação Trabalhista. Também relevantes foram as medidas políticas introduzidas nas áreas de educação e saúde, “onde se manifestam elevados graus de centralização, no executivo federal, de recursos e instrumentos institucionais e administrativos” (1993, p. 20). Medeiros (2001) também destaca os principais avanços ocorridos no sistema de seguridade social, apontando o seguinte:

Diversas reformas do aparelho do Estado consolidaram um Welfare State baseado em políticas predominantemente voltadas para trabalhadores urbanos, a fim de não ferir os interesses das oligarquias rurais que detinham forte poder político à época. Foi criado o Ministério do Trabalho e promulgada uma nova legislação trabalhista, o que formou as novas bases de uma política de regulamentação do trabalho e organização política dos trabalhadores. Com orientação a comerciários e industriários, são regulamentados o trabalho feminino, o de menores, a jornada de trabalho, férias, demissões e assuntos relevantes a acidentes de trabalho. É consagrada a intervenção do Estado nos conflitos trabalhistas com a criação da Justiça do Trabalho e a regulamentação explícita das formas de negociação salarial e organização sindical. As políticas de saúde e educação foram centralizadas nos Ministérios dos Negócios de Educação e Saúde Pública, a previdência social foi estatizada, deixou de ser organizada por empresas e sim por categorias profissionais, e as contribuições previdenciárias passaram a ter participação paritária da União, o que simultaneamente desonerou o capital no que diz respeito a gastos com seguros sociais, garantiu níveis mínimos de manutenção da força de trabalho e legitimou politicamente o Estado (MEDEIROS, 2001, p. 11).

Após definidas e implementadas as bases modernas da seguridade social brasileira, os anos de 1945-1964, apresentam, por um lado, inovações no plano “legal-

institucional (nos campos da educação, saúde, assistência social e, mais tenuamente, na habitação popular)” e, por outro, expansão do “sistema de proteção social”, frente ao que havia sido feito nos anos anteriores (DRAIBE, 1993, p. 20). Vive-se, no Brasil, a “fase de democracia populista”, do avanço industrial e do forte ritmo de urbanização, com grande migração de contingentes humanos para os grandes centros. Tais fatos exigiram do Estado a “ampliação e rearticulação de suas funções” de modo a garantir o atendimento das necessidades “advindas do aprofundamento da concentração urbana e da modernização do país” (MEDEIROS, 2001, p. 13). Na percepção de Barcellos (1983),

Em relação à Previdência Social, os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial mobilizaram as atenções do poderes públicos; no que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social (*apud* MEDEIROS, 2001, p. 13).

O período pós 1964 inaugura a fase de consolidação do sistema de seguridade social brasileiro. Até aproximadamente meados da década de 1970, já em pleno regime ditatorial, observa-se “um quadro de radical transformação da armação institucional e financeira do sistema de política social”, pois que foi nesse período que se organizaram, de maneira efetiva, “os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação)”, distanciando-se da “forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências, mas principalmente para a implementação de políticas de massa, de relativamente ampla cobertura” (DRAIBE, 1993, p. 20). Em contrapartida, não se pode deixar de mencionar que “os governos militares restauraram

muitas das tradições corporativas do estado Novo”, o que representou, na visão de Malloy (1979 *apud* MEDEIROS, 2001, p. 14), “uma retração do papel dos movimentos organizados de trabalhadores em função de um modelo de desenvolvimento baseado na idéia de que a concentração de renda e poder no núcleo capitalista da economia era um pré-requisito para o crescimento.” Para Martine (1989),

O modelo de crescimento adotado [pelos governos militares] pressupunha a necessidade de se acumular renda para garantir as bases do crescimento. A redistribuição dessa renda ocorreria posteriormente, por efeito de *trickle down*. Assim, a repressão a movimentos sociais reivindicatórios tornou-se um dos elementos da estratégia de desenvolvimento nacional. A concentração de renda, no entanto, tem custos sociais pesados. Para compensá-los e garantir a estabilidade política necessária ao crescimento econômico, o governo implementou uma série de políticas sociais de natureza assistencialista. (*apud* MEDEIROS, 2001, p. 14)

Nos anos que se seguem da metade da década de 1970 até o início dos anos de 1980, novas modificações no sistema de políticas sociais brasileiro são percebidas pelos analistas. Na verdade, o sistema de seguridade brasileiro sai do período anterior com seu núcleo duro definido: firma-se o Estado enquanto interventor social; centraliza-se o sistema de forma a garantir esse caráter interventivo; definem-se fundos e recursos que suportarão as políticas sociais; definem-se os princípios e os mecanismos operacionais do Estado nessa área; e, por fim, estabelecem-se os critérios de inclusão/exclusão sob os quais o sistema operará. Uma vez identificado o padrão do *Welfare State* brasileiro, Draibe (1993, p. 23), recorrendo à tipologia de Titmuss, afirma ser este de tipo meritocrático---particularista. Mas por cima dessa base **meritocrático-particularista**, diz a autora,

o sistema brasileiro adquiriu também, ao longo dos anos 70, outras características importantes. Dada a moldagem meritocrática, de um lado, e a perversa estrutura de emprego e salário vigente brasileiro desenvolveu um

esquema assistencial denso, sobreposto e/ou paralelo ao núcleo securitário (por exemplo os programas da LBA ou os de distribuição gratuita de alimentos do INAM), esquema que simultaneamente se refere a grupos específicos – e portanto teoricamente residuais – mas que termina por se dirigir à maior parte da população assalariada ou não: definida como critério de elegibilidade a renda familiar de até dois salários mínimos; de fato aqueles programas assistenciais (não-contributivos) por definição referem-se a ‘grupos de risco’ – crianças, gestantes, nutrizes, idosos – os quais, entretanto, dados os baixos salários vigentes, compõem a grande maioria da população. (DRAIBE, 1993, p. 24)

Na explicação de Medeiros (2001, p. 15),

tipos meritocráticos agem como mecanismos de estratificação social à medida que definem políticas específicas para grupos sociais diferentes. Neles, um dos critérios de elegibilidade é a participação do indivíduo na construção do sistema. Diferentemente de um tipo residual puro, no qual a incapacidade de satisfazer às necessidades por meio dos recursos oferecidos pelo mercado coloca o indivíduo em uma situação “emergencial” e, portanto, merecedor de serviços sociais; o tipo meritocrático exige para elegibilidade de “resíduo”, o pertencimento a determinado grupo (como a uma corporação, associação ou forma de inserção no mercado de trabalho) que contribui diretamente para a sustentação das políticas. Logo, como a seguridade não é estendida indiscriminadamente a todos os indivíduos de uma sociedade, os tipos meritocráticos são também particularistas. Tipos meritocráticos-particularistas tendem, no limite, a reforçar as desigualdades preexistentes, tendo-se em vista que indivíduos com maior dificuldade para satisfazer suas necessidades são também indivíduos com menos capacidade para contribuir para o sistema de seguridade.

Dadas suas características (“extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo”, “formidável fragmentação institucional”, “exclusão

da participação social e política da população nos processos de decisão”, “princípio do autofinanciamento do investimento social”, princípio da privatização” e “uso clientelístico da máquina do estado” (DRAIBE, 1993, pp. 26-28)), não é sem razão que se dirá ser o sistema de proteção social brasileiro um sistema que “não tem pretensões de funcionar como mecanismo redistributivo do produto da economia” (MEDEIROS, 2001, p. 16). Essas características também explicam o motivo pelo qual o período pós governo militar vive intenso apelo reformista, cujos reflexos aparecerão na Constituição Federativa de 1988.

#### 4. PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Oficialmente, o primeiro marco legal regulamentador de um plano de seguridade social foi a **Lei Eloy Chaves**, de 1923, que concebia a criação da *Caixa de Aposentadoria e Pensões* (CAPs) para os empregados das linhas férreas, regulando, especificamente, os casos das empresas ferroviárias, cujas caixas de aposentadorias destinavam-se a amparar seus trabalhadores no período pós atividade. Posteriormente, já na década de 1930, o Ministério do Trabalho revê as regras da Caixa e, assim, amplia-se o número destas. Porém, a intervenção efetiva do Estado no sistema ocorre somente em 1937, quando o sistema deixa de ser operacionalizado por empresas privadas. Com tal intervenção, tem início uma reformulação do sistema, originando-se os de institutos de aposentadoria e pensão organizados por categoria profissional. Ao Estado coube o direito de nomeação dos dirigentes desses institutos passando, assim, a, oficialmente, geri-los.

Mas como dito anteriormente, foi nos anos 40, quando o país experimentava uma transição e mobilização demográficas, que a idéia de previdência social começa a se firmar. Melhorias sanitárias urbanas, maior controle sobre doenças endêmicas e até a introdução de políticas educativas de pré-natal alteravam as taxas de natalidade e mortalidade do país, bem como a expectativa média de vida dos brasileiros. Com essa e outras mudança, com destaque para o crescimento acelerado do volume de trabalhadores informais, a década de 1950 experimenta a primeira tentativa de reforma do sistema com base na organização do custeio, porém sem resultados significativos.

Com a promulgação da **Lei Orgânica da Previdência Social**, em 1960, a ocorre a consolidação das normas existentes até então e a organização institucional, incluindo a uniformidade dos institutos. Concomitantemente, houve a universalização dos benefícios a todos os trabalhadores urbanos, desconsiderando-se, como antes, seus respectivos pertencimentos a setores de atividade ou tipo de atividade. Esse processo de centralização e unificação do sistema teve seu ponto alto no ano de 1966, quando todas

as instituições previdenciárias foram unificadas no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o que ocasionou o controle total sobre o sistema por parte do Estado.

Na década seguinte, o governo militar investe ainda mais esforço na universalização dos direitos e obrigações à proteção social, incorporando os trabalhadores rurais, empregados domésticos e grande parte dos trabalhadores autônomos. O Ministério do Trabalho e Previdência Social foi desdobrado em 1974 e criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social, que passou a ter todas as atribuições referentes à previdência social. O INPS ficou responsável pela concessão de benefícios, assim como pela readaptação profissional e amparo aos idosos.

A contrapartida dessa universalização foi a grave deficiência identificada posteriormente na estrutura de financiamento do sistema, ocasionada, entre outras coisas, em razão dos prazos de carência necessários para que os novos indivíduos incorporados na previdência social pudessem se tornar beneficiários. Analisando o assunto, Nunes (s/d, p. 2) afirma o seguinte:

O regime financeiro original era o de capitalização, mas dada a inexistência de um sistema financeiro e de um mercado de capitais que viabilizassem a acumulação financeira das reservas, além das pressões políticas, estas foram utilizadas para financiar o governo (infra-estrutura, programas siderúrgicos, etc.) sem uma garantia de retorno, ou seja, não foram capitalizadas. Desse modo, o sistema passou a basear-se no regime de repartição.

Os problemas gerados nesse processo não se fizeram sentir até fins da década de 1970 devido à boa situação financeira da previdência, o que, aliás, constituía-se em um estímulo para a criação por boa parte dos governos dos próprios problemas que apareceriam no futuro. A situação favorável era devida ao sistema ser ainda relativamente jovem, não tendo atingido a maturidade e o rápido processo de urbanização e industrialização que experimentou o país nas

décadas de 1950, 1960 e 1970, que faziam com que o fluxo líquido contribuintes *versus* beneficiários ainda fosse positivos.

Porém, ao início da década de 1980, os primeiros problemas já se faziam sentir: elevação da relação beneficiários/contribuintes, endividamento, evasão/fraudes, etc. Agravaram-se os problemas do sistema à recessão e às dificuldades enfrentadas pela mão-de-obra dentro da chamada crise da dívida.

Retomando a evolução do sistema da previdência, temos em 1977 a criação da Lei nº 6.435, que definindo as entidades de **Previdência Privada**, estabelece no art. 1º que o seu objetivo é "instituir planos privados de concessão de pecúlios ou renda, de benefícios complementares ou assemelhados aos da Previdência Social" e, no artigo 3º, incisos III e IV, declara que a ação do poder público ao disciplinar essas entidades visa propiciar a integração dos benefícios propostos no "processo econômico e social do País", bem como "coordenar as atividades reguladas por Lei, com as políticas do desenvolvimento social e econômico-financeiro do Governo Federal". Ainda em 1977, a Lei nº 6.439 criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), compreendendo o INPS, o INAMPES e o IAPAS.

Marco efetivo em termos da Seguridade Social, e conseqüentemente de Previdência Social, foi a promulgação da Constituição Federal em 1988 (CF/88). Pode-se definir Seguridade Social como sendo a proteção que a sociedade confere ao indivíduo através de um conjunto de medidas de caráter social destinadas a atender certas necessidades individuais (MARTINS, 2002). Tais necessidades são aquelas ligadas às condições de vida, aos recursos que cada pessoa necessita para obter um padrão mínimo de sobrevivência que a sociedade considere aceitável. O âmbito da previdência social inclui os programas de seguros sociais que incluem aposentadorias, pensões, invalidez, pecúlio por morte, assistência médico-hospitalar, auxílio pecuniário por acidentes do trabalho, enfermidades profissionais, doenças comuns, e auxílio maternidade. Abrange também os programas de assistência familiar que se referem basicamente aos subsídios

às famílias desamparadas, além dos programas de assistência social que encampam as pensões não contributivas e a assistência médico-hospitalar a pessoas desamparadas.

As finalidades do sistema brasileiro de seguridade estão definidas legalmente no art. 1º da Lei 8.213/91, que dispõe o seguinte: “a Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários 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.” Os princípios orientadores da Seguridade Social estabelecidos pela CF/88 são elencados a seguir, acompanhados da interpretação de Bollmann (2007, pp. 57-61):

- (1) Universalidade da cobertura e atendimento**, pelo qual a prestação social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja necessária à sobrevivência, tratando igualmente aqueles que estão sujeitos a um mesmo risco social; constitui a face subjetiva do sistema (admitindo-se a restrição aos contribuintes do sistema no caso de benefícios previdenciários);
- (2) Isonomia de tratamento urbano e rural**, determinando que os benefícios sejam os mesmos sem diferenciação pelo fato de tratar-se de pessoa inserida no meio rural; mantém a uniformidade quanto aos eventos cobertos (aspecto objetivo) e a equivalência para os valores e prestações pagas; trata-se, em certa medida, de concretização dos princípios de igualdade jurídica e da igualdade dos direitos trabalhistas para trabalhadores urbanos e rurais; admite-se, porém, diferenciações em prol do trabalhador rural porque, em certos casos, sua atividade é de mera subsistência;
- (3) Seletividade na prestação**, configurado pela possibilidade de o legislador priorizar certas carências sociais, constituindo-se a face objetiva da amplitude do sistema, pela qual a Seguridade Social aponta certos requisitos para a concessão dos benefícios; representa, em certa medida, um mecanismo de contenção da tendência expansiva do sistema;

- (4) Distributividade**, ao determinar-se que a cada um é dado o benefício segundo sua necessidade, autoriza-se o legislador a contemplar de modo mais abrangente aqueles que mais necessitam; concretiza, assim, o objetivo de Justiça Social previsto no art. 193 da CF/88; por outro lado, significa, também, que aqueles que contribuem ao sistema não receberão, necessariamente, a totalidade do que contribuíram, porque parte dos recursos será redistribuída;
- (5) Irredutibilidade dos benefícios**, vedando-se a redução do valor nominal dos benefícios já concedidos; guarda simetria com o princípio da intangibilidade dos salários dos empregados e o da irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos; pode ser deduzido, também, do princípio de salvaguarda das situações jurídicas consolidadas (ato jurídico perfeito, coisa julgada e direito adquirido) previsto no inc. XXXVI do art. 5º da CF/88; distingue-se a irredutibilidade nominal da real, sendo aquela a referente à expressão quantitativa e esta à expressão qualitativa (mantendo o poder de compra); assim, a irredutibilidade projetar-se-ia em dois momentos, na concessão do benefício e no seu reajustamento;
- (6) Diversidade da base de financiamento**, pelo qual o custeio do sistema de Seguridade Social não pode ser realizado a partir de um único tributo, devendo ser buscadas outras fontes de arrecadação para manutenção dos benefícios, dando-lhe segurança e estabilidade; por isso, as contribuições para o sistema não vêm apenas dos empregados e empregadores, mas também de outras fontes, como a contribuição sobre a receita de concursos de prognósticos e a contribuição provisória sobre movimentação financeira; isso significa que há uma diversidade objetiva (os fatos sobre os quais incidirão contribuições) e uma diversidade subjetiva (as pessoas que contribuirão); concretiza-se, assim, o princípio da solidariedade, no caso, gerenciada pelo Estado;
- (7) Equidade na participação do custeio**, pelo qual o financiamento da Seguridade é feito tanto pelo Estado quanto pela Sociedade Civil; essa

participação no custeio depende da forma de distribuição dos encargos financeiros do sistema; assim, se se tratar de um regime de capitalização individual, ele será equânime apenas para o indivíduo; porém, se o regime for de repartição, a distribuição dos encargos será feita entre diversos indivíduos, inclusive de gerações distintas; por outro lado, é com base neste princípio que se garante aos hipossuficientes contribuição equivalente à sua condição e se exige dos empregadores com maior capacidade contributiva recolhimentos sujeitos ao princípio da progressividade;

**(8) Gestão democrática e descentralizada**, ou seja, a administração da Seguridade Social deverá prever a participação da Sociedade no planejamento, execução e controle das atividades da Seguridade; em regra, tal princípio, que concretiza a própria concepção de Estado Democrático de Direito previsto no art. 1º, da Constituição, é, por sua vez, concretizado pela criação de órgãos colegiados de deliberação;

**(9) Precedência da fonte de custeio**, comando normativo vindo do §5º do art. 195 da CF/88, também chamado de “regra da contrapartida”, pela qual, desde 1960, para manter o equilíbrio financeiro do sistema, se exige a indicação da fonte de custeio para qualquer aumento ou criação de benefício;

**(10) Orçamento diferenciado**, as receitas da Seguridade Social constarão em orçamento próprio e distinto daquele previsto para a União, determinação que passou a ser prevista expressamente pelos artigos 165, §5º, III, e 195 §§1º e 2º da CF/88; antes disso, era juridicamente possível a transferência de valores destinados à Seguridade para outros fins, tais como as obras públicas de construção de Brasília.

De acordo com a CF/88, o Sistema Constitucional de Previdência Social é dividido em dois subsistemas: Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O RGPS está previsto no Art. 201 da CF/88 (posteriormente regulamentado pelas Leis nº 8.212/91 e nº 8.213/91), tem caráter contributivo e filiação obrigatória a todos os assalariados com carteira assinada; é destinado aos trabalhadores

do setor privado e gerido pelo INSS. O RPPS está previsto no Art. 40 da CF/88 (posteriormente instituído pelas Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/03 e nº 47/05), é assegurado apenas aos servidores do setor público e militares e tem caráter contributivo e filiação obrigatória.

Em 15 de dezembro de 1998, a Emenda Constitucional nº 20 modificou o sistema de Previdência Social alterando diversos artigos da CF/88, dentre eles os arts. 40, 42 e 142 dos servidores públicos civis e militares, 73 e 93 dos magistrados e Ministério Público, 194 e 195 da Seguridade Social, dando nova redação ao art. 201 da Previdência Social e 202 do Regime de Previdência Privada de caráter complementar a ser regulado por leis complementares. Em 19 de dezembro de 2003, já no governo de Lula, foi publicada a emenda constitucional nº 41, alterando as regras para concessão de aposentadoria dos servidores públicos e aumentando o teto dos benefícios previdenciários do RGPS.

No entanto, os princípios balizadores não foram alterados. Assim, consoante com o princípios da seguridade social estão os da Previdência Social, esta que é um dos maiores benefícios oferecidos pelo Estado a todos os servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, sendo, juntamente com a Assistência Social e a Assistência à Saúde, uma das componentes da Seguridade Social no Brasil. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão. No que diz respeito especificamente aos seus princípios, temos os comentários de Bollmann (2007, pp. 61-64):

**(1) Filiação obrigatória**, pelo qual se a pessoa estiver realizando atividade prevista em lei como abrangida pelo Regime de Previdência, então ela será segurada, independente de sua vontade; isso serve de garantia de que o Seguro Social alcançará a todos e não apenas os que voluntariamente

contribuírem para o sistema, já que este depende da formação de um lastro contributivo que mantenha o equilíbrio atuarial e este montante tem que ser exigido, ainda que de forma impositiva;

**(2) Caráter contributivo**, ou seja, só é abrangido pela Previdência quem, de alguma forma, contribui para a manutenção dela; porém, em alguns casos, a responsabilidade pelo recolhimento da contribuição é de outrem, como na hipótese do trabalhador empregado, cuja contribuição é paga pelo seu empregador;

**(3) Equilíbrio financeiro e atuarial**, isto é, em regra, a execução das políticas públicas previdenciárias deverá manter uma relação entre o custeio e o pagamento de benefícios a fim de garantir uma situação econômica superavitária, observando, assim, critérios estatísticos e financeiros; o equilíbrio financeiro ocorre quando o total de benefícios pagos não ultrapassa as receitas das contribuições vertidas; o atuarial, por sua vez, ocorre com a capacidade das contribuições de uma pessoa ser suficiente para o pagamento dos seus benefícios;

**(4) Garantia de um valor mínimo de benefício**, previsto no §2º do art. 201 da CF/88, implicando que todos os benefícios que substituem a renda do segurado terão um valor de pelo menos um salário mínimo;

**(5) Correção monetária dos salários de contribuição**, comando constitucional determinando que, no momento de cálculo do benefício, sejam atualizados os valores de contribuição vertidos pelo segurado para evitar perdas inflacionárias que gerem distorções no momento de concessão do benefício previdenciário, especialmente quando este substituirá a renda;

**(6) Preservação do valor real dos benefícios**, identificado pelo texto do §4º do art. 201 da CF/88, não se confundindo com o princípio securitário da irredutibilidade do valor do benefício, porque este se refere ao montante nominal;

- (7) Comutatividade**, assegurando-se a contagem recíproca do tempo entre o Sistema Previdenciário na atividade privada e o Sistema que rege os servidores públicos;
- (8) Previdência complementar facultativa**, admitindo-se a participação da iniciativa privada ao lado da oferecida e garantida pelo Estado; neste caso, abre-se a oportunidade da formação de seguros privados de cunho individual que atuam de forma suplementar;
- (9) Indisponibilidade dos direitos dos beneficiários**, por terem caráter alimentar, os benefícios previdenciários seriam inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis;
- (10) Unicidade**, determinando que, em regra, o segurado tem direito a apenas um benefício que substitua sua remuneração.

Segue abaixo resumo dos principais fatos da história da Previdência no Brasil.

**Tabela 2: Relação dos Principais Fatos Históricos da Previdência no Brasil**

**1923:** Lei Elói Chaves, cria a Caixa Única de Aposentadoria e Pensões aos Ferroviários e Empregados Públicos. É considerado um marco da história previdenciária no Brasil.

**Década de 30:** Existiam mais de 300 Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP), organizadas por empresa ou categoria profissional. Vinculadas ao Ministério da Agricultura.

**1933:** Surgem os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), os quais possuem vínculo exclusivamente por categoria profissional. As CAP's continuam a existir.

**1960:** Lei 3.807, Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), unifica a legislação dos IAP'S.

**1966:** Lei 72, surge o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unifica as 7 IAP's existentes até o momento.

**1971:** Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRÓ-RURAL). Os benefícios destinados ao trabalhador urbano são estendidos ao trabalhador rural.

**1974:** Lei 6.036, de 1º de maio. Criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

**1977:** Lei 6.435, primeira Lei elaborada para a Previdência Privada. Lei 6.439, institui o Sistema Nacional de Previdência Social, que unifica a manutenção, prestação de serviços, custeio, gestão administrativa, financeira e patrimonial.

**1991:** Lei 8.212, dispõe sobre a Organização da Seguridade Social e novo plano de custeio. Lei 8.213, dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social.

**1997:** Decreto 2.172, regulamenta a Lei 8.213/1991. Decreto 2.173, regulamenta a Lei 8.212/1991

**1998:** Emenda Constitucional 20, modifica o sistema de Previdência Social e estabelece normas de transição. A "Nova Previdência Social".

**1999:** Lei 9.876, alteração dos dispositivos da Lei 8.212/1991. Trata sobre a contribuição previdenciária pelo contribuinte individual e o cálculo do benefício.

**2003:** Emenda Constitucional 40, modifica o sistema de Previdência Social

Fonte: site [www.fetapergs.com.br](http://www.fetapergs.com.br)

#### **4.1 O PROBLEMA INTERGERACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**

A crise da previdência brasileira não é recente. Todas as medidas reformadoras das últimas duas décadas centraram forças em aspectos como déficit previdenciário, limites de cobertura dos benefícios, critérios de acesso a estes (idade mínima *versus*

tempo de contribuição), distinção e operacionalização dos regimes (RGPS e RPPS). Todavia, algumas questões de fundo não foram devidamente tratadas, tampouco discutidas com a população. A questão da justiça inter e intra gerações que envolve a previdência foi uma delas, estando, e isso é inegável, vinculada em grande parte ao aspecto econômico, mas não somente.

Sob quase todos os prismas, a previdência social, enquanto um sistema de proteção social em que cabe ao Estado responsabilidades que, em tempos remotos, pertenciam às famílias ou aos indivíduos, pode ser vista como um mecanismo de solidariedade social, melhor dizendo, de solidariedade intergeracional. A sua natureza contratual para isso é clara. Neste sentido, aspectos de natureza moral e política não devem subsumirem aos aspectos técnicos-financeiros, como via de regra se percebe quando das discussões sobre a previdência social. Como bem apontou Simões (1997, p. 171) ao referir-se à proposta de reforma da previdência do governo FHC, a insistência em tópicos meramente técnicos “implica ignorar os aspectos de ordem moral e política dos sistemas de aposentadoria, nos quais a criação de uma forma de solidariedade pública entre as gerações é fundamental”, uma vez que o problema da aposentadoria não diz respeito somente à “racionalização do mercado de trabalho”, mas, principalmente, ao “contrato de solidariedade entre as gerações em bases universais, formando uma esfera pública de proteção social para além das solidariedades familiares e privadas.”<sup>14</sup>

É inegável, porém, que a capacidade da previdência social cumprir com a sua

<sup>14</sup> O problema do “fetichismo administrativista” tem sido, nesse tópico em específico, um grande impeditivo para o esclarecimento da questão (AZEVEDO, 2010); ou seja, vista sob uma perspectiva exclusivamente técnica, destituída, portanto, de seus elementos político, ético e moral (AZEVEDO; GRAVE, 2008), a administração é convertida em ferramenta racionalizadora do mundo da vida (Habermas), contribuindo, deste modo, para o declínio da esfera pública em termos substantivos (ARENDT, 1998; GUERREIRO RAMOS, 1981; VOEGELIN, 1982). Contra esse *modus operandi* tem sido erguida uma concepção de administração que leve em conta, por exemplo, a noção de justiça como equidade, conforme já mencionada em outra parte desta dissertação.

finalidade está na relação financeira entre contribuição e distribuição dos benefícios sociais. Mas mesmo nesse tópico não se pode desconsiderar que o contrato social firmado inter e entre gerações (presentes e não-presentes) é fundamental (DONADON; MONTENEGRO, 2009), principalmente se estão envolvidos fundos previdenciários públicos.

No Brasil, o sistema de previdência social tem estado sob constante pressão financeira não somente pela sobrecarga que as demandas sociais de assistência impõem ao sistema optado, no caso, o sistema de repartição simples para o custeio dos seus benefícios. Nesse sistema, não é formada uma reserva para os benefícios e os pagamentos de hoje são financiados pelas contribuições realizadas hoje, ou seja, na prática os seus descontos servem para pagar as reformas dos seus pais e avós, tendo esperança que os seus filhos paguem a sua.

Figura 2: Modelo de Repartição Simples



Estima-se que para o correto funcionamento desse sistema, a razão entre ativos e inativos deve estar compreendida próxima de 5:1. Em 1950, a razão era de 8:1. Entretanto, com o aumento da expectativa de vida e a redução da quantidade de filhos por família, a população tornou-se “mais velha” e, em 2007, essa relação caiu para 0,9:1. Isso significa que hoje existem mais inativos do que ativos no Brasil.

Devido ao aumento da expectativa de vida, a Previdência Social passou por algumas reformas tentando manter a sua idéia principal - garantir a proteção aos trabalhadores. Contudo, pesquisas recentes mostram que está cada vez mais difícil

garantir o mesmo padrão de vida na aposentadoria. Além disso, para a parcela de maior renda da população, o limite máximo de contribuição/benefício do sistema oficial se torna uma restrição extremamente relevante para financiamento da aposentadoria. Em função disso, tanto no plano global como no caso brasileiro, é essencial desenharem-se, para o longo prazo, alternativas de financiamento que complementem a aposentadoria oferecida pelo sistema oficial.

## 5. METODOLOGIA

O presente trabalho baseou-se na metodologia da hermenêutica da profundidade conforme descrito por Thompson (2000). Segundo este autor, a análise das formas simbólicas, objeto primal de estudo, pode ser conceitualizada mais apropriadamente em termo de um marco referencial metodológico que ele descreve como hermenêutica da profundidade. Por hermenêutica da profundidade entende-se um referencial metodológico que compreende três fases: análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação e reinterpretação (THOMPSON, 2000).

Na primeira fase, a análise sócio-histórica, as formas simbólicas são produzidas, transmitidas e recebidas em condições sociais históricas específicas. O objetivo dessa fase é reconstruir as condições sociais e históricas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas.

A segunda fase da hermenêutica de profundidade é chamada de análise formal ou discursiva, tendo como característica os objetos e expressões que circulam nos campos sociais, estes também construções simbólicas complexas que apresentam uma estrutura articulada.

A terceira fase da hermenêutica de profundidade é a interpretação e reinterpretação. A fase da interpretação é facilitada pelos métodos de análise formal ou discursiva e implica em um movimento novo de pensamento que procede por síntese, por construção criativa de possíveis significados. O processo de interpretação, mediado pelos métodos do enfoque da hermenêutica de profundidade, é simultaneamente um processo de reinterpretação, pois as formas simbólicas que são objetos de interpretação são parte de um campo pré-interpretado, os quais já são interpretadas pelos sujeitos que constituem o mundo sócio-histórico.

## **5.1 PERGUNTAS DE PESQUISA**

Seguem abaixo as perguntas de pesquisa.

Como aparecem as referências entre as gerações contemporâneas no texto final da Reforma da Previdência de 1998?

Como aparecem as referências intergeracionais (gerações presentes e gerações futuras) no texto final da Reforma da Previdência de 1998?

## **5.2 DELIMITAÇÃO E DELINEAMENTO DA PESQUISA**

O trabalho foi realizado com documentos históricos, não havendo nas análises qualquer tratamento estatístico. De acordo com o problema e os objetivos do trabalho, optou-se pela abordagem qualitativa de pesquisa. Para tanto, fez-se um estudo com o corte transversal no período da reforma da previdência de 1998.

### **5.2.1 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS**

Para se obter os dados primários e secundários partiu-se para as bibliotecas e contatos com o MPS (Ministério da Previdência Social), Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Além disso, também foram utilizados dados secundários provenientes de estudos anteriores.

Segundo Corbetta, documento é qualquer material que fornece informações sobre um fenômeno social e que existe independentemente da ação do pesquisador. Documentos são produzidos por indivíduos ou instituições com o propósito de outros do que pesquisa social, mas podem ser utilizados pelos pesquisadores com o propósito cognitivo. Normalmente, os documentos existem na forma escrita. Pelo fato de existirem independentemente da ação do pesquisador, os documentos são não reativos e eles também podem ter sido estudados no passado (CORBETTA, 2003 p.287).

### 5.2.2 PROCEDIMENTO DE TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Na primeira fase, a análise sócio-histórica, é identificada e descrita as situações espaços-temporais da elaboração do projeto de reforma da previdência. Foi buscado o contexto histórico e social onde ocorreu a Reforma da Previdência de 1998 do governo de Fernando Henrique Cardoso, o que levou naquele momento fazer uma reforma da previdência como aparece no sexto capítulo desse trabalho. Os campos de interação, ou seja, um espaço de posições e um conjunto de trajetórias, que conjuntamente determinam algumas das relações entre pessoas e algumas das oportunidades acessíveis a elas, foi definido para esse trabalho como os debates ocorridos no Congresso Nacional e os discursos do Superior Tribunal de Justiça. Para isso, houve um trabalho extenso na busca desses documentos, principalmente por meio de bibliotecas e correspondentes por email. Foi fornecida uma grande quantidade de material referente ao assunto.

Juntamente com esses campos de interação, estão as instituições sociais, dando forma através da fixação de uma gama de posições e trajetórias, com um conjunto de regras e recursos. Analisar a estrutura social envolve tentativas de estabelecer critérios, categorias e princípios que subjazem as diferenças e garantem seu caráter sistemático e durável. O último ponto a ser destacado da primeira fase foram os meios técnicos de construção de mensagem e de transmissão, que no presente trabalho foram as maneiras como as informações foram transmitidas, ou seja, relatórios, discursos, gravações, entre outros. De uma maneira geral, a idéia principal da primeira fase, segundo Thompson, é reconstruir as condições do contexto sócio-histórico de produção, circulação e recepção das formas simbólicas, examinar as regras e convenções, as relações sociais e instituições, e a distribuição de poder, recursos e oportunidades em virtude das quais esses contextos constroem campos diferenciados e socialmente estruturados.

Na segunda fase, a análise formal ou discursiva, foi analisada as informações disponíveis dos documentos, discursos, entre outros que deram o suporte para que ocorresse a reforma, objetivando saber qual é a concepção de justiça intergeracional que

perpassou a reforma previdenciária de 1998. Thompson sugere várias maneiras para se fazer essa análise como a semiótica, conversação, sintática, narrativa e argumentativa. Para esse trabalho foi escolhido utilizar a análise argumentativa. Esse método permite o analista romper o corpo do discurso em conjuntos de afirmativas ou asserções, organizadas ao redor de certos tópicos ou temas, e então mapear as relações entre essas afirmativas e tópicos em termos de determinados operadores lógicos ou quase-lógicos. Segundo Thompson, essa análise é útil principalmente para estudo de discurso político, isto é, as falas ou discurso de ministros oficiais ou governamentais que exerceram poder dentro do estado-nação moderno, pois tal discurso é muitas vezes apresentado na forma de argumento, uma série de proposições ou asserções, tópicos ou temas encadeados conjuntamente de uma maneira mais ou menos coerente e procurando, muitas vezes com a ajuda de adornos retóricos, persuadir uma audiência (THOMPSON, 2000, p 374). Partindo dessa teoria de Thompson, foi usada a análise argumentativa nesse trabalho, tendo em vista que o material analisado é elaborado por políticos. Foi “rompido” o material, o texto final da reforma da previdência, em partes de afirmativas ao redor do tema da justiça intergeracional e então mapeado se há a presença da preocupação desse tópico no relatório.

Depois de colhido todo o material, e iniciado uma análise foi apresentada uma grande limitação, o tempo. Pela profundidade, diversidade e quantidade do material, não foi possível ser feito o estudo de todos os fatos que perpassaram o projeto da Reforma da Previdência 20/1998. Portanto, foi decidido focar o material final que foi a Emenda Constitucional 20/1998.

A terceira e última fase foi de interpretação da análise feita na etapa anterior, construindo sobre essa análise um pensamento novo, sendo uma construção criativa de possíveis significados, ou seja, uma explicação interpretativa do que está representado ou do que é dito no texto final da Reforma da Previdência de 1998. Das diversas alterações que apareceram na EC 20/1998, partiu-se de um modo geral, para então serem classificadas como as mais relevantes com o assunto desse trabalho. Assim

chegou-se a cinco questões que foram analisadas conforme apresentadas no capítulo seguinte. Com o material da reforma da previdência e após desenvolvido a parte teórica, houve a busca novamente aos princípios e questões de Justiça Intergeracional e Intrageracional de John Rawls para que pudesse ser feito a interpretação do material.

## **6. ESTUDO EMPÍRICO - A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO GOVERNO FHC**

### **6.1 CONTEXTO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA**

As reformas necessárias para mudar o sistema econômico frequentemente impõem sacrifícios materiais à maioria da população. A Reforma Administrativa é um tema recorrente em diversos países, como por exemplo, China, Japão, Nova Zelândia, Inglaterra, Espanha, Argentina, Chile, entre outros. A ação da reforma nada mais é do que uma demonstração de que alguma coisa está ocorrendo na Administração Pública e precisa ser mudado. Geralmente, as principais justificativas para que se ocorra uma reforma é decorrente da liberalização econômica, das transformações tecnológicas e da necessidade de adaptação da administração pública às novas tendências. A reforma administrativa está diretamente ligada à questão do funcionalismo, da eficiência e da eficácia administrativa pública.

O panorama das mudanças é algo muito extenso. De uma forma geral, as transformações dizem respeito a mudanças na forma de viver, de pensar, de comunicar e de prosperar. São fenômenos relacionados com a sociedade virtual, mudança de atitude empresarial, comunicação instantânea, mundo sem fronteiras econômicas e economia única, nova era do lazer e forma mutável do trabalho, revolução do processo de aprendizagem, flexibilização da produção e outros .

Sartor (1998) tenta apresentar um quadro simplificado de mudanças, conforme segue abaixo:

- a) mundialização da economia, mediante a internacionalização dos mercados de insumo, consumo e financeiro, rompendo com as fronteiras geográficas clássicas e limitando crescentemente a execução das políticas cambial, monetária e tributária dos Estados nacionais;

- b) desconcentração do aparelho estatal, mediante a descentralização de suas obrigações, a desformalização de suas responsabilidades, a privatização de empresas públicas e a 'deslegalização' da legislação social;
- c) internacionalização do Estado, mediante o advento dos processos de integração formalizados pelos blocos e pelos tratados de livre comércio e a subsequente revogação dos protecionismos tarifários, das reservas de mercado e dos mecanismos de incentivos e subsídios fiscais;
- d) mudanças da matriz da produção internacional - da divisão tradicional entre fornecedores de matérias-primas e fabricantes de manufaturados, passa-se à produção de bens e serviços de nível tecnológico e equivalente em diferentes países, não importando onde o produto final seja montado, o que provoca o fenômeno da 'deslocalização' da produção;
- e) desterritorialização e reorganização do espaço da produção, mediante a substituição das plantas industriais rígidas surgidas no começo do século XX, de caráter 'fordista', pelas plantas industriais 'flexíveis', de natureza 'toyotista', substituição esta acompanhada pela desregulamentação da legislação trabalhista e pela subsequente 'flexibilização' das relações contratuais;
- f) planejamento de atividades de nível tecnológico em escala mundial, por parte dos conglomerados multinacionais, acompanhado da fragmentação das atividades produtivas nos diferentes territórios e continentes, o que permite praticar o comércio intra e interempresas, acatando seletivamente as distintas legislações nacionais e concentrando seus investimentos nos países onde elas são mais favoráveis;
- g) expansão de um direito paralelo ao dos Estados, de natureza mercatória, como decorrência da proliferação dos foros descentralizados de negociações estabelecidos pelos grandes grupos empresariais.

### **6.1.1 A REFORMA GERENCIAL**

O Estado brasileiro, no início do século XX, era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo. Cem anos depois, é hoje um Estado democrático, entre burocrático e gerencial, presidindo sobre uma economia capitalista globalizada. A transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial, ou, usando um critério diferente de classificação, do Estado Autoritário para o Estado Democrático, foi, portanto, imensa, mas plena de contradições. A economia passou por intenso processo de industrialização, mas nem por isso se tornou desenvolvida, já que os países ricos cresceram a taxas por habitante maiores e aumentaram a sua distância econômica e tecnológica em relação ao Brasil. (BRESSER-PEREIRA, 2000)

A reforma proposta por Fernando Henrique Cardoso desde 1995 pode ser considerada a segunda reforma gerencial no Brasil. Essa reforma estava apoiada como uma resposta à grande crise do Estado nos anos 80 e à globalização da economia. Para Bresser Pereira, os anos 1980 ficaram muito distantes do que foram as décadas anteriores; a dívida interna do estado encontrava-se em 48,1 do PIB do ano de 1985. Antes da globalização os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Após a globalização, a tarefa principal tornou-se facilitar para que a economia nacional se tornasse internacionalmente competitiva. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Na interpretação de Bresser-pereira, a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas na qual o patrimônio público e privado eram confundidos. Tornou-se necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também a separação entre o político e o administrador público, surgindo assim a administração burocrática. Porém, esse tipo de

administração mostrou-se lenta, cara e pouco orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Assim, a necessidade da administração pública gerencial decorreu de problemas não só de crescimento mas também da diferenciação de estruturas e a complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentado, bem como a legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania. A reforma da administração pública só ganhou força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado. Nos anos 1980 inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.

A partir desse diagnóstico, foram delineados os contornos da nova administração pública trazida pelo governo FHC (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 06):

- 1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- 2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal,
- 4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- 5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- 6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

De uma forma geral, as diferenças se pautam da seguintes forma: enquanto a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e

de sociedade democrática e plural, a administração pública burocrática tem um foco centralizador e autoritário.

**Tabela 3: Quadro Comparativo entre Administração Pública Burocrática e Administração Pública Gerencial**

| <b>Administração Pública Burocrática</b>   | <b>Administração Pública Gerencial</b>   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Concentra-se no processo</li> <li>○ Auto-referente</li> <li>○ Satisfaz as demandas dos cidadãos</li> <li>○ Controle de procedimentos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Voltada para resultados</li> <li>○ Orientada no cidadão</li> <li>○ Combate o nepotismo e a corrupção</li> <li>○ Utilização de indicadores de desempenho</li> <li>○ Maior eficiência e eficácia do controle</li> <li>○ Utilização dos contratos de gestão</li> </ul> |

Fonte: Cardoso (1996)

A crise do modelo burocrático de administração pública, que foi introduzido no país nos anos 30, no governo Vargas, começou ainda no regime militar, devido a sua incapacidade em extirpar as práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração. O regime militar foi capaz de criar agências burocráticas insuladas, mas elas coexistiram com o clientelismo e o corporativismo (NUNES, 1984). Assim, no Brasil, a idéia de administração pública gerencial surgiu já nos anos 30, quando da criação, em 1936, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o qual representou a primeira reforma administrativa do país, assim como a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Em 1938, houve o primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a idéia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. A primeira tentativa de reforma gerencial brasileira aconteceu através do Decreto de Lei 200 de 1967. Essa foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Porém, esse decreto teve duas conseqüências: primeira, ao permitir

a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas e, segunda, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. Assim esse decreto ficou pela metade e fracassou.

Segundo Bresser Pereira (1996):

a grande crise que o país enfrentava desde os anos 80, era uma crise do Estado, mas uma crise cíclica, que decorria das distorções que o Estado sofrera nos 50 anos anteriores. A solução, portanto, não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional.”

No Brasil, o peso da presença do Estado na economia tornou necessária uma reforma ou reconstrução deste, pois já não conseguia atender às demandas a ele dirigidas, principalmente as sociais. Em 1995, quando Bresser Pereira é nomeado Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, começa a Reforma Gerencial.

Ainda no primeiro semestre de 1995, foi elaborado o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da reforma burocrática do século passado, a reforma gerencial do final deste século. A estratégia de Bresser Pereira foi atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo em que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado.

Segundo constava no Plano Diretor de Reforma do Estado, é que o Estado deveria reduzir seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, no

entanto, no papel de regulador ou provedor destes. Há um destaque para a prestação de serviços sociais como saúde e educação, essenciais para o desenvolvimento. O Estado continuará a subsidiar tais serviços e, em uma nova perspectiva, exercerá as funções de regulação e coordenação, principalmente em nível federal.

Através do documento básico da reforma – o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* –, documento cujos princípios continuam orientando a ação reformadora do governo, o governo FHC procurou definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país, de modo a caracterizá-la em outros termos. Nas palavras do à época ministro:

A Reforma Gerencial de 1995 teve três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira, de gestão. A questão da propriedade é essencial no modelo da Reforma Gerencial. No núcleo estratégico, onde são definidas as políticas públicas, e nas atividades exclusivas do Estado, que envolvem diretamente o poder do Estado, integram o financiamento de leis, políticas públicas, o fomento e o controle estatal, a propriedade foi, por definição, estatal. Na produção de bens e serviços há hoje, em contraposição, um consenso cada vez maior de que a propriedade deve ser privada, particularmente nos casos em que o mercado controla as empresas comerciais. No domínio dos serviços sociais e científicos a propriedade deverá ser essencialmente pública não-estatal. As atividades sociais, principalmente as de saúde, educação fundamental e de garantia de renda mínima, e a realização da pesquisa científica envolvem externalidades positivas e dizem respeito a direitos humanos fundamentais. São, portanto, atividades que o mercado não pode garantir de forma adequada através do preço e do lucro. Logo, não devem ser privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam no exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado, e de se submeter aos controles inerentes à burocracia estatal, contrários à eficiência administrativa, que a Reforma Gerencial pode reduzir, mas não acabar. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Figura 3: Estratégia da Reforma do Aparelho do Estado

|  | Forma de Propriedade |                        |         | Forma de Administração |           | Instituições Estratégicas |
|--|----------------------|------------------------|---------|------------------------|-----------|---------------------------|
|  | Estatal              | Pública<br>Não-Estatal | Privada | Burocrática            | Gerencial |                           |
| Núcleo Estratégico<br>(Legislativo, Tribunais,<br>Presidência, Cúpula<br>dos Ministérios)                          | ○                    |                        |         |                        | ○         | Carreiras e<br>Concursos  |
| Atividades Exclusivas<br>(Segurança Pública,<br>Controle, Fiscalização,<br>Subsídios, Seguridade<br>Social Básica) | ○                    |                        |         |                        | ○         | Agências<br>Executivas    |
| Serviços Não Exclusivos<br>(Universidades,<br>Hospitais, Centros de<br>Pesquisa, Museus)                           | Publicização →       | ○                      |         |                        | ○         | Organizações<br>Sociais   |
| Produção para<br>o Mercado<br>(Empresas Estatais)  | Privatização →       |                        | ○       |                        | ○         | Empresa<br>Privada        |

Fonte: Pereira, Luiz Carlos Bresser (1996)

### 6.1.2 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A reforma do sistema de seguridade, entendida como o conjunto de programas de previdência, saúde e assistência social, insere-se em um contexto de rápidas e violentas transformações mundiais nos campos demográfico, econômico, político-institucional e social. (OLIVEIRA ET AL, 1997).

Na visão *pos facto* de Bresser-Pereira, a reforma do sistema de previdência do servidor público foi fundamental, tendo sido, inclusive, a condição para a definitiva superação da crise fiscal do Estado. Em suas palavras:

De fato, não fossem as necessidades urgentes de se reduzir o desequilíbrio fiscal e de conferir maior flexibilidade de ação ao administrador público, dificilmente a revisão dos critérios de concessão de aposentadoria e da participação da sociedade no financiamento desses gastos ganharia a dimensão de problema nacional. O lado ruim desse enfoque do problema é que ele se baseia em números e critérios contábeis os quais, embora, extremamente, relevantes para análise do estado das contas públicas, são pouco adequados para a análise dos problemas estruturais da previdência pública, tanto no segmento administrado pelo INSS, quanto no dos servidores públicos. No caso do INSS, por permitirem que os gastos com a "assistência social" sejam confundidos com gastos da previdência, levando a um inchaço artificial destes últimos. No caso da previdência do servidor público, por permitir que o Tesouro omita as suas contribuições patronais ao sistema, o que implica na subestimação das receitas deste segmento da previdência pública.

O problema do sistema previdenciário brasileiro pode ser causado principalmente por uma interpretação errada do que é aposentadoria nesse país. A principal função da aposentadoria é garantir um salário e uma vida digna para aquelas pessoas que não possuem mais condições de trabalhar, e não, como é muitas vezes aproveitado, para garantir um segundo salário a indivíduos ainda com grande capacidade de trabalho.

Os sistemas de aposentadoria garantidos pelo Estado são sistemas de repartição, ou seja, os funcionários ativos pagam a aposentadoria dos inativos, e não o sistema de capitalização, o qual dependeria a aposentadoria de uma pessoa a capacidade de administração do Estado sobre o fundo de capitalização. No sistema de repartição é preciso que tenha um equilíbrio entre o número de jovens, ou seja, os ativos que estarão pagando o sistema, e número de velhos, ou seja, os inativos que estarão recebendo a aposentadoria. Porém, a estrutura etária está se modificando aceleradamente devido a redução da taxa da natalidade, gerando assim, um maior número de inativos em relação aos ativos, gerando assim uma crise financeira no sistema previdenciário.

No caso da previdência pública já há uma grande desequilíbrio. As contribuições dos funcionários somadas a uma virtual contribuição em dobro do Estado financiam cerca de um quinto do custo anual da folha de inativos e pensionistas. O sistema previdenciário só tem conseguido sobreviver, pois o Estado paga a diferença. O sistema de aposentadorias do funcionalismo público provoca um rombo anual nas finanças públicas correspondente a quase 2 por cento do PIB. (BRESSER PEREIRA, 2000).

Segundo Bresser Pereira (1996), para que fosse sanado o desequilíbrio percebido na previdência, fruto, segundo ele, de um sistema de privilégios, as duas regras gerais propostas seriam as seguintes::

1) a aposentadoria deverá ser por idade, ligeiramente corrigida por tempo de serviço, de forma que os funcionários se aposentem em torno dos 60 anos, dez anos mais tarde do que hoje acontece;

2) o valor da aposentadoria, baseado nas últimas remunerações recebidas, deverá ser proporcional à contribuição e não integral, como prevê a Constituição de 1988.

Somente desta forma seria possível garantir um custo razoável para o sistema previdenciário público, o qual, advertiu o autor, deveria permanecer garantido pelo Estado, uma vez que não fazia sentido, em sua percepção, exigir de funcionários do Estado - uma instituição que, ao contrário das empresas privadas, tem condições de garantir um sistema previdenciário - que recorrerem obrigatoriamente aos fundos privados de previdência complementar. O Estado, assim, garantiria a aposentadoria de seus servidores, independentemente do regime jurídico em que estivessem enquadrados.

Para calcular quanto o funcionário deverá receber ao aposentar-se, deverá ser feito um cálculo atuarial. Dada a contribuição dos funcionários e do Estado para a aposentadoria, dadas as idades médias em que o funcionário começa a contribuir, se

aposenta, e falece, e dado um retorno razoável do fundo virtual (já que o sistema deverá ser de repartição), será possível calcular e estabelecer em lei a proporção da média dos últimos salários do funcionário que constituirá sua aposentadoria. Cálculos iniciais sugerem que essa porcentagem deverá girar em torno de 80 por cento. Os direitos adquiridos e as expectativas de direitos serão plenamente respeitadas. Os funcionários que, antes da mudança da Constituição, já têm o direito de aposentar-se, aposentar-se-ão segundo as normas atuais, mesmo que decidam fazê-lo daqui a muitos anos, quando chegarem na idade compulsória. Este é um direito adquirido (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A proposta de emenda constitucional remetida pelo Executivo ao Congresso Nacional (Mensagem 306), convertida na PEC-33A/95, baseava-se na estratégia de “desconstitucionalização”. Em outras palavras, a diretriz maior era a de remover da Constituição Federal os detalhes sobre o sistema previdenciário, deixando maior campo e flexibilidade para discussão ao nível da legislação complementar e ordinária. A tramitação desta proposta na Câmara dos Deputados pode ser qualificada de desastrosa. Desmembrada da mensagem original do Executivo pela Comissão de Constituição e Justiça, a PEC-33A/95 tratava exclusivamente do sistema previdenciário; considerando-se que, pela Constituição de 1988, a previdência é parte integrante de um todo maior — a seguridade —, a proposta já pecava por ter uma abordagem parcial. (OLIVEIRA et al, 1997, p 63)

Segundo Oliveira et AL. (1997), a presença dos deputados integrantes da comissão pertencentes aos partidos de sustentação política do governo foi bastante reduzida. Isso permitiu às oposições montar uma estratégia de “desmonte” da proposta original, debatendo exaustivamente todos os pontos e forçando sucessivas negociações e recuos por parte do governo.

#### **6.1.2.1 ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998**

A Emenda Constitucional 20, editada em 15 de Dezembro de 1998, modificou o sistema de Previdência Social e estabeleceu normas de transição e outras providências.

As modificações produzidas pela Emenda Constitucional, em face de terem promovido mudanças na orientação do sistema previdenciário, alterou a forma e o modo de ser obtida a aposentadoria, vindo a interferir na vida de todos os cidadãos. Foram discutidas diversas mudanças como as citadas por Delúbio Gomes (2009): limite de idade para aposentadoria voluntária, aposentadoria limitada à remuneração do cargo efetivo, exclusiva para servidor titular de cargo efetivo, vedação de acumulação de aposentadoria salvo cargo acumulável, vedação de contagem de tempo fictício, vedação de acumulação de aposentadoria com remuneração de cargo efetivo salvo cargo acumulável, vinculação da aposentadoria dos magistrados, promotores, tribunal de contas às regras de aposentadoria do servidor público e vinculação do cargo em comissão exclusivamente cargo temporário ao RGPS. Para análise, destacamos um corpo de alterações que julgamos pertinentes e atreladas ao cerne dessa dissertação, conforme segue abaixo.

### **Sobre a “acumulação de aposentadoria com remuneração”**

Artigo 37<sup>a</sup> §10 - É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40<sup>15</sup> ou dos arts. 42<sup>16</sup> e 142<sup>17</sup> com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

<sup>15</sup> Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela EC nº 20, de 1998)

<sup>16</sup> Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (Nova redação dada pela EC nº 20, de 1998)

§ 2º Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º. (Redação dada pela EC nº 20, de 1998)

<sup>17</sup>Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

A preocupação desse parágrafo refere-se a acumulação de cargos e também de benefícios. Esse trecho proíbe a percepção acumulada de aposentadoria simultânea proveniente da fazenda pública, disciplinada nos artigos 40, servidor civil, e 42, servidor militar, com remuneração de cargo próprio, de emprego ou de cargo em comissão. É importante ressaltar que esse parágrafo não veda o exercício dessas atividades, mas apenas a percepção da retribuição.

Para Rawls, o princípio de justiça não é apenas econômico, ou seja, nesse caso, quando não é vedada o exercício das atividades, apenas a percepção de retribuição, isso significa que o indivíduo poderá estar contribuindo com a sociedade. Cada geração deve, além de preservar os ganhos em cultura e civilização, manter intactas as instituições justas que foram estabelecidas e poupar a cada período de tempo um montante adequado de capital real. O capital não consiste apenas em fábricas e máquinas, mas também no conhecimento e na cultura, bem como nas técnicas e habilidades, que tornam as instituições justas e o valor equitativo da liberdade possíveis. Esse equivalente é uma retribuição pelo que foi recebido das gerações anteriores e possibilita que as posteriores vivam em uma sociedade mais justa. A conclusão mais provável será que as maiores vantagens das gerações futuras serão suficientemente grandes para superar quase todos os sacrifícios presentes. (RAWLS, 2003 §49)

Conforme mencionado por Martinez (1999, p28), a revisão do artigo manteve três exceções a regra: a) cargos acumuláveis, previstos nos artigos 37, XVI, da Lei Maior; b) cargos eletivos; e c) cargos em comissão especificados na lei ordinária. Nesse último caso, a lei cita “é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico; e c) a de dois cargos privativos de médico” (EC 20/98).

Mesmo com as considerações de Martinez acima, nota-se que o artigo procura evitar que os benefícios da previdência social se convertam em um acúmulo de rendas. Dessa maneira, pode-se perceber a questão da justiça como equidade intrageracional,

visando garantir benefícios para um maior número de pessoas. Assim o indivíduo não estará gerando maior ganho financeiro para si próprio, mas sim tendo um maior acúmulo de benefício para a sociedade como um todo. Conforme já citado nesse trabalho, a premissa universalista republicana coloca que a qualidade de vida de cada cidadão é dependente das dos demais, ou seja, cabe à nação constituir um corpo social capaz de desenvolver instituições, por meio das quais seja possível viabilizar e garantir, no tempo e no espaço concretos, o patamar mínimo de qualidade de vida a que cada integrante de seu corpo social tem direito, o que deve ser assegurado pelo pacto constitutivo.

O primeiro princípio de justiça de Rawls diz: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas. Este princípio defende a idéia de igualdade tanto nos direitos como nos deveres fundamentais, buscando assim uma maneira justa e evitando que uns sejam mais beneficiados do que outros.

Este artigo preocupa-se com essa idéia, evitando o acúmulo de cargos e, portanto, direitos maiores de uns do que de outros. Rawls parte do pressuposto que os princípios da justiça podem ser concebidos como princípios que seriam escolhidos por pessoas racionais e que, assim, é possível explicar e justificar as concepções de justiça. Ele destaca a racionalidade nessa ação, buscando cada vez mais que seja uma atitude menos subjetiva e mais coerente.

### **Sobre a “aposentadoria compulsória por idade”**

Art 40 §1º II – compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

A redação original do texto dizia o seguinte: “compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço”.

Nesse parágrafo não se faz a distinção de idade entre homens e mulheres. Com isso, estende-se a idade da mulher, evitando que a mesma possa receber os benefícios

anteriormente. Ignora-se o fato de as servidoras do sexo feminino desfrutarem de expectativa média de 5 anos superior à dos homens. A aposentadoria compulsória foi alterada em relação a sua natureza, sendo agora ligada à contribuição. Isso garante uma distribuição buscando um equilíbrio financeiro, partindo-se do princípio da proporcionalidade ao tempo de contribuição de que lhe é de direito.

O segundo princípio de Rawls informa:

as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e a posições acessíveis a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades, e, segundo, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença)(2003, §13, p. 60)

Esse princípio de Rawls, referente à diferença, se aplica à distribuição de renda e de bens, que não necessita ser igual, mas deve ser vantajosa para todos, levando a serem aceitas desigualdades que maximizem as expectativas dos grupos menos afortunados da sociedade, assegurado um mínimo social. Ou seja, nesse caso, o tempo de contribuição estabelece uma desigualdade entre os servidores. A expectativa adequada na aplicação do princípio de diferença é que as perspectivas a longo prazo dos menos favorecidos se estendam às gerações futuras. Rawls questiona em que medida a geração presente é obrigada a respeitar os direitos de seus sucessores. O princípio de poupança justa vigora entre gerações, ao passo que o princípio de diferença vigora dentro de uma geração. (RAWLS, 2003).

A remuneração sendo alterada para o tempo de contribuição ignora o fato que os que contribuíram para a sociedade de alguma outra maneira, não sendo financeiramente, não recebem benefício por isso. Dessa maneira, não levam em consideração as formas de capital legado que Rawls descreve, ou seja, o capital legado não diz respeito apenas a bens materiais, mas também a cultura e conhecimento, habilidades e técnicas que

tornem possível nas sociedades futuras a existência de instituições justas e de liberdades iguais.

### **Sobre o “reajustamento das mensalidades”**

§8º Observado o disposto no art 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Redação original: os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendido aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria na forma da lei.

Altera-se, a posição de inativos para os aposentados e pensionistas. Assim abrange um maior número de casos a serem revistos quando modificar a remuneração dos servidores em atividade.

Segundo Martinez (1999), o texto é polêmico, na medida em que fala em “remuneração dos servidores em atividade”. Em muitas hipóteses o servidor ativo sofre modificações em sua remuneração, por exemplo, individualmente, por ocasião de promoção. A idéia, porém, não é esta. Ela diz respeito, num primeiro momento, à alteração decorrente da perda do poder aquisitivo, e num segundo momento, à transformação ou reclassificação do cargo ou função. De qualquer forma, é a modificação geral, e não a pessoal. A questão do poder aquisitivo, quando se trata de inflação, tende a

reduzir todas as receitas tributárias, especialmente as de previdência. Essa queda de receita deve ser atribuída não somente aos efeitos da aceleração inflacionária em circunstâncias em que há intervalos não-indexados entre a ocorrência do fato gerador e o recolhimento do tributo, mas também, à desindexação dos salários e à decorrente redução do valor real da massa salarial. De uma maneira geral, a indexação afeta as receitas e despesas da previdência, assim como o orçamento do governo de um modo geral. (COUTINHO, 1999).

Conforme colocado por Martinez acima, o texto não parece de uma maneira clara e pode ter interpretações questionáveis. A modificação da remuneração dos servidores em atividade coloca-se de uma maneira geral. O servidor aposentado ou pensionista que for buscar por uma revisão de valores partindo, como exemplificado acima, de um caso de promoção específica, fica claro que não está preocupado de maneira nenhuma com a justiça intra e intergeracional. Cabe o bom senso e a intenção das pessoas ao interpretar a Emenda Constitucional para se fazer justiça. É importante colocar que quem beneficia esse adicional são os servidores ativos e o ente político.

O texto deixa vantagens posteriormente concedidas, mesmo na hipótese de a contrapartida inexistir quando da atividade. Assim, se o servidor é obrigado a desenvolver aptidão não exigida do aposentado quando trabalhava e recebe, por conseguinte, gratificação correspondente, os aposentados e pensionistas pertencente à categoria beneficiada terão o acréscimo nos proventos, em observância ao regime de repartição simples.

Isso, colocando-se de uma maneira objetiva, não seria justo intrageracionalmente, uma vez que o servidor ativo, além de realizar algo para merecer um aumento, teria também que maior parte de sua contribuição irá para o aposentado e pensionista que nada fez para ter o aumento merecido. Porém, visto na questão intergeracional, se de alguma maneira o aposentado ou pensionista continuam contribuindo para a sociedade de alguma forma, após a sua aposentadoria, o reajustamento deve ser considerado.

Rawls (2002) propõe um momento decisório inicial hipotético denominado de “Posição Original”, na qual pessoas, atrás de um véu de ignorância, por desconhecerem as posições religiosas ou morais de si mesmas e dos outros, escolheriam princípios de justiça para governar as estruturas básicas da sociedade, assemelhado às assembléias imaginárias das teorias clássicas do contrato social. Essa situação parte de uma posição original de Rawls, onde deve situar pessoas iguais de maneira eqüitativa, transferindo-se esta eqüidade das circunstâncias em que é feito o acordo aos próprios princípios que serão escolhidos.

O princípio de poupança justa citado por Rawls trata do limite aceitável de poupança acordado entre gerações adjacentes, incluindo uma margem para melhorias circunstanciais. “O princípio da poupança justa pode ser considerado como um entendimento entre as gerações no sentido de que cada uma carregue a sua respectiva parte do ônus de realizar e preservar uma sociedade justa.” (RAWLS, 1997). O princípio de poupança justa funciona como uma restrição à taxa de acumulação. Cada geração deve fazer sua respectiva parte para que se atinjam as condições necessárias a instituições justas e ao valor eqüitativo da liberdade; mas não se pode exigir nada além disso. (RAWLS, 1997).

### **Sobre o “cômputo de tempo fictício”**

§ 10 A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

Tempo de Contribuição fictício é todo aquele considerado em diplomas legais, a exemplo do tempo de serviço público, com finalidade de aposentadoria, sem a devida prestação de serviço pelo servidor e a parcela contributiva, cumulativamente, conforme conceitua a Instrução Normativa SEAP/MP nº5, de 28/04/99 – Dou de 29/04/99.

Isso significa não poder ser considerado, por exemplo, tempo de serviço militar obrigatório, tempo de guerra em dobro ou de conversão, isto é, só vale o de contribuição

propriamente dita, dia a dia, sem quaisquer acréscimos. Nessa situação procura-se a questão da equidade, partindo-se de um mesmo ponto. Considerando apenas o tempo de contribuição para outro beneficiar-se, é que será levado em conta para um dia, ser beneficiado por alguém. Cabe citar nesse ponto o primeiro princípio da Rawls: Cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas. (RAWLS,1997, p.73). Para Rawls (2002), o primeiro princípio, da liberdade, abrange as liberdades políticas, de palavra, de consciência, de reunião e o direito de propriedade.

Conforme definição acima apresentada, no tempo fictício, não há a real contribuição ou prestação de serviço pelo cidadão. Assim, sem o estabelecimento de tempo fictício, as pessoas possuem direitos iguais, seguindo a posição original. A questão central é o fato de ser fictício, o que estaria ignorando a posição original e prevalecendo uma vantagem para determinado cidadão, pois esse não contribuiu para que fosse recebido benefício por isso.

### **Sobre o “direito Adquirido do Servidor”**

Art. 3º É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

Garante e reafirma o direito adquirido para as pessoas que tenham preenchido os requisitos legais antes da nova emenda constitucional. Direito adquirido é um conceito complexo, difícil conforme a hipótese, desvirtuada popularmente, convindo traçar-lhe noções conceituais mínimas. (MARTINEZ, 1999). Direitos adquiridos são conseqüências de fatos jurídicos passados, mas conseqüências ainda não realizadas, que ainda não se

tornaram de todo efetivas. Direito adquirido é, pois, todo direito fundado sobre um fato jurídico que já sucedeu, mas que ainda não foi feito valer. (PORCHAT, 1909)

Quando estabelece algo como direito adquirido, podemos perceber que a posição original de John Rawls, conforme seus princípios, não está presente. Na determinação dos princípios de justiça a serem aplicados à estrutura básica da sociedade, Rawls parte da idéia contratualista de que esses se constituem no objeto de um acordo original entre pessoas livres e racionais, postas numa situação de igualdade. A doutrina contratualista avalia o problema do ponto de vista da posição original e exige que as partes adotem um princípio de poupança apropriado. Quando aplicado à questão da poupança ao longo de gerações, o princípio de diferença ou bem não acarreta poupança nenhuma, ou bem acarreta uma poupança insuficiente para aprimorar o suficiente as circunstâncias sociais, de modo que se possam exercer de forma efetiva todas as liberdades iguais. Ao seguir um princípio justo de poupança, cada geração faz uma contribuição em favor daqueles que vêm depois e a recebe de seus predecessores. As gerações posteriores não tem como melhorar a situação da geração menos afortunada anterior. Assim, o princípio de diferença não se aplica à questão da justiça entre gerações, e o problema da poupança deve ser tratado de alguma outra maneira (RAWLS, 2008). O direito adquirido estende e legitima uma diferença estabelecida anteriormente.

A idéia de equidade permite uma visão da posição original como um jogo imparcial, através do qual se busca um consenso indireto e abstrato em torno dos princípios de justiça que devem ser escolhidos. Na posição original, a figura do observador é racional e imparcial sendo uma pessoa que adota uma perspectiva geral. Assume uma posição na qual seus próprios interesses não estejam em jogo e possui todas as informações e todo o poder de raciocínio necessário. Rawls diz que a posição original é "... o status quo inicial apropriado, e assim os consensos fundamentais nela alcançados são eqüitativos" e afirma que justiça como eqüidade é utilizada com o significado de que os princípios da justiça são acordados numa situação inicial que é eqüitativa" (RAWLS, 1997).

John Rawls, defende a idéia de posição original, justamente para equiparar os sujeitos, sem vantagens e desvantagens do ponto de partida, julgando que todos estariam na mesma posição. Com o direito adquirido, essa igualdade não existe, pois parte-se de um vantagem de alguns. Garantindo um direito anterior, estará dando continuidade em uma diferença, afastando ainda mais o princípio de equidade.

## 7. CONCLUSÃO

Foi apresentada, primeiramente, nesse trabalho, a visão de John Rawls e a sua Teoria da Justiça. Nessa visão, focamos a questão da justiça intergeracional, intrageracional e a equidade. Juntamente foi apresentada uma digressão histórica da Previdência Social no Brasil. Em seguida, analisamos as modificações ocorridas pela Emenda Constitucional 20/98.

A Justiça entre Gerações de John Rawls tem o mérito de ser a primeira grande teoria geral sobre justiça, porém sabemos que, é claro, não é a única. Para esse trabalho, essa foi utilizada como norteadora para a análise da Emenda Constitucional 20/1998.

Dentre as modificações encontradas na Emenda Constitucional 20/1998, nas escolhidas para serem analisadas detalhadamente, pode-se perceber alguns pontos referentes a justiça intergeracional e intrageracional, como por exemplo, a acumulação de aposentadoria com remuneração, aposentadoria compulsória por idade, cômputo de tempo fictício e a questão do direito adquirido. Nessas mudanças, de uma maneira ou outra, são percebidas os princípios de Justiça de John Rawls, conforme estudado nesse trabalho. Pelo fato de não ter sido feita a análise do material que versava sobre a situação que precedeu o estabelecimento da emenda constitucional 20/1998, pode ser que, em alguns momentos, tais pontos não tenham ficado bastante claros, o que impediu de serem feitas afirmações mais contundentes.

É importante destacar a questão da posição original, um conceito fundamental para que seja identificada a questão da justiça entre gerações, mas que, em verdade, trata-se de algo utópico, frente a realidade objetiva e histórico-social estudada. Considerando a idéia da sociedade como um sistema equitativo de cooperação social entre pessoas livres e iguais, Rawls busca a concepção de justiça capaz de apresentar os princípios que garantem a realização da liberdade e da igualdade no interior dessa sociedade, os termos equitativos da cooperação social são concebidos como um acordo

entre as pessoas envolvidas, isto é, entre cidadãos livres e iguais, nascidos numa sociedade em que passam sua vida. Como se pode perceber-, a posição original é colocada no cômputo do tempo fictício, onde todos devem partir de uma mesma posição para que não haja vantagens.

Pode-se concluir que nas mudanças feitas pela Emenda Constitucional 20/1998 da Previdência Social há indicadores de preocupação com a justiça intergeracional e intrageracional. Por mais sutil que possa parecer nas entrelinhas do texto da emenda constitucional ela demonstra a preocupação e a busca pela justiça como equidade, querendo minimizar as diferenças da população brasileira. Não se pode negar, porém, que a EC 20/1998 reflete forte interesse no equilíbrio financeiro. Como já citado nesse trabalho, é preciso admitir que a finalidade da Previdência Social depende principalmente de um equilíbrio financeiro, porém, para que isso ocorra, é fundamental o contrato e a solidariedade das gerações. Também já foi citado anteriormente que o processo que desencadeou as diversas tentativas de reforma da Previdência Social foi essa busca para que a mesmas se tornasse superavitária. Mesmo assim, a pesquisa revelou que no texto perpassa uma preocupação com a justiça entre gerações.

Como sugestão a futuros trabalhos, indica-se um estudo comparativo entre a Emenda Constitucional 20/1998 e as outras que vieram em seguida. Também se sugere o aprofundamento no material que precedeu a Emenda Constitucional 20/98, que devido ao limite de tempo que foi imposto à execução deste trabalho, não foi possível ser realizado a contento.

## 8. REFERÊNCIAS

ABEL, C F & SEMENTELLI, A. Justice in Public Administration. Tuscaloosa, AL University of Alabama Press. (Alphabetical order, co-authored), 2007

ABRUCIO, Fernando Luiz. Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, 1996

ALMIRO, Affonso. Teoria do Direito Previdenciário brasileiro e bibliografia previdenciária brasileira. Rio de Janeiro: IBDP,1984

ARAÚJO, Elizeu S. de. As reformas da previdência de FHC e LULA e o sistema brasileiro de proteção social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. 1, pp. 31-41, jan./jun. 2009.

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 39, pp. 3-40, 1º semestre 1995.

ASSMAR, E. M. L. et al. Justiça Organizacional: uma revisão crítica da literatura. Porto Alegre, **Psicologia: Reflexão e Crítica**, vol.18, n3, 2005.

AZEVÊDO, Ariston. Administração e justiça intergeracional. São Luís, Maranhão, IV Semana de Administração da Universidade Federal do Maranhão, 3/09/2010, palestra.

BERBEL, Fábio Lopes Vilela. **Teoria Geral da Previdência Social**. Quartier Latin 2005.

BOLLMANN, Vivian. **Princípios de seguridade social**: o Direito Previdenciário no Brasil sob o enfoque da Teoria da Justiça de Aristóteles. 2007. 146f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Programa de Mestrado Acadêmico em Ciências Jurídicas – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) Acesso em 20/06/2009

CARDOSO, Fernando Henrique . “Globalização”. Conferência pronunciada em Nova Delhi, Índia, janeiro 1966. Publicada em **O Estado de S.Paulo**, 28 de janeiro, 1996.

Constituição da República Federativa do Brasil-  
[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em 11/12/2008

CORBETTA, Piergiorgio. **Social Research: Theory, Methods and Techniques**. Sage, SAGE, 2003.

COSTA, José R. C. da. **Previdência e neoliberalismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

COUTINHO, Marcelo James Vaconcelos. Reforma da previdência: negociação entre os poderes Legislativo e Executivo. **Textos para Discussão**. Brasília: ENAP, n.29, 1998.

COUTINHO, M. C. Previdêcia pública e equidade intergeracional. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 12, PP. 69-85, jun. 1999.

DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. [www.dataprev.gov.br](http://www.dataprev.gov.br). Acesso em 11/12/2008.

DENHARDT, Robert. **Teoria Geral de Administração Pública**. 5ª Edição. Tradução de Francisco G. Heidemann. Thompson/ Wadsworth, 2008

DRAIBE, Sônia Miriam.O welfare state no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa** (Unicamp), n. 8, Campinas, 1993.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 42, set. 1991.

FARIAS, Pedro César Lima de. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação. Brasília: ENAP, n.11, 1997.

FENASEG - Federação Nacional de Seguros Privados. [www.fenaseg.org.br](http://www.fenaseg.org.br). Acesso em 05 /12/2008.

FERREIRA, Fábio Vizeu. **Management no Brasil em perspectiva histórica: o projeto do IDORT nas décadas de 1930 e 1940**. 2008. 253f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Mestrado e Doutorado da EAESP – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

FETAPERGS – Federação dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas. [www.fetapergs.com.br/inss.htm](http://www.fetapergs.com.br/inss.htm). Acesso em 20/05/2009.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América latina**. Rio de Janeiro: Editora da Fiocruz, 1995.

FRIDMAN, Luis C. A teoria social de Karl Polanyi em “a grande transformação”. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, pp. 163-186, 1989.

GIDDENS, A. Para além da Esquerda e da Direita, São Paulo: ed. UNESP, 1996.

GOMES, Delúbio. **10 Anos de Reforma da Previdência** – Perspectiva para a próxima. Ministério da Previdência Social. 07/2009. [www.portais.pe.gov.br](http://www.portais.pe.gov.br)

GOSSERIES, A.; MEYER, L.H. (Ed.) **Intergenerational justice**. New York: Oxford University Press, 2009.

GREENBERG, J & COLQUITT, J.A. The handbook of organizational justice. Mahwah, NJ: Erlbaum, 2005.

HART, D. K. Social equity, justice, and the equitable administrator. **Public administration review**, jan./feb. 1974.

IPS – Instituto de Previdência Social [www.ips.salvador.ba.gov.br](http://www.ips.salvador.ba.gov.br). Acesso em 05 /12/ 2008.

KOLM, S.C. **Teorias Modernas da Justiça**. Martin Fontes São Paulo, 2000

KRISCHKE, Paulo. **O contrato social ontem e hoje**. São Paulo: Cortez, 1993

MARTINEZ, W.N. **A seguridade social na Constituição Federal**. São Paulo: LTR, 2ª ed., 1984.

MARTINS, S. P. **Direito da Seguridade Social**. São Paulo, Ed. Atlas, 2002

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos 1990. **Textos para discussão**, n. 852, Brasília, dez. 2001.

MELO, Marcus Andre de; AZEVEDO, Sergio de. O processo decisório da reforma da tributária e da previdência social: período de 1994 a 1998. Brasília: ENAP, n. 15, 1998.

MPS – Ministério da Previdência Social. [www.previdenciasocial.gov.br](http://www.previdenciasocial.gov.br). Acesso em 06/12/ 2008.

NAKAHODO, Sidney N.; SAVOIA, José R. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, pp. 45-58, fev. 2008.

NAKAHODO, Sidney Nakao e SAVOIA, José Roberto. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **RBCS**. [online]. 2008, v. 23, n. 66, pp. 45-58. ISSN 0102-6909. Acesso em 19/02/2009.

NITSCH, Manfred; SCHWARZER, Helmut. **Progressos recentes no financiamento da Previdência Social na América Latina**. Tradução Istvan Vadjá. Berlim: ENAP, n. 9, 1995.

NOGUEIRA, Vera M. R. Estado de Bem-estar social – origens e desenvolvimento. **Katálysis**, n. 5, pp. 89-103, jul./dez. 2001.

NUNES, Edson de Oliveira (1984) **Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity**. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, University of Berkeley.

NUNES, Milton José. A crise da previdência social no Brasil. s/d.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERREIRA, Mônica Guerra. Reforma da Previdência. IPEA **Texto para Discussão 508**. Rio de Janeiro, 1997

PEIXTO, C. E.; Singly, F. & Cicchelli, V. **Família e Individualização**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

PEREIRA, J. B. C. **A Relação entre as Dimensões de Justiça Organizacional e as Atitudes dos Indivíduos Diante a Diversidade**. Tese Doutorado em Administração de Empresas, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). Acesso em 5/12/2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. A Reforma da Administração Pública. Editora 34. São Paulo, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática a Gerencial. Revista de Serviço Público, 47 (1) janeiro-abril 1996. [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). Acesso em 15/11/2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do Estado Patrimonial ao Gerencial.2000. [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). Acesso em 5/12/2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. 1996 [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). Acesso em 29/11/2009.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: editora Campus, 1980.

PORCHAT, Reynold. **Retroatividade das Leis Civis**. São Paulo, Duprat, 1909.

RAWLS, J. **Justiça como Equidade**: uma reformulação. Martins Fontes, São Paulo 2003.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. Trad. A. Pissetta e L.M.R. Esteves. Martins Fontes, São Paulo, 2000.

ROCHA, Daniel M. da. **O direito fundamental à previdência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

ROSANVALON, Pierre. **A crise do estado-providência**. Lisboa: Editorial inquérito, 1984.

SARTOR, V. V. B. **Justiça Intergeracional e Meio Ambiente**. Editora do Autor, Florianópolis 2002.

SEKARAN, U. **Research methods for business**. A skill building approach. South Illinois: John Wiley & Sons Inc, 1992

SELLITZ, C. Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais. São Paulo: Campus, 1974

Senado Federal. [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) Acesso em 20/06/2009

SILVA, R. P. M. Teoria da Justiça de John Rawls. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, 1998.

SIMÕES, Júlio A. Solidariedade intergeracional e reforma da previdência. **Estudos Feministas**, v. 5, n. 1, pp. 169-181, 1997.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime Pinski; PINSKY, Carla B. (Orgs.) **História da cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2003. pp. 191-263.

STEPHANES, Reinhold. A Reforma da Previdência sem segredos. Editora Record, Rio de Janeiro: 1998.

TAVARES, Marcelo Leonardo Tavares. **Previdência e assistência social – legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Lumem Júris, 2003.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e Cultura Moderna**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

TREMMELE, Joerg C. (Ed.) **Handbook of intergenerational justice**. Cheltenham, UK, 2006.

TYLER, T. R. et al. **Social Justice in a diverse society**. Colorado: Westview Press, 1997

ZOTTMANN, Luiz. Reflexões sobre a reforma da Previdência Pública. Brasília, 2003. [www.multipolo.com.br/histologia/previdencia.htm](http://www.multipolo.com.br/histologia/previdencia.htm). Acesso 06/01/2010

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)