



Universidade Católica do Salvador
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Família na Sociedade Contemporânea

RAMÓN JORGE ALMEIDA DA SILVA

**A família previdenciária como prenúncio
de um paradigma emergente dos grupos
familiares fundamentados no afeto.**

Salvador
2014

RAMÓN JORGE ALMEIDA DA SILVA

**A família previdenciária como prenúncio
de um paradigma emergente dos grupos
familiares fundamentados no afeto.**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Família na Sociedade Contemporânea, linha de pesquisa
“Aspectos jurídicos da família”, da Universidade Católica
do Salvador como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutor.**

**Orientador: Professor Doutor Edilton Meireles de Oliveira
Santos.**

**Salvador
2014**

RAMÓN JORGE ALMEIDA DA SILVA

A família previdenciária como prenúncio
de um paradigma emergente nos grupos
familiares fundamentados no afeto

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Família na Sociedade Contemporânea, linha de pesquisa
"Aspectos Jurídicos da Família", da Universidade Católica
do Salvador como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutor.
Orientador: Professor Doutor Edilton Meireles de Oliveira Santos

UCSal. Sistema de Bibliotecas.

S586 Silva, Ramón Jorge Almeida da.

A família previdenciária como prenúncio de um paradigma
emergente dos grupos familiares fundamentados no afeto/ Ramón
Jorge Almeida da Silva. – Salvador, 2014.
362 f.

Tese (doutorado) - Universidade Católica do Salvador.
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Doutorado em
Família na Sociedade Contemporânea.
Orientação: Prof. Dr. Edilton Meireles de Oliveira Santos.

1. Família - Aspectos Jurídicos 2. Direito Previdenciário
3. Previdência Social - Brasil e França I. Título.

CDU 34:369(81:44)

TERMO DE APROVAÇÃO

Ramon Jorge Almeida da Silva

“A Família previdenciária como prenúncio de um paradigma emergente dos grupos familiares fundamentados no afeto”.

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Família na Sociedade Contemporânea da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 27 de agosto de 2014.

Banca Examinadora:

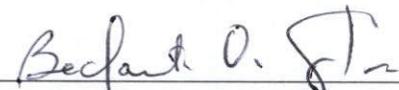


Prof. Doutor Edilton Meireles de Oliveira Santos

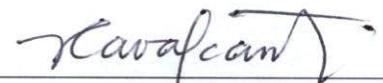
Orientador - UCSAL.



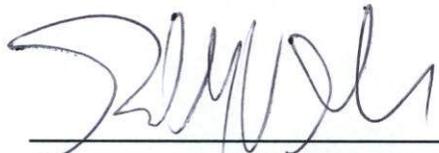
Prof.^a Doutora Juliette Marie Marguerite Robichez – Faculdade Ruy Barbosa



Prof. Doutor Beclaute Oliveira Silva – UFAL



Prof.^a Doutora Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – UCSAL



Prof. Doutor Rodolfo Mário Veiga Pamplona Filho - UFBA

Dedico este trabalho ao Deus todo poderoso.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por sua infinita misericórdia.

Agradeço especialmente à minha primeira orientadora, Profa. Dra. Isabel Maria Sampaio Oliveira Lima, o estímulo e a atenção até hoje dispensados; ao meu atual orientador, Prof. Dr. Edilton Meireles de Oliveira Santos, a paciência e dedicação à leitura e revisão das versões preliminares da tese. Outrossim, meu “muito obrigado” ao corpo técnico da UCSal pelo indispensável apoio para a realização do curso de doutorado. Agradeço ainda às pessoas que leram partes deste trabalho, principalmente Jane, detectaram erros – que puderam ser assim corrigidos e fizeram sugestões; à Procuradoria-Geral do Estado (AL) e à República Francesa – Gabinete do Primeiro Ministro e Consulado em Recife, que, por meio de alguns de seus integrantes, proporcionaram a este aprendiz proveitoso intercâmbio na ENA – Paris.

No mais, mas não menos, agradeço à Profa. Dra. Ana Cecília Sousa Bittencourt Bastos os maravilhosos textos disponibilizados; ao Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior as magistrais aulas sobre direitos fundamentais; à Profa. Dra. Elaine Pedreira Rabinovich pela leveza e densidade dos encontros sobre a Poética da Família; ao Prof. Dr. Giancarlo Petrini pelas lições de combate ao relativismo e em defesa da família; ao Prof. Dr. José Euclimar Xavier de Menezes pelas Aulas da Unicamp (Revista) e pela proveitosa discussão sobre sexualidade na disputa pelas pensões por morte previdenciárias; às Profas. Dras. Elaine Pedreira Rabinovich e Lívia Alessandra Fialho da Costa pelos textos em francês; às Profas. Dras. Mary Garcia Castro e Miriã Alves Ramos de Alcântara pelos seminários sobre metodologia e ética na pesquisa acadêmica, modelos de questionários e termos de confidencialidade e responsabilidade; e ao Prof. Dr. Wagner Balera, que prontamente aceitou viajar de São Paulo a Salvador para atender ao convite da Profa. Isabel e fazer parte da banca de qualificação de um “ilustre” desconhecido.

Em tempo, sinceros agradecimentos ao Prof. Dr. Rodolfo Pamplona Filho, o qual, além de passar orientações, contribuiu para o ajuste do título; à Profa. Dra. Juliette Marie Marguerite e ao Prof. Dr. Beclaute Oliveira Silva, que prontamente aceitaram o convite da UCSal para integrar a banca final.

Faço também agradecimentos aos colegas de classe e do Grupo de Pesquisa da Profa. Isabel (UCSal), bem como aos colegas da ENA (Meer, Nadya, Maurice, Guy-Samuel, Joseph, Sébastien, Renaud, Aniko, Zeina, Joséphine, Volatiana, Mohammed, Younes, Mustapha, Victor, Marie-Claire, Annour, Aklesso, Ahmed, Rim, Razika e Karim) e à mestranda da Sorbonne Anne-Sophie, que muito me ajudaram na aplicação do questionário que contribuiu para este trabalho.

Por último, agradeço enormemente à Profa. Dra. Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti, verdadeira coorientadora, o acompanhamento em todas as etapas do curso; orientações teóricas e também para apresentação da tese; contribuições para o resumo e o título; e o profundo passeio em várias áreas do conhecimento, a exemplo da Ciência Política, do Direito, das Famílias, da História, da Metodologia Científica e da Sociologia.

“Il n’y a pas une manière d’être et de vivre qui soit la meilleure pour tous [...] La famille d’aujourd’hui n’est ni plus ni moins parfaite que celle de jadis: elle est autre, parce que les circonstances sont autres.”
Émile Durkheim

Resumo

Inserido na linha de pesquisa "Aspectos jurídicos da família", este trabalho investiga o que são famílias para a Previdência Social brasileira e para sua instituição congênere na França. Mediante revisão de literatura, pesquisa documental e de campo, com abordagem qualitativa por meio de questionário semiestruturado, dirigido a um grupo de duzentas pessoas – entre brasileiros e franceses adultos, trabalhadores ou não, escolhidos aleatoriamente, o autor pesquisa o Estado-Providência, suas origens e principais modelos; a inteligência econômica e a Economia Política da Proteção Social. A seguir formula a seguinte tese: uma vez que a Previdência tem caráter contributivo, o instituidor do benefício de pensão por morte pode escolher livremente os seus dependentes com base no afeto. A tese fundamenta-se nos princípios da proteção social integral, da não discriminação e da dignidade das famílias. A partir deste último princípio, o estudante extrai, em contraponto ao equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, o princípio do equilíbrio financeiro das famílias e o índice de desenvolvimento previdenciário da família. Conclui seu raciocínio com argumentos teóricos aptos a propor medidas para combater a "indústria das pensões", desenvolver o conceito de inteligência social e sustentar a classificação "famílias previdenciárias" como prenúncio de um paradigma emergente de grupos familiares fundamentados nos laços afetivos.

Palavras-chave: Família - Direito - Previdência Social.

Abstract

Inserted in the searchline "Legal Aspectsof the family", this work is about the meaning of the word "families" for the Brazilian Social Security and its counterpart institution in France. By means of literature review, document and field research, with qualitative approach using a semi-structured questionnaire, applied to a group of two hundred people – among Brazilian and French adults, workers or not, randomly chosen, the author researches the Welfare State, its origins and main models; business intelligence and the Political Economy of Social Protection. Next he formulates the following thesis: since Social Security is a contributing system, its insured can freely choose their dependents based on affection. The thesis is anchored to the principles of full social protection, non-discrimination and dignity of families. From this last principle, the student extracts, in contrast to the financial and actuarial balance of Social Security, the principle of financial stability of families and the index of welfare development of the family. He concludes his reasoning with theoretical arguments that are able to propose measures to fight the "pension industry", develop the concept of social intelligence and sustain the classification "social insurance families" as the prognostic of an emerging paradigm of family groups based on affective bonds.

Key words: Family - Law - Social Security.

Résumé

Inséré dans la ligne de recherche "Aspects juridiques de la famille", ce travail examine qui sont les membres de la famille d'après la Sécurité Sociale brésilienne et son institution homologue en France. Grâce à l'examen de la littérature pertinente, des recherches de documents et sur le terrain avec une approche qualitative utilisant un questionnaire semi-structuré, appliqué à un groupe de deux cents personnes - entre adultes brésiliens et français, travailleurs ou non, choisi au hasard, l'auteur étudie l'État-Providence, ses origines et modèles principaux; l'intelligence économique et l'Économie Politique de la Protection Sociale. Ensuite il construit la thèse suivante: puisque le régime de retraite est contributif, l'assuré peut, basé sur l'affection, choisir librement les bénéficiaires de la pension de réversion. La thèse s'appuie sur les principes de la pleine protection sociale, de la non-discrimination et de la dignité des familles. De ce dernier principe, l'étudiant extrait, en contrepartie de l'équilibre financier et actuariel de la Sécurité Sociale, le principe de la stabilité financière des familles et l'indice de développement de la sécurité sociale de la famille. Il conclut son raisonnement avec des arguments théoriques appropriés pour proposer des mesures afin de combattre «l'industrie de la pension», développer le concept d'intelligence sociale et soutenir le classement "familles d'après la sécurité sociale" comme l'annonce d'un nouveau paradigme des groupes familiaux basés sur les liens affectifs.

Mots clé: Famille - Droit - Sécurité Sociale.

Figuras

1 – esquema: ciclo dos passos estratégicos da inteligência social.....	98
2 – gráfico 1: % sobre as despesas totais relativos às tabelas I e II.....	107
3 – gráfico 2: % sobre as despesas totais com benefícios por idade e doença (França)	108
4 – fórmula do fator previdenciário.....	229
5 – fórmula do IDPF	307

Lista de tabelas e quadros

Tabela I: despesas com aposentadorias voluntárias no RGPS em 2009	106
Tabela II: despesas com auxílio-doença no RGPS em 2009.....	107
Tabela III: % sobre as despesas totais relativos às tabelas I e II.....	107
Tabela IV: % sobre as despesas totais com benefícios por idade e doença (França)..	108
Quadro I – contingências sociais x benefícios previdenciários	199
Quadro II – segurados x alíquotas da contribuição previdenciária x base	202
Quadro III – problemas x soluções para as famílias previdenciárias	222
Quadro IV: valores da pensão-invalidez na França	268
Quadro V: indenizações diárias em caso de acidente de trabalho na França	280
Quadro VI: percentuais da pensão por morte acidentária na França.....	282
Quadro VII: hipótese, tese, antítese e síntese	299
Tabela V: evolução da taxa SELIC a partir de abril de 2013.....	303
Tabela VI: taxa de inflação mensal (IPCA) em 2013	303
Tabela VII: de quanto foi e de quanto deveria ter sido o salário-mínimo em 2013	304
Tabela VIII: valores e qualificações do IDPF	310
Quadro VIII: Proposição de novos requisitos para a concessão de pensão no RGPS.	312

Lista de abreviaturas

- ADC – Ação declaratória de constitucionalidade
- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADI – Ação direta de inconstitucionalidade
- AGARESP – Agravo regimental no agravo em recurso especial
- Ap. – Apêndice
- Cf. – Confira
- CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais
- CPC – Código de Processo Civil
- CSS – *Code de la Sécurité Sociale*
- DJU – Diário da Justiça da União
- DOM – *Département d’Outre-Mer*
- DRU – Desvinculação das receitas da União
- EC – Emenda Constitucional
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
- FAP – Fator acidentário de prevenção
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FPAS – Fundo de Previdência e Assistência Social
- FPM – Fundo de participação dos municípios
- GPS – Guia da Previdência Social.
- IAP – Instituto de aposentadorias e pensões
- IDH – Índice de desenvolvimento humano
- IDPF – Índice de desenvolvimento previdenciário da família
- IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
- ISBLM – *Institution sans but lucratif*
- Mi – Milhão ou milhões
- LGBTs – Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, transgêneros e simpatizantes
- ONG – Organização não governamental
- PEA – População economicamente ativa
- PEC – Proposta de emenda constitucional

PGR – Procurador-Geral da República

PNAD – Pesquisa nacional por amostra de domicílios

PIB – Produto interno bruto

Rcl-AgR – Reclamação-agravo regimental

RE – Recurso extraordinário

REsp – Recurso especial

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RMI – Renda mensal inicial

RPPS – Regimes Próprios de Previdência Social

SMIC – *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*

Lista de siglas

- AISS – Associação Internacional de Seguridade Social
- BBC – *British Broadcasting Corporation*
- BCE – Banco Central Europeu
- BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
- CAF – *Caisse d'Allocations Familiales*
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CGPME – *Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises*
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
- DF – Distrito Federal
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- DREES – *Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation e des Statistiques aux Ministères Chargés de la Santé et des Affaires Sociales*
- DSS – *Direction de la Sécurité Sociale*
- ECB – *The European Central Bank*
- ECHR – *European Court of Human Rights*
- ENA – *École Nationale d'Administration Publique*
- EUA – Estados Unidos da América
- EUROSTAT – *Direction de la Commission Européene en charge des Statistiques Communautaires*
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- IBDFAM – Instituto Brasileiro de Direito de Família
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
- INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
- INED – *Institut National d'Études Démographiques*
- INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
- INSEE – *Institut National de la Statistique e des Études Économiques*

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

ISSA – *International Social Security Association*

IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

MF – Ministério da Fazenda

MP – Ministério Público

MPF – Ministério Público Federal

MPS – Ministério da Previdência Social

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TFR – Tribunal Federal de Recursos

UCSal – Universidade Católica do Salvador

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

Sumário

Parte I

1	Introdução.....	23
2	Estado Social e proteção das famílias.....	32
2.1	O conceito de Estado.....	36
2.2	O surgimento do Estado Social ocidental.....	40
2.3	Paradigmas ocidentais de Estado Social.....	50
2.4	Modelos tradicionais de Estado Social.....	61
2.4.1	Modelo Beveridge.....	63
2.4.2	Modelo Bismarck.....	68
2.5	Modelos avançados de Estado Social.....	71
2.5.1	O corporativista.....	72
2.5.2	O liberal.....	72
2.5.3	O social-democrata.....	74
3	O papel do Estado na inteligência social.....	76
3.1	A inteligência econômica e social.....	77
3.1.1	Inteligência econômica e governança competitiva.....	81
3.1.2	Segurança econômica e social: vigilância e <i>open data</i>	88
3.2	Inteligência territorial e social.....	92
3.2.1	Inteligência social e o papel do Estado na antecipação das necessidades das famílias.....	94
3.2.2	Inteligência social e proteção previdenciária das famílias.....	98
4	A Economia Política da Proteção Social e seus pontos de veto.....	103
4.1	O conceito de Economia Política da Proteção Social.....	104
4.2	Forças políticas e Poder Judiciário.....	111
4.3	A influência do Poder Judiciário na política social.....	116
4.4	O papel político-institucional do Poder Judiciário.....	120
4.5	Globalização e Poder Judiciário.....	122
4.6	A qualidade institucional do Poder Judiciário.....	125
4.7	Crise institucional do Poder Judiciário.....	127
4.8	Regulação econômica e proteção social.....	130
4.9	A importância da teoria dos jogos diante da necessidade de cooperação em países com regras eleitorais descentralizadas.....	139

Parte II

5 Famílias previdenciárias	145
5.1 Sistemas familiares	153
5.1.1 Poética da família: lembranças e participação.....	154
5.1.2 Origem das famílias.....	158
5.1.3 Famílias contemporâneas.....	165
5.1.4 Sistematizando os tipos de famílias.....	175
5.1.5 Família: natureza ou cultura?	180
5.2 Famílias previdenciárias no Brasil	184
5.2.1 Revisitando o conceito de Seguridade Social.....	186
5.2.2 O direito fundamental à saúde.....	188
5.2.3 Judicialização da Saúde	191
5.2.4 Famílias e Assistência Social.....	193
5.2.5 Proteção previdenciária das famílias.....	196
5.2.6 Equilíbrio financeiro das famílias previdenciárias	203
5.2.7 Pulsão sexual e crescimento das famílias previdenciárias	207
5.2.8 Os dependentes aceitos pela Previdência Social no RGPS brasileiro....	212
5.2.9 Famílias previdenciárias e judicialização da Previdência	228
5.2.10 Famílias previdenciárias e integração regional	240
5.3 Famílias previdenciárias na França.....	246
5.3.1 Conformações familiares europeias e não discriminação.....	248
5.3.2 A Seguridade Social francesa.....	252
5.3.3 A Previdência Social na França.....	253
5.3.4 Os dependentes aceitos pela Previdência Social francesa – RGPS	285
5.4 Famílias previdenciárias no Brasil e na França: rumo a um conceito plural e justo.....	297
5.4.1 Possíveis antíteses.....	298
5.4.2 O índice de desenvolvimento previdenciário da família – IDPF.....	300
6 Considerações finais.....	311
Referências.....	318
Glossário.....	343
Apêndice I: quadros comparativos das famílias previdenciárias: Brasil x França...	345

Apêndice II: fórmula do IDPF	348
Apêndices III a V: resultados da pesquisa de campo e modelos de questionário...	349
Anexo único: tábuas completas de mortalidade do Brasil 2012 (IBGE).....	358

Apresentação

A entrada no Programa de Pós-Graduação em Família na Sociedade Contemporânea, linha de pesquisa "Aspectos Jurídicos da Família", foi um momento marcante na trajetória acadêmica do autor. Inicialmente, a proposta era pesquisar o impacto das reformas previdenciárias operadas pelas emendas 20/98 e 41/2003 à Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 no equilíbrio financeiro das famílias dos servidores públicos vinculados aos diversos RPPS brasileiros. Contudo, a partir das observações dos professores que integravam a banca de seleção, com algumas proposições de mudança no projeto, o trabalho tomou novos rumos.

O recorte do objeto da pesquisa foi necessário para que ficasse mais específico e permitisse maior aprofundamento da investigação científica, o que certamente traria maior precisão para os seus resultados. Neste particular, os Doutores Edilton Meireles de Oliveira Santos, Isabel Maria Sampaio Oliveira Lima e Mary Garcia Castro tiveram papel preponderante na reorientação de curso.

Considerando que o tema da pesquisa era a reposição da renda das famílias pela Previdência e que este estava delimitado apenas pelo lado do grupo familiar, foi necessário restringi-lo na faceta das mudanças constitucionais. Realmente, como asseverou a banca, cada uma das alterações constitucionais antes citadas era deveras vasta. Além disso, as regras previdenciárias voltadas para servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo ou vitalício abrangem uma parcela muito pequena da população nacional, apresentando pouca relevância social. De fato, muitos desses trabalhadores, especialmente os servidores municipais sem RPPS, estão ligados ao RGPS.

Por isso, a intervenção da Professora Isabel Maria Sampaio Oliveira Lima, sugerindo que fosse analisada a exclusão do menor sob guarda do rol de dependentes no RGPS, foi determinante. De fato, ela apontou que, mesmo sendo a Previdência dos servidores mais antiga, seria mais interessante aprofundar o estudo do regime de base, isto é, o geral, focando no Estado Social e no princípio da não discriminação das famílias.

Por sua vez, o Professor Edilton Meireles de Oliveira Santos alertou sobre a necessidade de desviar a atenção das ondas reformistas dos constituintes derivados e propôs a restrição dos aspectos jurídicos em favor da interdisciplinariedade. Neste sentido, foi buscada maior integração com a Economia Política da Proteção Social, matéria em que se estudam os principais problemas econômicos relacionados à efetivação dos direitos sociais, a exemplo do envelhecimento da população, dos níveis de emprego e renda e do impacto de tudo isso no financiamento da Seguridade Social. Com efeito, esta disciplina é fundamental para a proteção das famílias. Aliás, foi do princípio da proteção integral da criança, invariavelmente subordinado aos orçamentos do Estado, que adveio a ideia de desenvolver semelhante alicerce para resguardar as famílias, sobretudo em matéria de segurança social.

Por outro lado, a Professora Mary Garcia Castro incentivou a persistência no desejo do desenvolvimento do tema à luz da Sociologia e da Economia, mais precisamente da Teoria Econômica do Direito, e recomendou firmemente a consideração dos textos do IPEA para identificação das principais causas e consequências do sucateamento da rede de proteção social brasileira. Isso propiciou o contato com valiosos dados daquele instituto, do DIEESE, do IBGE e, dentre outros organismos de pesquisa, do INSEE e do EUROSTAT. Esta orientação foi preciosa porque as pessoas das diversas áreas do Direito costumam se trancar no seu mundo jurídico e fechar os olhos para outros ramos do conhecimento e a denominada “crise das ciências”. Quanto a esta, é certo que não é viável criar uma única teoria para a interdisciplinariedade. Entretanto, o objeto “família” não deve ser investigado sem a necessária pitada da mesma, até porque os grupos familiares estão no cerne de diversas questões econômicas, educacionais, emocionais, sociais e, dentre outras, previdenciárias. Assim, perpassam a Economia Política, a Educação, a Psicologia, a Sociologia, o Direito e outras disciplinas.

Durante o curso, as várias disciplinas levaram ao amadurecimento do pensamento jurídico sobre as famílias e seus direitos fundamentais enquanto grupos unidos por relações afetivas duradouras. Mais do que isto, as vivências e a experiência internacional do corpo docente e dos colegas

de classe induziram a imprescindibilidade da doutrina e legislação estrangeiras para qualquer trabalho de fôlego. Daí, unindo o incentivo da Professora e Pesquisadora Isabel Maria Sampaio Oliveira Lima, primeira orientadora desta tese, e as muitas leituras de obras produzidas no exterior indicadas pelo Professor e Desembargador do Trabalho Edilton Meireles de Oliveira Santos, atual orientador do mesmo, chegou-se ao título “Famílias previdenciárias: estudo comparado Brasil-França”, mais tarde substituído pelo atual.

A França foi escolhida em razão da semelhança da sua organização previdenciária com a brasileira. Tanto aqui como lá, há RGPS, RPPS e Previdência Complementar. Além disso, o Brasil começa a enfrentar um problema pelo qual a França já vem passando há alguns anos, ou seja, o envelhecimento de sua população, inclusive com o “problema” dos centenários¹. Soma-se a isto o fato de a França ainda adotar o sistema de caixas de aposentadorias e pensões, modelo bastante parecido com aquele pelo qual começa a previdência dos trabalhadores privados brasileiros. No mais, o sistema jurídico de ambos os países origina-se das lições romanas e, como se depreende do envelhecimento da população, os respectivos níveis de mortalidade são baixos – aliás, na França, a recente sequência de quedas somente foi interrompida com a onda de calor de 2003².

Porém, a vontade decisiva para a elaboração deste trabalho foi a situação econômico-financeira dos beneficiários da Previdência Social após a morte do segurado. Realmente, a manutenção e o desenvolvimento dos familiares do cidadão morto quando ainda filiado à Previdência Social, ou com direito adquirido a alguma espécie de aposentadoria, pareceu um assunto caro e pouco explorado tanto na doutrina de Direito Previdenciário quanto na do Direito das Famílias.

¹ O aumento da expectativa de sobrevivência com qualidade é salutar. Contudo, se a questão não for enfrentada com o devido planejamento, isto pode representar um transtorno para a Seguridade Social.

² No caso brasileiro, conforme tábua de mortalidade elaborada pelo IBGE (Anexo único) e, no francês, segundo os dados do EUROSTAT (**Demographic outlook 2010**. Luxembourg: European Union, 2012, p. 21).

Não foi realizado um estágio doutoral no exterior em razão de anterior licença do trabalho para cursar as matérias que moldaram esta obra – Direitos Fundamentais e Família; Estudos avançados sobre Família I; Estudos avançados sobre Família II; Família e sexualidade; Família, natureza e cultura; Metodologia da Pesquisa; Poética da Família; Direitos Humanos, Saúde e Família; Seminário de Pesquisa I e Seminário de Pesquisa II. No entanto, era necessário conseguir um meio para realizar pesquisas *in loco* também na França. Portanto, a partir das dicas da Professora Livia Alessandra Fialho da Costa, egressa da *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, o caminho foi procurar a Embaixada da França (via consulado em Recife) e, com base na bagagem de funcionário público há longos anos [ex-Analista Judiciário do Tribunal Regional Federal da Segunda Região (Rio de Janeiro e Espírito Santo), ex-Oficial de Justiça Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, ex-Defensor Público da União, ex-Professor de Direito Previdenciário da Universidade Federal de Alagoas e atualmente Procurador de Estado (AL)], participar de um curso de especialização em inteligência econômica na *École Nationale d'Administration Publique* (Paris), o que permitiu, fora o maior acesso a bibliotecas locais, a construção de algumas linhas sobre o papel do Estado na inteligência social, importantíssimo para realizar justiça eis que, segundo Amartya Sen, mesmo em “[...] países mais ricos é demasiado comum haver pessoas imensamente desfavorecidas, carentes das oportunidades básicas de acesso a serviços de saúde, [...], emprego remunerado ou segurança econômica e social.”³ – e o Brasil e a França estão entre as dez maiores economias do mundo.

Para encerrar esta apresentação, convida-se o leitor a refletir sobre o que são as famílias previdenciárias e como realizar justiça social em termos de pensão por morte ou de reversão sem ferir a Economia Política da Proteção Social. Além disso, estende-se o convite para uma revisão dos modelos de Estado Social e a aplicação da inteligência social pelo mesmo. No mais, deseje-se lançar a proposição do IDPF. Tudo isso deve ser abraçado a partir de uma

³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 29.

sociedade que, para ser contemporânea ao século XXI, precisa reconhecer configurações familiares até então ignoradas ou menosprezadas pelo Direito Previdenciário e outros ramos do conhecimento. Estas são, dentre outras, as famílias anaparentais; monoparentais; unipessoais; homoafetivas; com avós cuidadores e provedores; decorrentes de amores fluidos e conjugalidades múltiplas.

Parte I

1 Introdução

O Estado, pessoa jurídica de Direito Público, não deve existir por si só, ou seja, apenas tem sua existência justificada se tiver finalidades razoáveis. Dentre elas, pode ser destacada, pelo menos a contar do final do século XIX, na Europa Ocidental, a proteção social dos trabalhadores e, por conseguinte, das suas famílias. Um dos mais significativos ramos estatais desta proteção é a Previdência Social. No entanto, partindo da premissa que esta é uma instituição política, nascida no Estado-Providência, exsurtem diversos pontos de veto para a salvaguarda dos grupos familiares contemporâneos, inclusive na definição de quem faz parte desses grupos para o fim de percepção e, se for o caso, rateio da pensão por morte ou pensão de reversão previdenciária.

Assim, na luta por esse benefício entra naturalmente a política. Não a política institucionalizada, mas a correlação de forças que circunda as relações afetivas, conjugais e parentais, sobretudo se estas forem informais. Realmente, de acordo com o neoinstitucionalismo, “a política está presente não só no contexto formal e oficial [...], mas também no informal [...]”⁴. Por isso, as disputas familiares pós-morte do segurado da Previdência Social envolvem outras coisas além de uma sobrevivência digna: ciúme, dinheiro e, entre outras, poder, ainda que seja um micropoder familiar, muitas vezes objeto de brigas acirradas causadas pelo anterior poliamorismo.

Destarte, este trabalho é uma pesquisa analítica e prospectiva sobre o que são e o que deveriam ser as famílias para o Regime Geral de Previdência Social brasileiro e sua instituição congênere na França. A começar por uma revisão de literatura sobre o tema, pretende-se estudar o que são famílias para essas duas previdências. Com base no afeto e na não discriminação como

⁴ SHEPSLE, Kenneth A. Studying institutions: some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics*, New York, n. 1 (2), p. 131-147, 1989.

princípios estruturantes das famílias, tenciona-se pontuar quem devem ser as pessoas elegíveis como dependentes previdenciários. Além disso, objetiva-se investigar a influência da Economia e da Política na estipulação legal da dependência previdenciária, bem como o impacto desta no equilíbrio financeiro das famílias. Daí se recorre ao princípio da proteção integral das famílias, muito útil para defender este equilíbrio.

“Todos acreditam que as famílias habitam a vida cotidiana como entidades concretas e para estudá-las é preciso designar claramente o que está sendo observado.”⁵ Aqui são analisados os aspectos jurídicos das famílias previdenciárias a partir de mudanças culturais e educacionais que impactam a cidadania e o acesso à Justiça, sobretudo no que se refere ao desinteresse dos jovens pela democracia⁶ e o excesso de demandas judiciais. Evidentemente, o Direito das Famílias precisa se socorrer da Sociologia e, dentre outras disciplinas, também da Psicologia para definir esses grupos familiares e compreender de que formas são constituídas as famílias consuetudinariamente, inclusive no que diz respeito à poliafetividade. Nesta esteira de raciocínio, a abordagem da dependência previdenciária, que é eminentemente econômica, perpassa a origem dos sistemas familiares, os tipos de famílias e o estudo da Economia Política da Proteção Social, a qual, invariavelmente, demanda planejamento de longo prazo.

Esta tese tem como tema a proteção social previdenciária das famílias pelo Estado. De fato, “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal,

⁵ GUBRIUM, Jaber F.; HOLSTEIN, James A.. Phenomenology, Ethnomethodology and Family Discourse. *In*: BOSS, P. *et al.*. **Sourcebook of family theories and methods: a contextual approach**. New York: Springer, 1993. Cap. 25, p. 651-672.

⁶ GARCÍA, C.; FLORES., Luis. Os desafios da educação cidadã e da coesão social em oposição à subjetivação do sistema. Uma interpretação dos fenômenos sociais a partir da subjetividade. **Revista Aulas: Dossiê Identidades Nacionais 02 (Dossiê Subjetividades)**. Org. Adilton Luís Martins. Campinas, IFCH, v. 1. n. 2, 2006, p. 27-47.

constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”⁷. Logo, se for considerado que neste tipo de Estado, como também o é a França, vigora o império das leis e estas são construídas com a participação do povo, há necessidade de intervenção daquele na economia para regular a proteção das pessoas e das famílias e evitar a preponderância do capital sobre a justiça social. Afinal, ele é o responsável para fazer valer, sob pena de gerar crises no sistema democrático, os interesses da coletividade quando os interesses de alguns particulares se sobressaírem.

Contudo, faz-se necessário restringir o tema para “a proteção social previdenciária da família do segurado dos RGPS brasileiro e francês em caso de sua morte”. Realmente, seria inviável revisitar a fundo toda proteção social estatal em quatro anos e ainda criar algo novo.

A partir do avanço do processo de globalização econômica, que reproduz diferentes formas de fragmentação, exclusão e apartação social⁸, cabe à comunidade acadêmica, dentre outras coisas, apontar e sistematizar soluções para que a cidadania e a dignidade da pessoa humana sejam preservadas também pela Previdência Social, instituição incumbida da manutenção do equilíbrio financeiro de seus beneficiários. Para tanto, é preciso responder a seguinte pergunta, que é o problema indutor deste trabalho: “O que são famílias previdenciárias no Brasil e na França?”. Como hipótese ou provável resposta à questão anterior, sustenta-se que o direito ao benefício previdenciário é adquirido pelas contribuições vertidas para o fundo ou caixa previdenciário e o afeto é o principal elemento para identificação do que são famílias segundo a Previdência Social. Logo, as relações afetivas e não necessariamente o casamento e a consanguinidade são o cerne dos sistemas familiares. Daí, o segurado pode, à luz dos princípios da proteção social integral, da não discriminação, da dignidade da

⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 20 jan. 2012.

⁸ DORNELLES, João Ricardo. Ofensiva neoliberal, globalização da violência e controle social. **Discursos sediciosos: crime, Direito e sociedade**, Rio de Janeiro, Revan, ano VII, n. 12, jul./dez. 2002, p. 119-138.

pessoa humana e do equilíbrio financeiro das famílias, escolher livremente os seus dependentes.

A presente proposição origina-se da globalização e das sucessivas reformas da Previdência Social – tais como as anunciadas por Reinhold Stephanes nas páginas iniciais de seu livro⁹ – que, às vezes, são injustas e acabam por excluir socialmente camadas mais vulneráveis da população. Em verdade, a restrição e supressão de direitos previdenciários são atos frequentemente praticados pelos governos dos países em crise para reduzir o déficit estatal e isto é visto, ao menos no Brasil e na França, ao longo deste trabalho. Outrossim, o grande desafio é compatibilizar a possibilidade do reconhecimento das famílias a partir dos laços afetivos e o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social. Neste diapasão, anuncia-se a necessidade de exigência do cumprimento de carência e de outros requisitos, a serem apresentados mais adiante, para então alçar o afeto ao posto de elemento norteador para a concessão de pensão por morte ou de reversão.

Assim, diante da expansão da injustiça social, a tese justifica-se na busca de critérios jurídicos que possam servir para sistematizar um novo paradigma de justiça previdenciária em termos do benefício em estudo, menos político e mais atento às necessidades financeiras e à dignidade das famílias. Realmente, o trabalho sobre o tema, escrito à luz dos princípios do afeto e da não discriminação na formação das famílias, fundamenta-se também na necessidade de aprimoramento da legislação previdenciária e ainda no interesse público primário, principalmente no que se refere à conscientização dos operadores do Direito sobre o atual significado do vocábulo “famílias” e da expressão “dependentes previdenciários”. De fato, a discriminação de certas minorias e o não reconhecimento do afeto como principal elemento estruturante das famílias leva, entre outras coisas, à restrição e supressão de direitos previdenciários e ao empobrecimento das camadas mais frágeis da sociedade.

Investigar o que são famílias previdenciárias no Brasil e na França é o objetivo destas linhas. Para que o objetivo geral seja concretizado, o

⁹ STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência sem segredos**. 2 ed. São Paulo: Record, 1999.

trabalho deve cumprir algumas metas específicas, procurando-se, assim, ligar o estudo das famílias à dogmática do Direito Previdenciário e à promoção da justiça social, não só pela Previdência, mas também pelo Poder Judiciário.

Para tanto, são objetivos específicos do trabalho:

a) pesquisar o Estado Social e seus mais importantes modelos no ocidente;

b) analisar o papel do Estado na inteligência social;

c) investigar os efeitos da globalização econômica e os pontos de veto mais substanciais que incidem na Economia Política da Proteção Social;

d) desenvolver, para o fim de ponderação com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, o princípio do equilíbrio financeiro das famílias e

e) criar, em contraponto ao fator previdenciário, o IDPF, estabelecendo sua metodologia de cálculo.

O presente texto e parte de seus argumentos teóricos foram elaborados por meio de uma revisão de literatura em suportes físicos e através da rede mundial de computadores; pesquisa documental e de campo, esta com abordagem qualitativa e questionário semiestruturado¹⁰. Os dados em papel foram coletados no acervo particular do autor (2011 a 2013) e nas seguintes fontes: biblioteca da Universidade Católica do Salvador, *campus* Federação (2011 a 2013); biblioteca da *Cité Internationale Universitaire de Paris* (2012) e biblioteca da *École Nationale d'Administration Publique* (Paris, 2013). As referências *on line* foram obtidas principalmente no sítio Scielo (www.scielo.org/); no sítio Google Acadêmico (scholar.google.com.br/); na rede interna da biblioteca da *Cité Internationale Universitaire* e no banco de teses e dissertações da CAPES (www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses).

¹⁰ MANZINI, Eduardo José. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em Educação. *Revista Percursos – NEMO*, Maringá, v. 4, n. 2, p. 149- 171, 2012.

Não houve restrições a nenhum tipo de referência, mas se buscou evitar fidelidade a ou excesso de manuais de Direito frequentemente utilizados nos cursos de graduação. Por outro lado, foram utilizadas algumas notas feitas nas aulas, nos grupos de pesquisa e nos seminários do programa de pós-graduação da UCSal e no ciclo internacional na ENA. Além disso, não foi possível, obviamente, analisar tudo sobre as famílias. Por esta razão, foram adotados como critérios de pesquisa os preceptores “família”, “previdência”, “*famille*” e “*sécurité sociale*” e materiais das espécies “artigos científicos”, “livros específicos” e “dissertações/teses”. As referências julgadas pertinentes são indicadas no final deste trabalho. Deu-se preferência às obras jurídicas, econômicas e sociológicas que mais se aproximavam do tema, o qual pode ser retratado a partir de três eixos: famílias; dependência previdenciária; e economia e finanças.

A pesquisa documental, comum na área jurídica, pautou-se, sobretudo, na jurisprudência previdenciária e nas legislações civil, constitucional e securitária. Destarte, fundou-se, mormente, em documentos, numa acepção ampla, reunindo a coleta de textos normativos e jurisprudenciais, além dos doutrinários antes mencionados. Este conjunto constituiu o instrumento principal de análise.

Como auxiliar, figurou a espécie de entrevista anteriormente indicada e aplicada a trabalhadores e ex-trabalhadores (aposentados) – grupo restrito, com linguagem acessível e o objetivo de saber o seu perfil econômico educacional e a sua percepção sobre a tese ora defendida, deixando-os livres para expressar seu sentimento sobre a pensão por morte ou de reversão. Não foram pesquisados cidadãos desempregados ou que recebessem a pensão em apreço ou benefícios assistenciais, ou até mesmo seguro-desemprego, para não aumentar o risco de obtenção de resultados viciados por respostas complacentes e/ou comprometidas pelo recebimento de verbas potencialmente consideradas como auxílios do Estado.

A metodologia adotada foi a triangulação de métodos¹¹, com ênfase na avaliação qualitativa da pensão por morte no RGPS brasileiro e da pensão de reversão no *régime général de la sécurité sociale des salariés* (França), aqui tratado como RGPS francês. As bases territoriais eleitas foram Rio de Janeiro e Paris. A escolha recaiu nessas metrópoles por serem elas cosmopolitas e apresentarem demografias parecidas, o que é detalhado no apêndice III. Aliás, Brasília foi descartada por ser uma capital recente e ter proporcionalmente mais trabalhadores vinculados a regimes próprios de previdência social do que a anterior capital do Brasil.

A triangulação de métodos utiliza a tática da intervenção interdisciplinar para atacar objetivos plurifacetados como o é o grupo familiar. No caso deste trabalho, foram empregados, principalmente, conhecimentos jurídicos; da inteligência econômica; da Economia Política da Proteção Social; e sociológicos para analisar as famílias previdenciárias. Ela vale-se de critérios objetivos e subjetivos para bem compreender o objeto, no caso, as famílias, e os sujeitos envolvidos – aqui os trabalhadores e/ou aposentados vinculados a um regime previdenciário de base. Também busca compreender o programa social ou instituição pesquisada a partir do olhar do usuário do serviço ou beneficiário da prestação, ou seja, na hipótese destas linhas, aquele que instituirá uma pensão previdenciária para os seus próximos.

Além disso, observou-se que a Previdência Social, mesmo forçada pela Justiça, foi pioneira ao reconhecer o companheiro homoafetivo, provocando uma verdadeira revolução científica eis que desenvolveu o Direito de Família, espancando a celeuma sobre a possibilidade ou não da aceitação legal da união estável entre pessoas do mesmo sexo no Brasil, hoje reconhecida até pelo STF, que inclusive passou a aceitar o casamento civil entre as mesmas. Portanto, pode-se afirmar que houve a passagem de uma fase pré-paradigmática para ciência

¹¹ MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Ednilsa Ramos de. (Orgs.) **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

normal. Segundo Kuhn, este estágio da ciência é a “[...] atividade na qual a maioria dos cientistas emprega inevitavelmente quase todo seu tempo [...] no pressuposto que a comunidade científica sabe como é o mundo.”¹²

Cumprido ressaltar que na pesquisa de campo, com a aplicação de um questionário semiestruturado, para coletar dados sobre quem deve ser dependente na previdência básica e a qualidade do benefício no equilíbrio financeiro das famílias, as perguntas formuladas foram sobre: 1º) o *status* previdenciário principal (trabalhador; aposentado; e trabalhador e aposentado); 2º) a faixa de renda (três opções); 3º) o grau de escolaridade (três opções); 4º) quem deve ter direito à pensão por morte ou de reversão; e 5º) a qualidade do atendimento e as prestações disponibilizadas pela Seguridade Social. Destaca-se que o questionário e os gráficos que representam os resultados da pesquisa de campo constam no apêndice III.

A tese partiu da explicação de como se estrutura o Estado Social para propor o conceito de inteligência social e investigar a inserção da Economia e da Política no processo legislativo de eleição dos dependentes previdenciários nos RGPS brasileiro e francês. Em função das análises empreendidas, cunhou a classificação “famílias previdenciárias”. De igual modo, propôs a instituição do IDPF.

Como nela existem muitas palavras e expressões da área previdenciária, optou-se pela elaboração de um glossário com finalidade meramente didática. No mais, vários outros termos foram explicados ao longo do texto ou constam nas listas de abreviaturas e siglas. Os vocábulos e expressões em francês são explicitados no corpo do trabalho ou facilmente compreensíveis em função do contexto.

O capítulo 2, intitulado “Estado Social e proteção das famílias”, é dedicado à pesquisa do Estado-Providência, sua origem e principais modelos. Afinal, não seria adequado estudar a Seguridade Social sem começar pelo *Welfare State*, carro-chefe da proteção social contemporânea. Este capítulo é

¹² KUHN, Thomas S.. **A estrutura das revoluções científicas**. 5 ed. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Néilson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 24.

interessante à medida que desmistifica o senso comum de que tal tipo de Estado só passou a existir após a primeira Revolução Industrial. Na verdade, ele é anterior e vem sofrendo mutações. Além disso, revela as fontes aonde os idealizadores do título “ordem social” da Constituição da República Federativa do Brasil e os responsáveis pelos programas de governo de vários partidos políticos vão beber.

No **capítulo 3 – O papel do Estado na inteligência social** – é analisada a função da atividade estatal na antecipação das carências sociais de sua população. A partir do conceito de inteligência econômica e da governança competitiva, bem como do princípio da transparência e do *open data*, são desenvolvidas as técnicas e apresentadas algumas ferramentas de inteligência territorial e social com vistas à aplicação das mesmas à descoberta antecipada das necessidades das famílias e à proteção previdenciária destas.

No **capítulo 4, denominado “Economia Política da Proteção Social e seus pontos de veto”**, são investigados os efeitos da globalização econômica nesta disciplina e no Poder Judiciário. A começar pelo jogo político e suas externalidades negativas, este capítulo, passando pela teoria dos jogos, pela regulação econômica e pelo neoinstitucionalismo, presta-se a explicar, mas não justificar, as ondas reformistas que geram alguns retrocessos em matéria de Previdência.

Sem deixar de lado pontos fundamentais da Seguridade Social, no **capítulo 5, chamado “Famílias previdenciárias”**, são desenvolvidos e reforçados os argumentos teóricos e as proposições sobre o conceito de família segundo as previdências do Brasil e da França, inclusa a criação do IDPF. Neste capítulo, além de estudados vários tipos de famílias e a dependência previdenciária no Brasil e na França, são abordados temas relativamente novos, como a poética da família e a influência da cultura e da natureza na constituição familiar. Além disso, ainda é feita uma análise da obra de Todd¹³ e também são examinadas possíveis antíteses.

¹³ TODD, Emmanuel. **L'origine des systèmes familiaux**. Tome I: L'Eurasie. Paris: Gallimard, 2011.

2 Estado Social e proteção das famílias

O Estado, aqui entendido como pessoa jurídica de Direito Público, não deve existir por si só, ou seja, apenas tem sua existência justificada se tiver finalidades bem delineadas. Por ser um conceito eminentemente jurídico, nada mais justo do que defini-lo a partir de sua Constituição, expressão maior do Direito nos países que adotam o princípio da supremacia constitucional. Contudo, deixando de lado a discussão se o Direito é ou não ciência, todos hão de convir que a conceituação de um instituto jurídico, tal qual o é o Estado, depende do espaço e do tempo e, portanto, de qual Carta Política se tem em mãos e que interpretação se faz desta.

Segundo Canotilho, “a Constituição continua a referir-se à ‘função legislativa’, à ‘função jurisdicional’ e à ‘função administrativa’, distribuídas por várias estruturas [...]. A função deixou de estar [...] associada a um órgão [...]”¹⁴. Pois bem, a partir desta citação, convém lembrar que, a par de não estarem ligadas exclusivamente a uma certa estrutura orgânica – afinal, os Poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo) também têm outras funções, ainda que não precípuas: por exemplo, o Legislativo administra seus prédios; o Judiciário edita os regimentos internos dos tribunais e o Executivo julga causas administrativas, as funções estatais têm como escopo o bem-estar do povo.

Neste momento, é necessário recorrer aos elementos tradicionais do Estado, recuperados na sua teoria geral: território e povo (materiais) e governo (formal)¹⁵. Aqui não se discorrerá acerca destes eis que isto não é objeto deste trabalho. Porém, o conceito de povo, ora tomado como “os nacionais do Estado”, é bastante caro porque interessará ao debate sobre “Quais famílias deve o

¹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 553.

¹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 61.

Estado proteger?”. De fato, as famílias compõem a população do Estado, qual seja, seus nacionais e os estrangeiros que também habitam seu território.

Paralelamente ao conceito de cada função do Estado coexiste, ao menos no plano ideal, a noção de que tais funções devem ser contínuas. Por sua vez, esta continuidade caracteriza a atividade estatal, a qual pode ser resumida, em sentido amplo, na prestação de serviços públicos à população. Portanto, excetuados os casos em que haja imperiosa necessidade estratégica para garantir a sua soberania, o Estado não deve, à luz do viés neoliberal, exercer atividade econômica, mas apenas prestar serviços tais como defesa nacional, justiça, fomento, regulação, segurança pública, educação, saúde e outros.

Obviamente, a prestação de serviços públicos não é diretamente objeto deste trabalho. No entanto, cabe ressaltar que as prestações voltadas para a proteção social da família merecem aqui especial interesse. Além disso, o bom desempenho da fiscalidade e a regulação econômica restam subjacentes às matrizes de proteção social.

A fiscalidade e a regulação econômica têm papel importante na redistribuição de renda entre a população. É por meio da arrecadação tributária que parte da riqueza nacional circula de pessoa a pessoa, aí compreendida a espécie “pessoa jurídica”. Por seu turno, o Estado tem o dever jurídico de bem empregar sua receita. Isto é o que orienta o princípio democrático – art. 1º da Constituição da República: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”¹⁶. Por outro lado, há necessidade de intervenção do Estado na economia para regular a produção e evitar a especulação de preços. Tal necessidade justifica-se pelo fato de ser o Estado o responsável para fazer valer os interesses do coletivo quando os interesses dos particulares se sobressaírem.

¹⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 20 jan. 2012.

A fiscalidade, aqui englobada a parafiscalidade financiadora das prestações sociais públicas, é o alicerce da atuação estatal. Sem ela, o Estado não teria como manter sua logística operacional. De fato, se não houvesse o sistema tributário nacional, o Estado precisaria incursionar na propriedade privada de outras maneiras – por meio de requisições, confiscos e outros institutos. Entretanto, apesar de possível e até realizável em paralelo, isso tornaria mais difícil a consecução dos objetivos estatais porque essas operações são de custosa execução e têm menor liquidez.

A regulação é o segundo momento de força do Estado. O primeiro é o controle social, no qual a força é usada contra quem atenta contra a propriedade ou outros bens eleitos como passíveis de proteção. Entretanto, a atividade reguladora deve ser pautada por um marco legal claro e desenvolvida num ambiente de tranquilidade institucional, segurança jurídica e estabilidade política. Caso contrário, o mercado poderá interpretar que não há condições favoráveis de investimento.

Neste particular, vale destacar que, dos três anteriores, a estabilidade política é o mais importante fator para atrair investimentos, gerar empregos e/ou ocupações dignas e preservar paz social.

Os políticos, pessoas que se supõe operarem profissionalmente no espaço público [...], raramente são bem preparados para se defenderem da invasão de intrusos; e no espaço público qualquer um sem o tipo certo de escritório e que apareça lá em qualquer ocasião não oficialmente roteirizada, arquivada, sem direção de palco e sem convite é, por definição, um intruso.¹⁷

Observa-se que a classe política é, em geral, despreparada para lidar com situações novas ou, ao menos, inesperadas. Destarte, os políticos têm dificuldade para saírem de sua zona de conforto e enfrentarem pressões sociais e ataques da mídia, sobretudo quando esses advêm de suas falhas anteriores, a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos da América em 2008.

¹⁷ BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 2000, p. 19.

A crise econômica mundial que eclodiu a partir de 2008 nos Estados Unidos da América demonstrou que o mercado ainda não tem e, por privilegiar o capital, provavelmente nunca terá capacidade para promover uma autorregulação. Em verdade, se houvesse maior regulação no sistema financeiro norte-americano, a bolha imobiliária que detonou a crise poderia ter sido evitada ou minimizada.

Toda a turbulência gerada nos mercados de crédito americano e mundial, causada pelo colapso da bolha imobiliária americana, pode ser entendida à luz da teoria dos ciclos econômicos desenvolvida por Ludwig von Mises e F. A. Hayek. Esses autores mostraram que a expansão do crédito distorce o padrão de gastos e de investimentos no sistema econômico. Essa distorção, por sua vez, leva a um desperdício de capital (materiais e equipamentos) em larga escala, gerando prejuízos e, conseqüentemente, preparando o terreno para uma subsequente contração do crédito, exatamente o que ocorreu no segundo semestre de 2007 e que gerou toda a crise em 2008. (Em prol dos leitores não familiarizados com a expressão, expansão do crédito é a criação de dinheiro pelo sistema bancário e seu conseqüente empréstimo a juros artificialmente baixos).

A origem de todo esse problema remonta ao estouro da bolha formada na bolsa de valores americana no início da década de 2000. Em um esforço para evitar as inevitáveis conseqüências deflacionárias de todo estouro de bolha, o Banco Central americano (o Fed) cortou a taxa básica de juros, reduzindo-a de 6,25% no final de 2000 para apenas 1% já em 2003.¹⁸

Como se vê na transcrição anterior, a expansão artificial do crédito gera grave desequilíbrio entre gastos e investimentos, o que, conseqüentemente, pode levar à insolvência de pessoas naturais e à falência ou liquidação de pessoas jurídicas. Assim, se o Estado não atuou previamente na regulação do sistema financeiro para coibir a expansão artificial do crédito, tem que socorrer as instituições financeiras e os grandes grupos econômicos em dificuldade para evitar a deterioração ou falência do sistema econômico e o provável caos social decorrente. Contudo, este socorro pressupõe, dentre outras coisas, a utilização das reservas monetárias nacionais, austeridade nas finanças públicas, recessão e desemprego.

¹⁸ REISMAN, George. **A geração e o estouro da bolha imobiliária nos EUA - e suas lições para o Brasil.** Trad. Leandro Roque. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=786>> Acesso em 20 fev. 2012.

Por isso, deve o Estado implementar, ao mesmo passo, políticas sociais inclusivas. De fato, a crise do capitalismo contemporâneo é pior neste início de século – ela é estrutural e não cíclica eis que produz desemprego em larga escala função da recessão continuada¹⁹, ou seja, não apenas recessões periódicas pelo excesso de produção e insuficiência de consumo; e, com o empobrecimento das classes médias nos Estados Unidos da América e na Europa, revela a falência da redistribuição econômica na sociedade ocidental, a qual passa gradativamente a ter duas classes diametralmente opostas, à semelhança da aristocracia e da plebe: a classe rica e a pobre. Neste contexto, ganha importância e refloresce a faceta social do Estado ou o Estado Social no ocidente. Aliás, não é à toa que a principal função do Estado contemporâneo, ou seja, este da sociedade pós-industrial, é a proteção social integral das famílias, células embrionárias desta.

2.1 O conceito de Estado

O conceito de Estado em Direito é, normalmente, formulado a partir dos elementos que o integram. São eles: território, povo e governo soberano. Daí, o Estado pode ser entendido como o ente público que, por meio de um governo formado a partir de seu povo, exerce soberania no território em que este vive.

A palavra “Estado” deve ser escrita com inicial maiúscula para que se possa diferenciá-la de “estado”, vocábulo que possui outras acepções, inclusive “estado-membro” ou “estado federado”, que significa província ou estado sem soberania – ainda que dotado de autonomia administrativa e financeira.

A República Federativa do Brasil é, como seu próprio nome oficial indica, um Estado federal. Mendes e Branco escrevem que:

O federalismo tem suas primeiras origens nos Estados Unidos. Surgiu como resposta à necessidade de um governo eficiente em um vasto território, que,

¹⁹ Decorrente da falta ou do baixo nível de investimentos, de gastos públicos excessivos e pouca transparência institucional.

ao mesmo tempo, assegurasse os ideais republicanos que vingaram com a revolução de 1776.

Para garantir a independência então conquistada, as antigas colônias britânicas firmaram um tratado de direito internacional, criando uma confederação, que tinha como objetivo básico preservar a soberania de cada antigo território colonial. [...]

A confederação estava debilitada e não atendia às necessidades de governo eficiente comum do vasto território recém-libertado. O propósito de aprimorar a união entre os Estados redundou na original fórmula federativa, inscrita pela Convenção de Filadélfia de 1787 na Constituição elaborada, [...]²⁰

Como enunciado pelos citados autores, o federalismo funda-se na cooperação entre os entes públicos federados para alcançarem objetivos comuns. Inicialmente, o principal escopo era a defesa. Hoje, o rol de preocupações dos entes federados é significativamente maior: luta contra o terrorismo, combate à imigração ilegal e outras. A cooperação, por seu turno, pressupõe a repartição de competências para que se saiba qual a missão de cada tipo de ente (união ou estado federado²¹).

No que tange à proteção das famílias, todos os entes da federação brasileira devem protegê-la porque a Constituição da República assim o determina. De fato, o art. 226 traz em seu texto a palavra “Estado”: “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.”²²

É evidente que os entes políticos que se organizam de outra forma não devem se omitir em matéria de proteção das famílias. A França, que adota a forma unitária descentralizada, é um modelo de Estado Social ou Estado-Providência e também preconiza a proteção social. Veja-se o artigo primeiro da Constituição da República francesa:

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats

²⁰ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

²¹ Ou até mesmo o município, considerado ente na República Federativa do Brasil.

²² BRASIL, *op. cit.*.

*électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.*²³

Como se observa no mencionado artigo da Constituição da República francesa, a França é um país²⁴ que se declara “social”, vocábulo que aparece no primeiro artigo do texto constitucional francês. Logo, pode-se inferir que o Estado francês visa, dentre outras coisas, à proteção de seu corpo social.

Naturalmente, o significado e o alcance da proteção social disponibilizada pelo Estado dependem de algumas variáveis. Entre elas, merecem destaque a sua orientação política (social democrata, neoliberal ou outra), a sua situação econômico-financeira e a execução orçamentária.

O Estado é, portanto, uma pessoa jurídica de direito público, ou seja, aquela que, em contraposição à pessoa natural, assim considerado cada indivíduo, e também às pessoas jurídicas de direito privado, visa ao bem comum e, por isso, coloca-se com prerrogativas de império perante os cidadãos e demais pessoas privadas, assim entendidos os particulares.

A pessoa jurídica é, em termos materiais, uma ficção do Direito, criada para que as organizações formais, inclusive o Estado, possam formalmente estabelecer relações jurídicas com as pessoas naturais e também entre elas mesmas. A de direito público opõe-se à de direito privado visto que aquela é dotada pela legislação, a qual emana do Estado, de prerrogativas ou “direitos diferenciados” que a colocam em posição de supremacia. Contudo, este patamar de destaque não é por acaso. Como antes fora escrito, cabe ao Estado promover o bem comum do povo e demais habitantes do seu território.

Como antes exposto, o povo é o conjunto de nacionais do Estado. Quanto à população, cuida-se de palavra com sentido mais amplo,

²³ FRANÇA. **Constituição de 4 de outubro de 1958**. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#preambule>> Acesso em: 20 jan. 2012.

²⁴ Sinônimo de Estado. No entanto, a rigor significa os aspectos físicos e naturais, a paisagem do Estado (Geografia).

abrangendo o povo e os estrangeiros residentes no território do Estado. Nação é o coletivo de signos identificadores do povo, tomadas por base algumas características que lhes são caras, a exemplo da sua língua e da sua cultura.

Nação é a marcha para a universalidade, o caminho moral do homem em direção às apoteoses do triunfo e a bem-sucedida convivência de todas as parcelas sociais.

Nação é sacrifício, abnegação e sangue nas causas que confinam com o heroísmo do gênero humano; é também a expressão da imortalidade do povo calcinado de dores, mas resgatado de esperanças.

Nação é o culto do solo, o gênio da língua, a inspiração da poesia, a música do patriotismo, a fé da religião, a força da ideologia, a vocação da liberdade e do direito; todos esses valores que as gerações memorizam e consagram, movidas da esperança, e do propósito e do pensamento de fazê-los eternos e indestrutíveis como as forças supremas da natureza, sobre as quais não tem o homem jurisdição para cominar-lhes a pena capital e extingui-las.

Nação é a pátria que gera os bravos, os justos, os artesãos do progresso e da civilização, tecendo o fio da igualdade para estendê-lo a todas as esferas sociais; nação é a pátria mesma dizendo não à soberbia, ao ódio, ao privilégio, ao preconceito, à discriminação.

Nação é o breviário que psicologicamente liberta o ser humano dos cativos espirituais e das sujeições materiais por onde se lhe corrompe a índole; é do mesmo passo o compromisso pela causa dos oprimidos; o pavilhão dos combatentes patriotas soerguendo o braço e a voz das resistências constitucionais para colocar o Estado ao serviço dos magnânimos interesses sociais que fazem adignidade do homem elevar-se às alturas da fruição de todos os direitos fundamentais possíveis²⁵.

Como se pode ver na transcrição anterior, o sentido de nação é muito profundo para o autor citado. Além disso, Bonavides destaca que a nação ou pátria só se realiza plenamente se os nacionais têm dignidade.

Para que os nacionais e demais habitantes do território do Estado tenham dignidade, o povo tem que formar um governo para gerir o espaço territorial e as instituições nacionais. A princípio, não importa a forma desse governo. Contanto que seja legítimo, planeje e execute o necessário para garantir o bem-estar da população do Estado, terá cumprido sua finalidade.

No entanto, não basta o governo ser legítimo. Tem que ser soberano também. Assim, respeitadas as normas de Direito Internacional,

²⁵ BONAVIDES, Paulo. Reflexões sobre nação, Estado social e soberania. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 22, n. 62, abr. 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em 11 nov. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000100013>.

precisa agir com independência com relação aos governos dos outros Estados porque este é o significado maior da soberania.

Por conseguinte, o Estado contemporâneo, posto assim como ente público personificado com contornos de atualidade e com finalidades bem definidas, necessita levar a cabo, por meio de seus agentes públicos e demais colaboradores, tais objetivos, sempre dentro da legalidade e da ética.

Para a construção do Estado Democrático Liberal foi necessário coesão, porém esta vai diminuindo à medida que esse Estado vai ficando ultrapassado e suas distorções geram destruições múltiplas, inclusive as oriundas das guerras. Daí se faz a leitura que surge a necessidade de atualização ou reformulação do mesmo. Nesse sentido, mais adiante será analisada a criação do Estado Social no mundo ocidental, bem como o institucionalismo, peça fundamental para a preservação das instituições, inclusive aquelas que objetivam diretamente a proteção social das pessoas.

Para Faria²⁶, a dialética produção-destruição é acentuada em sociedades desiguais que produzem diferenciais importantes entre os que se beneficiam e os que arcam com o ônus do progresso. Portanto, com base no último autor citado, defende-se que o mercado econômico criado pela globalização da economia tem sua lógica fundada a partir do princípio de que o homem tem natureza egoística. Todavia, se as sociedades possuem potenciais de enriquecimento coletivo, têm, ou, pelo menos, deveriam ter, responsabilidade social com o que fazer com a riqueza universal. Esta responsabilidade deve ser assumida pelo Estado, representante da sociedade.

2.2 O surgimento do Estado Social ocidental

Consideradas as eras históricas, a evolução do Estado moderno para o Estado contemporâneo é marcada pelo aparecimento da expressão “Estado de Direito”, a qual repousa, dentre outras coisas, sobre a liberdade política e

²⁶ FARIA, Maurício Marques de. Contribuições da Inteligência Empresarial para o desenvolvimento tecnológico numa sociedade sustentável. **Revista Brasileira de Ciência, Tecnologia e Sociedade**, São Carlos, v. 2, n. 1, p. 86-98, jan./jun. 2011.

sobre a igualdade formal no que se refere à participação dos cidadãos na busca pelo poder.

Na época das monarquias absolutistas, sobretudo as europeias, não se vivia propriamente em Estados de Direito, mas sim sob o jugo do monarca absoluto e da nobreza que o ladeava. Destarte, não havia separação das funções ou poderes estatais, os quais eram concentrados na mão do rei. Daí, a lei, maior expressão do Direito até então, emanava do palácio real e não contemplava, *a priori*, participação popular.

Consoante o antes exposto, o aparelho de gestão direta do Estado absolutista, inclusive da ordem social e, sobretudo, da ordem econômica, ficava em poder do soberano. O bem-estar do povo não era, em regra, objetivo da gestão do poder e este ditava as regras ao seu bel prazer.

Por essa razão, eventual preocupação social na época das monarquias absolutistas europeias geralmente indicava receio da Corte com relação às frequentes possibilidades de insurgência da população ou tinha como pano de fundo a criação de uma contribuição social, dentre as muitas que deram origem ao fenômeno da parafiscalidade. Neste sentido, não é nova a expressão “Estado Social”. Do mesmo modo, uma monarquia absolutista poder-se-ia intitular “Estado de Direito”.

Por sua vez, numa concepção mais restrita, o verdadeiro Estado de Direito consagra o império das leis e a participação de um órgão externo e não subordinado ao governo na formulação daquelas. Este órgão é o parlamento ou outra instituição assemelhada (assembleia nacional, congresso nacional). Contudo, a existência de um parlamento não é garantia de respeito aos anseios populares, ou seja, o Estado de Direito pode ser tão tirano quanto uma monarquia absolutista. Além disso, a instituição de um poder judiciário pode ser desvirtuada se ele ditar políticas públicas e criar direitos claramente contrários à vontade do legislador.

Realmente, quando se invoca o Estado sob a ótica social, dois atores maiores se destacam: o legislador e o executivo. O primeiro edita os

textos sociais e o último executa as políticas sociais²⁷. No entanto, a participação do legislador não necessariamente corresponde a uma participação efetiva do povo na elaboração das leis. Daí se pode ter um Estado de Direito que não seja democrático e em que o parlamento seja apenas um braço do governo, agindo em prol deste e em detrimento dos cidadãos comuns, isto é, externos ao governo.

Para José Joaquim Gomes Canotilho, o Estado de Direito “cumpriria e cumpre bem as exigências que o constitucionalismo salientou relativamente à limitação do poder político. O Estado constitucional é, assim, e em primeiro lugar, o Estado com uma *constituição* limitadora do poder através do império do direito.”²⁸ Porém, essa limitação do poder deve ser legitimada pelo povo do Estado.

Com efeito, o citado autor também escreve que “isso não significa que o Estado Constitucional [...] possa limitar-se a ser apenas um Estado de direito. Ele tem de estruturar-se como Estado de direito democrático, isto é, como uma ordem de domínio legitimada pelo povo.”²⁹ Aí se chega ao conceito de Estado Democrático de Direito, no qual a participação do povo não se restringe à igualdade formal para acesso ao poder, mas transborda para todas esferas de poder, seja pelo voto consciente e livre (para o executivo e o legislativo, sobretudo) ou pelo exercício do contraditório processual (especialmente no judiciário).

Sob o ponto de vista econômico, o Estado Democrático de Direito emergiu num ambiente liberal. De fato, o liberalismo econômico, já podia ser identificado nos tempos do mercantilismo e das monarquias absolutistas. Assim, o mercantilismo avançou e, com a ascensão da burguesia e a consagração do Estado de Direito, e, posteriormente, do Estado Democrático de Direito, evoluiu para o capitalismo, fazendo surgir o que aqui se denomina “Estado Capitalista de Direito”, ora impregnado pelas famosas expressões do liberalismo econômico “*laisser faire*”, “*laisser passer*” e “*laisser aller*”.

²⁷ COUTANT, Arnaud. **Fiches d'institutions et politiques sociales**. Paris: Ellipses, 2010, p. 5.

²⁸ CANOTILHO, *op. cit.*, p. 98.

²⁹ *Idem. Ibidem*, p. 98.

Sob outro prisma, o Estado Social representou uma ruptura com as estruturas liberais da sociedade capitalista. Mesmo assim, segundo Damiano, "O Estado Social não pretende negar os valores e fins do Estado Liberal (a liberdade e a igualdade do indivíduo). Ao contrário, assume-os e trata de fazê-los mais efetivos, [...]"³⁰. Vê-se, portanto, que o Estado Social pode ser compreendido como um aperfeiçoamento do Estado Liberal, o qual passou a enfrentar os problemas sociais que eclodiram, principalmente, após a primeira revolução industrial (invenção da máquina a vapor e do tear mecânico) e especialmente nos anos que se seguiram à Primeira Grande Guerra (1914-1918), à quebra da Bolsa de Nova Iorque (1929) e à Segunda Grande Guerra (1938-1945).

A omissão do Estado Liberal diante dos problemas sociais e a ineficiência das políticas de Estado a partir de uma falsa premissa de igualdade formal pura entre os indivíduos levaram a expansão exacerbada do capitalismo, agravando os problemas sociais gerados pela concentração de renda nas classes ricas e a miséria das classes pobres. Neste contexto, adquire relevo a Revolução Russa de 1917, a qual pôs em alerta os defensores do capitalismo, evolução natural do mercantilismo e pedra angular do liberalismo econômico e da política do Estado.

Ao se fazer uma breve incursão na História do Brasil, observar-se-á que, anos mais tarde, esse temor também foi sentido por Getúlio Vargas, pois "Era esse mesmo pauperismo e seus males (dentre eles, obviamente, o risco de os pobres sucumbirem ao proselitismo comunista) que Vargas temia em 1941, daí a necessidade de se fixar o homem no campo."³¹

Este mesmo receio também levou ao Golpe Militar ocorrido no Brasil em 31 de março de 1964. Em verdade, neste caso, o capitalismo temia a influência da revolução cubana na América Latina e, principalmente,

³⁰ DAMIANO, Henrique. O Estado Social e o reconhecimento dos direitos sociais. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 27, p. 19-35, 2005. Disponível em http://www.trt15.jus.br/escola_da_magistratura/Rev27Art1pdf. Acesso em 10 mai. 2011.

³¹ CARDOSO, Adalberto. Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000400001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 07 nov. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582010000400001>.

buscava assegurar as praças de mercados consumidores para as firmas locais e multinacionais.

Como antes exposto, verifica-se que o aparecimento do Estado Social representou a possibilidade de ruptura total com o Estado Liberal, principalmente em razão adesão das classes médias do ocidente europeu. Contudo, como adverte Boaventura Sousa Santos, há que se ter cuidado na investigação.

[...] Afirma Bachelard que 'a ciência se opõe absolutamente à opinião' (1972: 14). Em ciência, nada é dado, tudo se constrói. O "senso comum", "o conhecimento vulgar", a "sociologia espontânea", a "experiência imediata", tudo isto são opiniões, formas de conhecimento falso com que é preciso romper para que se torne possível o conhecimento científico, racional e válido. A ciência constrói-se, pois, contra o senso comum e, para isso, dispõe de três actos epistemológicos fundamentais: a ruptura, a construção e a constatação. [...] ³²

Enveredando na seara da Metodologia Científica, o citado autor cuida, sobretudo, da necessidade de ruptura com o senso comum para se fazer ciência. Neste capítulo do livro – o segundo, aponta o surgimento do senso comum enquanto conceito filosófico (no século XIX), a serviço da burguesia; menciona o seu declínio após o ganho do poder por esta e esclarece que nem todas as correntes teóricas sustentam a ruptura com o senso comum (entre elas a fenomenologia, a etnometodologia ou interacionismo simbólico). Dentre outros, o autor cita bastante Bachelard; Bourdieu, Chamboredon e Passeron; Durkheim e Elster.

Segundo Santos, a construção da ciência pressupõe três atos epistemológicos fundamentais: a ruptura, a construção e a constatação. O autor menciona ainda que, na construção da ciência, é preciso transpor os obstáculos epistemológicos e que para superá-los é imperiosa uma constante vigilância epistemológica. O autor também afirma a necessidade de reencontro, ou seja, após a ruptura epistemológica, é deveras importante a quebra desta. Para o autor, a dupla ruptura é o modo operatório da hermenêutica da epistemologia. Boaventura Sousa Santos conclui o capítulo escrevendo que a hermenêutica é o modo mais adequado

³² SANTOS, Boaventura Sousa. Ruptura e Reencontro. *In: Introdução a uma ciência pós-moderna*. Lisboa: Afrontamento, 2001, p. 33-49.

de propiciar a transição para uma epistemologia pragmática. Segundo ele, é uma hermenêutica crítica e sociológica que destaca a reflexão sobre a verdade social da ciência moderna como meio de questionar a rigidez do conceito de verdade científica.

Realmente, nos termos antes apresentados por Henrique Damiano, o Estado Social não é a negativa absoluta do Estado Liberal, mas sim o seu aperfeiçoamento:

[...] o Estado Social quer estabelecer as bases econômicas e sociais para que o indivíduo, a partir do garantido por aquele, possa desenvolver-se. Daí que os alemães definiram o Estado Social como Estado que se responsabiliza pela "procura existencial" (*Daseinvorsorge*).³³

A partir dessa citação, pode-se sustentar que o Estado Social possui as seguintes características: intervencionismo na economia, bem como a regulação da atividade econômica; aplicação do princípio da igualdade material e busca da realização da justiça social. Dentre esses traços, merecem destaques a garantia e a efetivação de direitos sociais. Como se percebe, a intervenção do Estado na economia e a regulação econômica não são fatos tipicamente novos, ao ponto de serem marcantes no Estado Social. Pelo contrário, são velhos conhecidos, agora revisitados com maior grau de implementação.

Entretanto, isto não ocorre porque o modelo de Estado Liberal era ruim para o capitalismo, mas sim porque este necessitou recorrer a novos mecanismos – os do Estado Social – para conter crises. Para tanto, precisou reorientar a distribuição de riquezas, redistribuindo-as mediante a concessão direitos constitucionais de segunda dimensão e a criação de programas de transferência de renda e prestação de benefícios, tudo para evitar convulsões sociais e segurar o nível de consumo nos mercados.

Portanto, o Estado Social é mais atuante não só no sentido de proteger a sua população, mas também para assegurar a estabilidade e a popularidade de seu governo. Neste diapasão, convém lembrar que tanto na Europa

³³ DAMIANO, *op. cit.*.

como nos Estados Unidos da América a oposição, pouco importando se de direita ou de esquerda, vem logrando, em regra e principalmente por causa das crises econômicas, êxito eleitoral nos últimos anos. Vejam-se os exemplos das vitórias de Barack Obama nos Estados Unidos da América e de François Hollande na França.

Para se ter uma ideia da dimensão do Estado Social e dos programas de transferência de renda, convém voltar a uma breve imersão na História recente do Brasil.

Quando consideramos os programas de transferência de renda, vale destacar que eles praticamente não existiam em 1991, sendo a única exceção o programa de distribuição de leite. Em 2004, 19% da população pobre de São Paulo tinha acesso a pelo menos um dos programas de transferência de renda existentes, seja do governo municipal, estadual ou federal. Dentre os que recebiam dinheiro de algum programa, 50% declararam receber do programa Renda Mínima, da prefeitura de São Paulo; 24% recebiam dos programas federais, o Bolsa-Família ou Bolsa-Escola³⁴, além do auxílio-gás, erradicação do trabalho infantil, etc; e 6,0% do programa estadual Renda Cidadã. Finalmente, cabe destacar que 20% das famílias beneficiárias declararam receber benefícios demais de um programa.

O ponto mais importante a ser destacado é que do total de famílias que recebem algum tipo de transferência de renda, 63% têm renda familiar *per capita* de até meio salário e 32% entre meio e um salário. Ou seja, 95% dos que têm acesso ao programa são de fato os mais pobres e estão dentro dos critérios de elegibilidade dos diferentes programas. Além disso, o impacto desses programas na renda dos seus beneficiários não é desprezível: corresponde a 14% de sua renda total. E esse impacto é maior entre as famílias com menor renda familiar: a transferência corresponde em média a 21% da renda. Tudo isso se torna ainda mais importante se consideramos que na década de 1990 a situação de emprego dessa camada da população foi extremamente deteriorada, como discutimos acima.

Todos esses programas juntos, no entanto, ainda estão longe de atender toda a população elegível. Em 2004, a cobertura dos programas de transferência de renda existentes ainda era muito baixa: chegava a apenas 28% da população com menos de meio salário *per capita*.³⁵

³⁴ Após o período de realização do *survey* o programa Bolsa-Escola foi incluído dentro do programa Bolsa-Família.

³⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; TORRES, Haroldo da Gama; BICHIR, Renata Mirandola. A conjuntura social brasileira revisitada. **Novos estud.** - CEBRAP, São Paulo, n. 75, July 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 nov. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000200012>.

Pelo que se pode extrair da pesquisa citada, realizada na maior cidade do país, o Brasil ainda não é o paraíso dos benefícios sociais e ainda há muito a se fazer para melhorar a qualidade de vida de sua população mais pobre. Por outro lado, observa-se que o Estado Social não é puramente assistencialista e que os direitos subjetivos materiais, impondo prestações positivas àquele, são verdadeiros elementos de economia política.

Neste momento, é de bom alvitre ressaltar que os direitos sociais consolidaram-se como direitos fundamentais de segunda dimensão. Destarte, há muito tempo o Estado não é mais mero garantidor de liberdades públicas, garantias e direitos individuais – assim considerados direitos fundamentais de primeira dimensão, mas também está obrigado a determinadas prestações sociais para melhorar as condições de vida da população.

Nesta esteira de raciocínio, pode-se afirmar que os direitos fundamentais ou direitos humanos³⁶ correspondem, portanto, a uma paulatina conquista da humanidade, que, após a experiência do nazismo, passou a buscar um referencial que efetivamente representasse a passagem da barbárie à civilização contemporânea³⁷.

Para encerrar esta seção, é bom lembrar que, a partir do final do século XIX, o Estado Social desenvolveu-se principalmente nos países mais industrializados do bloco ocidental (Alemanha, Estados Unidos, França, Reino Unido, Suécia e outros). Nos países em vias de desenvolvimento, como o Brasil e o México, ainda é incipiente a atuação do Estado no âmbito social. Soma-se a isso a crise econômica dos Estados Unidos da América que eclodiu em 2008, espalhando-se por vários países do mundo, e a atual e persistente crise na zona do euro.

Assim, a necessidade de arrecadação de tributos e de respeito aos limites constitucionais tributários, bem como as crises econômicas

³⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 560.

³⁷ PIOVESAN, Flávia. A proteção dos direitos sociais nos planos interno e internacional. *In*: CORREIA, Marcos Orione. CORREIA, Érica Paula Bacha (Org.). **Direito Previdenciário e constituição**. São Paulo: LTr, 2004, p. 15.

vividas pela União Europeia e pelos Estados Unidos da América sinalizam que o Estado Social enfrenta turbulências e vem sofrendo severas restrições.

Tais problemas foram, em grande parte, analisados por Sarlet no artigo intitulado “Estado Social de Direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade”³⁸. Esse trabalho, na área do Direito Constitucional, aborda questões como a crise do Estado Social de Direito e a problemática da Seguridade Social. Traz como exemplo o caso da Alemanha, onde a ausência de preceitos constitucionais protetivos do sistema de segurança social foi solucionada com a garantia do direito de propriedade:

[...] constata-se que a Lei Fundamental da Alemanha (no que não se encontra isolada no âmbito europeu) não contém nenhum preceito que direta e expressamente ofereça qualquer tipo de proteção ao nível constitucional do sistema de segurança social e dos níveis prestacionais vigentes, advogando-se, além disso, o entendimento de que tal garantia não pode ser direta e exclusivamente deduzida do princípio geral (fundamental) do Estado Social [...]³⁹

O modelo germânico foi escolhido para ser analisado no âmbito do direito comparado por conta da solução lá encontrada, ou seja, a proteção, a partir do direito fundamental à propriedade, contra supressão ou retrocesso dos direitos securitários sociais em nível constitucional e também por razões de cunho histórico. De fato, foi em terras germânicas que nasceu o socialismo científico de Karl Marx e Friedrich Engels, bem como a social democracia de Ferdinand Lassalle, além da própria noção de Estado Social e Democrático de Direito, oficialmente oriunda da Constituição de Weimar (1919).

Cada elevação de tributos, cada redução nos níveis prestacionais do Estado e cada perda de um emprego e local de trabalho acaba por influenciar diretamente o cotidiano da vida humana, de tal sorte que se pode partir da

³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. O Estado Social de Direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. **Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 4, julho 2001. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_4/DIALOGO-JURIDICO-04-JULHO-2001-INGO-SARLET.pdf. Acesso em: 06 nov. 2012.

³⁹ *Idem. Ibidem.*

premissa de que a crise do Estado Social é, ao mesmo tempo, uma crise de toda a sociedade [...]

[...] a crescente insegurança no âmbito da seguridade social decorre, neste contexto, de uma demanda cada vez maior por prestações sociais e de um paralelo decréscimo da capacidade prestacional do Estado e da sociedade. O quadro delineado remete-nos, por outro lado, ao angustiante questionamento de o quanto as conquistas sociais podem e devem ser preservadas [...]⁴⁰

Considerando o artigo em referência, o seu texto é interessante porque o autor não se concentra apenas em analisar o surgimento e as características do Estado Social, vale dizer, enfrenta ainda a crise por ele vivida, afirmando que a mesma é mundial, ou seja, a incapacidade de o Estado suprir a demanda atual quanto a prestações sociais é global.

Nesse contexto, Sarlet aponta a solução encontrada pela doutrina alemã, posteriormente aceita pelo próprio tribunal constitucional daquele país, segundo a qual o direito de propriedade, consagrado na Carta Política alemã, abrange as prestações securitárias sociais.

Destarte, do mesmo modo que a Constituição de Weimar (1919) enunciou a função social da propriedade, hoje se reconhece, à luz da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (1949), que a propriedade, a par de abranger os direitos subjetivos patrimoniais de natureza privada, também alcança, em função dos princípios do Estado Democrático de Direito em matéria de direitos humanos, sobretudo o princípio da confiança, o da dignidade da pessoa humana⁴¹ e o da vedação de retrocesso, direitos subjetivos patrimoniais de natureza pública.

Vejam-se os arts. 14 e 15 da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha:

[Propriedade – Direito de sucessão – Expropriação]

(1) A propriedade e o direito de sucessão são garantidos. Seus conteúdos e limites são definidos por lei.

⁴⁰ SARLET, *op. cit.*.

⁴¹ Consagrado no art. 1º da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949 e também no art. 1º, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

(2) A propriedade obriga. Seu uso deve servir, ao mesmo tempo, ao bem comum.

(3) Uma expropriação só é lícita quando efetuada para o bem comum. Pode ser efetuada unicamente por lei ou em virtude de lei que estabeleça o modo e o montante da indenização. A indenização deve ser fixada tendo em justa conta os interesses da comunidade e dos afetados. Quanto ao montante da indenização, em caso de litígio, admite-se o recurso judicial perante os tribunais ordinários.

Artigo 15

[Socialização]

Com a finalidade da socialização e por meio de uma lei que regule a forma e o montante da indenização, o solo, as riquezas naturais e os meios de produção podem ser transferidos para a propriedade pública ou para outras formas da gestão coletiva. Para a indenização, aplica-se por analogia o artigo 14 §3, frases 3 e 4.⁴²

Realmente, “[...] ao indivíduo deve ser assegurado um espaço de liberdade na esfera patrimonial, de tal sorte que possa formatar de maneira autônoma sua existência [...]”⁴³. Com essa colocação, o autor em apreço sintetiza que não há liberdade individual plena sem autonomia financeira. Por esta e outras razões, aqui se lança a hipótese que a Previdência Social, braço do Estado Social brasileiro, não pode discriminar as famílias, principalmente em matéria de pensão por morte e auxílio-reclusão. Contudo, a vedação de discriminação das famílias será abordada no capítulo 5.

2.3 Paradigmas ocidentais de Estado Social

Um fator relevante que contribui para a legitimação do Estado, tal como ele é, consiste na influência que exerce sobre sua população. Tal fenômeno possui três aspectos. O primeiro é a falsa consciência da realidade – pensar que o que está posto pelos políticos é verdadeiro. O segundo é a indústria cultural (jornais, emissoras de rádio, de televisão e outros meios de comunicação), que não ajuda a emancipação do atual modo de gestão da sociedade e, pelo

⁴² ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal Alemã**. Trad. Assis Mendonça. Atualizada até jan. 2011. Disponível em :http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3160404/Daten/1330556/Gundgesetz_pt.pdf Acesso em 06 nov. 2012.

⁴³ SARLET, *op. cit.*.

contrário, produz o rebaixamento da consciência, para afirmar que o que se conseguiu foi o que a sociedade quis. Este aspecto deve ser bastante difundido porque a lógica atual da indústria cultural é a globalização. O último são as instituições disciplinares operadas pela coação social do Estado, o que também gera cidadania passiva. É muito difícil sair desse sistema. Portanto, a sociedade pós-moderna ou contemporânea⁴⁴ continua aprisionada pelo Estado e aqueles que lhe dão sustentação política – sejam estes grandes grupos econômicos, militares ou até mesmo organismos internacionais ou Estados estrangeiros, dentre outros.

Por essa razão, desde o início do século XX, há uma crise na modernidade. Paralelamente, predomina na sociedade um obscurantismo, caracterizado pela incapacidade de lê-la criticamente. A inércia deixa as massas sem vontade. A vontade que se pensa ser coletiva, representada pelo Estado, não é, mas sim do conjunto de grandes capitalistas, que controla os meios de produção e distribuição e domina o mercado. O povo não consegue mudar o cenário político porque é pouco instruído e não existe, por parte daqueles que dominam o Estado, interesse em que se torne culto.

O processo de legitimação da democracia pós-moderna revela-se injusto porque se o corpo de gestores da vida pública age, em regra, para fins privados não há democracia justa, mas parcial, ou seja, meio pública e meio privada. Por isso, o ambiente social do Estado contemporâneo é permeado de injustiças. Somente o fortalecimento institucional dos órgãos públicos, sobretudo do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, pode amenizar essas injustiças e dar maior transparência e efetividade aos direitos sociais. Caso contrário, será necessária uma nova ruptura institucional, tal como ocorreu na Revolução Francesa de 1789.

Por outro lado, o Estado Social democrático é um contrato social que, apesar de pactuado, consentido com liberdade e igualdade – via sufrágio universal e representação política, gera uma falsa democracia porque, na prática, a liberdade e a igualdade postas são meramente formais, abstratas, e não refletem

⁴⁴ Aqui entendida como aquela que se consolidou após a primeira revolução industrial (com a máquina a vapor e o tear mecânico – entre outras coisas), o que propiciou significativo aumento da produção industrial, isto é, a massificação da produção em larga escala.

real emancipação a partir de fatos e valores éticos praticados nas relações cotidianas. Assim, se a Revolução Francesa foi a última grande revolução, os ideais de *liberté, égalité e fraternité* devem ser trazidos para a realidade.

A propriedade tem que ser meio e não fim. Importância também deve ser dada às funções dos meios de produção e distribuição e seus operadores, e não quase totalmente aos proprietários. Por outro lado, não se pode negar a propriedade em absoluto eis que o socialismo é distribuição de riqueza e não de pobreza. Assim, a social democracia só pode ter êxito no mundo pós-moderno, isto é, após as revoluções industriais e o aumento gigantesco da produção e da riqueza. De fato, uma revolução socialista só é viável em Estados economicamente desenvolvidos. Em verdade, na escassez não há espaço para a distribuição de riqueza e bem-estar social, o que sugere o fracasso das revoluções comunistas em quase todo mundo. Com efeito, como observa Piketty, tais revoluções tiveram lugar nos países mais atrasados da Europa, ou seja, naqueles em que a revolução industrial havia apenas começado, enquanto os Estados mais avançados exploraram outras vias, social-democratas, felizmente melhores para suas populações⁴⁵.

A História é bastante importante para os estudos sócio-jurídicos porque revela as íntimas relações existentes entre condições sociais, estrutura do mercado de trabalho, movimentos de mão-de-obra e, dentre outras coisas, direitos sociais. Realmente, tal como ocorre com a repressão penal do Estado, a criação e expansão dos direitos sociais também varia em função do momento econômico vivido. De acordo com o que ensinam Rusche e Kirchheimer, “Os diferentes sistemas penais e suas variações estão intimamente relacionados com as fases do desenvolvimento econômico.”⁴⁶

A partir do texto dos citados autores, pode-se sustentar que o capitalismo da Europa e dos Estados Unidos da América tende, dentre outras

⁴⁵ PIKETTY, Thomas. **Le capital au XXI^e siècle**. Paris: Seuil, 2013, p. 28.

⁴⁶ RUSCHE, Georg e KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Trad. Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999, p. 21.

coisas, a ficar mais refratário contra a imigração porque há sobra de mão-de-obra e sobrecarga nos orçamentos sociais dos Estados.

Nesse contexto, os organismos credores impõem austeridade fiscal e restrições à gestão pública dos países que experimentam crises econômicas mais agudas, como frequentemente vem ocorrendo na zona do euro – a exemplo de Estados como Espanha, Chipre, Grécia, Itália, Portugal e outros. Destarte, a recessão econômica nos Estados Unidos e, sobretudo, na zona do euro⁴⁷ impede maiores investimentos em infraestrutura e deixa a área social com recursos insuficientes. Além das recentes guerras no Mali e na África Central, esse é um dos desafios hoje enfrentados pela França.

Por outro lado, no Brasil, a deficiência na área social e o alegado déficit (ou necessidade de financiamento público) previdenciário, estimado para 0,56% do PIB em 2014 apenas com relação ao RGPS⁴⁸, são antigos conhecidos da população, tendo o último papel preponderante para a extinção ou restrição de direitos sociais, em flagrante violação ao princípio da vedação de retrocesso dos direitos humanos. Dessa forma, os direitos sociais previdenciários costumam ficar em segundo plano na política fiscal do governo. Vejam-se os direitos sociais na Constituição da República – sem negrito no original:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a **previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.⁴⁹

A dívida imposta à Alemanha após a Primeira Grande Guerra (Tratado de Versalhes –1919) deixou aquele país em situação de penúria, a qual foi agravada pela quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929, o que, dentre

⁴⁷ Segundo o ECB, adotam o euro como moeda: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Espanha, Estônia, França, Grécia, Finlândia, Irlanda, Itália, Letônia, Luxemburgo, Malta, Mônaco, Países Baixos e Portugal (<http://www.ecb.int/euro/intro/html/map.pt.html>).

⁴⁸ BRASIL. **Projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. Brasília: Ministério da Previdência, 2013, p. 28.

⁴⁹ BRASIL, *op. cit.*.

outros fatores, levou a nação alemã a se jogar nos braços do nazismo na década de 30 do século passado.

Por sua vez, o nacionalismo extremo da Alemanha culminou com os horrores da Segunda Grande Guerra. Contudo, os aliados, vencedores, não repetiram o erro e ajudaram a soerguer a Alemanha e os outros países do Eixo após esta guerra, fato que, aliado ao que atualmente é a União Europeia, até hoje contribui para a paz mundial, ao menos no ocidente.

Nesse cenário de aparente desilusão e após destacada a importância da História no presente trabalho, convém fazer uma incursão nos modelos de Estado Social do ocidente, ressaltando-se, todavia, que os direitos sociais importam em prestações positivas do Estado no seio da sociedade⁵⁰.

A seguir, serão estudados os principais modelos de Estado social, especialmente o social-democrata (baseado no equilíbrio entre o econômico e o social), o progressista democrático e a teoria neoclássica do capital humano⁵¹, tudo em contraposição à teoria marxista da reprodução da força de trabalho.

No entanto, isso não pode ser feito adequadamente sem uma breve incursão na política macroeconômica⁵² brasileira a contar dos anos 90—de viés neoliberal, em boa parte mantida pelos governos centrais que sucederam os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) – 1995-2002, ou seja, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) – PT – 2003-2006 e 2007-2010 – e Dilma Rousseff (PT) – atual presidente da República brasileira. De fato, não parece adequado tratar de modelos de Estado Social sem perquirir se o Brasil é, no momento, um Estado desta natureza, sobretudo no que diz respeito à faceta da Previdência Social.

⁵⁰ CUSTÓDIO, Antônio Joaquim Ferreira. **Constituição Federal Interpretada pelo STF**. 6 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 32.

⁵¹ VALETTE, Jean-Paul. **Problèmes sociaux contemporains**. Paris: Ellipses, 2007, p. 5.

⁵² Dentre outras coisas, o estabelecimento de metas de inflação e superávit fiscal primário, a acumulação de reservas cambiais adequadas para enfrentar crises econômicas e a fixação de taxas de juros aptas a conter o excesso de demanda no mercado.

Para responder a esta questão, traz-se à colação a opinião de Marques e Mendes, que dissertam, entre outras coisas, sobre os efeitos das elevadas taxas de juros, do regime de metas de inflação e da busca por elevados superávits primários na área saúde e também na Previdência Social⁵³. Entretanto, aqui não serão abordados aspectos diretamente relacionados à saúde porque esta não é objeto deste trabalho.

[...] não querendo dizer que não exista opção fora do quadro geral da mundialização financeirizada. Essas opções, contudo, parciais ou não, precisam enfrentar os determinantes mais gerais que aprisionam e delimitam as políticas fiscais e monetárias dos Estados, colocando-as a serviço do capital financeiro internacional.⁵⁴

Refletindo sobre o artigo antes indicado, observa-se que, apesar da redução das taxas de juros praticadas pelo sistema financeiro brasileiro no ano de 2012, elas ainda continuam altas se comparadas com outras no panorama internacional, inclusive com relação a países que têm uma situação macroeconômica bem próxima daquela do Brasil, a exemplo do Chile. No entanto, sob a ótica do usuário de serviços bancários, essa redução foi apenas uma cortina de fumaça porque muitos bancos elevaram suas tarifas de serviços⁵⁵ e/ou cortaram benefícios de clientes para compensar a diminuição do *spread*.

Por outro lado, não se pode negar que juros menores estimulam investimentos e estes podem gerar mais empregos. Outro aspecto positivo é a diminuição do gasto com os encargos da dívida pública. Entretanto, a par da redução de juros, parece que o quadro político-econômico da era PT continua aproximadamente o mesmo da era PSDB no governo central do Brasil. Nesse sentido, Marques e Mendes discorrem brevemente sobre os pilares da política

⁵³ MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O social sob o “tacão de ferro” da política econômica do período 2003-2006. **Economia e sociedade**. Campinas, v.18, n. 3 (37), p. 567-582, dez. 2009.

⁵⁴ *Idem. Ibidem.*

⁵⁵ CONGO, Mariana. Tarifas bancárias crescem até 191% desde janeiro. **O Estado de São Paulo**. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-setor-financeiro.tarifas-bancarias-crescem-ate-191-desde-janeiro-,128342.0.htm>. Acesso em: 20 dez. 2012.

econômica do governo e seus resultados, destacando, mais a frente, o impacto destes na Previdência Social:

Desde o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ficou claro que, em matéria de política econômica, o governo, ao invés de implementar uma transição para um novo modelo, defendida durante a campanha eleitoral, não só manteve a política macroeconômica do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso – FHC, como a aprofundou. Esse posicionamento fica evidente na manutenção do compromisso de promover o superávit fiscal primário, [...]

Logo, questiona-se: o “bom” momento vivido pela economia brasileira é consequência das reformas macroeconômicas implementadas pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB)? Em parte, parece que sim, até porque, como antes fora escrito e ao contrário do que muitos temiam, o PT manteve, em linhas gerais, a política macroeconômica executada pelo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, sobretudo no que se refere ao controle da inflação, e, dentre outras coisas, levou a cabo uma reforma da previdência mais austera (Emenda 41/2003 à Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988) do que a editada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (Emenda 20/98 à Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988).

Somam-se a isto o bônus demográfico vivido pelo Estado brasileiro, o aumento do valor dos *commodities* no mercado internacional, impulsionado, sobretudo, pelo avassalador crescimento econômico da China; a demanda do mercado interno brasileiro, especialmente no ramo de serviços – o qual tem pouquíssima concorrência internacional e os baixos níveis de desemprego existentes no Brasil.

Outrossim, é necessário chamar a atenção do leitor para o fato de que esse “bom” momento não se apoia em bases sólidas. Em verdade, a crise econômica americana (não só a de 2008, mas os seus desdobramentos atuais, inclusive o elevado déficit fiscal norte-americano) e a recessão europeia (não só na zona do euro, mas também em países que não o adotam como moeda, como é o

caso do Reino Unido) influenciaram negativamente o crescimento econômico da China e, paralelamente, o do Brasil.

Ciente de tudo isso, o leitor ainda precisa ser lembrado que, como antes anunciado, o Brasil vive um momento de bônus demográfico ou etário, isto é, a maior parte da população ainda tem capacidade de trabalho passível de torná-la PEA e, obrigatoriamente, segurada da Previdência Social. Por esta razão, o tão falado déficit previdenciário não está crescendo tanto. Contudo, esta situação não perdurará por muitos anos porque a taxa de fecundidade total brasileira caiu vertiginosamente nos últimos anos – em 2000 era de 2,41 filhos; em 2010, 1,76, e está projetada para 1,59 em 2030⁵⁶. Aliás, segundo o MPS, a necessidade de financiamento público do RGPS saltará para 1,46% do PIB em 2030 e 5,68% do PIB em 2050⁵⁷.

Nesta linha de raciocínio, observa-se que o arrefecimento dos juros brasileiros, o aumento dos gastos públicos e a pressão de consumo vêm fomentando taxas inflacionárias mensais preocupantes de maneira persistente, cujo somatório anual tem ficado bem além do centro da meta. Acrescenta-se a isso o péssimo desempenho em matéria de crescimento econômico no ano de 2012 – crescimento do PIB à razão de apenas 0,9 %⁵⁸.

No mais, além de ter mantido a política macroeconômica dos governos do PSDB, o PT ainda tem sido acusado de interferir na taxa de câmbio – que deveria ser totalmente flutuante segundo os últimos ajustes naquela política; de realizar contabilidade pública pouco ortodoxa; de fazer privatizações (a exemplo de alguns dos principais aeroportos do país) e de não fazer novas reformas necessárias (tributária, trabalhista, previdenciária, política e outras) para a retomada

⁵⁶ FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – UNFPA; IBGE. **Indicadores sociodemográficos prospectivos para o Brasil 1991-2030**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 42.

⁵⁷ BRASIL. **Projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. Brasília: Ministério da Previdência, 2013, p. 28.

⁵⁸ FELLETT, João. **PIB cresce 0,9%, e Brasil fica atrás da média dos países ricos em 2012**. BBC Brasil. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/03/130301_pib_brasil_ru.shtml>. Acesso em: 01 mar. 2013.

do crescimento nacional e a garantia da estabilidade econômica. Porém, essas matérias não serão aqui aprofundadas porque não são objeto deste trabalho. Como antes mencionado, o que interessa para este texto é uma breve introdução à situação macroeconômica do país, com um leve matiz político, para se chegar aos direitos sociais previdenciários e sua importância para o equilíbrio financeiro das famílias.

Sob outro prisma, é bem verdade que nem o segundo governo de Lula nem o governo de Dilma ousaram fazer uma nova reforma na Previdência Social porque o custo político para o PT, que se apresenta como um partido de esquerda, seria muito grande, sobretudo porque teria que impor idade mínima para a aposentação no RGPS e, provavelmente, recrudescer os requisitos para aposentadoria da mulher naquele regime, igualando-os aos que são exigidos para os homens (como ocorre nos Estados Unidos da América, na França e em diversos outros países do mundo).

Contudo, o PT não abriu mão da DRU⁵⁹, instituída pela EC 27/2000, que criou o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, nem do fator previdenciário (Lei 9.876/99) e continua praticando reajustes menores (Lei 8.213/91) do que os

⁵⁹ Foi prorrogada no governo de Lula (EC 42/2003 e EC 56/2007) e também no de Dilma (EC 68/2011):

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011).

§ 1º O disposto no **caput** não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma do § 5º do art. 153, do inciso I do art. 157, dos incisos I e II do art. 158 e das alíneas a, b e d do inciso I e do inciso II do art. 159 da Constituição Federal, nem a base de cálculo das destinações a que se refere a alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011).

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o **caput** a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011).

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no **caput** será nulo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011).

atribuídos ao salário-mínimo para os beneficiários da Previdência Social que recebem mais do que o mínimo como benefício.

Pela simples existência da DRU, pode-se afirmar que a Seguridade Social brasileira não é deficitária. Portanto, se Previdência Social o é, isso não deveria ocorrer porque, como ramo da Seguridade Social⁶⁰, a Previdência deveria receber mais recursos daquele orçamento, o qual há muito vem sendo esvaziado pela DRU⁶¹.

Além disso, a DRU também serve para apoiar o argumento de Marques e Mendes, os quais sustentam que é uma opção política do Estado subordinar a área social aos interesses do sistema financeiro mundial. Em verdade, para os citados autores, isso ocorre, principalmente, em função do regime de metas de inflação e do aumento do superávit fiscal primário:

No 'regime de metas de inflação', de origem neoclássica, o nível de inflação constitui o principal objetivo a ser atingido, de forma que todas as demais variáveis econômicas a ela devem se subordinar. [...]
Em relação ao 'superávit primário', medida de esforço fiscal que visa o pagamento do serviço da dívida, adotado no governo FHC no momento da negociação com o Fundo Monetário Internacional – FMI – houve um aumento de 4,25% do Produto Interno Bruto – PIB – por livre iniciativa da área econômica do governo no ano de 2003.⁶²

Destarte, pode-se comentar que esses dois elementos, aliados a DRU, invariavelmente geram contingenciamentos dos orçamentos sociais e impedem o avanço da legislação da Previdência Social, inclusive no balizamento legal do que são famílias para essa instituição. Por ser oportuno, lembra-se aqui que o companheiro homossexual só foi aceito como dependente no RGPS brasileiro em função de ação civil pública movida pelo MPF e que o Brasil também tem cortado benefícios previdenciários, o que será estudado no capítulo "Famílias previdenciárias".

⁶⁰ De acordo com o art. 194 da Constituição da República, a Seguridade Social brasileira engloba a Saúde, a Assistência e a Previdência Social.

⁶¹ SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União – DRU. **Revista do Ministério Público de Alagoas**, Maceió, Procuradoria Geral de Justiça de Alagoas, n. 13, jul./dez. 2004, p. 79-101.

⁶² MARQUES; MENDES, *op. cit.*.

Quanto à França, objeto de comparação neste trabalho, vale por em relevo que, apesar das diferenças macroeconômicas – juros baixos e moeda forte, dentre outras coisas, ela também tem sofrido com a persistente crise econômica europeia (principalmente na zona do euro, também adotado naquele país), em parte influenciada pela crise norte-americana de 2008. Assim, como aconteceu em vários outros países em situação de crise, com o início do governo de François Hollande – de esquerda, que substituiu Nicolas Sarkozy, a oposição também assumiu o poder na França em 2012.

Por seu turno, o governo de Hollande tem como desafios, dentre outros, a retomada do crescimento do país – que foi nulo em 2012⁶³ sem tanta austeridade fiscal e sem cortar benefícios sociais. Anote-se aqui que as reformas na Previdência Social francesa ocorrem com frequência e, geralmente, não trazem benesses para os beneficiários desta. Isso acontece porque, como antes exposto, a Europa vive uma crise econômica persistente e, desde 1996, a França tem uma lei anual de financiamento da Seguridade Social (LFSS)⁶⁴.

No caso, convém mencionar que, tal como o Brasil, a França tem experimentado aumentos no gasto público e apresenta déficit; com relação ao PIB, a taxa é de 18,24%⁶⁵ para o primeiro e de 4,8%⁶⁶ para a última. Além disso, a França tem uma das maiores taxas de natalidade da Europa e o governo não venceu o desafio da austeridade sem cortes sociais, ou seja, vem tendo que diminuir benefícios previdenciários, como será visto no tópico “Famílias previdenciárias na França”. Mas, desde já isso indica que “o desenvolvimento dos

⁶³ RFI. Crescimento da França foi nulo em 2012. **Rfi português**. Disponível em: <http://www.portugues.rfi.fr/economia/20130214-crescimento-da-economia-da-franca-foi-nulo-em-2012>. Acesso em: 14 fev. 2013.

⁶⁴ LE BOULER, Stéphane. Quelle réforme pour le «cinquième risque»? **Régards sur l'actualité**, Paris, Direction de l'Information Légale et Administrative, n. 366, dez. 2010, p. 15.

⁶⁵ ALMEIDA, Mansueto. Gasto fiscal em 2012: uma rápida análise. **Wordpress**. Disponível em: <http://mansueto.wordpress.com/2013/01/29/gasto-fiscal-em-2012-uma-rapida-analise/>. Acesso em: 14 fev. 2013.

⁶⁶ INSEE: banco de dados. Disponível em: http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous_theme=3. Acesso em: 20 abr. 2013.

regimes de proteção social [...] não indicou uma trajetória simplesmente evolutiva, mas marcada por rupturas, continuidades e transformações históricas.”⁶⁷ Por esta razão, concorda-se com a afirmação de Martins no sentido de que “as políticas sociais, o combate à pobreza, a recuperação do setor industrial e do desenvolvimento, ou o ativismo da política externa tornam-se objetivos condicionados às metas de estabilidade macroeconômica.”⁶⁸

Pois bem, esse foi um recorte da faceta macroeconômica do chamado “Estado Social” ocidental na atualidade, ao menos sob a ótica do custeio da Previdência Social. Adiante, serão especificados os modelos de Estado Social, estabelecendo-se a necessária correlação com a Previdência Social brasileira e também com a francesa, ora pesquisadas. O estudo será iniciado, no próximo subitem, pelo modelo Beveridge, criado no Reino Unido no século passado a partir dos relatórios do Lorde William Beveridge (economista), encomendados pelo então Primeiro Ministro Churchill⁶⁹, e pelo o modelo do chanceler prussiano Bismarck, instituído ainda no século XIX.

2.4 Modelos tradicionais de Estado Social

Como antes fora escrito, a proteção social é, precipuamente, uma obrigação legal do Estado Social no ocidente. Além disso, convém reiterar que a proteção social é pré-existente ao próprio Estado Social. No mais, este foi instituído, sobretudo nos países industrializados europeus, por necessidade do capitalismo e a contar do fim século XIX.

⁶⁷ POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, June 2004. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200002&lng=en&nrm=iso>. access on 19 Aug. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200002>.

⁶⁸ MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 10 n. 1 p. 35-43 jan./jun. 2007.

⁶⁹ UNITED KINGDOM. British Library. **Beveridge Report**. Disponível em: <http://www.bl.uk/onlinegallery/takingliberties/staritems/712beveridgereport.html>. Acesso em: 6 jul. 2012.

Isto posto, não se pode deixar de assentar as diversas denominações e modelos de Estado Social no ocidente. No mais, é bom acrescentar que este modelo estatal só foi positivado nos textos constitucionais de alguns países no século XX, a começar pelo México (1917) e pela famosa Carta de Weimar, cidade da Saxônia (Alemanha) na qual foi votada em 1919, ou seja, logo após a primeira guerra mundial (1914-1918).

A Constituição de Weimar é certamente mais lembrada do que a constituição mexicana em apreço porque, realmente, trouxe mais avanços do que aquela. Portanto, ao contrário do que o senso comum indica, não se trata de despreço a uma constituição latino-americana, ou seja, a Mexicana, por puro preconceito.

No entanto, ressalta-se que, por ora, não convém fazer um estudo comparado dos dois textos constitucionais porque este não é um trabalho de Direito Constitucional nem de Direito Comparado, mas sim sobre as famílias e sua proteção previdenciária. Destarte, é imprescindível reforçar que ambas alçaram ao nível dos direitos fundamentais os previdenciários. No mais, é de bom alvitre relembrar que a Carta de Weimar também trouxe avanços no Direito de Família.

Outro argumento que deve ser trazido à baila para sustentar a importância da Constituição de Weimar para o Direito da Seguridade Social – além do pioneirismo alemão na área, como será visto adiante com o modelo proposto por Otto von Bismarck, é o notório estado de convulsão social que aquele país enfrentava no pós-guerra (1918, 1919 e até muitos anos depois).

Sob outro enfoque, Fábio Konder Comparato leciona que a Lei Maior de Weimar também é importante porque, a par de ter criado a república alemã, cunhou o “conceito de garantia institucional [...] elaborado pela doutrina publicista alemã [...] para designar as formas de organização dos Poderes Públicos, cuja função é assegurar o respeito aos direitos subjetivos fundamentais”.⁷⁰ Assim, vê-se que o Direito alemão da época já se preocupava com as garantias institucionais.

⁷⁰ COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no regime Democrático. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, agosto de 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200008&lng=en&nrm=iso. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200008>. Acesso em 01 de abril de 2013.

De fato, de nada adianta uma ótima carta de direitos fundamentais se estes não são efetivados.

Neste momento, é necessário fazer uma pontual imersão nos principais modelos de Estado Social adotados no ocidente, espaço territorial ampliado desta pesquisa. Antes disso, ressalta-se que a expressão em tela vem do alemão *Sozialstaat*. Nos países de língua inglesa, costuma-se adotar a terminologia *Welfare State* (ou *Wohlfarsaat* em alemão). Na França, preferiu-se, tanto pela rivalidade com a Alemanha (a qual seguia, predominantemente, orientação socialista no início do século XX) como também por influência do liberalismo econômico idealizado por Adam Smith e outros, a denominação *État-Providence*. No Brasil, utilizam-se as expressões “Estado Social” e “Estado Providência”.

No entanto, vale destacar que, considerados os diversos Estados com características sociais, a utilização do mesmo nome não significa adoção do mesmo modelo. De fato, costuma haver, naturalmente, muitas diferenças entre os vários arcabouços sociais mundiais. Além disso, se for para estabelecer uma ordem de grandeza, o bem-estar das pessoas (em primeiro lugar) e a proteção social (em segundo) vêm, obviamente, antes do Estado Social.

2.4.1. Modelo Beveridge

Até aqui se escreveu sobre o Estado Social, especialmente o momento de sua criação, suas características e seu *status* constitucional, bem como os dissabores por ele enfrentados em razão de políticas públicas equivocadas e crises econômicas. Contudo, ao se adentrar nos modelos deste tipo de Estado, faz-se necessário pontuar que tais paradigmas são, em regra, projetados para conferir segurança social (como se diz em Portugal) ou, à luz do texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988, art. 194⁷¹, “Seguridade Social”.

⁷¹ BRASIL, *op. cit.*.

Sobre estas denominações, convém lembrar que nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte brasileira de 1987/1988 muito se discutiu sobre a denominação “Seguridade Social”. Na ocasião, alguns constituintes achavam que a terminologia continha um vício de linguagem (estrangeirismo) porque muito se aproxima do espanhol “*seguridad social*”. Porém, “Seguridade Social” prevaleceu sobre “Segurança Social” para que não houvesse proximidade terminológica com “Segurança Pública”⁷² e também sob o argumento de que “seguridade” vem do latim (língua mãe do espanhol e português também – dentre outras) e não do castelhano.

Segundo Spicker⁷³, a expressão “seguridade social” às vezes é usada para especificamente se fazer referência ao seguro social, mas geralmente também se aplica à assistência financeira pessoal. Além disso, continua o mencionado autor, é também entendida como manutenção da renda.

Por outro lado, debruçando-se sobre o texto do citado autor, logo vem a preocupação de advertir o leitor que a seguridade social não é necessariamente gratuita ou assistencial por parte do Estado, quer seja no modelo Beveridge, o qual inspirou os constituintes brasileiros de 1987-1988, ou no modelo Bismarck, que o antecedeu, inclusive no Brasil.

Neste ponto, deve ser apresentada uma das bases desta tese, qual seja: no Brasil e na França (escopos territoriais desta pesquisa) a Seguridade Social nunca é gratuita por parte do Estado porque as suas prestações são sempre financiadas por contribuições diretas da sociedade (contribuições sociais) ou contribuições indiretas, arrecadadas por meio de outros tributos que ingressam via orçamento público⁷⁴.

⁷² *Idem. Ibidem.*

⁷³ SPICKER, Paul. **An introduction to social policy**. Disponível em: <<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socialsecurity.htm>> Acesso em: 07 de setembro de 2012.

⁷⁴ Mesmo havendo separação do orçamento da Seguridade Social, tanto no Brasil como na França, este também é público. Contudo, costuma-se fazer distinção entre o orçamento fiscal (geral) e o da Seguridade Social.

Adentrando especificamente no modelo Beveridge, passa-se a justificar porque o mesmo é apresentado antes do modelo Bismarck, que é anterior a ele. Bem, parece que essa inversão cronológica é merecida por duas razões: a primeira é que o modelo Beveridge é mais completo e a segunda é que se cuida, ainda que indiretamente, de um aperfeiçoamento do modelo Bismarck. Portanto, o estudo deste último modelo torna-se secundário.

Segundo Valette⁷⁵, foi a partir de um exame crítico da aplicação do modelo Bismarck pela Grã-Bretanha no início do século passado e sob a influência das teorias de Keynes e as experiências da Nova Zelândia e da Suécia que a comissão presidida por Beveridge (Lord Beveridge) propôs, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, esse novo modelo social por meio do *Beveridge Report – Social Insurance and Allied Services*, redigido em dezembro de 1942 (relatório inicial), sob encomenda do Primeiro Ministro Churchill.

Analisando o texto do citado autor, pode-se inferir que, naquela época, ou seja, durante a maior guerra já vivida pela humanidade, o modelo Bismarck, concebido a partir de 1883 na Alemanha, não mais atendia às demandas sociais de uma Europa empobrecida e à beira do caos.

Curiosamente, o Reino Unido, uma monarquia parlamentarista e imperialista – sem tradição na área de proteção social, que, até certo ponto, mantinha-se afastado dos movimentos socialistas do continente europeu, viu-se obrigado a criar um sistema protetivo bem mais amplo, quer sob o ponto de vista do atendimento (critério subjetivo), quer sob o da cobertura (critério objetivo). Esse princípio hoje é conhecido como princípio da universalidade e da cobertura e do atendimento e, inclusive, está positivado no texto constitucional brasileiro – art. 194, parágrafo único, I⁷⁶.

[...] as propostas do Relatório Beveridge buscavam combater os cinco gigantes que causavam mazelas sociais: a miséria, a enfermidade, o analfabetismo, a questão sanitária e o desemprego.

⁷⁵ VALETTE, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁶ BRASIL, *op. cit.*.

A metamorfose da estrutura social Inglesa demandava a existência de uma proposta de sistema de proteção social que apontasse na direção do arranjo possível e necessário. Por conta disso, Sua Majestade, o Rei da Inglaterra, propõe a composição de uma comissão interministerial com a incumbência de olhar para as experiências de proteção social de diversos países, para o dinamismo social vivido pela Inglaterra e propor uma estrutura de proteção social que desse conta de atender às demandas de então. Os trabalhos dessa comissão resultaram no Plano Beveridge, que acabaria caracterizando-se como um ponto de inflexão na elaboração das políticas públicas de proteção social na Inglaterra, com importante influência sobre a constituição das estruturas de proteção social dos demais países capitalistas, e ainda mais intensamente nos europeus. Publicado em 1942, o relatório da comissão constata tanto a fragilidade quanto a jovialidade das principais políticas sociais inglesas. À exceção da Lei dos Pobres, as demais políticas sociais inglesas datavam da última década do século XIX e das primeiras décadas do século XX.⁷⁷

A partir do texto de Silva, constata-se que, após a Lei dos Pobres, série legislativa inaugurada no longínquo ano de 1601 (no âmbito da Assistência Social), a proteção social da Grã-Bretanha restou estagnada, o que só veio a mudar no início do século XX.

Tomando-se por base este fato, é forçoso sustentar que a proteção social no Reino Unido não avançou por duas razões principalmente: a primeira e mais importante repousa na pujança do império britânico, que, além de ter sido um dos berços da primeira revolução industrial, explorava muitas colônias e, observado, pelo menos, o recorte temporal em apreço (entre 1601 e o início do século XX), tinha papel hegemônico no comércio mundial; por último, a cultura conservadora do seu povo, que, em tese, considerava um fracassado quem dependesse da proteção social do Estado.

The details of the Beveridge report are concerned with National Insurance, which Beveridge planned to cover people 'from cradle to grave'. The scheme was based in six 'principles' of insurance:

- *comprehensiveness*
- *classes of insurance*
- *flat rate benefits*
- *flat rate contributions*

⁷⁷ SILVA, Wagner William da. **Do vagabundo ao cidadão: uma discussão sobre a construção da proteção social na Inglaterra**. Campinas: dissertação de mestrado pela UNICAMP, 2010.

- *adequacy*
- *unified administration*⁷⁸

A leitura do texto do mencionado autor indica que o esquema de Beveridge era bastante audacioso. De fato, pretendia dar cobertura do berço ao túmulo. Trazia ainda ideias como a do regime geral, da contribuição mínima, do benefício piso, do necessário para a subsistência e da uniformidade dos benefícios, hoje adotadas no Brasil⁷⁹, além da universalidade da cobertura e do atendimento (antes mencionada).

Além disso, pode-se afirmar que o plano Beveridge comportava vários tipos de segurança social (saúde gratuita, previdência social, assistência aos desamparados), ou seja, o que no Brasil se convencionou chamar de Seguridade Social.

Porém, o plano nunca chegou a ser totalmente implementado em termos estatais, ou seja, apesar da grande abrangência do *National Insurance*, deixava a desejar nos benefícios e serviços, o que levava à necessidade de prestações suplementares, do próprio sistema ou na esfera particular – tal como o que hoje se conhece como previdência complementar e saúde privada.

Sob outro giro, verifica-se que algo semelhante, isto é, a necessidade de aportes financeiros estatais, aliado a um esforço particular, ocorreu no Chile. Em verdade, ressalvado o caso dos militares, aquele país seguiu rigorosamente as orientações dos organismos financeiros internacionais e privatizou sua previdência. Contudo, anos mais tarde, o governo central passou a ter que subsidiar as contribuições dos mais pobres. No entanto, não se pode esquecer que no caso do plano Beveridge esta era a ideia inicial, isto é, universalidade e padrões mínimos. Assim, a Grã-Bretanha, endividada pela Primeira Grande Guerra e envolvida numa segunda, anunciava o seu *Welfare State*.

⁷⁸ *Op. cit.*

⁷⁹ O objetivo da Previdência Social brasileira, ao menos no RGPS, é garantir a subsistência de seus beneficiários e não o seu padrão de rendimentos.

Um novo relatório Beveridge foi lançado em 1944, agora focado na proteção dos empregos, visto que o ideal do pleno emprego era a base de financiamento do sistema. De fato, no regime de financiamento “repartição simples” ou “de caixa” ou “pacto entre gerações” é preciso que haja trabalhadores formais em número suficiente de modo a sustentar o pagamento dos benefícios.

No mais, os benefícios assistenciais eram guiados pela necessidade do potencial beneficiário, o qual, naturalmente, deveria demonstrar sua qualidade de necessitado e, segundo Valette⁸⁰, o seguro-desemprego não podia ser mais atrativo que o trabalho. Realmente, não se podia estimular o ócio.

O citado autor ainda acrescenta que o *National Insurance Act* de 1946 unificou os regimes securitários e, também naquele ano, a assistência social (*Poor Laws*) foi unificada⁸¹, o que mostra que a ideia de regime geral foi concretizada gradativamente.

2.4.2 Modelo Bismarck

A implantação do modelo do Chanceler Bismarck foi gradativa e iniciou-se a partir da década de 80 do século XIX⁸². Nas palavras de Valette⁸³, podem ser sublinhados os seguintes marcos legais: 1883 – seguro-doença para os operários, benefício que foi estendido a outros assalariados entre 1885 e 1886; 1884 – seguro contra acidentes do trabalho; 1889 - seguro-velhice e seguro-invalidez; 1911 – seguro-morte e 1929 – seguro-desemprego. Ainda de acordo com

⁸⁰ *Op. cit.*, p. 10.

⁸¹ *Idem.*

⁸² MAGNIADAS, Jean. *Histoire de la Sécurité Sociale*. Montreuil: Conférence présentée le 9 octobre à l'Institut CGT d'histoire sociale, 2003. Disponível em <http://www.ihs.cgt.fr/IMG/pdf/histoire_secu.pdf> Acesso em: 10.01.2011.

⁸³ *Op. cit.*, p. 8.

o citado autor, a Alemanha também adotou um código de seguros sociais em 1911, sistema gerido por patrões e empregados, com a intervenção do governo⁸⁴.

A partir da comparação deste último texto com excertos da história previdenciária do Brasil, constata-se o modelo de Bismarck, tal qual o inaugurado em 24.01.1923 pelo Decreto 4.682 (conhecido como “Lei” Eloi Chaves, autor do projeto)⁸⁵, adotava o regime de caixas de aposentadorias e pensões. Por exemplo, pode-se citar que a contribuição para financiar o seguro-doença era à razão de 2/3 para os empregados e 1/3 para os empregadores, sendo os valores das cotas calculados sobre a remuneração do trabalhador; que os seguros velhice e invalidez eram custeados de maneira igualitária entre empregados e empregadores e que o seguro-acidente era financiado integralmente pelos empregadores.

Em verdade, na época de Bismarck, ainda não se tinha claramente a noção de seguridade social introduzida pelo Relatório Beveridge. Portanto, o modelo bismarquiano era mais restrito que o de Beveridge e só amparava os trabalhadores formalmente empregados e suas famílias. Por outro lado, tal como ainda hoje acontece na Alemanha, que tem um sistema de seguridade social que é considerado um dos melhores do mundo, o modelo de Bismarck objetivava, via de regra, manter a renda do trabalhador na inatividade⁸⁶, o que não é o propósito do modelo Beveridge, voltado para a garantia do chamado necessário para a sobrevivência.

Além do mais, não se pode negar que o modelo de Bismarck representou um grande avanço com relação aos sistemas de socorros públicos, de cunho eminentemente assistencial, e às associações mutualistas⁸⁷.

⁸⁴ O que hoje é conhecido no Brasil como gestão quadripartite porque na Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988, art. 194, parágrafo único, VII, os aposentados e pensionistas constituem um quarto grupo.

⁸⁵ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Histórico da Previdência Social – 1888-1933. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=422>>. Acesso em: 10 jan.2011.

⁸⁶ Isto não ocorria, por exemplo, no caso de acidente do trabalho.

⁸⁷ Tais associações possuíam, em regra, pouca solidez econômica para enfrentar os momentos de crise porque normalmente contavam apenas com as cotizações de seus membros, os quais não tinham muita capacidade contributiva.

Tanto foi assim que, como antes escrito, a Grã-Bretanha criou o modelo Beveridge, afastando-se, portanto, do atraso das leis dos pobres – voltadas apenas para pessoas idosas, crianças, deficientes e inválidos considerados em situação de miséria e dos *Workhouses* (casas de trabalho para os pobres que podiam trabalhar, mas não tinham como se manter sem apoio externo)⁸⁸, a partir de uma releitura do modelo Bismarck. No início do século XX, porém antes do primeiro relatório Beveridge, a Grã-Bretanha já experimentava alguns avanços com relação à proteção social iniciada em 1601, a exemplo do *Old Age Pension Act* (1908)⁸⁹.

Analisando o texto de Valette, para assim encerrar as reflexões sobre o modelo Bismarck, argumenta-se que o avanço dos direitos sociais não se deu apenas por necessidade do capitalismo e em função da rivalidade entre as potências europeias, mas também por conta dos movimentos sindicais que ganhavam força a partir da reunião de milhares de trabalhadores nas fábricas e da percepção de um sentimento de coletividade e força diante das injustiças sociais.

Por fim, cabe enfatizar que enquanto o modelo Bismarck tinha traços socialistas marcantes, o modelo Beveridge preocupava-se somente em garantir o mínimo existencial. Como antes mencionado, o primeiro inspirou a Previdência Social brasileira no início do século passado (a partir de 1923⁹⁰) e o último a influenciou a partir de 5 de outubro de 1988.

Já quanto à França, deve-se sustentar que tem um modelo com matizes distintos, mais se aproximando de um dos modelos aqui denominados “avançados”, ou seja, o corporativista, ora adotado também na Alemanha, dentre outros países.

No mais, pode-se sustentar que o neoliberalismo econômico e as sucessivas crises do capitalismo têm levado a reformas constantes nos sistemas de proteção social ocidentais. Portanto, via de regra, os modelos

⁸⁸ VALETTE, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁹ *Idem. Ibidem*, p. 8.

⁹⁰ Apesar de ter o nazismo, aproximadamente dez anos mais tarde, desconstruído a República de Weimar.

sociais contemporâneos são, com algumas nuances, o resultado de uma mistura entre os modelos bismarquiano e beveridgeano (os quais, no momento, podem ser considerados históricos), isto é, almejam, em linhas gerais, a uma proteção social ampla, todavia, não garantem o padrão de rendimento da pessoa. Assim, a expectativa de garantia do patamar de remuneração deve ser buscada em investimentos privados, inclusive no sistema financeiro, junto às seguradoras do mercado. Por fim, conclui-se este subitem com dois exemplos – raros no mundo – de sistemas públicos de Previdência Social que garantem, na inatividade, a manutenção do padrão de rendimentos do trabalhador segurado: os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos do Brasil com garantia de integralidade e paridade⁹¹ e também os RPPS dos militares brasileiros.

2.5 Modelos avançados de Estado Social

Como ainda há pouco escrito, os modelos de Beveridge e de Bismarck são de grande importância para a proteção social contemporânea. Entretanto, outros modelos surgiram ao longo dos anos, fenômeno que será analisado a partir de agora. Para Esping-Andersen, escrevendo com enfoque sócio-econômico em 1990, são eles: o corporativista, o liberal e o social-democrata⁹².

Sob outro giro, convém justificar que, por duas razões, menos linhas serão dedicadas a estes novos modelos: a primeira é que são mais recentes e mais conhecidos, sugerindo, inclusive, o batismo de alguns partidos políticos da atualidade; a segunda é que o delineamento de pelo menos dois deles (o corporativista e o social democrata) deriva dos modelos beveridgeano e bismarquiano.

⁹¹ Em regra, aqueles que ingressaram no serviço público até 31.12.2003 (e que são vinculados a um RPPS).

⁹² ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990, p. 9.

2.5.1 O corporativista

Este modelo, que também pode ser chamado de conservador-corporativista⁹³, tem como espinha dorsal o modelo **Bismarck**, ou seja, nele as corporações também têm papel preponderante na proteção social. Em adição, no modelo corporativista há uma forte cultura de seguros privados complementares.

Segundo Cornu, cuida-se de:

*Régime social dans lequel les organisations professionnelles sont obligatoires, composées de représentants des employeurs et des travailleurs, contrôlées par les pouvoirs publics et investies d'une autorité par délégation de l'État*⁹⁴.

Compulsando o texto do autor em referência, pode-se argumentar que o modelo corporativista não exclui a possibilidade de um regime universal, nem de seguros complementares, sendo estes os traços que o diferenciam do antigo modelo de Bismarck.

2.5.2 O liberal

Como o próprio nome sugere, o modelo liberal não deveria ser considerado, pelo menos a partir da palavra “liberal”, um modelo “avançado” porque aquela remonta à época em que os economistas defendiam veementemente o liberalismo econômico. Contudo, esta terminologia parece adequada em termos de Estado Social eis que, na época em que surgiu o liberalismo, não existia propriamente este tipo de Estado.

Realmente, pode-se sustentar que, à luz do pensamento liberal, o mercado seria capaz de regular a proteção social. Portanto, este modelo

⁹³ *Idem. Ibidem*, p. 9.

⁹⁴ CORNU, Gérard. **Vocabulaire juridique**. 9 ed. Paris: PUF, 2011, p. 272.

nada mais é do que uma reprodução dos modelos arcaicos de proteção social, nos quais ainda não havia sido efetivamente introduzida a parafiscalidade⁹⁵, ou seja, o Estado pouco investia na área social e a injeção de recursos públicos era via orçamento fiscal, com base nos impostos.

Assim, este modelo caracteriza-se por baixa participação estatal no financiamento, a qual fica restrita, em regra, à assistência social e atende apenas as camadas mais pobres da população. Sob outro aspecto, a “sofisticação” repousa na possibilidade, ou, na prática, na necessidade de contratação de seguros privados de saúde e previdência, dentre outros.

Para Valette⁹⁶, este é o modelo adotado nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, mas com grandes diferenças. Analisando o texto do autor em referência, pode-se fazer a seguinte reflexão, discordando em parte do mesmo: atualmente, ou seja, a partir de 2010, o modelo norte-americano está mais próximo do britânico porque o Presidente Barack Obama conseguiu significativas alterações legais na área de saúde.

De fato, hoje o governo americano subsidia o tratamento de um maior número de pessoas com as alterações implementadas no Medicare e no Medicaid⁹⁷. Todavia, é notória a dificuldade orçamentária norte-americana. Por isso, o modelo de saúde americano continua longe do britânico em termos de proteção estatal. Aqui, não custa lembrar que o sistema de saúde pública britânico é gratuito, universal e considerado um dos melhores do mundo. Além disso, oferta ótimas remunerações para os seus profissionais, dificultando que sejam atraídos pela área de saúde privada.

⁹⁵ Denominação atribuída à criação de contribuições específicas (tributos vinculados) para financiar as prestações sociais dos Estados sem onerar seus orçamentos fiscais (gerais).

⁹⁶ *Op. cit.*, p. 12.

⁹⁷ UNITED STATES OF AMERICA. **Public Law 111-309**. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ309/html/PLAW-111publ309.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2013.

2.5.3 O social-democrata

Este último modelo apresentado é o mais protetivo que se conhece. Segundo Elbaum⁹⁸ – para quem a classificação do Estado Social em função dos seus modelos permite uma melhor compreensão do mesmo, é utilizado nos países da Escandinávia, sobretudo a Suécia e a Dinamarca. A partir do texto de Elbaum e também com base em Valette⁹⁹, o qual afirma que neste tipo de Estado Social há uma forte presença estatal, pode-se sustentar que o modelo social-democrata é um aperfeiçoamento do que os modelos bismarquiano e beveridgeano tinham de melhor.

Em verdade, é notório que os países da Escandinávia sofreram influência da Alemanha e do socialismo científico para implantar este modelo. Contudo, cabe aqui mencionar que se cuidam de países bastante desenvolvidos, nos quais o nível de educação formal da população é muito alto. Logo, neles é viável a implantação de fortes políticas socialistas de redistribuição das riquezas já que estas são produzidas e acumuladas em abundância e têm significativo valor agregado.

Portanto, apesar de serem países que, em regra, aplicam uma carga tributária bastante grande sobre seus cidadãos, estes exigem e têm o retorno de seus tributos por meio de benefícios e serviços sociais abrangentes e de qualidade. Por fim, vale dizer que o verdadeiro sistema social-democrata não se aproxima das políticas assistencialistas ou populistas empregadas em países como a Venezuela do período chavista.

No mais, não se verificam com frequência desvios das verbas públicas (da saúde, da segurança pública, da Previdência Social, da assistência à infância, do amparo aos deficientes e idosos, entre outras) porque o nível de corrupção nestes países é muito baixo e seus órgãos estatais apresentam alta qualidade institucional.

⁹⁸ ELBAUM, Mireille. *Économie Politique de la protection sociale*. 2 ed. Paris: PUF, 2011, p. 53.

⁹⁹ *Op. cit.*, p. 13.

No que se refere à corrupção, a ONG Transparência Internacional afirma que o índice de percepção de corrupção em países como a Dinamarca (melhor nota em 2012 e em 2013), a Finlândia, a Nova Zelândia e a Suécia (quarta melhor nota em 2012 e em 2013), dentre outros, é muito baixo¹⁰⁰. Por isso, seus agentes públicos são vistos como bastante responsáveis e pouco corruptos.

Após esta incursão no Estado Social, a seguir será proposta a aplicação da inteligência econômica na área social, especialmente no que se refere à proteção previdenciária das famílias. Isto é o que se denominará inteligência social. Portanto, o capítulo seguinte contém, dentre outras coisas, uma sugestão de vigilância social com vistas à coleta de indicadores para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas capazes de minorar a marginalização social.

¹⁰⁰ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption perceptions index. Disponível em: <<http://cpi.transparency.org/cpi2013/infographic/>>. Acesso em: 31 dez. 2013.

3 O papel do Estado na inteligência social

Após analisar o surgimento e os paradigmas de Estado Social no ocidente, bem como suas características e o ambiente político-econômico em que ele se desenvolveu e se consolidou, chegando, inclusive, ao patamar constitucional, com os direitos fundamentais prestacionais ou de segunda dimensão, para melhor garantir a proteção e o bem-estar das pessoas, cabe agora apresentar um novo modelo organizacional que o permita desempenhar o seu papel num mundo globalizado.

Esse modelo é o de um Estado que se afasta cada vez mais do assistencialismo¹⁰¹ e do populismo¹⁰² e procura cumprir bem as suas funções sociais por meio de ações de inteligência. Mas o que é a inteligência social? Esta é a pergunta a que se pretende responder neste capítulo. Mais adiante, é preciso determinar qual o papel do Estado na operação dessa inteligência.

Inicialmente, cumpre dizer que a inteligência social é um conjunto de práticas que deriva da inteligência econômica, também conhecida como inteligência empresarial (*business intelligence*) ou inteligência competitiva (*competitive intelligence*), a qual tem sido bastante desenvolvida em países como o Brasil, a França, o Reino Unido, a Espanha e os Estados Unidos da América, entre outros. Portanto, faz-se necessário mergulhar no estudo da inteligência econômica para depois extrair os conceitos, técnicas e valores que fundamentam a inteligência social, tudo com vistas ao emprego desta nas ações de proteção das famílias, especialmente no campo previdenciário – ramo da Seguridade Social brasileira que

¹⁰¹ Prestação de assistência para quem dela não necessita e que leva à estimulação de relações de dependência e a comportamentos não cooperativos com a sociedade.

¹⁰² Política caracterizada pela aproximação excessiva do governante e seus aliados às classes econômicas mais baixas, as quais são atraídas pelo poder mediante a concessão de favores interessados nos seus votos. Portanto, o populismo serve-se de técnicas como o “clientelismo” e cativa as massas mediante concessões e doações que suprem alguns de seus desejos, mas não promove políticas públicas suficientes (educação, qualificação profissional, geração de empregos de alto nível e outras) para o desenvolvimento definitivo daquelas.

tem experimentado um grande alargamento no fenômeno da para-fiscalidade, com cada vez mais exações tributárias.

3.1 A inteligência econômica e social

Ao menos no sentido nobre, a inteligência econômica é uma disciplina essencialmente política, aperfeiçoada em grandes firmas como a norte-americana *International Business Machines – IBM*. De fato, num terreno concorrencial agressivo em que as relações de força de potências econômicas são próximas, os atores devem adotar estratégias inteligentes antes de operar ou sentar à mesa de negociações. No sentido técnico, a inteligência econômica é uma atividade de vigilância de comportamentos, busca e tratamento de informações para a tomada de decisões.

A palavra “estratégia”, do grego *strategía*, significa “Arte militar de planejar e executar movimentos [...] visando a alcançar ou manter posições relativas e potenciais bélicos favoráveis a futuras ações táticas [...]”¹⁰³. Por sua vez, o vocábulo “inteligência”, do latim *intelligentia*, representa a “Qualidade ou capacidade de compreender e adaptar-se facilmente; [...] penetração, agudeza, perspicácia. [...]”¹⁰⁴. Associando os dois substantivos femininos, passando o segundo a funcionar como um adjetivo, acaba-se em “estratégia inteligente” ou “inteligência estratégica”. No caso, o interesse repousa na última combinação, mais especificamente na parte “inteligência”, aqui tomada como conhecimento ou informação útil para alguma ação eficiente.

A eficiência é um conceito da Física e também da Economia que pode ser entendido como a obtenção do melhor resultado com o menor dispêndio de força e tempo ou, economicamente, com o menor custo. Na economia globalizada, a inteligência é essencial para o aumento da produtividade e

¹⁰³ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975, p. 586.

¹⁰⁴ *Idem. Ibidem*, p. 774.

da eficiência e também para a eficácia da conduta, quer esta seja privada ou pública.

Mas o que é economia globalizada? Segundo Giraud, engana-se quem pensa que a globalização econômica é um fenômeno atual¹⁰⁵. Na verdade, hoje, a globalização ou mundialização é mais percebida e conhecida em função do rápido avanço das telecomunicações e também do veloz e avassalador desenvolvimento da Informática ou Tecnologia da Informação – TI. Porém, de acordo com o citado autor, a globalização econômica começa quando os primeiros navios mercantes europeus dão a volta pela terra¹⁰⁶.

Concordando com a opinião do mencionado autor, é forçoso afirmar que os empreendedores sempre visaram ao maior lucro possível. Assim, desde os comerciantes e também navegadores fenícios, os quais já praticavam, talvez intuitivamente, a inteligência econômica, já se buscava comprar o melhor produto pelo menor preço; identificar as necessidades das pessoas; expandir os mercados consumidores e vender as mercadorias com a maior vantagem possível. Para tanto, os fenícios tinham representantes locais nos diversos entrepostos comerciais em que atuavam, tudo com a intenção de obter as melhores informações sobre os mercados e realizar uma comunicação eficiente. De fato, os representantes comerciais eram pessoas locais que também falavam a língua dos fenícios e interagiam bem com estes e com o mercado em que operavam. Além disso, os capitães de embarcações das mesmas regiões fenícias, barcos à vela e remo conhecidos como galés, trabalhavam de modo coordenado para evitar a concorrência entre elas. Portanto, a economia globalizada ou globalização da economia é a extensão territorial das transações econômicas, em busca de maior rentabilidade negocial, e está diretamente ligada à inteligência econômica ou empresarial.

Escrevendo artigo sobre a inteligência empresarial, Cavalcanti e Gomes defendem:

¹⁰⁵ GIRAUD, Pierre-Noël. **La mondialisation: émergences et fragmentations**. Auxerre: Sciences Humaines, 2012, p. 11.

¹⁰⁶ *Idem. Ibidem*, p. 11.

[...] a idéia de que os modelos econômicos baseados nos três fatores tradicionais de produção devem ser revistos no sentido de incorporar o *Conhecimento* como fator essencial da produção econômica. [...]

[...] o conhecimento é algo que alguém pode absorver somente com o aprendizado e a experiência. [...] ¹⁰⁷

A partir do artigo em referência, parece fácil entender que os projetos *Prism* e *Echelon*¹⁰⁸, muito comentados em função do vazamento de informações sobre o modo de operação da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, têm tudo a ver com a inteligência econômica. Realmente, da mesma maneira que a inteligência, o *global positioning system - GPS* e a *internet* possuem origem militar e são massivamente empregados para uso civil, os projetos em apreço também podem ter se voltado para fins privados, com base no que se pode chamar de tecnologia dual, ou seja, com possibilidade de emprego civil ou militar.

Em verdade, a tese dos citados autores é no sentido de que o conhecimento tem grande valor no mercado. Logo, os fatores tradicionais de produção (terra, capital e trabalho) cederam espaço para a tecnologia ou conhecimento sistematizado¹⁰⁹ e perderam valor relativo.

Como antes escrito, o Estado Social surgiu, dentre outras coisas, para evitar o caos social. Contudo, as crises do capitalismo invariavelmente trazem a lembrança desse fantasma. Neste particular, é importante mencionar que a inteligência econômica ou empresarial tem levado muitos grupos econômicos a procurar países em que é mais barato produzir.

¹⁰⁷ CAVALCANTI, Marcos; GOMES, Elisabeth. Inteligência empresarial: um novo modelo de gestão para a nova economia. *Produção*, v. 10, n. 2, mai. 2001, p. 53-64. Disponível em: <<http://www.prod.org.br/files/v10n2/v10n2a05.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

¹⁰⁸ FORGET PRISM – ECHELON THE REAL THREAT TO OUR PRIVACY! Daily Alternative. Disponível em: <<http://www.dailyalternative.co.uk/forget-prism-echelon-the-real-threat-to-our-privacy/>> Acesso em: 30 jun. 2013.

¹⁰⁹ CAVALCANTI; GOMES, *op. cit.*.

Por consequência, o deslocamento da produção industrial para estes lugares, em regra com mão-de-obra, energia, água e outros fatores com preço mais baixo, tem gerado desemprego, recessão e problemas sociais nos locais que sofreram desindustrialização. Por esta razão, a inteligência social e também a inteligência cultural têm função importante no contra-ataque do Estado Social com vistas a proporcionar respostas adequadas a certos mecanismos de inteligência econômica e a preservar o nível de proteção social sem estourar os limites orçamentários.

Inteligência social é a atividade que procura o maior número possível de informações para a correta alocação de recursos voltados para a proteção social do cidadão. Inteligência cultural é a atividade que objetiva conhecer a cultura da comunidade local para lhe oferecer bens e serviços mais adequados à sua necessidade. Sob o ponto vista científico, ambas derivam da inteligência econômica e, a par de estarem ligadas entre si, também estão conectadas àquela. De fato, algumas prestações sociais e culturais, a exemplo da saúde e do lazer respectivamente, podem ser privadas e precificadas empresarialmente. Além disso, o afeto, a cultura, a religião e outras manifestações são expressadas no seio da sociedade. Se uma firma faz propaganda de um produto para crianças, pode direcioná-la, via inteligência afetiva, a um adulto que tenha laços com o infante. Se uma empresa vai vender trens para um país que, em razão da religião dominante, costuma separar homens e mulheres nos meios de transporte coletivos, a inteligência cultural e religiosa orienta que ofereça vagões apropriados. Logo, atender a necessidades sociais, culturais, religiosas e afetivas da comunidade, dentre outras, é preparar o terreno para oferecer os bens e serviços adequados ao mercado que dela emerge. Aqui é necessário introduzir um outro conceito, isto é, a inteligência territorial, a qual será estudada mais adiante. Por ora, vale lembrar que toda atividade de inteligência abarca a vigilância de comportamentos, a busca e o tratamento de informações para a tomada de decisões.

3.1.1 Inteligência econômica e governança competitiva

Segundo a Confederação Geral das Pequenas e Médias Empresas da Região Ilha de França, onde está situada a capital Paris, *“L’intelligence économique peut être définie comme la maîtrise autant que la protection – en clair la gestion – de l’information stratégique.”*¹¹⁰.

A partir da definição da citada CGPME (*Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises*), pode-se afirmar que a inteligência econômica é uma atividade que reúne saberes e tecnologias voltados para a governança competitiva, isto é, para a administração de empresas ou gestão pública de excelência. Por sua vez, a condução de negócios ou da coisa pública em níveis de ponta significa não só a preservação das instituições operativas, mas o desenvolvimento destas de modo que sejam respeitadas e admiradas no território em que atuam e até mundialmente. Isso leva à melhoria da competitividade das firmas e da governabilidade.

Para tanto, a inteligência econômica organiza-se ao redor de três eixos fundamentais¹¹¹: a vigilância das ações ofensivas e defensivas; a verificação de ameaças e fontes de informações interessantes e a **influência**. Inicialmente, esses elementos ou eixos serão tratados sob a ótica privada, concorrencial. Contudo, nos subitens seguintes deste capítulo, eles serão aproveitados e analisados sob um enfoque publicista, voltado para o Estado Social e a proteção previdenciária das famílias.

Nos anos 80, os Estados Unidos da América e suas empresas multinacionais dominavam, aos menos no que se refere à parte ocidental do globo terrestre, o mercado mundial. Foi naquela década que ocorreu o chamado “Pearl Harbor econômico”, expressão que faz referência ao ataque japonês ocorrido no Havaí durante a Segunda Grande Guerra e significa a “invasão” do mercado

¹¹⁰ CGPME ÎLE-DE-FRANCE. *Le dirigeant de PME-PMI et l’intelligence économique*. Paris: CGPME, 2008, p. 11.

¹¹¹ *Idem. Ibidem*, p. 11.

mundial pelas grandes empresas japonesas. A hegemonia norte-americana – iniciada no final do século XIX e consolidada após as duas grandes guerras que assolaram o continente europeu no século XX – continuava, mas as ameaças mercadológicas não mais se restringiam à competição entre firmas americanas e algumas outras gigantes internacionais não japonesas.

Os nipônicos chegaram para ficar e vieram agressivos. Tinham plena capacidade de competição: produtos com alto valor agregado, tecnologia de ponta, tamanho, peso e preço menores – e quase perfeitos eis que, se usados adequadamente, não costumavam apresentar qualquer defeito. Foi o momento em que os norte-americanos reagiram e sistematizaram a inteligência econômica. Para tanto, criaram, em 1993, o *Advocacy Center*¹¹² e engajaram-se diplomática e militarmente com as doutrinas do *soft power* e do *smart power*, tudo em nome do nivelamento das condições competitivas no mercado internacional.

O *Advocacy Center* é uma unidade estratégica do Departamento de Comércio norte-americano que, como antes indicado, adota concepções militares na competição econômica internacional. De fato, *soft power* e *smart power*, respectivamente “poderio leve” e “poderio inteligente” são táticas¹¹³ militares que objetivam promover a resolução de conflitos sem a infantaria, a cavalaria e a artilharia pesada – entre outras armas, isto é, sem “*boots on the ground*” (coturnos no chão). Portanto, o *soft power* e o *smart power* lançam ações diplomáticas e intervenções cirúrgicas ou pontuais, mais econômicas e precisas e com menos externalidades negativas ou efeitos colaterais. Hoje o *smart power* é bastante conhecido pelos *drones* ou, em Português, VANTs – veículos aéreos não tripulados, muito usados pelo governo do Presidente Barack Obama (EUA) na denominada “guerra contra o terror”. Contudo, este subitem do trabalho interessa-se apenas pelo lado econômico do *soft power* e do *smart power*.

¹¹² UNITED STATES OF AMERICA. Department of Commerce. **The Advocacy Center**. Apresenta textos sobre exportação. Disponível em: <<http://export.gov/%5C/advocacy/index.asp>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

¹¹³ Meios, manobras e posicionamentos para se obter o melhor resultado possível.

Em termos econômicos, o *soft power* e o *smart power* perpassam as barreiras alfandegárias, humanitárias e sanitárias, a espionagem (ilegal), os embargos econômicos, a pirataria (ilegal), a quebra de patentes, subsídios e outras ações. No caso, não serão abordadas a espionagem e a pirataria eis que se tratam de condutas consideradas ilegais ou, pelo menos, antiéticas. No mais, cabe destacar que todos esses expedientes econômicos antes mencionados podem consubstanciar o que se tem classificado como instrumentos de guerra econômica¹¹⁴.

As barreiras alfandegárias (tributos, cotas de importação e outras) visam, dentre outras coisas, à proteção das empresas locais que não têm condições de concorrer no mercado em igualdade de condições. Portanto, qualquer excesso na sua instituição caracterizará protecionismo do mercado e, para os países que são membros, poderá ser sancionado no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC.

As barreiras humanitárias tem relação direta com a influência, com a proteção dos direitos humanos e até com a garantia dos direitos dos animais. Assim, são bem-vindas as campanhas que alertam a população para não comprar mercadorias de firmas que compactuam com a mão-de-obra escrava e o desrespeito dos direitos trabalhistas e previdenciários. De igual modo, não é politicamente correto adquirir produtos elaborados a partir da matança indiscriminada de animais. Por outro lado, os empreendedores costumam se socorrer de mecanismos influenciadores para incentivar a compra de bens orgânicos, livres de agrotóxicos, e animais criados sem a ingestão de hormônios; de mercadorias sem substâncias químicas tóxicas (a exemplo do bisfenol A); de alimentos sem gordura “trans”; de produtos transgênicos e falsificados (carne de cavalo comercializada como se fosse bovina); de produtos que implicaram a morte de animais – e outros. Obviamente, o contrário também é verdadeiro e os

¹¹⁴ DELBECQUE, Éric; HARBULOT, Christian. **La guerre économique**. Paris: PUF, 2010, p. 3.

concorrentes adoram denunciar essas práticas (guerra econômica¹¹⁵) para provocar a rejeição dos produtos de seus adversários no mercado.

As barreiras sanitárias objetivam proteger a saúde da população do Estado. Naturalmente, qualquer excesso, tal como a exigência de padrões acima do normal ou a imposição de regras burocráticas desarrazoadas – o que também pode ocorrer no desembaraço alfandegário, poderá caracterizar protecionismo.

Os embargos econômicos costumam advir de questões internacionais – conflitos militares, querelas políticas ou geopolíticas. Às vezes, funcionam como ato de inteligência econômica inversa porque prejudicam as exportações dos próprios embargantes e seus aliados.

A quebra de patentes (propriedade industrial) é assunto delicado. A princípio, só deve ocorrer, a partir de uma ponderação de valores, para proteger outros direitos humanos e se não houver outras alternativas. Por isso, sempre deve ser precedida de tentativas de licenciamento a preços justos ou de produção compartilhada, inclusive com transferência de tecnologia.

Por último, os subsídios constituem ponto bastante sensível da inteligência econômica porque são de difícil detecção. Por isso, pressupõe a necessidade de vigilância avançada por parte dos concorrentes. Afinal, aqueles podem ser mascarados no sistema tributário e na manipulação do câmbio, sendo que este último caso constantemente figura como acusação à China, novo e forte inimigo das potências industriais do ocidente.

Após a derrocada da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS e a queda do muro de Berlim, marcos históricos do fim da guerra fria¹¹⁶, a doutrina de defesa norte-americana encampada pela CIA (Central de Inteligência Americana) deixou de rotular os Estados estrangeiros como amigos, inimigos ou neutros e passou a adotar o lema “A missão determina a coalisão.”. Logo, sob o ponto de vista estratégico, isso significa que para os Estados Unidos da América o papel de cada Estado alienígena será definido em função do

¹¹⁵ DELBECQUE, Éric; HARBULOT, Christian, *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁶ PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Política internacional**. Brasília: FUNAG, 2010, p. 13.

momento, do espaço geopolítico e dos interesses norte-americanos, inclusive os econômicos. Além disso, parece que rótulos do tipo “eixo do mal” para indicar países como o Irã, e outros politicamente assemelhados, restam ultrapassados e residem apenas no imaginário individual.

Por essa e outras razões, a paz econômica depende de cooperação internacional e a inteligência econômica orienta quais são os setores de segurança nacional (água; energia; indústria aeronáutica, de base e naval; informática; material bélico; mineração; telecomunicações e outros). Apesar de esta enumeração parecer evidente, ela é proveitosa no sentido do desenvolvimento da argumentação sobre a inteligência econômica. De fato, o mais apropriado é como fazem os Estados Unidos da América, país no qual os interesses da segurança nacional não estão exaustivamente escritos em algum lugar. Lá é o presidente da nação que, segundo a conveniência nacional, define o que é importante. Porém, o simples controle de investimentos estrangeiros em alguns setores (Estados Unidos da América) ou a proibição de venda de empresas com contratos com a área de defesa para sócios estrangeiros (França) dá pistas do que é considerado de interesse da segurança nacional, mesmo que isto não esteja formalmente escrito (caso norte-americano) ou ainda que esteja (França).

Outro exemplo importante de inteligência econômica e governança competitiva é a atitude do Partido Comunista da República Popular da China, o qual incentiva o trabalho em equipe, sobretudo o que integra Estado e empresas. Entretanto, há denúncias de que países como a China e outros adotem condutas pouco ortodoxas, a exemplo da infiltração de membros do Partido Comunista nas empresas estrangeiras, o que, em tese, caracterizaria espionagem industrial.

A despeito de algumas práticas espúrias, a inteligência econômica é uma atividade bastante promissora. Uma de suas vertentes atuais é a pesquisa do que será necessário no mundo nos próximos anos. Portanto, para além das patentes e outros elementos da propriedade industrial, a inteligência econômica estimula que os seus agentes imaginem o futuro e até criem necessidades vindouras a partir da técnica da influência. Por outro lado, a inteligência econômica também

tem que buscar novos mercados e isso impõe, de certo modo, o dever de responsabilidade social a partir da redistribuição de riqueza e renda para a formação e consolidação dos mesmos. Neste ponto, a inteligência econômica aproxima-se da inteligência cultural e da inteligência social. No entanto, antes da análise dessas inteligências, convém perquirir o que fundamenta cada eixo da inteligência econômica contemporânea.

Outrora o domínio naval dos fenícios – com seus representantes locais espalhados no mercado; de Veneza – com a coleta massiva de informações comerciais – e, mais recentemente, do Reino Unido (século XIX) era peça chave na inteligência econômica. De fato, na época das Rainhas Elizabeth e Vitória, o Reino Unido aperfeiçoou os conhecimentos de Veneza e dominava o mundo (Austrália, Índia, Nova Zelândia e outros entrepostos coloniais) com sua marinha. Toda força naval do Reino Unido era dual, pronta para se defender dos piratas, e tinha comando militar, o qual era ligado diretamente ao poder central do Estado: navios de guerra e conquista; barcos de escolta; naves de colonização e embarcações de transporte de carga.

Ainda que o transporte marítimo continue a ter grande relevância na inteligência econômica, sobretudo em razão do seu baixo custo e grande capacidade de movimentação de cargas, hoje os trunfos empresariais são outros. É claro que a infraestrutura de transporte e demais componentes da logística são essenciais para a economia de um Estado. Entretanto, os objetos centrais da inteligência econômica são a vigilância do mercado, a busca e o tratamento da informação e técnicas de influência.

Destarte, hoje a vantagem competitiva está com quem tem os programas de vigilância mais avançados, a maior capacidade de armazenamento de dados e os melhores aplicativos de informática para tratar a informação bruta e transformá-la em conhecimento ou tecnologia. Está também com quem tem meios mais eficazes de proteger suas redes e dispositivos de estocagem *off-line*. Além disso, a influência ou capacidade de influenciar as preferências dos consumidores, mais recente ferramenta da inteligência econômica, tem alcançado papel relevante no mercado e impulsionado os negócios de comunicação social.

Aliás, a influência vai além da publicidade e propaganda e tenta criar padrões de desejo e rejeição, quase robotizando o seu público alvo. Para tanto, costuma usar formadores de opinião (celebridades e outras personalidades), mascotes, marcas, aromas e até mensagens subliminares, atitudes que, ao menos nos dois últimos casos, são constantemente questionadas.

Sob outro prisma, convém acrescentar que alguns aplicativos de informática disponíveis no mercado podem ser instrumentos indiretos da inteligência econômica à medida que colham informações para firmas e Estados. Após o caso Edward Joseph Snowden¹¹⁷ e os projetos *Prism* e *Echelon*, resta saber quem acredita nas declarações de privacidade dos fornecedores dos programas.

Ainda quanto à influência, há que se dizer que a guerra econômica muitas vezes leva à contrainfluência, ou seja, a informação divulgada sobre determinada pessoa, natural ou jurídica, pode ser para promover ou denegrir sua imagem. Além disso, há notícias de que grupos de pressão e ONGs exerçam influência em redes sociais e em outros meios mediante remuneração.

De acordo com Coelho, a inteligência econômica pressupõe, dentre outras coisas, o planejamento e a coordenação; a coleta de dados; o processamento de dados; a análise da informação e a disseminação da inteligência¹¹⁸. Acompanhando a explanação da citada autora, ela menciona que o planejamento e a coordenação devem ser estratégicos, em função das estratégias competitivas e das hipóteses ou perspectivas; a coleta de dados precisa observar os sistemas e as fontes de informação, bem como as patentes e a propriedade intelectual; o processamento de dados engloba o gerenciamento do conhecimento, bancos de dados, armazenamento de dados e mineração ou depuração de textos; a análise da informação pressupõe o esquadramento das oportunidades

¹¹⁷ ENTENDA O CASO DE EDWARD SNOWDEN, QUE REVELOU ESPIONAGEM DOS EUA. G1, São Paulo, 2 julho 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/entenda-o-caso-de-edward-snowden-que-revelou-espionagem-dos-eua.html>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

¹¹⁸ COELHO, Gilda Massari. **La prospective stratégique: un outil important dans la planification stratégique à long terme.** In: COLLOQUE LES SCIENCES DE L'INFORMATION ET LEURS IMPLICATIONS GEOPOLITIQUES. Anais eletrônicos. Ajaccio, 2013. 1 CD-ROM.

tecnológicas, o estudo dos competidores e a busca das melhores práticas e, por fim, a disseminação da inteligência preconiza a existência de sistemas de comunicação¹¹⁹.

Atento à lição da autora, pode-se concluir que realizar inteligência econômica é imaginar quem pode vir a ser um concorrente e executar, além de uma atividade de tratamento da informação (para transformá-la em conhecimento ou tecnologia), uma atividade de comunicação – interna ou externa – e também de interceptação de comunicações. Contudo, convém alertar que a interceptação de comunicações (de dados, telefônicas ou outras) pode violar indevidamente o sigilo e a privacidade das pessoas e constituir crime.

Sobre os procedimentos de inteligência econômica, deve-se concluir que realizá-la é, dentre outras coisas, criar vantagens estruturais e logísticas; avaliar a relação custo-benefício de uma ação e fazer bom uso da informação estratégica. Como antes estudado, essas ações contribuem para a governabilidade do Estado e a competitividade empresarial de suas firmas.

Os atores da inteligência econômica são o Estado e, sobretudo, as firmas, seus colaboradores e também as entidades sindicais. Todos esses atores têm suas prioridades e estratégias. Portanto, é necessário ser proativo porque os orçamentos são finitos e os investimentos precisam ser bem direcionados. Dentre esses atores, aqui se deseja por em relevo o Estado e seu papel de regulador econômico e garantidor da segurança nacional. De fato, o Estado é deveras importante por essas razões e também porque é o gestor oficial das vias e outros espaços públicos, fazendo com que tenha grande importância na inteligência territorial e na inteligência social.

3.1.2 Segurança econômica e social: vigilância e *open data*

Do mesmo modo que até concorrentes podem trocar informações de inteligência econômica (otimização de procedimentos de produção, melhoria da qualidade dos produtos e outras) para ter segurança e sobreviver num

¹¹⁹ COELHO, *op. cit.*

mercado concorrencial agressivo, o Estado democrático de Direito tem o dever da transparência¹²⁰, sobretudo com relação aos seus dados – *open government data*. A partir desse dever e por meio do *open data*, o Estado pode ser, além de ator, um grande fornecedor de fontes no sistema de vigilância da inteligência econômica, especialmente no que se refere às inteligências territorial e social.

O *open data* (dados abertos) é uma política conduzida por algumas firmas e também por certos Estados que entendem que a divulgação de estatísticas e outras informações que detêm (cadastros públicos, por exemplo) é, antes de tudo, um sinal positivo para o mercado, uma demonstração de boa vontade e transparência. No Brasil, o *open data* público é capitaneado juridicamente pela lei da transparência e pela Lei Capiberibe.¹²¹

French Open Data policy was enhanced with the **creation of taskforce Etalab (data.gouv.fr)** by Prime Ministerial decree of 21 February 2011. Attached to the Secretariat General for the Modernization of Public Action, under the authority of the Prime Minister, taskforce Etalab is responsible for coordinating public administrations — and supporting other entities with a public service mission — in order to release their public data; developing the national Open Data platform data.gouv.fr to that effect; and encouraging the reuse of public data by government itself as well as the private sector.¹²²

À luz das citações em referência, observa-se que o *open data* é, além de uma política institucional, uma nova filosofia de reutilização de dados com licença aberta (*open licence* ou *licence ouverte*). Como a inteligência econômica – e também a territorial e social – depende da coleta e do tratamento de informações por meio de um sistema permanente de vigilância e esta, por sua vez, deve ser gradativa e o menos invasiva possível (para evitar rejeição), nada melhor do que a possibilidade de se servir de dados abertos.

¹²⁰ Ressalvadas as informações imprescindíveis para a segurança nacional.

¹²¹ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA: banco de dados. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Legislacao.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

¹²² FRANCE. Premier Ministre. **Action plan for France: G8 open data charter**. Disponível em: <<http://www.etalab.gouv.fr/article-french-prime-minister-releases-the-g8-open-data-charter-action-plan-for-france-121016042.html>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

Considerando que a vigilância é fundamental para qualquer sistema de inteligência econômica, inclusive para prevenir ou responder a uma situação de influência negativa ou contrainfluência, a exemplo da veiculação de informações falsas relacionadas a determinada instituição, uma de suas tarefas iniciais é o acompanhamento dos meios de comunicação – inclusive redes sociais como o *Facebook* e outras – e a pesquisa em fontes abertas de dados. Para tanto, podem ser usadas ferramentas que vão desde resenhas de jornais a aplicativos de informática sofisticados. De fato, os quatro elos fundamentais para um sistema de vigilância são as pessoas, as fontes, as ferramentas e a organização.

Com pessoas sensibilizadas para cuidar bem das informações estratégicas, fontes suficientes, TI de ponta e organizações baseadas na hierarquia e na conscientização das missões individuais e institucionais, far-se-á um bom sistema de vigilância para a tomada de decisões estratégicas e a antecipação de desastres.

Como se vê, a inteligência econômica e especialmente seu eixo de vigilância têm grande importância para a economia de um Estado. Por seu turno, a segurança econômica é fundamental para as seguranças nacional e social. Bandeira, discorrendo sobre dimensão estratégica e política exterior dos Estados Unidos da América, demonstra que há uma segunda guerra fria, agora entre aquele Estado e a Rússia, em razão de interesses diversos, dentre eles o desejo de influência regional e a salvaguarda de fontes de energia – a exemplo do petróleo:

Os objetivos estratégicos dos Estados Unidos e da União Europeia, na Ásia Central, colidem com os interesses geopolíticos da Rússia, que se sente gravemente afetada com o avanço da OTAN. E o duro ataque militar desfechado em agosto de 2008 contra as forças da Geórgia, que invadiram a região separatista da Ossétia do Sul, constituiu séria advertência de que aquela região, no Cáucaso, à Margem do Mar Negro, está na sua esfera de influência e não permitirá maior penetração dos Estados Unidos e das potências industriais do Ocidente.[...]

Os vínculos militares estabelecidos pelos Estados Unidos com a Geórgia, inclusive incentivando sua aspiração de ingressar na OTAN, envolvem igualmente importante interesse econômico e geoestratégico, que é garantir a segurança dos dutos de petróleo e gás, entre os quais o oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC).¹²³

¹²³ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 25-28.

A partir da citação do mencionado autor, sustenta-se que a inteligência econômica, derivada da inteligência militar, precisa ser apoiada por forças armadas capazes de garantir aquela. Caso contrário, o mercado pode criar situações que dificultem ou impeçam as necessidades de consumo. Isto pode ocorrer de várias maneiras. Porém, a mais comum é a restrição da oferta de determinado bem ou serviço para forçar a alta de preços. Se essa restrição prejudica sobremaneira a economia ou a defesa de um Estado, ele atuará diplomaticamente e até militarmente para preservar seus interesses, principalmente se o bem ou serviço for essencial e/ou se a oferta for integralmente cessada. Por outro lado, os interesses podem ser diretamente militares (defesa nacional, nela englobada a preservação da soberania e a manutenção da zona de influência) ou sócio-econômicos com risco para a segurança nacional.

Nesta esteira de raciocínio, afirma-se que a Previdência Social brasileira é uma instituição de segurança econômica, social e segurança nacional propriamente dita porque assegura, por meio do pagamento dos seus benefícios, o giro econômico de milhares de localidades. Para corroborar este entendimento, é conveniente trazer à colação a informação de França:

Um estudo do [...] Ministério da Previdência mostra o impacto do pagamento dos benefícios nas pequenas cidades. O Brasil tem 5.561 municípios¹²⁴; em 3.546 deles o valor das aposentadorias e pensões é maior que o repasse do FPM, o Fundo de Participação dos Municípios. Ou seja, os aposentados têm mais dinheiro do que estas prefeituras recebem [...]¹²⁵

A partir da citação em referência, é interessante mencionar que dos aproximadamente 200 países existentes no mundo, 150 são

¹²⁴ Segundo o IBGE, atualmente o número de municípios brasileiros é de 5.570 – PORTAL BRASIL: banco de dados. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>>. Acesso em: 27 jun. 2013.

¹²⁵ FRANÇA, Álvaro Sólón de. **Previdência Social e a economia dos municípios**. 5 ed. Brasília: ANFIP, 2004, p. 14.

mais pobres do que as 150 firmas mais ricas do globo¹²⁶. Por esta razão, conclui-se que muitos grupos econômicos têm finanças mais fortes do que muitas nações e o comportamento desses grupos em alguns lugares, inclusive com o fechamento de fábricas e a retirada de investimentos, pode gerar insegurança econômica e caos social. Destarte, reitera-se a importância da vigilância e do *open data* em matéria de inteligência econômica, territorial e social, sobretudo para prevenir situações como essas.

3.2 Inteligência territorial e social

No item anterior, foi estudado o que é inteligência econômica e introduzido o conceito de inteligência social. Contudo, apesar de apresentada, não foi analisada a expressão “inteligência territorial”. Neste particular, é importante mencionar que esta última foi deixada para agora porque está bastante ligada à inteligência social. Afinal, é no terreno em que vive uma determinada comunidade que devem ser detectadas suas necessidades sociais. Por isso, entende-se que é preciso perquirir o que é inteligência territorial antes de aprofundar a tese da inteligência social e aplicá-la à proteção previdenciária das famílias. Por outro lado, vale lembrar que esta inteligência é a atividade de vigilância, busca e tratamento de informações sobre os indicadores sociais de uma população para melhor planejar e implementar políticas públicas adequadas à sua proteção em matéria de direitos fundamentais de segunda dimensão – saúde, educação, previdência social e outros direitos prestacionais.

No dizer de Clerc, a inteligência territorial é uma nova política pública nacional que tem por finalidade contribuir para a definição e o gerenciamento de estratégias regionais de desenvolvimento econômico sob a autoridade do dirigente político competente e em coordenação e cooperação com outras instituições parceiras (câmaras de comércio e indústria, agências de desenvolvimento, organizações profissionais, universidades e outras). Apesar de

¹²⁶ DELBECQUE, Éric. *L'intelligence économique et stratégique: quelles perspectives?* In: PROGRAMME DU CYCLE INTERNATIONAL SPECIALISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. Paris: École National d'Administration, 2013, p. 2.

que a identificação de tal estratégia é sobremaneira difícil em razão da multiplicidade de atores¹²⁷.

A partir do texto do citado autor, observa-se que a inteligência territorial é a aplicação dos fundamentos da inteligência econômica mediante a adaptação destes às peculiaridades regionais de determinada localidade. Além disso, a inteligência territorial pressupõe o engajamento de diversos atores regionais, quer se tratem de empresários ou de pessoas que, ainda que afastadas da linha de frente negocial, orbitam e operam em prol da mesma.

A inteligência territorial é bastante importante porque em tempo de crise econômica, como é o caso (Os efeitos nefastos do estouro da bolha imobiliária norte-americana detonaram grande parte das finanças mundiais a partir de 2008, sobretudo na Europa e nos próprios Estados Unidos da América.), é necessário ser criativo para manter determinados negócios funcionando. Realmente, nota-se que, além da crise, muitas economias regionais já vinham sofrendo com a desindustrialização ou o deslocamento da produção para praças onde o custo dos insumos e da mão-de-obra é mais baixo. Portanto, ao mesmo passo que o deslocamento da produção costuma ser uma ação de inteligência econômica, a utilização dos mecanismos desta na inteligência territorial pode ajudar a reorganizar os arranjos produtivos locais.

Sobre os arranjos produtivos locais – APLs, não há dúvida que funcionam muito bem na promoção da microeconomia e na proteção das famílias rurais. Isso pode ser evidenciado a partir do artigo de Prado¹²⁸. Entretanto, a mencionada autora aponta como ponto fraco dos APLs a falta de crédito rural específico (ou o seu desconhecimento) e a atuação de intermediários, o que aumenta o valor final do produto e reduz a margem de lucro do produtor¹²⁹.

¹²⁷ CLERC, Philippe. L'intelligence territoriale et l'apprentissage de la stratégie. **Archimag**, Paris, n. 47, p. 10-12, 2012.

¹²⁸ PRADO, Marlene Heidrich da Silva. Os arranjos produtivos locais e o desenvolvimento regional do Brasil. In: **Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura**. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/100/Arranjos%20Produtivos%20Locais%20-%20Marlene%20H%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

¹²⁹ *Idem. Ibidem.*

Concordando com o texto de Prado, convém acrescentar que, em termos territoriais, a falta de mais propriedades rurais com tamanho adequado é, entre outras coisas, mais um ponto fraco para o desenvolvimento dos APLs rurícolas. Aliás, se a região tem aptidão para a pequena agricultura, mas está dominada por latifúndios, isto pode ser chamado de desinteligência econômica com grande potencial de miséria social.

De acordo com Clerc, *“C’est bien dans nos territoires [...] que nous trouverons les racines [...] d’une nouvelle compétitivité destinée par ailleurs à préserver notre identité industrielle et culturelle au coeur de la mondialisation.”*¹³⁰

Analisando a opinião esboçada no texto do autor em referência, verifica-se que, num mundo plenamente globalizado, as coletividades locais têm mais aptidão para identificar os problemas econômicos que lhe afligem com a necessária urgência. Afinal, cada um quer proteger o seu território. Por esta razão, a França tem diversos polos de competitividade espalhados pelo seu território.

Para concluir este subitem, sustenta-se que o diferencial da inteligência territorial é o conhecimento do terreno. Em verdade, tal como no militarismo, é preciso que as pessoas saibam operar em campo, tenham a instrução adequada e estejam motivadas para que possam executar uma boa defesa. Na inteligência econômica não é diferente, ou seja, se defender de crises a partir dos potenciais locais é ser mais competitivo e prevenir o desemprego e outros problemas sócio-econômicos na comunidade.

3.2.1 Inteligência social e o papel do Estado na antecipação das necessidades das famílias

Seja num Estado unitário ou federal, a inteligência social assemelha-se à inteligência territorial e à inteligência cultural porque as políticas públicas voltadas para área social devem aderir ao território. De fato, ao contrário do

¹³⁰ CLERC, *op. cit.*

que costuma ocorrer na inteligência econômica, a qual pode ser considerada transnacional em virtude da globalização econômica, a eficácia da inteligência social depende de uma profunda avaliação dos indicadores locais.

Como se percebe, este subitem será dedicado ao papel do Estado na antecipação das necessidades sociais das famílias. No entanto, antes do seu desenvolvimento, é imprescindível detalhar a definição de inteligência social. Anteriormente foi mencionado que a mesma é derivada da inteligência econômica e consiste na “atividade que busca coletar o maior número possível de informações para a correta alocação de recursos voltados para a proteção social do cidadão”. Neste ponto, é oportuno fazer um esclarecimento. Pois bem, nota-se, evidentemente, que a proposição desta obra é introduzir uma nova definição de inteligência social, bastante afastada das relações interpessoais, da Psicologia e da tão falada “inteligência emocional”. Assim, ela é aqui estudada sob o pálio da Ciência Política e do Direito Público.

Detalhando o que é inteligência social, pode-se afirmar que o parágrafo anterior retrata a mesma como um serviço ou atividade, isto é, o que ela significa sob o enfoque prático, operacional. Sob o ponto de vista puramente teórico, é uma política pública e deve compreender diretrizes, metas, normas, projetos e programas.

Na ótica da Delegação Interministerial de Inteligência Econômica do governo francês, lastreada no Decreto nº 2013-759, de 22 de agosto de 2013¹³¹, a inteligência econômica possui quatro eixos: o pedagógico; o de antecipação e acompanhamento das evoluções; o da segurança econômica por meio da prevenção de riscos e o do trabalho da influência de longo termo sobre o ambiente econômico¹³².

¹³¹ FRANÇA. **Decreto 2013-759, de 22 de agosto de 2013.** Relativo ao delegado interministerial de inteligência econômica. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027886761>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

¹³² FRANÇA. Delegação Interministerial de Inteligência Econômica. Apresenta textos sobre inteligência econômica. Disponível em: <<http://www.intelligence-economique.gouv.fr/qui-sommes-nous/quest-ce-que-lintelligence-economique>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

Ainda de acordo com a Delegação Interministerial de Inteligência Econômica do governo francês, a faceta pedagógica da inteligência econômica visa a sensibilizar os atores envolvidos sobre os seus objetivos e metas; a antecipação consiste na vigilância estratégica para que os mencionados atores possam tomar as melhores decisões; a segurança objetiva proteger os saberes e a reputação e, por fim, a influência almeja criar um ambiente favorável às orientações escolhidas¹³³. Comparando os eixos ora apresentados com aqueles indicados (a vigilância das ações ofensivas e defensivas; a verificação de ameaças e fontes de informações interessantes e a influência) na obra *Le dirigeant de PME-PMI et l'intelligence économique*, antes citada, constata-se que, sob o ponto de vista público, é bastante importante que a inteligência econômica tenha uma cultura de formação. Afinal, como defensor maior do interesse público, o Estado tem a obrigação de disseminar os conhecimentos sobre inteligência econômica para toda a sociedade.

Apesar de ser próxima à inteligência econômica, a inteligência social parte de uma outra premissa: a determinação da metodologia dos indicadores sociais a serem considerados. Sem isto, haveria o risco de se fazer uma aferição insegura dos mesmos e, por conseguinte, gerar um vácuo de parâmetros, o que poderia acarretar o descontrole da superestimativa e da subestimativa. Além disso, tal inteligência precisa de indicadores sociais apropriados. No mais, ao contrário do que ocorre na inteligência econômica, na qual o papel do Estado é principalmente o de regulador e difusor de conhecimentos, aqui a área pública tem papel preponderante. De fato, apesar de haver prestações sociais por parte de agentes privados (igrejas, ONGs e outros), a maior carga social recai sobre os orçamentos públicos. Por essa e outras razões, o Estado Social tem papel fundamental para antecipar as necessidades das famílias e garantir a segurança de sua proteção social. Para tanto, há de ter suas finanças organizadas e políticas fiscais coerentes.

Para Aglietta, um dos problemas do modelo social europeu, especialmente nos países da zona do euro, é que, como o ouro, o euro

¹³³ FRANÇA. Delegação Interministerial de Inteligência Econômica, *op. cit.*.

não é uma moeda nacional, mas sim oriunda do BCE, estranho a todos os países que a utilizam, que determina a taxa de câmbio¹³⁴. O autor em consideração acrescenta também que o euro é pior do que o ouro porque nem todo país precisa ter sua economia atrelada a este metal precioso, podendo sair de seu sistema de acumulação ou se desvincular dele, mas aquele que está na zona do euro está aprisionado a esta moeda e não pode se desvencilhar dela sem grandes prejuízos econômicos¹³⁵. Ainda segundo Aglietta, não é a dívida pública de cada país, mas sim a sua fiscalidade que, somada à pouca margem de manobra do BCE, gera grande dificuldade para a Europa para sair da crise¹³⁶ (desencadeada pelo estouro da bolha imobiliária norte-americana a partir de 2008). O autor em referência ainda discorre sobre a necessidade de aperfeiçoamento do sistema fiscal da zona do euro eis que esta funciona como se fosse uma federação e não o é porque cada Estado tem soberania e um sistema fiscal peculiar¹³⁷.

Analisando os aspectos da economia da zona do euro trazidos por Aglietta, sustenta-se que o euro tem um sério problema “genético” porque foi concebido para a utilização de países com economias com graus de competitividade, desenvolvimento e sistemas de preço muito desiguais. Tudo isso torna praticamente inviável a economia de alguns países (Espanha, Grécia, Itália, Portugal e outros) porque a taxa de câmbio é fixa, ou seja, é a do euro. Por sua vez, o problema da fiscalidade antes indicado é agravado pela globalização econômica e pelo deslocamento da produção industrial (ação de inteligência econômica) e, mormente em decorrência dos resultados desfavoráveis da balança comercial, torna a zona do euro muito vulnerável a crises econômicas internacionais. Por fim, a persistência de crises econômicas aumenta a vulnerabilidade social e os estados precisam investir mais em seguro-desemprego, aluguéis sociais e outras prestações congêneres. Para tanto, repita-se, precisam utilizar a inteligência social para

¹³⁴ AGLIETTA, Michel. Crise de l'euro et crise de la compétitivité. In: BAROU, Yves (Org.). **Le modèle social européen**. Paris: Ilots de Résistance, 2013, p. 252.

¹³⁵ *Idem. Ibidem*, p. 252.

¹³⁶ *Idem. Ibidem*, p. 251-252.

¹³⁷ *Idem. Ibidem*, p. 252.

antecipar as necessidades das famílias e, principalmente, ter suas finanças organizadas para socorrê-las.

Após um recorte do papel do Estado na antecipação das necessidades sociais das famílias, passar-se-á ao foco deste capítulo, o qual é a proteção previdenciária dos grupos familiares.

3.2.2 Inteligência social e proteção previdenciária das famílias

Tomando como base o subitem anterior, defende-se que a inteligência social deve ser operada mediante os seguintes passos estratégicos, todos girando em torno da vigilância social (esquema elaborado pelo autor): determinação da metodologia dos indicadores sociais (1ª); coleta e processamento das informações sócio-econômicas; planejamento, implementação e coordenação das políticas sociais e formação.



Olhando para o esquema anterior, ressalta-se que a pedra angular da inteligência social é a vigilância. De fato, o Estado (sobretudo o Poder Executivo e seus órgãos e entidades encarregados de promover ações, prestar serviços e pagar benefícios sociais) e os demais atores sociais (Igrejas, ONGs e outros) devem estar atentos para os comportamentos e necessidades sociais para poderem antecipar sua atuação. Um bom exemplo de vigilância social é a observação de que a taxa de fecundidade no Brasil vem caindo¹³⁸. Tanto é assim que, em breve, a janela do bônus demográfico será fechada e o país não tem perspectiva de ter outra daqui a quarenta ou cinquenta anos. Pelo contrário, os dependentes previdenciários do tipo criança ou adolescente diminuirão bastante nos próximos anos. Sobre “[...] a razão de dependência dos mais idosos: projeta-se um crescimento de um nível de oito pessoas dependentes para 38, em 2050.”¹³⁹ Por isso, a Previdência Social poderia, observadas as devidas fontes de custeio, aumentar o valor do salário-família e também estendê-lo para outros beneficiários¹⁴⁰, estimulando, assim, o aumento daquela taxa; poderia também criar o salário-paternidade, o que, além de promover o estímulo antes indicado, pode ajudar a minorar a discriminação da mulher no mercado de trabalho¹⁴¹. Além disso, a

¹³⁸ FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – UNFPA; IBGE, *op. cit.*, p. 42.

¹³⁹ ALVES, José Eustáquio Diniz; VASCONCELOS, Daniel de Santana; CARVALHO, Angelita Alves de. Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho. *In: Textos para discussão CEPAL – IPEA*. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010, p. 19.

¹⁴⁰ Art. 288. Salário-família é o benefício pago na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados de qualquer condição até a idade de quatorze anos ou inválido de qualquer idade, independente de carência e desde que o salário-de-contribuição seja inferior ou igual ao limite máximo permitido nos termos do § 1º deste artigo, aos segurados: I - empregado, exceto o doméstico, e trabalhador avulso; II - empregado e trabalhador avulso em gozo de benefício de auxílio-doença e ao aposentado por invalidez ou por idade, urbano ou rural; III - ao trabalhador rural aposentado por idade aos sessenta anos, se do sexo masculino, ou cinquenta e cinco anos, se do sexo feminino; e IV - aos demais aposentados com sessenta e cinco anos ou mais de idade, se homem, ou sessenta anos ou mais, se mulher. (INSS. Instrução Normativa INSS/PRES 45, de 06 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/sislexmobile.asp>> Acesso em: 29 dez. 2013.)

¹⁴¹ Muitas firmas não contratam nem promovem mulheres em idade fértil e/ou com responsabilidades familiares para prevenir o seu afastamento do trabalho em razão de gravidez e/ou encargos familiares. Os trabalhadores que se tornam pais de recém-nascidos não podem, em razão da

regulamentação da licença-paternidade, prevista no art. 7º, XIX, da Constituição da República, também seria uma boa ideia. No momento, esta licença é de cinco dias apenas, graças a uma regulamentação provisória – art. 10, § 1º, do ADCT da Constituição da República¹⁴². Como não existe o benefício previdenciário correspondente (salário-paternidade), os dias de afastamento devem ser custeados pelo empregador. Logo, a princípio só restam duas opções ao cidadão que trabalha por conta própria: ou não se afasta para acompanhar os momentos imediatamente após o nascimento ou adoção de um filho ou suporta o ônus financeiro do afastamento.

Além da vigilância para a antecipação de ações, a inteligência social pressupõe, em primeiro lugar, a instituição de indicadores sociais metodologicamente corretos para se descobrir as reais necessidades das pessoas. Naturalmente, esses indicadores têm que considerar os diversos tipos de família sem qualquer preconceito. Eles devem levar em consideração também o espaço territorial em que estão inseridas porque as carências sociais variam em função do espaço geográfico. Eles devem se preocupar ainda com o meio ambiente. Verdadeiramente, concorda-se com a opinião de Faria, o qual, discorrendo sobre a inteligência econômica, sustenta que se esta tiver foco na gestão de risco, “[...] surge também como técnica de suporte para um desenvolvimento tecnológico em harmonia com o meio ambiente e para o desenvolvimento econômico e social sustentável.”¹⁴³

Em segundo momento, as grandes linhas das políticas públicas contemporâneas – entre outras a Demografia, a Economia Política, a Estatística, a Sociologia e, mais recentemente, a inteligência econômica, orientam que o Estado necessita estar atento aos termômetros sociais. Realmente, é a partir da vigilância social e da coleta, processamento e securitização dos dados sócio-econômicos de sua população, respectivamente segunda e terceira etapas da

paternidade, se afastar do trabalho por muito tempo porque a Previdência Social não tem benefício que substitua sua renda.

¹⁴² BRASIL, *op. cit.*.

¹⁴³ FARIA, Maurício marques de, *op. cit.*.

inteligência social, que ele pode passar a planejar, executar e coordenar inteligentemente suas políticas sociais – quarta etapa. Neste particular, cabe ressaltar que a legislação brasileira protege os sigilos bancário e fiscal. Logo, informações pessoais dessas naturezas não podem ser reveladas no *open data*. Por outro lado, de nada adiantam as ações de vigilância e tecnologia da informação se as políticas sociais não são planejadas, executadas e coordenadas de modo inteligente. Por isso, aqui se considera que este quarto conjunto de ações também é uma atividade de inteligência social. Aliás, vale dizer que ação inteligente é aquela que tem a melhor relação custo-benefício, gera menos ou nenhuma externalidade negativa e incentiva comportamentos cooperativos.

Por último, aponta-se a formação como o derradeiro passo do esquema de inteligência social. Sem dúvida, esta inteligência só pode ser alçada ao nível de política pública e estratégia de Estado se houver a sensibilização dos agentes públicos e dos particulares que agem em colaboração com a Administração pública. Neste momento, é mister recorrer à inteligência cultural, e citar sua indústria como uma potência, para reforçar a ideia que a cultura de uma instituição, sua ética, sua missão, suas práticas e seus valores são, dentre outras coisas, deveras importante para a produção e a disseminação do conhecimento.

Por fim, é interessante que este capítulo seja fechado com outro exemplo recente de inteligência social. Apesar de ser na área de assistência social, é possível vislumbrar sua aplicação e até mesmo sua extensão, num futuro próximo, à Previdência Social. No caso, trata-se da ampliação do conceito de família para o fim da fixação do divisor da renda familiar com vistas à obtenção do benefício de prestação continuada (BPC) da Assistência Social federal, que tem o valor de um salário-mínimo – art. 20 da Lei 8.742/93¹⁴⁴. Assim, antes da edição da Lei 12.435/2011¹⁴⁵, o conceito de família não abrangia padrasto e

¹⁴⁴ BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 31 dez. 2012.

¹⁴⁵ BRASIL. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1>. Acesso em: 28 nov. 2013.

madrasta nem o irmão, filho ou enteado solteiro maior de 21 anos e capaz para o trabalho. Hoje “[...] é composta pelo [...] cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados [...] sob o mesmo teto.” Com efeito, enquanto, no Brasil, assistência social é gratuita para os necessitados, a previdência tem caráter contributivo e está longe de ser um “favor” do Estado, o que leva a crer que o instituidor do benefício não deveria sofrer qualquer discriminação ou restrição com relação a quem pode ser admitido como membro de sua família.

Após a proposição de um novo modelo para perceber as necessidades sociais das famílias e para empreender ações objetivando supri-las, sobretudo em matéria de Previdência Social, é mister analisar como isto pode ser custoso e abordar algumas variáveis que podem influir nessa conta. Afinal, os direitos sociais dependem do orçamento do Estado e também do terceiro setor¹⁴⁶.

¹⁴⁶ GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6 ed. Trad. Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Penso, 2012, p. 588-589.

4 A Economia Política da Proteção Social e seus pontos de veto

A proteção social do Estado brasileiro assume múltiplas facetas: alimentação; assistência aos desamparados por meio de auxílios financeiros (nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal)¹⁴⁷; educação; moradia; previdência social; proteção à infância; à maternidade e saúde são as principais.

Existem ainda propostas de Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 (PECs) para explicitar a busca da felicidade mediante os direitos sociais. Talvez inspirados no exemplo do Butão, que criou o índice de felicidade humana, pelo menos dois parlamentares apresentaram PEC neste sentido. No Senado, Cristóvão Buarque (PDT) assina a PEC 19/2010, que propõe a alteração da redação do art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 (direitos sociais) – para acrescentar a procura da felicidade, e na Câmara dos Deputados, a proposição é de iniciativa de Manuela d’Ávila (PCdoB).

Apesar de ter um presidente da república institucionalmente forte¹⁴⁸, o sistema político brasileiro possui muitos pontos de veto. Esses pontos de veto elevam o custo para governar, prejudicando a governabilidade do país. De igual modo, os mencionados pontos de veto também atrapalham a implantação de políticas públicas, influenciando negativamente a governança. Dentre os mencionados pontos de veto, pode ser destacado o controle judicial de constitucionalidade, o qual faz que o Poder Judiciário e o Ministério Público tenham papéis relevantes nesse sistema.

Neste capítulo, será analisada a Economia Política da Proteção Social. A partir de seu conceito, passar-se-á à análise de alguns pontos de veto que dificultam a implementação de políticas públicas voltadas para a proteção social das famílias, especialmente a proteção previdenciária, e que, conseqüentemente, prejudicam a Economia Política da Proteção Social. Dentre eles,

¹⁴⁷ Auxílio-natalidade, auxílio-creche, auxílio-funeral, bolsa-família, vale-gás e outros.

¹⁴⁸ Em termos de poderes constitucionais.

merecerão especial atenção a atuação do Poder Judiciário, a globalização econômica, as dificuldades da regulação econômica no Estado de viés neoliberal e as regras eleitorais descentralizadas.

4.1 O conceito de Economia Política da Proteção Social

A Economia Política da Proteção Social é uma disciplina relativamente nova e que vem ganhando relevo a contar da última década do século passado. Realmente, pode-se dizer que é, de fato, novo ramo do conhecimento porque goza de autonomia didática, sendo ensinada à parte em alguns cursos de gestão pública na área social, entre outros; é vasta o bastante e possui conceitos e princípios próprios, ainda que parte deles derivem da Economia Política, da Economia ou do Direito da Seguridade Social.

A importância acadêmica desta disciplina se agiganta à medida que os Estados, sobretudo os que podem ser considerados sociais, especialmente os mais protetivos, passam a enfrentar dificuldades orçamentárias para manter os níveis de proteção social de suas populações. Estas dificuldades podem ser explicadas a partir de dois fatores: o aumento da expectativa de vida das pessoas e as crises econômicas do capitalismo.

Por sua vez, o objeto da disciplina é o estudo dos métodos, princípios e técnicas que possam melhorar a qualidade institucional dos diversos órgãos que realizam proteção social e reduzir os seus custos, inclusive os de transação, com vistas à execução de ações sociais de qualidade para a população elegível. Neste particular, destaca-se que esta população elegível é definida a partir de um marco jurídico. Além disso, no caso de prestações familiares, recorre-se ao conceito de famílias.

Pois bem, partindo da premissa que, uma vez à sua disposição enquanto beneficiários da Previdência ou Assistência Social ou sujeitos de outros direitos sociais – e a proteção deve ser voltada, principalmente, para cuidados com a saúde e prestações àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social, isto é, experimentam uma contingência (acidente,

desemprego involuntário, doença, encargos familiares, exclusão social, idade avançada, invalidez, morte ou prisão daquele de quem dependiam, pobreza extrema e até a falta de moradia, ainda que provisória, em função de desabrigo ou desalojamento), chega-se à conclusão de que, atualmente, em razão das crises econômicas antes mencionadas, tem aumentado o número de pessoas em tal situação, inclusive nos países considerados desenvolvidos (Estados Unidos da América, França, Japão e outros).

Na França, a proteção social é semelhante aos moldes antes anunciados, segundo a situação de vulnerabilidade de cada indivíduo, e, tal como no Brasil, as prestações sociais também podem ser classificadas em função da contingência social coberta pela segurança social. De acordo com Elbaum, as contas da proteção social identificam seis grandes categorias de riscos, que, neste trabalho, prefere-se denominar riscos sociais¹⁴⁹:

- *le risque santé, qui recouvre lui-même les risques maladie (conséquences de détériorations de l'état de santé) [...]*
- *le risque vieillesse-survie, qui comprend à la fois les pensions de retraite de droit direct (de base e complémentaire), des avantages non contributifs comme le minimum vieillesse, mais aussi les aides aux personnes âgées dépendantes (allocation personnalisée d'autonomie et action sociale), et, en ce qui concerne la survie, les pensions de réversion ;*
- *le risque maternité-famille, qui recouvre l'ensemble des prestations et services liés à la naissance et à l'éducation des enfants [...]*
- *le risque emploi, qui inclut l'indemnisation du chômage [...]*
- *le risque logement, qui recouvre les allocation de logement versées sous conditions de ressources [...]*
- *le risque pauvreté-exclusion sociale, qui regroupe diverses prestations et aides aux personnes démunies, essentiellement le revenu de solidarité active (RSA), y compris pour sa partie associée à des revenus d'activité, et certaines aides versées par des organismes sans but lucratif.¹⁵⁰*

Analisando o texto do citado autor, verifica-se que na França, como na maior parte do mundo, não existe um tipo de pensão que exija

¹⁴⁹ O risco social é, aparentemente, sinônimo de contingência social. Esta, por sua vez, pode significar também o evento experimentado pelo beneficiário da proteção social que nela encontra cobertura. Portanto, pode-se afirmar que existe uma sutil diferença entre as expressões antes mencionadas. Assim, fazendo um paralelo com os seguros privados, risco social = risco e contingência social = sinistro.

¹⁵⁰ ELBAUM, *op. cit.*, p. 9.

apenas tempo de contribuição para a sua concessão (como é a aposentadoria por tempo de contribuição no Brasil¹⁵¹). Além disso, observa-se que a cobertura *vieillesse* (velhice), ou seja, a correspondente à aposentadoria por idade brasileira, também contempla uma espécie de benefício não contributivo, o que no Brasil está no âmbito da Assistência Social, consistindo no benefício de prestação continuada (art. 20 da Lei 8.742/93¹⁵²); aqui, especificamente o devido ao idoso que vive numa família cuja renda *per capita* é inferior a um quarto do salário-mínimo. Sobre alguns números comparativos, vejam-se as tabelas e os gráficos a seguir:

Tabela I¹⁵³

Ano de 2009	despesa total com os benefícios do RGPS (mi)	despesa total com as aposentadorias voluntárias (mi)
janeiro	177072	34993
fevereiro	190345	39231
março	244033	51299
abril	218965	47108
maio	209147	44743
junho	219961	43910
julho	212982	41985
agosto	223334	45706
setembro	225601	42774
outubro	207356	41376
novembro	210950	38302
dezembro	172183	35590
TOTAL ANUAL	2511929	507017

¹⁵¹ Apesar de que, no Brasil, o fator previdenciário acaba por mitigar o benefício de quem não tem a idade mínima para a aposentadoria etária.

¹⁵² BRASIL, *op. cit.*.

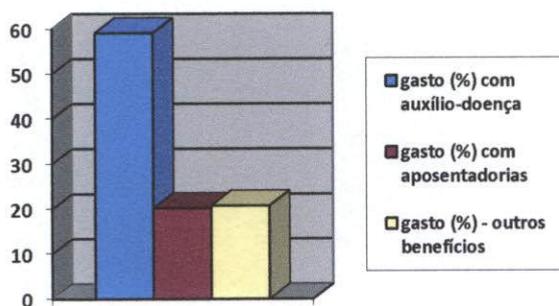
¹⁵³ Elaborada pelo autor com base em dados da DATAPREV disponíveis em <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=978>.

Tabela II¹⁵⁴

APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	APOSENTADORIA POR IDADE	despesa total com o auxílio-doença (mi)	COMUM	ACIDENTÁRIO
22834	12159	105122	85468	19654
26332	12899	113839	93190	20649
34935	16364	144355	118316	26039
32332	14776	128239	105537	22702
30688	14055	123053	101896	21157
30657	13253	131367	108853	22514
28530	13455	124538	103213	21325
30712	14994	129742	108520	21222
28896	13878	136013	113562	22451
28202	13174	120720	101020	19700
26126	12176	129127	107989	21138
23612	11978	98243	85604	12639
		1484358		

Tabela III e Gráfico 1¹⁵⁵

gasto (%) com auxílio-doença	59,09
gasto (%) com aposentadorias	20,18
gasto (%) - outros benefícios	20,73

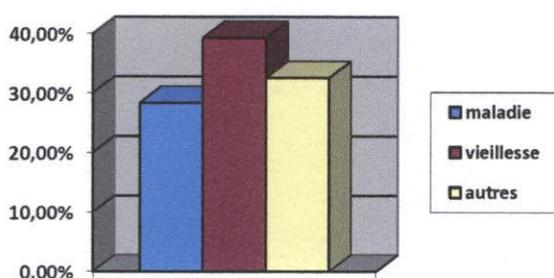


¹⁵⁴ Elaborada pelo autor com base em dados da DATAPREV disponíveis em <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=978>.

¹⁵⁵ Elaborados pelo autor com base em dados da DATAPREV disponíveis em <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=978>.

Tabela IV e Gráfico 2¹⁵⁶

Ano de 2009	
Maladie (doença)	28,3%
Vieillesse (velhice)	39,2%
Autres (outras)	32,5%



Tendo em vista as tabelas e gráficos antes apresentados, pode-se sustentar que os pontos altos das despesas são as aposentadorias e o auxílio doença. Além disso, nota-se que o Brasil gasta muito mais com auxílio doença do que a França. Assim, não é por acaso que há proposições para aumentar a idade mínima para aposentadoria na França e instituí-la para qualquer aposentadoria voluntária não especial no RGPS brasileiro.

No caso brasileiro, ainda há uma outra questão delicada para a Economia Política da Previdência Social, qual seja a equiparação entre homens e mulheres para o fim de aposentadoria voluntária. Apesar de razões culturais (maior responsabilidade para com os filhos pequenos em regra, dentre outros fatores) e da dupla jornada vivenciada por algumas mulheres (trabalho formal e/ou com objetivo de ganho financeiro e trabalho doméstico pró-família), a tendência é a adoção dos padrões mundiais contemporâneos, ou seja, a exigência dos mesmos requisitos para a aposentadoria de homens e mulheres. Para tanto, argumenta-se que a mulher vive, em média, mais do que o homem (77,7 anos contra 70,6 anos), segundo as

¹⁵⁶ Elaborados pelo autor com base em dados disponíveis no sítio do DREES, disponíveis em <http://www.drees.sante.gouv.fr/les-comptes-de-la-protection-sociale-en-2009.8630.html> e também a partir de ELBAUM, *op. cit.*, p. 14.

tábuas de mortalidade do IBGE¹⁵⁷ de 2011, e que o homem também tem se dedicado aos serviços do lar familiar.

Outro fator relevante que atrapalha a Economia Política da Previdência Social brasileira são os benefícios rurais sem lastro de financiamento, causadores do chamado déficit da previdência no RGPS. De fato, o trabalhador rural só foi incorporado à Previdência Social em 5 de outubro de 1988, ou seja, pela atual Constituição da República. Contudo, só passou a ser obrigado a contribuir a partir da competência novembro de 1991, isto é, após o período de 90 dias – anterioridade nonagesimal contado da edição da Lei 8.212/91¹⁵⁸, lei de organização e custeio da seguridade social. Antes disso, os trabalhadores rurais brasileiros eram amparados por benefícios de natureza assistencial. Por esta razão, muitas aposentadorias por idade rurícolas são graciosas, ou seja, não são baseadas em prévia contribuição previdenciária. Com certeza, isto é mais um problema para o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social e, obviamente, para Economia Política da Previdência Social brasileira porque a Lei 8.213/91¹⁵⁹ estabeleceu o prazo de 15 anos para o trabalhador rural não empresário requerer o benefício em apreço. O prazo, que terminaria em 25.07.2006, quinze anos após a data de publicação das leis antes mencionadas (de 24.07.1991), foi prorrogado até 2008 – Lei 11.368/2006¹⁶⁰ e depois até 31.12.2010 pela Lei 11.718/2008¹⁶¹.

¹⁵⁷ IBGE: banco de dados. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2011/pdf/mulheres_pdf.pdf e ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2011/pdf/homens_pdf.pdf. Acesso em: 30 dez. 2013.

¹⁵⁸ BRASIL. Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.in.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?id=LEI%8212. Acesso em: 22 jul. 2004.

¹⁵⁹ BRASIL. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.in.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?id=LEI%8213. Acesso em: 28 out. 2010.

¹⁶⁰ BRASIL. Lei 11.368, de 9 de novembro de 2006. Prorroga, para o trabalhador rural empregado, o prazo previsto no art. 143 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11368.htm. Acesso em: 20 dez. 2012.

Não é à toa que o Instituto Nacional do Seguro Social tentou limitar o valor do auxílio-doença à remuneração do segurado – tentativa que restou frustrada eis que a Medida Provisória 242/2005¹⁶² sucumbiu, isto é, foi rejeitada no Senado da República por falta do pressuposto de urgência; criou o FAP e vem tentando impor a chamada “alta programada”¹⁶³, também conhecida por “doença com hora marcada”, a qual, por seu turno, vem sendo reiteradamente questionada na Justiça.

Para explicar o maior dispêndio com o auxílio-doença, pode-se trazer à baila duas razões. A primeira é que, no Brasil, o índice de acidentes do trabalho é proporcionalmente muito maior do que na França¹⁶⁴ – por razões culturais (falta de educação e prevenção adequadas), em função de máquinas e tecnologias obsoletas e por carência na fiscalização. Aliás, não se pode esquecer que, ao contrário daquele país, o Brasil têm dimensões continentais¹⁶⁵ e o quadro de auditores fiscais do trabalho é bem menor do que o necessário¹⁶⁶. A segunda é que

¹⁶¹ SOARES JÚNIOR, Jair. A permanência do direito à aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar. O prazo de vigência do art. 143 da Lei nº 8.213/91. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2394, 20jan.2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14212>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

¹⁶² BRASIL. Medida Provisória 242, de 24 de março de 2005. Altera dispositivos da [Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#), que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Mpv/242.htm>. Acesso em: 20 dez. 2012.

¹⁶³ De acordo com o artigo 1º do Decreto nº. 5.844, de 13 de julho de 2.006, consiste na prefixação de data de alta médica pelo perito da autarquia previdenciária, independentemente de submeter o segurado a novo exame.

¹⁶⁴ A título de exemplo, a França apresentou, curiosamente, um número maior de acidentes do trabalho (dados de 2007) do que o Brasil (dados de 2000) – à base de acidentes/100.000 trabalhadores. Obviamente que, em razão da distância temporal, esses dados não são comparáveis isoladamente. Por outro lado, nem se faz necessária a análise de uma série histórica porque, nos respectivos anos, o nº de mortos na França foi de 2,4/100.000 trabalhadores e, no Brasil, aproximadamente, 2,75/100.000, o que leva a crer que neste último país há, provavelmente, significativa subnotificação, certamente agravada com a introdução do FAP. (<http://www.segurancanotrabalho.eng.br/estatisticas/estacidmundo.pdf>.)

¹⁶⁵ 8 514 876 km² contra 551 500 km² da França. (<http://www.brasilecola.com/geografia>).

¹⁶⁶ Ao longo dos últimos 20 anos, o número de auditores fiscais do trabalho manteve-se praticamente constante, oscilando em torno de três mil auditores. Ao mesmo tempo, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), o número de trabalhadores ocupados no Brasil

a saúde pública brasileira apresenta péssimo desempenho, fato que será abordado dentro de Seguridade Social e também no tópico judicialização da saúde.

4.2 Forças políticas e Poder Judiciário

A sociedade política é o Estado-Executivo e o Estado-Legislativo. Paralelamente à sociedade política, há os partidos políticos, os quais não necessariamente fazem parte do Estado. No entanto, aqui se sustenta que o Estado-Juiz é uma instituição política. Assim, ainda que, em regra, não tenha seus membros eleitos pelo voto do povo, o Poder Judiciário exerce grande força política no cenário nacional. Não é, naturalmente, uma força política partidária, senão uma força política social. Realmente, toda decisão judicial, ainda que sobre interesses simplesmente privados, tem, à luz da Teoria Econômica do Direito, externalidades e emite um sinal para a sociedade.

Neste ponto, é importante lembrar que um dos grandes problemas das instituições políticas é a baixa qualidade institucional, como será visto adiante. Outros aspectos da investigação que necessitam ser considerados na análise da força política do Poder Judiciário são a constituição da sociedade civil e a crise do Estado-Nação. Situadas em torno dessa crise estão a cultura, sobretudo a cultura política; a moral; as instituições; a sociedade civil organizada e as relações entre elas.

No caso da República Federativa do Brasil, a liberdade e a democracia têm sido afrontadas pela presidencialização da política. Esse fenômeno ocorre, sobretudo, porque os partidos políticos brasileiros são fracos na

passou de 52 milhões, em 1990, para 73,9 milhões em 2009. O número de empregados com carteira assinada, foco tradicional da inspeção do trabalho, passou de 22,4 milhões para 34,4 milhões no mesmo período. Há, portanto, um descompasso entre a estagnação do número de auditores e a ampliação de seu objeto (os trabalhadores ocupados). Esse descompasso torna-se evidente quando se leva em conta o modo tradicional de realização das atividades de inspeção do trabalho: i) atuação individual e isolada dos auditores, aleatória ou reativa a denúncias, dentro de um território restrito, e; ii) atuação controlada estritamente por parâmetros quantitativos (por conta do modelo de remuneração variável).IPEA: banco de dados. Disponível em: <http://sinait.org.br/docs/Rel_final_IPEA.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2012.

arena eleitoral e são fortes na arena legislativa e porque a base legislativa do governo é formada e alimentada por interesses orçamentários e o maior número de emendas à lei do orçamento liberado para a base aliada alimenta o desejo de perpetuação no poder. Contudo, isto parece estar com os dias contados porque o Congresso Nacional está em vias de aprovar o orçamento impositivo, ao menos no que diz respeito à obrigatoriedade de liberação das emendas parlamentares, quer seja o político da base aliada do governo central ou não.

Diante do exposto, nem a evolução do constitucionalismo nem a responsabilidade política individual são suficientemente eficazes para que a agenda política contemple mais as políticas públicas. Portanto, nem sempre a decisão política atende à demanda da população, ou seja, muitas vezes prevalece a agenda do poder e não a agenda pública porque as massas ignorantes ou mal informadas não têm discernimento e força política para questionar as ações e omissões do poder político. Assim, é claro que a decisão política gera necessariamente um *feedback* local, regional, nacional ou até mesmo internacional, mas, na prática, a superioridade econômica e até mesmo militar de algumas pessoas jurídicas de direito público externo restringe a autonomia dos entes federativos e a soberania de alguns países.

Na democracia, o povo participa do processo de ascensão ao poder. Portanto, quanto maior o percentual de votos válidos e quanto menor a distância das eleições passadas, tem o governante maior legitimidade para tomar as decisões políticas de alto custo eleitoral, tal como as reformas previdenciárias que restringem direitos dos beneficiários da Previdência Social. Por outro lado, muitas vezes essas decisões são questionadas, ainda que por via oblíqua – indireta, no Poder Judiciário. Mesmo que isso gere insegurança jurídica porque o Poder Judiciário brasileiro vem apresentando baixa qualidade institucional, principalmente diante de sua morosidade, a democracia brasileira ainda parece melhor do que as “democracias” plebiscitárias ou populistas, como vinha ocorrendo com os governos de Hugo Chávez na Venezuela. De fato, estas muito se aproximam do populismo porque o governo tem contato direto com as massas. Daí

é possível aqui se defender que, se comparado com o americano, o presidencialismo brasileiro não é puro porque tem muitos pontos de veto, ou seja, o Poder Judiciário e até o MP têm muita influência política.

A Política e a Filosofia Política são ciências pragmáticas, nas quais teoria e prática se complementam. Contudo, no Brasil, a injeção de verbas públicas nos partidos políticos, seja de modo impositivo ou voluntário, este por meio dos dízimos pagos por afinidade e/ou por aqueles que ocupam os cargos comissionados ofertados pelo governo aos militantes do partido que está no poder e sua base aliada, vem minando a democracia nacional. Isto pode levar ao que se chama de partidocracia, ou seja, o governo dos partidos. Realmente, os partidos devem se preocupar em promover a democracia e resguardar as instituições do Estado e não em garantir a sua permanência no poder, como tem ocorrido com o PT.

Porém, a perpetuação no poder nem sempre é evitada porque, de fato, quem domina a máquina pública tem o poder de decidir para que região vai a maior parte da arrecadação. Logo, isso pode levar ao que se chama territorialização da política. À medida que os partidos se desvinculem da busca incessante pelo poder, poder-se-á falar em pós-partidocracia.

O poder se sustenta apenas com forças políticas. Essas forças advêm de três pilares: o conhecimento, a força física (militar) propriamente dita e a riqueza (baseada nos recursos naturais, no capital e no trabalho¹⁶⁷), cada qual predominando em determinado espaço e em certo tempo. Entretanto, para o sucesso da Economia Política da Proteção Social e bem-estar social da população do Estado, o importante é que haja equilíbrio entre poder e democracia. De fato, não há poder sustentável sem qualquer daqueles pilares. Assim foi com a derrocada da antiga União Soviética, a qual falhou na sustentação da produção e redistribuição da riqueza nacional. Realmente, hoje tem predominado a natureza

¹⁶⁷ IORIO, Ubiratan Jorge. Jean-Baptiste Say: o que realmente pensava este grande economista. In: Instituto Ludwig von Mises Brasil. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1678>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

econômica nos conflitos e muitas vezes os embargos econômicos são mais eficazes do que a invasão e a ocupação do território do inimigo.

No que tange à judicialização da política, Arantes faz a seguinte consideração:

Não há como desconsiderar, principalmente a partir da Constituição de 1988, que o Judiciário brasileiro tornou-se fator condicionante fundamental do processo político. Basta uma simples retrospectiva dos principais conflitos entre os poderes do Estado, e destes com a sociedade, nos últimos anos, para constatar que a reorganização institucional realizada em 1988 colocou o Judiciário na difícil posição de árbitro do jogo político entre estes grandes contendores.¹⁶⁸

De fato, o controle repressivo da constitucionalidade das leis e atos normativos no Brasil é feito pelo Poder Judiciário e a Constituição da República ampliou o rol de legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) (art. 103). Realmente, na Constituição de 1967 cabia apenas ao Procurador-Geral da República (PGR) a representação por inconstitucionalidade (art. 114, I, "I"). Além disso, agora o PGR só pode ser destituído pelo presidente após autorização da maioria absoluta do Senado¹⁶⁹:

Art. 103. Podem propor a ação de inconstitucionalidade: I – o Presidente da República; II – a Mesa do Senado Federal; III – a Mesa da Câmara dos Deputados; IV – a Mesa de Assembleia Legislativa; V – o Governador de Estado; VI – o Procurador-Geral da República; VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII – partido político com representação no Congresso Nacional; IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.¹⁷⁰

¹⁶⁸ ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Educ, FAPESP e Sumaré, 1997, p. 24.

¹⁶⁹ CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2000, p. 395.

¹⁷⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Org. Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos e Livia Céspedes. 33 ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 79.

Desse modo, de acordo com o art. 103 da Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988, até um partido político de oposição com representação no Congresso Nacional, por exemplo, pode provocar um ponto de veto ingressando com ADI junto ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Cabe também ao STF o processo e julgamento da ação declaratória de constitucionalidade (ADC), que, apesar de, em princípio, ser a favor do presidente da república, também fica, naturalmente, sujeita ao crivo do Poder Judiciário.

Para exemplificar a atuação política do Poder Judiciário, basta verificar o que ocorreu na reforma da previdência social brasileira implementada em 2003 e contestada por mais de uma ADI, entre as quais a 3.105-8. Verdadeiramente, esse fato levou o Poder Executivo brasileiro a procurar o Poder Judiciário informalmente, ou seja, politicamente, para discutir a matéria. Isso alarga o jogo político democrático, mas, indiretamente, pode ferir, pelo menos sob a ótica jurídica, a independência e a harmonia entre os poderes constitucionalmente estabelecida na Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988 (art. 2º)¹⁷¹.

Ainda sobre o ponto de vista político e institucional, o Ministério Público é mais um “problema” político, isto é, mais um elemento de descentralização do Poder Executivo. A despeito de depender do Poder Judiciário para efetivamente funcionar como ponto de veto, o Ministério Público é ator político fundamental no sistema político brasileiro porque também funciona como fiscal da lei e pode pressionar o Executivo para que ajuste sua conduta para cumprimento daquela. Neste momento, merecem destaque as garantias constitucionais de seus membros¹⁷², que são as mesmas dos magistrados (inamovibilidade¹⁷³, irredutibilidade de subsídio e vitaliciedade). Além disso, o Ministério Público tem

¹⁷¹ BRASIL, *op. cit.*.

¹⁷² BRASIL, *op. cit.*.

¹⁷³ Salvo situações excepcionais (de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988), observado o contraditório e a ampla defesa.

legitimidade para propor ação civil pública e ação de improbidade administrativa e o PGR para propor ADI e ADC.

Em verdade, apesar de não ser o objeto desse trabalho, não se pode avançar sem deixar de mencionar que o Ministério Público é uma instituição tão ou mais política quanto o Poder Judiciário porque está imbuído da ideologia do voluntarismo político como defensor da sociedade, que sob sua ótica é incapaz de mobilizar-se contra eventuais abusos do Poder Executivo. Como ressalta Arantes, é comum que o Ministério Público considere negativo o desempenho de órgãos e entidades públicas; contudo, nem sempre exerce adequadamente suas funções com relação a outros atores políticos e a outros segmentos da sociedade:

[...] os integrantes do Ministério Público responsabilizam os agentes políticos (externos ao sistema judicial), mais do que a si próprios, advogados e Poder Judiciário, pela crise na Justiça¹⁷⁴.

Analisando o texto do citado autor, é imperioso concordar com sua opinião no sentido de que o Poder Judiciário é árbitro do jogo político. Aliás, isto é natural num Estado de Direito democrático. Do mesmo modo, assiste razão ao autor quando ele afirma que o MP cobra mais ações aos agentes políticos externos ao sistema judiciário do que ao próprio sistema. Outrossim, não se pode esquecer que tanto o Poder Judiciário como o MP são menos flexíveis apenas contra os agentes políticos do Executivo. De fato, no que se refere ao Legislativo, sobretudo o nacional e o estadual, há um temor implícito ligado à aprovação integral de suas propostas orçamentárias. Realmente, é da competência do Legislativo a votação de reajustes e aumentos dos duodécimos do Poder Judiciário e do MP.

4.3 A influência do Poder Judiciário na política social

Com base no pensamento de Elster¹⁷⁵, este item do trabalho é dedicado à análise do Poder Judiciário como instituição essencial e,

¹⁷⁴ ARANTES, *op. cit.*, p. 128.

¹⁷⁵ ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Trad. Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, *passim*.

sobretudo, sua influência na política social. Para Ratton Júnior e Moraes, o individualismo metodológico é uma doutrina em que todos os fenômenos sociais são explicáveis de modo que somente envolvam indivíduos, suas propriedades, seus objetivos, suas crenças e suas ações.¹⁷⁶

A explicação intencional-causal de Jon Elster¹⁷⁷ tem dois aspectos que precisam ser aclarados: o primeiro se refere ao fato de as ações dos indivíduos serem motivadas pelos desejos e crenças e o segundo é o resultado da interação entre os indivíduos. Quando Jon Elster¹⁷⁸, no capítulo dedicado ao mecanismo da seleção natural, explica a relação entre as disciplinas científicas, conclui que é melhor para o desenvolvimento científico a redução. Aqui se faz claro o aspecto reducionista da sua teoria. Por sua vez, o reducionismo científico tenta interpretar todos os fenômenos comportamentais superiores àqueles que são estudados pelas ciências sociais e econômicas.

Para Elster¹⁷⁹, as ciências sociais podem ser explicadas por meio de mecanismos, como se fossem uma caixa de ferramentas cheia de peças e engrenagens usadas para explicar os fatos e eventos sociais. Ele defende a explicação dos fatos e eventos sociais por meio de mecanismos porque pensa que as leis, por serem genéricas e abstratas em regra, apartam-se da realidade e podem refletir correlação (de forças políticas e sociais, por exemplo) e não causalidade entre fatos e eventos. Logo, os mecanismos, que não têm propensão para generalidades, permitem uma maior integração entre teoria e realidade. No entanto, para que não haja confusão na utilização das peças e engrenagens, é necessário que as proposições usadas para explicar os fatos e eventos sociais sejam distintas.

Destarte, a partir do texto de Elster, sustenta-se que o Direito, que é uma ciência social, pode ser explicado a partir dos mecanismos

¹⁷⁶ RATTON JÚNIOR, José Luiz de Amorim e MORAIS, Jorge Ventura de. Para ler Jon Elster: limites e possibilidades da explicação por mecanismos nas ciências sociais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003, v. 46, n. 2.

¹⁷⁷ *Op. cit.*, *passim*.

¹⁷⁸ *Ibidem*, *passim*.

¹⁷⁹ *Ibidem*, *passim*.

judiciários. Naturalmente, isso não significa que o Direito se resume à análise das instituições judiciárias, mas sim uma nova abordagem sobre essas instituições. Em consequência, esse enfoque, por ser mais prático, permite um estudo mais realista do Direito e do Poder Judiciário como instituição, além da investigação sobre eventual influência desse poder na política social.

As instituições são criadas com uma finalidade. Na sociedade contemporânea, esta é estabelecida no marco jurídico, o qual regula o funcionamento daquelas. As ultrapassadas desaparecem ou tendem a desaparecer se não forem reformuladas a partir de um novo marco. Assim, ou as instituições são reformuladas ou desaparecem para dar lugar a novas instituições atualizadas.

A vida social se articula por meio das instituições. As mudanças institucionais e, principalmente, as sociais podem ser explicadas pela ação e pela interação entre os indivíduos. Isto é o que se denomina neoinstitucionalismo. Ainda que não sejam puramente políticas ou político-partidárias, as instituições influenciam a política. Por isso, afirma-se que toda instituição é política – como exposto no item anterior, a política aqui é entendida como uma relação ou uma razão de poder.

A ideologia¹⁸⁰ é a convicção humana de como deve ser uma instituição. O mito é o convencimento pela crença na ideologia. A utopia é falta de realização do que foi proposto na ideologia.

Portanto, para saber se o Poder Judiciário é ou não político, é preciso saber qual a sua ideologia dominante porque esta é um mobilizador da política. Logo, de acordo com as ideias dominantes em determinado momento e em determinado espaço geográfico, o Judiciário será mais ou menos intensamente político e, assim, influenciará com maior ou menor intensidade a política social. Exemplos dessa influência na área social são a judicialização da saúde e da assistência social.

No primeiro caso, foi emblemática a decisão do STF que utilizou a teoria da reserva do possível, cunhada na Alemanha – país que tem uma seguridade social muito mais avançada e próspera que a do Brasil – para restringir a

¹⁸⁰ Sistema de ideias que sustenta um grupo.

integralidade da saúde. No último, constata-se que a quebra do limite de renda *per capita* e das amarras do conceito legal de família para a obtenção do amparo assistencial para idosos (maiores de 65 anos neste caso) e deficientes na Justiça Federal de primeira instância normalmente é revertida na esfera recursal.

Como visto no capítulo sobre inteligência social, agir estrategicamente é antecipar o comportamento de terceiros. Por conseguinte, tal antecipação é uma escolha racional. Por outro lado, a crença é aquilo em que se acredita e, para a teoria da escolha racional, é importante a preferência, o desejo do ser humano.

À medida que o Poder Judiciário atender os clamores do Poder Executivo e, em menor proporção, aos clamores do Poder Legislativo, será mais político e poderá se beneficiar desse comportamento, sobretudo em matéria orçamentária, porque o presidente e o Congresso Nacional (ou o governador e a casa legislativa regional) poderão antecipar o seu comportamento.

Pela teoria do reforço, a estimulação de comportamentos racionais, cooperativos, gera cada vez mais dividendos se o comportamento escolhido é o esperado – e o reforço é para que o comportamento continue assim. Daí se conclui que a maior ou menor influência indesejado Poder Judiciário e do MP nas políticas sociais conduzidas pelo Executivo e pelo Legislativo pode gerar retaliações orçamentárias para aqueles.

4.4 O papel político-institucional do Poder Judiciário

Neste item do trabalho será feita uma investigação sobre o papel político-institucional do Poder Judiciário a partir do neoinstitucionalismo¹⁸¹ ou escolha racional¹⁸². Para estudar o neoinstitucionalismo é necessário recorrer a várias ciências sociais, sobretudo a Antropologia, a Ciência Política e a Sociologia, que vêm antes do Direito e, portanto, são as ciências sociais básicas.

No institucionalismo tradicional, clássico, prevalecem as instituições (criadas a partir de ideias) e não se dá papel relevante para as preferências individuais. O comportamento humano, então, é explicado a partir das instituições.

Com o behaviorismo, escola comportamentalista que começou exagerada após o institucionalismo e representou oposição radical ao mesmo, o foco passa a ser o comportamento, ou seja, há o resgate do papel dos sentimentos dos indivíduos. Para o behaviorismo¹⁸³, a instituição é o conjunto de preferências e a conduta é decorrência de estímulos e não de amarras institucionais. Portanto, percebe-se que o behaviorismo foi bastante influenciado pela Biologia e pela Psicologia.

Por sua vez, o neoinstitucionalismo, escola majoritária nos Estados Unidos da América e minoritária no Brasil, iniciada nas décadas de 60 e 70, tenta fazer uma composição entre alguns elementos do institucionalismo clássico e alguns elementos do behaviorismo, sobretudo as preferências individuais.

Um dos pontos centrais do neoinstitucionalismo nos Estados Unidos da América é o Congresso Nacional. A regra majoritária poderia levar ao caos em razão das alianças cíclicas. Porém, isso não costuma acontecer porque o rito do processo legislativo é perene. Logo, há estabilidade na instituição

¹⁸¹ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, 2003, n. 58, p. 193-223.

¹⁸² Teoria que explica a criação das instituições a partir da preferência humana.

¹⁸³ Teoria que explica a criação das instituições a partir do comportamento humano.

“Congresso Nacional americano”. A existência de perenidade e pouca mudança institucional é fundamental para o neoinstitucionalismo – o jogo é dinâmico, mas as regras não mudam muito. Assim, o comportamento oportunista se opõe à escolha racional.

Verifica-se, portanto, que a antiga associação da Ciência Política à Sociologia vem sendo gradativamente substituída pelo modelo que associa a Ciência Política à Economia. Assim, as instituições devem garantir os interesses da maioria para que sejam mais eficientes sob o ponto de vista econômico, isto é, tenham a melhor relação custo-benefício.

Logo, no neoinstitucionalismo não há muito espaço para o superotimista – aquele que deseja que o mundo se comporte como ele quer – nem para o míope – aquele que não percebe as restrições e as mudanças institucionais. Realmente, é falha a racionalidade que superestima a preferência sem observância das restrições e aquela que carece de informações precisas e atuais.

A informação tem grande valor no mundo globalizado. Inclusive, pode haver ausência de demanda ocasionada por restrição de preferência, ou seja, se muitas pessoas desejam algo e quase todas têm a percepção dessa preferência, é uma escolha racional persistir na sua busca porque, aparentemente, muitos desistirão em razão da concorrência. A ação do Poder Judiciário, portanto, deve ser preferencialmente aquela que está em consonância com a Constituição, maximiza benefícios e reduz custos.

Não há como se provar cientificamente que o povo brasileiro é, na sua essência, mais corrupto que outros povos do mundo. O que a ONG Transparência Internacional afirma que o índice de percepção de corrupção é alto¹⁸⁴. Porém, a burocracia das instituições brasileiras pode refletir os pontos de veto e o grau de corrupção que existem na sociedade – e quanto maiores eles forem, menor será a eficiência do país (e também do Poder Judiciário brasileiro). Logo, maior será o custo Brasil, o que dificultará avanços na área social.

Considerando que, no Brasil, os juízes não são eleitos pelo voto popular, estão, até certo ponto, dissociados da política partidária. Contudo,

¹⁸⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *op. cit.*.

não se pode dizer que o Poder Judiciário não é político. Muito pelo contrário, quanto maior o grau de hierarquia do tribunal, mas envolvido com o jogo político está. A maior prova disso é a livre escolha, observados os requisitos constitucionais, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, mais alta corte brasileira, pelo presidente – após aprovação do respectivo nome pelo Senado da República.

Assim, diferentemente do papel dos deputados e senadores isolados, que é irrelevante porque a maioria segue a liderança dos grandes partidos políticos para obter benefícios orçamentários – cada deputado pode propor até vinte emendas ao orçamento, ser reeleito e continuar sendo maioria, o caminho político do Poder Judiciário não é, naturalmente, chamar atenção para a mídia nem obstruir votações, mas sim emitir sinais políticos para a sociedade e, em especial, para o Executivo e o Legislativo.

Por fim, não se pode olvidar que as regras do jogo político são submissas aos interesses de quem as cria, ou seja, nem sempre as regras são éticas – como nem sempre as leis são justas. De fato, na democracia e, em geral, em qualquer atividade humana, é muito alto o custo de monitoração dos atores envolvidos, a exemplo da votação dos representantes políticos, porque as pessoas têm pouco tempo disponível. Pode-se concluir então que, atualmente, as instituições, inclusive as instituições judiciárias, são muito sensíveis ao fenômeno da globalização, a qual aumenta o número e a velocidade das informações e torna as mudanças sociais muito rápidas, diminuindo o tempo de adaptação disponível para o ser humano.

4.5 Globalização e Poder Judiciário

Esta parte do trabalho é dedicada à influência da globalização no Estado-Nação, em especial no Poder Judiciário do Estado, o que, por vezes, repercute na tomada de decisões daquele poder. Naturalmente, isso é uma preocupação para a preservação dos direitos sociais. A primeira reforma constitucional da Previdência Social (EC 20/98) foi resultado, dentre outras coisas, da pressão exercida pelos organismos internacionais de crédito, dentre eles o Banco

Mundial, para que o governo lograsse obter superávit primário para pagar o serviço da dívida externa.

Não existem democracias nem sistemas políticos perfeitos, ou seja, todos têm distorções. No entanto, atualmente, muitas dessas distorções no Estado-Nação são geradas pela globalização político-econômica. Como antes exposto, a globalização não é um fenômeno do mundo contemporâneo. Pelo menos no ocidente, desde a Idade Antiga o mundo já era globalizado. Porém, a globalização é mais acelerada e mais perceptível hoje em razão do maior desenvolvimento da informática e das telecomunicações. Pode-se admitir, inclusive, a dominação tecnológica por meio de mensagens subliminares. No entanto, isto não é objeto deste trabalho.

O ator internacional clássico é o Estado-Nação, pouco importando que seja religioso ou laico. Como antes fora escrito, o Estado é o ente resultante da organização de um povo em determinado território sob um governo soberano e com o objetivo de realizar o bem comum. A nação, também antes analisada no estudo do Estado Social, é o conjunto de pessoas reunidas por laços culturais (raça, língua, religião e outros).

A cultura é toda manifestação humana (inclusive a religiosa) e cada cultura tem sua moral – que normalmente tem fundo religioso. A qualidade dos produtos e serviços culturais pode ser aferida em razão do maior ou menor efeito da globalização político-econômica. De fato, os países mais fracos sob o ponto de vista político-econômico costumam sofrer maior influência cultural estrangeira. Mas o problema não é meramente a influência cultural, mas sim as tentativas de dominação político-econômica e a transculturação da História. Esses são os efeitos mais nefastos da globalização.

Assim, muitas vezes a história de cada um desses países passa a ser narrada de modo que não reflete a reconstrução dos fatos que se passaram, mas sim a versão dos dominadores sobre esses fatos. Daí é possível que os povos dessas nações considerem heróis quem trabalhou contra os interesses nacionais e esqueçam ou até não saibam que seus antepassados foram espoliados e dizimados por esses supostos heróis ou por pessoas a seu serviço.

Alguns Estados reúnem várias nações. Sob o ponto de vista político, isto não é necessariamente um problema. O verdadeiro problema é a crise do Estado-Nação. Esta, gerada, em parte, pela globalização e pela transculturação da História, é uma crise institucional. Nem a teoria da dependência nem a descolonização ajudaram a diminuir a pobreza e os problemas sociais dos países que sofrem os efeitos negativos da globalização.

O Estado entra em crise, sobretudo, quando sua soberania (capacidade que tem um governo para tomar decisões sem a influência de outros países) é afetada. Em verdade, é a soberania do Estado que legitima os seus poderes constituídos. Portanto, as mudanças culturais trazidas pela globalização tem como limite a soberania do Estado-Nação.

Os ventos de câmbio incidem sobre a cultura e esta (transformada) incide sobre as instituições. Isto não é diferente com o Poder Judiciário. Por isso, para atender os anseios sociais, as instituições judiciárias devem se renovar juntamente com o Estado-Nação. Se isto não ocorre, contribuem para a crise institucional deste. Se ele desaparecer, surgirá um novo Estado, com ou sem Poder Judiciário, ou com um Poder Judiciário mais fraco ou mais forte¹⁸⁵. Porém, pensa-se que é imprevisível o que acontecerá com os seus integrantes.

A despeito dos percalços políticos e econômicos do mundo globalizado, o Poder Judiciário deve buscar incessantemente o bem comum do povo em suas decisões e, para tanto, precisa estar integrado e se adequar ao projeto de políticas públicas para o progresso do Estado-Nação e, naturalmente, este tem que contar com objetivos bem definidos para as diversas áreas de atuação estatal, sobretudo a social.

O progresso consiste no avanço geral. Portanto, é muito mais do que o simples desenvolvimento de parte do Estado-Nação, aqui entendido

¹⁸⁵ No Egito, após a queda ou renúncia forçada de Hosni Mubarak no ano de 2011, em função da chamada "primavera árabe", o novo governo – liderado por Mohamed Morsi, que se seguiu ao período de transição em que o país foi governado pelos militares, entrou em rota de colisão com os juizes. Naturalmente, o Poder Judiciário do Egito teria que se adaptar ao novo Estado que se instalava. Porém, isto não chegou a acontecer porque Morsi, apoiado pela Irmandade Muçumana, foi retirado do poder pelos militares em 2013.

pela realização de avanços setoriais. Os objetivos políticos integram planejamento de longo prazo – para vinte anos ou mais – e são maiores que os objetivos do governo, que integram projetos menores, para até quatro ou cinco anos, por exemplo.

Os fatores culturais, a exemplo do fanatismo religioso ou de ideias discriminatórias ou ultranacionalistas – como as de Marine Le Pen, do partido *Front National* francês, dificultam ou obstruem o progresso. A ausência deste pode levar à queda do governo e até ao caos social, tal como ocorreu na Alemanha nazista. A eficiência e o baixo custo do Poder Judiciário são fatores de progresso e exigência do mundo globalizado, ou seja, globalização positiva. Dentre outras coisas, a corrupção, a falta de independência e a morosidade do Poder Judiciário geram crise institucional e dificultam ou obstruem o avanço pleno do Estado-Nação.

4.6 A qualidade institucional do Poder Judiciário

Neste item do trabalho será brevemente analisada a qualidade institucional do Poder Judiciário e sua importância para implementação de políticas públicas adequadas para o progresso do país. Sobre este ponto, convém destacar que a baixa qualidade institucional do Poder Judiciário pode gerar insegurança jurídica e todas as consequências negativas que podem dela advir. A respeito do tema, vejam-se as palavras de García Belsunce:

*Repitiendo lo que varias veces he dicho y escrito, entiendo que la seguridad jurídica es la previsibilidad en la certeza, permanencia y aplicación de las normas que regulan nuestras conductas y los hechos y los actos que resultan de nuestras relaciones. Conducen a afirmar, sin duda alguna, que en la Argentina de hoy y desde hace varios años no hay seguridad jurídica, los hechos, actos u omisiones imputables a los tres poderes del Estado, que entre otros, voy a reseñar a continuación [...]*¹⁸⁶

De acordo com o citado autor, a Argentina sofre com os problemas da insegurança jurídica e da ineficiência do Estado. A partir de suas

¹⁸⁶ GARCÍA BELSUNCE, Horacio A. **Crisis institucional**. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2005, p. 6-7.

frases, é de bom alvitre lembrar que esses são males comuns a vários Estados. Entretanto, aqueles em que o Poder Judiciário é realmente independente, politicamente equilibrado, sintonizado com a globalização econômica, célere e bem qualificado institucionalmente, têm maior probabilidade de combater a insegurança jurídica e os abusos e omissões do Estado.

Outro aspecto relevante é que as políticas públicas hoje são elaboradas com a influência de vários atores, dentre eles o Poder Judiciário. Portanto, o Poder Executivo deve elaborar sua pauta em função da agenda pública e não de sua agenda política. Caso contrário, analisando o texto do autor antes citado, o mesmo Poder Judiciário pode ser instado a intervir para restaurar a ordem social e a segurança jurídica. Mas, se tiver baixa qualidade institucional, dificilmente contribuirá para a preservação e a ampliação da proteção social do Estado e poderá até aumentar tal insegurança.

Nas sociedades democráticas globalizadas, há várias forças ou grupos de pressão, entre eles o Poder Legislativo, os partidos políticos, a opinião pública e o Poder Judiciário, todos atuando na elaboração da agenda pública. Neste caso, deve ser perquirido se os integrantes do Poder Judiciário carecem, dentre outras coisas, de probidade, independência e eficiência, o que caracterizaria esse poder como de baixa qualidade institucional, prejudicando sobremaneira o jogo democrático.

Em razão da globalização e de sua posição de desvantagem sob o ponto de vista político-econômico no cenário mundial, o Brasil necessita de grandes investimentos externos definitivos, não apenas de capital especulativo. Para que esses investimentos se realizem, é preciso que haja segurança jurídica e esta só é alcançada plenamente a partir de um marco legal claro e razoável e se o Poder Judiciário puder dar respostas adequadas às demandas a ele apresentadas. Por isso, o sistema político-econômico, inclusive no que tange ao Poder Judiciário, deve se adaptar às boas tendências mundiais, ou seja, à globalização que não imponha dominação.

Uma tendência dominante nas democracias fracas e ilegítimas, como parece ser a brasileira, é a presidencialização da política, a qual,

como antes explicitado, permite que, dentre outras coisas, os chefes do Executivo dominem as casas legislativas por meio da liberação de recursos financeiros relativos às emendas parlamentares ao orçamento.

No caso, o Poder Judiciário deve funcionar como um sistema de freios e contrapesos para restabelecer a independência das funções estatais, não judicializar excessivamente a política. Precisa ainda fortalecer a democracia e, em última análise, a igualdade entre os homens. Neste ponto, reitera-se que a igualdade ou proximidade material pode e deve ser buscada por meio de políticas sociais inclusivas, principalmente no que diz respeito à formalização do trabalho e a vinculação à Previdência Social.

De fato, a construção de uma democracia forte passa pela fundação e constante renovação de um plexo de estruturas sociais voltadas para o bem comum, não podendo, de modo algum, haver a dominação por uma única ideologia. Portanto, não basta a realização de eleições limpas se o Estado segue dominado, sob a bandeira do “poder pelo poder”, por uma única legenda e seus aliados, sem a adequada ação do Poder Judiciário a favor das políticas públicas inclusivas e do progresso do país.

4.7 Crise institucional do Poder Judiciário

Este item é dedicado ao estudo da crise institucional do Poder Judiciário. Partindo da premissa que este é um problema relativo a um importante ponto de veto da Economia Política da Proteção Social, pode-se afirmar que, no Brasil, a partir da década de 90, quando o reflexo das regras e dos princípios elencados na Constituição de 1988 começou a ser exteriorizado e exigido por sujeitos do processo político que não integravam o grupo de clientes do Poder Judiciário, passou-se a perceber a falta de sincronização de sua estrutura normativa e organizacional com a nova ordem constitucional.

Para Faria:

A crise de identidade de nossas instituições judiciais, por sua vez, é expressa por três outros importantes tipos de problemas. Embora o país tenha evoluído de uma sociedade agrário-exportadora para uma sociedade

urbana de massas no curto espaço de apenas quatro décadas, o que modificou profundamente a natureza, a intensidade e o alcance dos conflitos, muitas de suas leis básicas não foram modernizadas, [...].¹⁸⁷

Como se vê, a partir da ótica de Faria, o Brasil carece de leis mais modernas, inclusive no que se refere à operacionalização dos poderes constituídos. Assim, urge que as estruturas políticas facilitem o incremento e o desenvolvimento institucional do Poder Judiciário. Para tanto, devem ser implementadas, para complementar o ciclo de evolução normativa e institucional que daria aos magistrados condições de absorver a gama de atribuições que lhes foram determinadas, mudanças legislativas, especialmente no âmbito processual.

Esta reformulação técnica já vem ocorrendo nos últimos anos e tem o condão de aprimorar o modelo arcaico herdado e que, até certo ponto, se adequava ao *status quo ante*, tornando-se, todavia, obsoleto e colocando em dúvida as conquistas sociais recentes e o próprio papel dos magistrados.

Tendo em vista a lição de Zaffaroni,

[...] é indispensável ter em consideração que as instituições reconhecem funções “manifestas” e “latentes”, ou seja, funções que são anunciadas no discurso oficial e funções que realmente são cumpridas na sociedade.¹⁸⁸

A partir da transcrição anterior, observa-se que as dimensões do Estado-Providência, aliadas ao tecnicismo regrado do Estado liberal ou neoliberal, aumentaram exponencialmente os problemas da Justiça, levando alguns autores, dentre eles Apostolova, a inferir que:

Com o aumento da complexidade do Estado e o surgimento dos novos grupos e atores sociais, fruto da atuação acentuada dos movimentos sociais no final da década de setenta, é comum no campo da Sociologia do Direito a observação de que o modelo liberal, no qual se embasava o exercício da

¹⁸⁷ FARIA, José Eduardo. **O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas**. Brasília: Conselho de Justiça Federal, 1995, p 13.

¹⁸⁸ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos**. São Paulo: RT, 1995, p. 22.

magistratura, entrou definitivamente em crise, determinando a erosão da legitimação clássica dos juizes.¹⁸⁹

Embora mudanças tenham sido realizadas (a exemplo da reforma do Judiciário, introduzida pela EC 45/2004), não houve tempo hábil, tal como apontou Apostolova, para que a magistratura entendesse os desafios colocados frente ao Poder Judiciário e foi difícil sua adequação à realidade imposta pela mudança substancial da sociedade brasileira e dos conflitos que nela passaram a surgir a partir da nova ordem constitucional de 5 de outubro de 1988.

Nesta lógica, pode-se afirmar, inicialmente, que a crise do Poder Judiciário é resultante das grandes mudanças estruturais pelas quais vem passando o país a partir da inauguração de um novo Estado em cinco de outubro de 1988. Essa crise é, além de refluxo da demanda reprimida, de natureza estrutural. Portanto, representa, em verdade, séria crise de identidade do próprio Estado, tal qual concebido até então.

Para encerrar este item, deve-se lembrar, como antes mencionado, que a próxima reforma previdenciária bate à porta (com exigência fatal de idade mínima para aposentação no RGPS e extinção da redução da idade e do tempo de contribuição em favor da mulher). No mais, muito se discute sobre a flexibilização da legislação trabalhista, o que, naturalmente, não é objeto deste trabalho.

Como foi exposto, o Poder Judiciário deve, ao proferir suas decisões, observar os anseios da sociedade e colaborar para implementação de políticas públicas que facilitem investimentos definitivos e contribuam para o progresso, tudo com vistas à preservação do nível de emprego formal e à manutenção da arrecadação previdenciária.

Além disso, em função da independência e harmonia dos poderes, o Poder Judiciário tem direito a tratamento igualitário no jogo democrático. Assim, para cumprir seu dever ético-social de agir no interesse da sociedade, não

¹⁸⁹ APOSTOLOVA, Bistra Stefanova. **Poder Judiciário: do moderno ao contemporâneo**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998, p. 180.

pode ser preterido ou oprimido, sobretudo em matéria orçamentária, pelos demais poderes do Estado.

Contudo, numa sociedade globalizada e em constante câmbio, o interesse social, tal como o bem comum, é um conceito difuso, o que pode tornar difícil a aferição do papel político do Poder Judiciário no caso concreto porque novos conflitos se apresentam e nem sempre esse poder está preparado para os mesmos.

No âmbito político-econômico, o Poder Judiciário tem grande responsabilidade pela crise institucional do Estado-Nação. Esta responsabilidade decorre, dentre outras coisas, da falta de adequação de sua estrutura às mudanças ocorridas nas últimas seis décadas, quando o Brasil deixou de ser um país rural e passou a ser industrial e, especialmente, a partir da década de 90, quando o setor de serviços e a produção de alimentos e energia passam a agregar mais valor econômico a seus objetos e começam a predominar sobre a indústria tradicional – inclusive sobre a indústria microeletrônica.

Em função da globalização acelerada e da inteligência econômica, anuncia-se, então, um novo modelo produtivo – que há muito tempo vem causando desemprego nos Estados Unidos da América e na Europa desenvolvida (Alemanha, França, Itália, Reino Unido e outros países): o deslocamento da produção para países onde o arcabouço de direitos sociais é débil. Esses locais, sobretudo na Ásia e na Oceania, proporcionam uma rápida recuperação dos investimentos empresariais em função da produção em larga escala e da exploração de mão-de-obra barata; aumentam os lucros das firmas, sobretudo as multinacionais, e até “melhoram” a concorrência internacional – ainda que em detrimento dos direitos sociais, pois tendem a apresentar preços mais baixos.

4.8 Regulação econômica e proteção social

Como antes esboçado, uma das mais importantes funções do Estado Social é regulação econômica. No entanto, neste texto não se

abordará diretamente a regulação por sua base normativa, ou seja, no campo dogmático-jurídico, como ela tem que ser na prática cotidiana, mas sim no campo jurídico-sociológico, isto é, como ela deve ser na sociedade contemporânea. Além disso, a lógica funcional coerente impõe investigar a importância da regulação econômica para a proteção que deve ser conferida pelo Estado Social aos seus súditos. Neste particular, ressalta-se que este item terá enfoque político-econômico, ficando restrito ao jogo político que antecede a regulação e não abordará a legislação específica em vigor no Brasil, até porque não é objeto deste trabalho.

Neste momento, convém retomar uma das bases deste trabalho, isto é, a defesa da ideia de que a seguridade social nunca é gratuita por parte do Estado porque as suas prestações são sempre financiadas por contribuições diretas da sociedade (contribuições sociais) ou contribuições indiretas, arrecadadas por meio de outros tributos que ingressam no erário via orçamento público.

Portanto, para uma melhor arrecadação e também para evitar a discriminação das famílias pela Previdência Social, chama-se atenção do leitor para a imprescindível demanda de melhoria na qualidade institucional dos atores que intervêm na proteção social, inclusive o Estado-Juiz; a priorização de maior cooperação entre os agentes responsáveis pela implantação das políticas sociais e também a necessidade da redução dos custos de transação e do aumento da eficácia da regulação econômica do Estado Social.

Assim, reforça-se que o sistema político brasileiro possui muitos pontos de veto. Esses pontos de veto elevam o custo para governar, prejudicando a governabilidade do país. Além disso, a falta de legislações claras em alguns setores que necessitam de marcos regulatórios e a baixa qualidade institucional brasileira elevam os custos de transação¹⁹⁰, criando mais pontos de veto. De igual modo, os mencionados pontos de veto também atrapalham a implantação de políticas públicas, inclusive na área da regulação econômica, influenciando negativamente a governança e a proteção social.

¹⁹⁰ FOSTER, John. Is there a role for transaction cost economics if we view firms as complex adaptive systems? *Contemporary Economic Policy*, Brisbane, 2000, v. 18, issue 4, p. 369-385.

Dentre os pontos de veto, pode ser destacada a inflação legislativa, o que faz com que o Direito tenha papel relevante no mercado, e a deficiência na fiscalização do cumprimento das normas regulatórias. Esta disciplina é o resultado da intervenção política formal nos fatos até então excluídos do âmbito jurídico. Ainda que a lei seja abstrata e genérica em regra, isso não se pode afirmar com relação ao Direito, que é muito mais amplo, ou seja, é o resultado de ações e condições distintas, os quais refletem o momento político de sua elaboração.

Não há Direito sem linguagem e a do mercado é a econômica. Logo, a regulação econômica dispõe-se a alcançar uma solução eficiente para o problema apresentado, não uma solução justa. Note-se que para a Política o conceito de eficiência é eminentemente econômico, vale dizer, o problema deve ser solucionado com a melhor relação custo-benefício.

Logo, entende-se que, em regra, no mercado ninguém busca justiça. O agente quer apenas ganhar, lucrar. Aqui entra o papel jurídico na regulação econômica, o qual é, sobretudo, o de equilibrar os fatores e forças políticas que regem os negócios no âmbito mercadológico.

Daí se sustenta que, diante de uma economia globalizada e um Direito conservador, as normas, na sua maioria antigas ou ultrapassadas, são basicamente as mesmas em todo mundo. Por isso, deve ser observada a ética nos meios em que se busca a justiça e o lucro. No entanto, a justiça pode ser bem diferente do que cada um pensa e isso depende do tempo, do espaço e de fatores sociais, políticos, econômicos e culturais. A título de exemplo, tem-se que, no estado de defesa, no estado de sítio e na guerra, dentre outras ocasiões, o conceito do que é justo muda porque mudam os valores – artigos 136 a 141 da Constituição da República¹⁹¹.

A norma traduz um valor ou princípio. Portanto, o princípio tem a função normogenética ou consubstancia aquela própria. Porém, nem sempre o que prescreve o contexto legal ou o princípio, positivado ou não, é cumprido. Por outro lado, nem sempre a norma extraída do texto, ou do princípio não escrito num

¹⁹¹ BRASIL, *op. cit.*.

diploma legislativo, traduz os anseios da sociedade. Por exemplo, muitas discussões jurídicas latino-americanas referem-se a problemas que dizem mais respeito aos Estados Unidos da América e à Europa do que às nações latino-americanas. Este foi o caso da quebra de patentes de alguns medicamentos que eram imprescindíveis para salvar muitas vidas humanas. Nesta esteira de raciocínio, a norma pode ser, ao menos sob os pontos de vista econômico e regulatório, um fator de dominação de maiorias (não necessariamente maiorias políticas) por minorias, as quais, na verdade, são em potencial maiorias políticas em razão do número de votos que detêm.

Neste momento, deve ser feito um breve recorte sobre a teoria positiva da regulação econômica, a qual, à luz do Teorema de Coase¹⁹², objetiva alcançar soluções eficientes, não justas.

A regulação econômica é, assim, um processo em que se ganha por um lado e se perde por outro. Regular é alocar recursos, sabendo, antecipadamente, que não se poderá atender a todos, havendo, portanto, ganhadores e perdedores no “ajuste dos interesses em conflito”¹⁹³.

O Teorema de Coase objetiva possibilitar aos agentes privados a livre negociação e a resolução conjunta de conflitos. No entanto, esses processos são difíceis e, aí, surge a regulação econômica, como instrumento de intervenção do Estado. Porém, o estágio de desenvolvimento da Ciência Política e do Direito do país muito influenciam o seu marco regulatório.

Tal como parece ocorrer no resto do mundo capitalista ocidental, o Direito também possui papel relevante na regulação econômica no Brasil. Quanto mais credibilidade tiver o mercado, mais tende o Estado e, sobretudo, o Poder Executivo a diminuir o seu controle sob o ponto de vista regulatório.

¹⁹² COASE, Ronald H. The institutional structure of production. **The American Economic Review**. v. 82, Issue 4. Sept. 1992, p. 713-719.

¹⁹³ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Agências de regulação no ordenamento jurídico-econômico brasileiro**. Porto Alegre: SAFE, 2000, p. 24.

Sob o prisma da eficiência, a diminuição da regulação é boa porque quanto mais se desenvolverem os mecanismos de controle, maiores serão os custos de transação e o objetivo do mercado, e também do Estado, é ter o menor custo. Como exemplo, pode ser citada uma das metas do governo de François Hollande – Presidente da França a partir de 2012, que é economizar recursos públicos mediante a redução da burocracia francesa. De fato, apesar de ser um Estado unitário, a França possui três esferas administrativas e a maior proporção de funcionários públicos por habitante no mundo.

Uma regulação eficiente é aquela que convence os agentes do mercado a conduzir suas ações de modo a evitar situações de incerteza, as quais, normalmente, geram oportunismos. Regular é poder cativar os agentes do mercado, mostrando a estes as desvantagens que advêm do oportunismo. Regular é saber prover o suficiente por um tempo razoável, não muito por pouco tempo.

Sob a ótica capitalista ocidental, pode-se afirmar, empiricamente, que a sociedade é compelida pela mídia e por diversos outros agentes (como amigos e parentes) ao consumismo e, por isso, não é raro que o homem da sociedade capitalista ocidental contemporânea busque acumular e conservar riquezas. Para tanto, cada um deve saber projetar e construir mecanismos previdenciários de proteção à vulnerabilidade econômica. Caso contrário, dependerá da assistência social do Estado ou de caridade. De fato, o homem em situação de penúria não tem como contribuir para a Previdência Social.

Qualquer relação que envolve contrato é do modelo principal-agente. O principal atribui, delega tarefas ao agente, porém, a princípio, nada garante que o agente desempenhe satisfatoriamente as tarefas que lhe foram atribuídas. Destarte, há uma relação imperfeita entre o esforço empreendido e o resultado do esforço na relação principal-agente, alto custo de monitoração e objetivos não necessariamente alinhados porque pode haver conflitos de interesse entre o agente e o delegado.

Sob outro prisma, vislumbram-se dois tipos de solução para o problema principal-agente: uma remuneração estruturada de modo a alinhar uma rede ou cadeia de incentivos para, ao menos, diminuir a possibilidade de não execução ou da incorreta execução da atividade e o surgimento de regras e instituições que tenham a função de evitar o comportamento oportunista do agente e alinhar os interesses de ambas as partes.

Pode-se afirmar que a teoria positiva da regulação traz a política como elemento para a discussão do controle da regulação. Por outro lado, a teoria normativa requer alto nível de discricionariedade do regulador e é pouco observada na realidade. Realmente, pela teoria normativa, o regulador é um ditador benevolente, onipotente, onisciente e que maximiza a função do bem-estar social.

No entanto, essas supostas características do regulador não se confirmam na prática. As forças políticas que intervêm no mercado impedem que qualquer regulador seja onipotente; a manipulação e a reserva de informações impossibilitam a onisciência e os interesses pessoais restringem a benevolência.

A teoria positiva representa o casamento entre regras e preferências. Pela teoria positiva, impõe-se descobrir as fontes das restrições que estão gerando maiores custos de transação e mostrar como isso afeta a regulação, tornando a mesma, por vezes, ineficiente. Logo, levam-se em conta fatores culturais, econômicos, políticos e sociais que orientam as escolhas políticas e, conseqüentemente, podem levar à ineficiência da regulação.

Normalmente, o resultado da regulação é ineficiente em razão do desequilíbrio das forças que atuam no jogo político. Daí surge a necessidade do *rent-seeking*¹⁹⁴, que consiste no incentivo aos agentes, para que tenham comportamento favorável aos incentivadores. Porém, o custo do *rent-seeking* pode ser tão alto que torne a regulação ainda mais ineficiente.

Além do *rent-seeking*, não se pode deixar de mencionar os *veto players*, os quais são agentes com poder de veto, a exemplo dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações

¹⁹⁴ KRUEGER, Anne O..The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*. v. 64, Issue 3. Jun. 1974, p. 291-303.

Unidas (ONU) – os quais têm, individualmente, direito de veto e que agem com base na exigência de unanimidade ou em razão do próprio poder.

Um país muito pluralizado, com muitos *veto players* agindo, tende a ter uma regulação rígida, estável e burocrática. Sob outro prisma, um país que tem instituições com bastante credibilidade tende a possuir um sistema regulatório mais flexível, claro e menos burocrático.

O ideal é que haja equilíbrio na elaboração do marco regulatório, o desejável é aquele que esteja equidistante do modelo do Reino Unido, onde as instituições têm bastante credibilidade, e dos modelos da França e do Brasil, os quais são rígidos e burocráticos.

Para finalizar, vale a pena ser feita uma investigação sobre os custos de transação no Brasil no modelo regulatório brasileiro. O custo de transação é a despesa gerada por qualquer obstáculo que dificulta ou impede a realização ou o monitoramento de uma política, seja esta uma política partidária, institucional ou até mesmo a relação entre forças e interesses que emergem de um contrato ou negócio. Portanto, difere do custo da produção e/ou comercialização do bem e do custo da prestação do serviço.

A política final a ser implementada nem sempre é igual à política que emergiu do processo político decisório. O grau de informação dos envolvidos no processo político é que define a política final. Nesse particular, tomando o contrato como unidade de análise, verifica-se que, à luz das teorias econômicas atuais, deve ele ser garantido por uma terceira pessoa; deve considerar a existência de múltiplas estruturas governativas e prever que níveis distintos de informação podem torná-lo incompleto. Assim, por exemplo, pode-se dizer que quanto maiores os riscos para se contratar e maiores os custos de transação, menor será a probabilidade de realização de negócios mais vantajosos. Quanto maior o custo de transação, maior será o custo global do negócio e menos recursos sobrarão para a área social da empresa ou do Estado.

Para estudar os custos de transação no Brasil, partir-se-á da premissa que a política brasileira é feita para maximizar os objetivos políticos dos legisladores, ou seja, para que alcancem a reeleição ou indiquem um sucessor para

seu cargo. Nesse sentido, entende-se que os legisladores preferem se responsabilizar pela provisão política do país até o ponto em que os benefícios políticos ultrapassem os custos políticos. Caso contrário, eles optarão por delegar poderes ao Poder Executivo.

Várias teorias tentam explicar por que alguns países são mais desenvolvidos do que os outros. Essas teorias normalmente tomam como ponto de partida a existência de riquezas naturais, a fertilidade do solo, o clima, a educação da população e o investimento em pesquisas científicas. No entanto, sob o ponto de vista econômico, a concorrência e a qualidade institucional são os fatores mais importantes de desenvolvimento na atualidade¹⁹⁵.

Assim, para que um país seja considerado desenvolvido, é necessário, sobretudo, que reduza seus custos de transação, estimule a concorrência e fortaleça suas instituições. Portanto, deve ter uma legislação clara, concisa e simples; agências regulatórias eficientes e Poder Judiciário célere, justo e que faça cumprir imediata e integralmente suas decisões. Portanto, o Direito politicamente correto, ao menos no que se refere aos marcos regulatórios do Estado, deve ser aquele que maximiza benefícios e reduz custos de transação.

Por esta razão, o Poder Judiciário, que é o principal operador do Direito em um Estado democrático, precisa ser sensível a eventual elevação de custos de transação em decorrência de suas decisões. No entanto, como antes escrito, não pode ser oprimido pelos outros poderes, sobretudo em matéria orçamentária, porque isso pode levá-lo a emitir sinais que contrariam os anseios sociais e produzem externalidades negativas em excesso. No caso, em se tratando de poder público ou, mais especificamente, Estado Social, este excesso leva, normalmente, a contingências orçamentárias e cortes na área social. De fato, setores públicos sensíveis como os relacionados à manutenção da máquina pública e, principalmente, à administração fazendária, tendem a sofrer menos nesses casos.

Para encerrar esta seção, convém concluir que para que os custos de transação não sofram muita influência negativa da burocracia, é preciso

¹⁹⁵ NORTH, Douglas C.. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, *passim*.

que a regulação econômica seja a menor possível. O poder que faz a regulação é o legislativo. O comportamento do poder legislativo é determinado pelas variantes congressional, institucional e presidencial, diga-se, Presidência da República.

A variante congressional ou congressional depende das regras internas da casa legislativa. A variante institucional depende dos partidos políticos e das ideologias dominantes. A variante presidencial depende, sobretudo, do prestígio e da popularidade do presidente, bem como de sua capacidade de negociação. Portanto, a regulação econômica tem relação direta com a qualidade institucional dos poderes constituídos de um Estado e com as arenas política e eleitoral deste.

Numa economia globalizada e em constante câmbio, é preciso que o presidente e o poder legislativo trabalhem incessantemente para reduzir os custos de transação e, sobretudo, para ter uma regulação econômica pequena e eficiente. Para que a regulação econômica de um país seja pequena e eficiente é necessário que não seja burocrática e tenha regras jurídicas bem definidas para garantir a propriedade e não afugentar investidores de longo prazo. Além disso, no caso de qualquer ameaça a esta, é preciso que o cumprimento das regras seja rapidamente garantido pelo Poder Judiciário, que pode ser instado a agir imediatamente.

Por exemplo, se a questão da distribuição dos *royalties* do petróleo brasileiro gera muita polêmica, deve ser esta resolvida rapidamente. Quanto mais demorar para que haja uma solução definitiva, quer seja Executiva, Legislativa ou Judiciária, maior será o prejuízo da Petrobrás e mais complicadas serão as licitações de novos campos de exploração. Em resumo, os pontos de veto e os custos de transação envolvidos podem gerar prejuízos nas áreas econômicas das diversas esferas governamentais do país e, dentre outras áreas, afetarem a proteção social do Estado.

4.9 A importância da teoria dos jogos diante da necessidade de cooperação em países com regras eleitorais descentralizadas

Ao lado da Economia, a pesquisa em Ciência Política é, sobretudo, a análise da racionalidade individual e da interdependência social. Enquanto a cooperação é uma atividade de grupo em um contexto micro, a ação coletiva é uma atividade de grupo em um contexto macro. Assim, objetiva-se produzir, neste item do trabalho, um estudo do que as pessoas fazem enquanto membros de uma coletividade, sobretudo um aglomerado político ou um grupo que exerce e/ou sofre pressões políticas. Neste momento, é importante reiterar que aqui a política é entendida como uma relação ou uma razão de poder, não necessariamente como a política partidária.

No início do século XX e também no século XIX, predominou e ainda predomina na América e na Europa o individualismo. As pessoas são consideradas seres humanos “de qualidade” à medida que possam sobreviver e prosperar economicamente. A ideologia do individualismo é baseada em dois tipos de comunidade: a família e a vizinhança, as quais, por sua vez, deveriam se sustentar na cooperação e na ajuda mútua. Contudo, a paisagem urbana contemporânea é marcada pela alienação, pela ausência de cooperação e pelo isolamento social – apesar da proximidade física, o que caracteriza um verdadeiro contraste nessa época.

Destarte, o ideal seria diminuir os esforços de proteção contra a espoliação externa e interna mediante princípios morais e restrições impostas pela sociedade civil e aumentar a capacidade produtiva do indivíduo, inclusive no mercado de trabalho formal. Esse aumento poderia gerar inclusão previdenciária e diminuir o alegado déficit da Previdência Social, o que, por sua vez, facilitaria a quebra de barreiras legais que discriminam as famílias no momento em que seus membros buscam a concessão de benefícios.

A cooperação entre duas pessoas é algo simples e geralmente tem boa relação entre custo e benefício. Além disso, o resultado da

mesma pode ser estendido a outras pessoas (benefício social)¹⁹⁶. No entanto, apesar de produzir resposta menos desejada, muitas vezes é adotado o individualismo na política.

Na teoria dos jogos, a cooperação entre duas pessoas tem como exemplo o dilema dos prisioneiros. Se não há flagrante e dois criminosos primários são presos por arrombamento e ambos ficam calados, provavelmente serão absolvidos por insuficiência de provas (ganho individual igual a uma unidade – matriz 1,1); se cada um acusa o outro, os dois provavelmente serão condenados e nenhum ganhará (matriz 0,0) e, por fim, se um delata o outro sem ser por ele delatado e acaba livre em função da delação premiada, a matriz resultante é (2,-1 – delator, delatado) ou (-1,2 – delatado, delator).

Assim, é mais racional não agir, mesmo que isso cause injustiça; também é melhor delatar sem ser delatado e a pior conduta é ficar em silêncio diante de um delator. Portanto, o comportamento individualista racional produz um resultado menos interessante para o outro¹⁹⁷. Além disso, o comportamento racional inicial (matriz 1,1) é resultado da falta de confiança no outro (receio de ser delatado também – maior apelo psicológico).

A cooperação entre duas pessoas com jogo de repetição é muito importante também. De fato, se existem várias necessidades na comunidade e todos podem cooperar (assim o resultado será melhor e todos ganharão) já que depois haverá uma repetição da necessidade de cooperação, a melhor solução é a cooperação.

Realmente, a maior parte das associações, das sociedades e dos cenários políticos é duradoura e comporta uma série de encontros repetidos. Isso muda bastante as coisas, mas apenas se alguns fatores forem conhecidos. Ainda que uma interação seja repetida, se o número de jogos for finito, pequeno e conhecido pelas partes, cada jogo será como se fosse único e então provavelmente será perdido o dividendo da cooperação.

¹⁹⁶ ORDESHOOK, Peter C. **Game theory and political theory: an introduction**. New York: Cambridge University Press, 1986, *passim*.

¹⁹⁷ ORDESHOOK, *passim*.

Na mesma hipótese, aumentado o número de jogos, maior será o incentivo para cooperação porque as partes provavelmente agirão como se fossem parte de uma sociedade de duração indeterminada. De fato, se cada um pensa que a série de oportunidades para cooperação será longa, pode correr o risco de cooperar (o pior que pode acontecer é ser explorado e então deixar de cooperar) ou só colaborar condicionalmente, ou seja, inicia cooperando, mas só se mantém assim se houver reciprocidade. Isto demonstra uma adesão por interesse, sem a necessidade de internalização de princípios filosóficos e/ou religiosos e sem pressões externas. Se a relação inicial ou final for de não cooperação e, pelo contrário, houver punições reiteradas e recíprocas, a interação social pode se transformar em contenda e até mesmo em guerra.

No entanto, há outros mecanismos que induzem cooperação. Um deles é o conjunto de valores morais, que podem ser de aspecto filosófico, religioso ou outro, internalizado pelas pessoas. Outro importante mecanismo é o incentivo ou a pressão externa. As pessoas geralmente incorporam valores e princípios que facilitam a cooperação. Logo, normas recíprocas de parceria podem ser desenvolvidas na sociedade. Contudo, é comum que alguns desses valores e princípios sejam mais entronizados que outros. Além disso, esses valores e princípios podem falhar.

Sob outro prisma, é certo que os valores e princípios incorporados costumam mudar as regras do jogo. Por exemplo, o dilema dos prisioneiros muda completamente se forem mafiosos que juraram silêncio. A análise dessa situação sugere que há apenas dois possíveis resultados para esse jogo. Nenhum delatará (matriz 1,1) ou ambos delatarão (matriz 0,0). Em ambos os casos há um ponto de equilíbrio no sentido de que nenhum dos jogadores tem incentivo para mudar sua estratégia à medida que cada um acredita que o outro não mudará a sua. De fato, se apenas um mafioso delatar, seu saldo passará de 1 para um número negativo infinitamente ruim, que significa sua morte. Assim, valores e

princípios incorporados influenciam a escolha por condutas cooperativas ou não, podendo aquelas que não são cooperativas serem punidas¹⁹⁸.

A noção sobre pressão ou incentivo de terceiros é o principal mecanismo sobre o qual se apoia a economia neoclássica. De fato, nos contextos econômicos, geralmente se parte da premissa de que se o contrato não for cumprido espontaneamente, o Poder Judiciário garantirá o seu cumprimento rapidamente, sem erros e com baixo custo, ou seja, de maneira eficiente. Por outro lado, se o custo for alto, provavelmente a conduta não cooperativa ficará sem punição. Ainda que o custo seja baixo, devem ser consideradas possíveis imperfeições do sistema (erro, corrupção e parcialidade, decorrente ou não de pressão política).

Como essa última hipótese raramente se verificará em países com instituições fortes e equilibradas, neles não há diminuição substancial do valor da pressão ou incentivo de terceiros, o que induz o comportamento cooperativo. Por último, destaca-se que os agentes do terceiro também precisam de incentivos apropriados porque algumas dificuldades decorrem da falta de incentivo ou de estímulos que não são adequados.

O Estado é um ente que facilita a cooperação porque detém o monopólio da força e esta propicia garantias de que haverá colaboração. No entanto, o Estado precisa ser controlado para evitar que seus agentes usem essa força de modo excessivo em seu próprio benefício, o que caracterizará abuso de poder.

Para resumir essa teoria, pode-se dizer que talvez não haja meio efetivo para gerar cooperação, mas os sistemas que têm valores e princípios incorporados oferecem alguma promessa nesse sentido. Porém, isso não significa que haverá colaboração sem riscos.

Por outro lado, a repetição de interações sociais permite o desenvolvimento da parceria porque as relações contínuas e duradouras inibem trapaças. Todavia, essa repetição pode gerar conflitos também.

¹⁹⁸ ORDESHOOK, *op. cit.*, *passim*.

A ligação da cooperação e da ação coletiva à produção social do que os economistas chamam de bens públicos e as externalidades produzidas pelo jogo político em países com regras eleitorais descentralizadas deve ter um ponto de equilíbrio institucional entre os extremos do individualismo isolado da Psicologia e o pensamento em grupo da Sociologia. É esse equilíbrio que é investigado a seguir.

A lista aberta de candidatos, o multipartidarismo, as eleições proporcionais para deputados, o descontrole do financiamento das campanhas eleitorais e a baixa fidelidade dos candidatos a suas ideologias aparentes contribuem para dificultar a concretização das preferências do Poder Executivo federal brasileiro.

No entanto, como demonstram Mueller e Pereira, isso não torna o poder executivo refém do Congresso Nacional:

De um lado, as regras eleitorais (representação proporcional com lista aberta), o multipartidarismo e o federalismo agem descentralizando o sistema político. De outro, as regras internas do processo de decisão dentro do Congresso e os poderes do presidente de legislar e de distribuir recursos políticos e financeiros proporcionam grandes incentivos para a centralização desse mesmo sistema.¹⁹⁹

De fato, como antes indicado, o cenário político e a execução orçamentária têm demonstrado que o partido do governo e aqueles do bloco aliado, que, em regra, se comportam de acordo com as preferências do Poder Executivo, são os que conseguem mais cargos públicos de destaque (no primeiro escalão do governo) e cargos em comissão em geral (qualquer que seja o nível) para seus amigos e simpatizantes e mais recursos financeiros públicos para suas respectivas regiões mediante emendas ao orçamento (o que na política norte-americana se chama *porkbarrelling*).

Portanto, para a oposição, só resta cooperar, ou tentar ter posição de destaque nos meios de comunicação de massa, ou obstruir a votação dos

¹⁹⁹ MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003, v. 46, n. 4, p. 737-738.

projetos que não sejam de seu interesse, sobretudo aqueles que tratam de matérias muito controvertidas, as quais geralmente possuem elevado custo político-eleitoral. Por outro lado, se sabe que, na maioria dos casos, o governo só deixa que essas matérias sejam votadas no Congresso Nacional depois de conseguir fazer acordos políticos – os quais são peças importantes para a governabilidade e o equilíbrio institucional, com, pelo menos, parte da oposição.

Por fim, deve-se dizer que um presidente forte como o brasileiro, o qual tem, inclusive, poder de editar medidas provisórias com força de lei (poder legislativo) interessa aos congressistas porque se algo vai mal, a culpa poder ser atribuída ao Poder Executivo e, ademais, os deputados e senadores ficam mais livres, sobretudo em anos em que há eleição. Por outro lado, se algum grupo político minoritário fica insatisfeito, ainda pode recorrer ao Poder Judiciário para tentar reverter, mediante ADI ou outro instrumento legal, a situação que lhe desagrade.

Após analisar a Economia Política da Proteção Social e seus pontos de veto, com destaque para a atuação do Poder Judiciário, é chegada a hora de adentrar a parte principal desta tese: as famílias previdenciárias.

Parte II

5 Famílias previdenciárias

O capítulo 2 deste trabalho foi dedicado ao Estado Social: conceito, surgimento, antecedentes, características, papel protetivo e principais modelos no ocidente. No capítulo terceiro, foi proposto um novo modelo organizacional de Estado que o permita desempenhar a sua missão num mundo globalizado, apresentando-se, assim, o Estado da inteligência social e sua função na operação desta. A seguir, no capítulo quarto, foi abordada a Economia Política da Proteção Social e seus pontos de veto. Afinal, essa nova disciplina enfrenta vários desafios, sobretudo orçamentários, porque as necessidades sociais tendem ao infinito e as verbas para financiar a área social são finitas. Neste capítulo, chega-se ao objetivo principal deste trabalho, o qual é responder a pergunta “O que são famílias para a Previdência Social?”. Para responder a esta questão, tomar-se-á como base os capítulos anteriores e, posteriormente, será introduzido, à luz do princípio da não discriminação, um novo conceito de “famílias”, especialmente para fins previdenciários. Para tanto, serão pesquisados os sistemas familiares e também se fará uma incursão no estudo da Seguridade e da Previdência Social brasileiras.

Pela compreensão de Beck, a sociedade contemporânea é, antes de uma sociedade de classes, uma sociedade de produção e distribuição de riscos:

*In advanced modernity the social production of wealth is systematically accompanied by the social production of risks. Accordingly, the problems and conflicts relating to distribution in a society of scarcity overlap with the problems and conflicts that arise from the production, definition and distribution of techno-scientifically produced risks.*²⁰⁰

Com apoio na obra de Beck, verifica-se que a pós-modernidade multiplica os riscos sociais porque a alta tecnologia gera tanto o risco de acidente com as novas máquinas e sua manipulação como o de desemprego

²⁰⁰ BECK, Ulrich. **Risk society: towards a new modernity**. Translated by Mark Ritter. London: Sage, 1992, p. 19.

para aqueles que não conseguem acompanhar as evoluções tecnológicas. Por isso, concorda-se com a opinião do autor em apreço no sentido de que a produção social de riqueza é sistematicamente acompanhada pela produção social de riscos²⁰¹. Neste particular, tem-se aqui especial interesse pelo desemprego e pelo acidente porque são contingências sociais cobertas pela Previdência e costumam atingir toda família do cidadão, pondo em risco, dentre outras coisas, o seu equilíbrio financeiro.

Naturalmente, essas contingências são experimentadas num ambiente micro (fábrica, escritório e outros) e num macro, que é o território do Estado. Neste momento, convém recuperar a noção deste tipo de instituição porque é ela a responsável maior pela segurança social das pessoas. De fato, como antes escrito, o Estado Social deve adotar procedimentos de inteligência para antecipar e suprir as necessidades sociais de seus súditos.

Escrevendo sobre a Teoria Geral do Estado, Chevallier afirma que o Estado se vive cotidianamente

[...], dans ce qui constitue l'une des expériences sociales les mieux partagées [...] L'État se présente d'abord comme une entité abstraite, une figure symbolique, érigée en dépositaire de l'identité sociale et en support permanent du pouvoir [...] L'État recouvre ensuite un ensemble de rôles spécialisés dans la mise en oeuvre des fonctions d'autorité [...] Enfin, l'État désigne plus généralement un type d'organisation politique [...] Ces trois significations du phénomène étatique, qui renvoient l'une à l'autre par un véritable jeu de miroirs, font apparaître que l'État est d'abord un mythe [...] L'État est en effet un concept dont la consistance est d'abord juridique et qui ne peut être appréhendé qu'à travers le prisme du droit^{202 203}

A partir dos ensinamentos de Beck²⁰⁴ e do autor antes citado, o qual defende, dentre outras coisas, que o Estado se constitui em uma das

²⁰¹ BECK, *op. cit.*, p.19.

²⁰² Para Hans Kelsen (**Théorie pure du droit**. Paris: Dalloz, 1962.), o Estado nada mais é do que o outro nome da ordem jurídica.

²⁰³ CHEVALLIER, Jacques. **L'État**. 2 ed. Paris: Dalloz, 2011, p. 1-3.

²⁰⁴ BECK, *op. cit.*, p.19.

experiências sociais melhor partilhadas pelo homem, – acrescenta que o vocábulo “estado” tem origem no latim “status” e que a palavra “stats” designava inicialmente a condição política e social (1375) e, posteriormente, as assembleias formadas a partir de representantes de diversos estratos da sociedade (estados provinciais, estados gerais e outros); prossegue ressaltando que nem Niccoló Macchiavelli (1515) nem Jean Bodin (1576) utilizaram a palavra na acepção que tem hoje, fato que só começou a acontecer no século XVII, e conclui que o conceito de Estado abrange, pelo menos, três níveis de significação: mito; entidade jurídica e instituição – passa-se à noção de que as famílias vivem em permanente estado de risco ou contingência social. Além disso, o risco é inversamente proporcional à situação econômica do Estado e ao nível de poupança da família. Realmente, um Estado que passa por dificuldades financeiras tende a gastar menos com benefícios sociais porque tem que priorizar a manutenção da máquina pública (defesa nacional, pagamento de servidores públicos e fornecedores, propaganda institucional e outras prioridades) para que o seu governo se mantenha no poder. Contudo, o caos social também tem grande probabilidade de derrubá-lo. Destarte, o Estado também tem que garantir, dentre outras coisas, a Previdência Social.

A sociedade brasileira contém um grupo importante de pessoas que por vezes beira à marginalidade social. Esse grupo é o dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social. Dentre essas pessoas, muitos são autores de ações de revisão de benefício movidas em face do Instituto Nacional do Seguro Social. Porém, muitas decisões demoram anos, violando os princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da duração razoável do processo, previstos respectivamente nos arts. 1º, III; 3º, I, e 5º, LXXVIII, da Constituição da República²⁰⁵.

Um dos principais fundamentos para as reformas da Previdência Social brasileira foi, sem dúvida, a adequação dos planos de prestações previdenciárias ao princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Para

²⁰⁵ BRASIL, *op. cit.*.

que o equilíbrio financeiro e atuarial seja efetivado, há várias fontes de financiamento, bem como técnicas de arrecadação e fiscalização e diversos outros princípios, tudo voltado para evitar evasão fiscal, mormente aquela que ocorre por meio de fraudes. No entanto, tal como a reforma da Assistência Social norte-americana ocorrida em 1996²⁰⁶, as mencionadas mudanças voltaram-se prioritariamente para o corte e a restrição de benefícios.

Apesar de a Previdência Social brasileira ser de caráter contributivo, os governos não se preocupam devidamente com a reestruturação do sistema de arrecadação. Por esta razão, este trabalho gostaria de propor, por meio de emenda constitucional e como forma de cooperação entre as três esferas estatais brasileiras (União, estados federados/DF e municípios), que um por cento da arrecadação com impostos de cada ente fosse destinado ao RGPS. Dentre outras coisas, isso obrigaria a melhoria nos diversos sistemas arrecadatórios e quiçá corte de despesas públicas, sobretudo as correntes – para o custeio da máquina. Além disso, permitiria a extinção do fator previdenciário²⁰⁷, o qual reduz o benefício do trabalhador que se aposenta voluntariamente por tempo de contribuição se sua idade está abaixo da expectativa de vida média dos brasileiros – 74,6 anos ou 71

²⁰⁶ WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 39.

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

²⁰⁷

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

Id = idade no momento da aposentadoria;

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

anos para os homens e 78,3 anos para as mulheres segundo o IBGE²⁰⁸ (dados divulgados em 02.12.2013, relativos a 2012).

Assim como as reformas que preconizam cortes de gastos na Assistência Social aumentam os índices de pobreza e exclusão social, as reformas previdenciárias que são focadas na supressão e restrição de benefícios e que não cuidam adequadamente da arrecadação geram exclusão também. Em ambos os casos, além das razões econômicas, o principal argumento utilizado pelas forças reformadoras é a imperiosa necessidade de desestímulo ao ócio, que seria o resultado natural do assistencialismo, do populismo e da aposentadoria precoce.

No entanto, no Brasil, a situação financeira dos beneficiários da Assistência Social e da Previdência Social (RGPS) normalmente não lhes permite sobreviver sem que tenham outra fonte de renda. De fato, o principal benefício da assistência social federal, o amparo assistencial, previsto no artigo 20 da Lei 8.742/1993²⁰⁹, é de um salário-mínimo, o qual, notoriamente, é insuficiente para atender todas as necessidades que, à luz da Constituição da República, deveria satisfazer. Realmente, de acordo com o DIEESE, essas necessidades só seriam atendíveis se o valor fosse de R\$ 2.765,44 (estimativa de dezembro de 2013)²¹⁰. Semelhantemente, o valor médio dos benefícios pagos pela Previdência Social brasileira gira em torno de 1,5 salário-mínimo. De acordo com o MPS, foi de R\$ 1.001,73 em 2013²¹¹.

Assim, parece claro que, ao invés de reduzir gastos na área social, o certo seria incentivar o desenvolvimento pessoal dos necessitados, aumentando as verbas para sua capacitação profissional e para a geração de

²⁰⁸ IBGE: banco de dados. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2012/defaulttab_pdf.shtm. Acesso em: 30 dez. 2013.

²⁰⁹ BRASIL, *op. cit.*.

²¹⁰ DIEESE: banco de dados: Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>> Acesso em: 31 jan. 2014.

²¹¹ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: banco de dados. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/?s=valor+m%C3%A9dio>> Acesso em: 31 dez. 2013.

emprego e renda no seio da sociedade, bem como incrementar a arrecadação previdenciária. Desse modo, eles poderiam usufruir seguro-desemprego por um tempo médio menor, bem como haveria maior inclusão previdenciária com novos trabalhadores formalmente ocupados.

Veja-se que foi com base em estudos da própria Previdência Social²¹² que foi promovida a extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço na atual redação do art. 201 da Constituição da República. Na ocasião da mudança, operada por meio da Emenda 20 à Constituição²¹³, argumentou-se que muitos trabalhadores solicitavam o benefício apenas para complementarem sua renda, ou seja, ante à sua idade e ao valor do benefício proporcional, postulavam aposentadoria sem a intenção de parar de trabalhar.

É fato que as entidades beneficentes e as organizações sindicais de trabalhadores são contra as reformas antes mencionadas. Porém, a opção política adotada no Brasil tem sido curvar-se às orientações do Banco Mundial (BIRD), o qual, mediante o relatório “Envelhecendo em um Brasil mais velho.” Sugere que a idade mínima para aposentadoria acompanhe o aumento da expectativa de vida do brasileiro e que o amparo assistencial para maiores de sessenta e cinco anos e deficientes de baixa renda seja suprimido. Note-se que este último benefício federal pertence à Assistência Social. Logo, não pressupõe prévia contribuição, fato que, segundo o BIRD, desestimula, em função de sua renda, os trabalhadores elegíveis a se formalizarem perante a Previdência Social.²¹⁴

Por outro lado, a exclusão previdenciária também decorre do excesso de contribuições para a Seguridade Social. Esta sobrecarga tributária é operada tanto em razão da saída de segurados contribuintes que perdem seus postos de trabalho e/ou param de contribuir por falta de recursos financeiros

²¹² STEPHANES, *op. cit.*, p. 54.

²¹³ BRASIL, *op. cit.*.

²¹⁴ BANCO INTERNACIONAL PARA A RECONSTRUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO/BANCO MUNDIAL. Envelhecendo em um Brasil mais velho. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1302102548192/Envelhecendo_Brasil_Sumario_Executivo.pdf> Acesso em: 20 dez. 2013.

suficientes quanto pela escassa inclusão de trabalhadores, sobretudo os de baixa renda, que, em regra, possuem baixo nível de escolaridade, pouca qualificação profissional e são detentores de subempregos. Desse modo, é grande o número de pessoas que estão na informalidade previdenciária²¹⁵ e de trabalhadores que precisam de melhor educação formal.

Por conseguinte, consubstancia-se um ciclo vicioso, ou seja, à medida que a informalidade cresce porque os encargos sociais são altos, surge a necessidade de melhorar a arrecadação previdenciária e então tributos são criados, majorados ou estendidos, gerando o estrangulamento da arrecadação como se demonstra na curva de Laffer²¹⁶. Realmente, ela prova que o aumento de receitas tem um limite, graficamente representado pelo ponto mais alto da curva. A partir daí não adianta tentar incrementar o montante (com aumento de alíquotas, alargamento da base de cálculo e outros artifícios) porque os sujeitos passivos não aguentarão a pressão e o resultado tributário diminuirá (em razão de sonegação e outros subterfúgios).

Uma das consequências da evasão previdenciária é o déficit na Previdência Social e, por conseguinte, a perda do poder aquisitivo dos benefícios previdenciários. O déficit não é só financeiro, mas também social. Na realidade, quanto maior o número de pessoas sem previdência, menor a efetividade da rede de proteção social. Por outro lado, as camadas sociais sem seguro são as mais propensas a sofrerem com as contingências sociais. Em verdade, se não podem pagar contribuição previdenciária, dificilmente terão como se manter no caso de doença; acidente; invalidez; maternidade e outros encargos familiares; idade avançada; prisão ou morte daquele de quem dependiam economicamente.

Do mesmo modo que o sistema financeiro e os credores internacionais em geral se preocupam com a saúde econômico-financeira da Previdência Social brasileira para que a União, que é responsável por cobrir

²¹⁵ NÉRI, Marcelo. 40 milhões sem previdência social. **Conjuntura Econômica**, jun. 2001. Disponível em: www.fgv.br/libre/cps/artigos/Conjuntura/2001/RCE_15.pdf. Acesso em 12 mai. 2005, p. 68.

²¹⁶ PAES, Néilson Leitão. A Curva de Laffer e o imposto sobre produtos industrializados –evidências setoriais. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 10, p. 5-22, dez. 2010.

insuficiências de caixa no RGPS, tenha superávit primário e possa pagar sua dívida regularmente, as classes economicamente mais abastadas costumam apoiar as reformas previdenciárias porque representam interesses patronais e, normalmente, vislumbram uma potencial redução na carga tributária empresarial.

Na verdade, o déficit previdenciário existe porque a carga fiscal sufoca empregadores e trabalhadores que operam na legalidade, fazendo que, como foi visto anteriormente com relação à curva de Laffer, o aumento de alíquotas leve à diminuição da arrecadação previdenciária em razão do estímulo à informalidade. Portanto, há necessidade de reformas urgentes, tanto na área trabalhista quanto na previdenciária. Porém, reforma não significa necessariamente “demolição”, ou seja, supressão de direitos. Reformar significa reestruturar, restaurar, modernizar. A alteração não deve ser obra apenas das agências legislativas – reforma estrutural, mas deve passar também por uma mudança cultural, sobretudo no sentido de dar efetivo cumprimento às leis, excluindo privilégios mantidos pela dissociação entre contribuições e benefícios e aproximando estes daquelas (equilíbrio atuarial e financeiro). A reforma deve objetivar o aperfeiçoamento do sistema legal previdenciário, não a punição dos menos favorecidos economicamente com o corte e a restrição de benefícios. Em verdade, essa atitude tem mostrado que o resultado do definhamento das políticas e dos programas sociais é nefasto porque lança à marginalidade social milhares de pessoas. Além disso, há necessidade de melhor formação educacional e profissional, bem como conscientização das pessoas sobre a cidadania e o Estado Social. Logo, o papel político da universidade e, portanto, também da pesquisa universitária, é, sobretudo, esclarecer o que é este instituto. Cidadania não é só votar; é ter saúde, educação, segurança, moradia, trabalho e outros direitos; enfim, é participar da vida política e ter dignidade. Esta é a verdadeira função social da educação e deve começar nos bancos escolares universitários porque o professor deve deter e saber transmitir noções básicas sobre os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, os direitos e garantias fundamentais, a ordem social, a organização do Estado, a estrutura e o exercício do poder, bem como o modo de acesso a este.

Como anunciado no início deste capítulo, pretende-se traçar o conceito de “famílias previdenciárias”. Para alcançar este objetivo, será imprescindível investigar e definir a filiação previdenciária e os casamentos previdenciários. Tal como indicado anteriormente, passa-se agora ao estudo dos sistemas familiares.

5.1 Sistemas familiares

Na cultura ocidental a identidade humana foi considerada, por muito tempo, uma substância que se desenvolve ao longo da vida de um indivíduo. Nesta pesquisa, a identidade é considerada uma história de vida. Não um *a priori* transcendental, portanto, mas algo que deixamos para trás e que só pode ter expressão na narração de uma história de vida e nos encontros que a caracterizam. Nesse sentido, a identidade não corresponde a uma autobiografia, mas a uma identidade que é, ela própria, biografia. Isto significa que a identidade assim entendida não só não é substancial, monolítica, solitária, solipsista, mas é fundamentalmente plural. Poderia ser definida como uma identidade relacional, que só se dá no encontro com o outro: o outro que olha, que narra e que pode explicitar minha identidade, restituindo-a a mim como forma de uma história de vida narrada. Essa abordagem fortemente ligada à psicologia cultural pretende indicar uma linha de pesquisa que se subtraia à escolha entre homo natura e homo cultura e estreie uma reflexão e uma pesquisa naturalmente cultural: que afinal, em outros termos, é a questão de uma identidade relacional.²¹⁷

Com base no autor em referência, que sustenta que a identidade é plural e propõe uma identidade relacional, verifica-se que a premissa por ele proposta leva inevitavelmente à construção de sistemas familiares relacionais. Assim, a construção das famílias a partir do afeto só faz sentido se o grupo externo às pessoas que constroem os laços interpessoais sobre esta base considerar que elas formam uma família, ou seja, têm *status* familiar.

Costuma-se dizer que o Direito patrimonializa o afeto familiar. Exemplo disso é a ação judicial em que um filho adulto pede ao Judiciário

²¹⁷ MALDONATO, Mauro. Arquipélago identidade: o declínio do sujeito autocêntrico e o nascimento do eu múltiplo. Trad. Roberta Barni. **Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental**, São Paulo, ano VIII, n. 3, p. 480-496, set. 2005.

que condene o seu genitor ao pagamento de indenização por danos materiais e morais em razão de não ter sido por ele acompanhado durante sua infância, adolescência e juventude. A esse respeito, muito se tem noticiado. No entanto, neste trabalho será defendido algo diferente, isto é, que um valor patrimonial, financeiro, muitas vezes é simbólico e a pessoa que o pleiteia, seja em sede administrativa ou judicial, apenas busca a manutenção de um *status* emocional familiar. Por outro lado, no que se refere às famílias previdenciárias, partir-se-á da ideia de que o direito ao benefício foi adquirido pelas contribuições prévias e o afeto será elemento norteador para identificação de quem é membro da família e pode vir a ser dependente do segurado da Previdência Social. De fato, aqui se sustenta que as relações afetivas – e não necessariamente o casamento e a consanguinidade, são a essência dos sistemas familiares.

5.1.1 Poética da família: lembranças e participação

A partir da premissa de que o ser humano tem necessidade de se adaptar ao futuro e que, nas várias etapas do seu desenvolvimento, desde sua gênese, ele procura criar pontes emocionais para o porvir, pode-se sustentar que há uma dimensão poética na vida das famílias e nos sistemas familiares. A poética da família se extrai do espaço, do tempo e da simbologia que permeiam o estar junto, a vida em família. Existe poética na organização da casa de família: como estão dispostos os móveis, os objetos de decoração, os retratos de família²¹⁸ em diversas épocas, a flâmula do clube de futebol do coração e, dentre outras coisas, a rotina da vida familiar.

A morte de uma pessoa da família que era muito amada pelos demais membros da organização familiar é uma notícia que pressupõe adaptação no contexto familiar. No caso do falecimento do cônjuge ou companheiro, é preciso que o viúvo ou ex-companheiro supere essa perda e cresça na emergência da novidade. Porém, as pessoas nem sempre visualizam a realidade

²¹⁸ SILVA, Armando. **Álbum de família: a imagem de nós mesmos**. São Paulo: SENAC, 2008.

como ela é, mas sim como ela lhes parece, de acordo com suas experiências, sua formação e outros fatores.

Ao descobrir que o cônjuge ou companheiro recém-falecido tinha outro parceiro, outra família, o ser humano normalmente se mostra pouco desenvolvido emocionalmente. Ainda que se sinta traído, por vezes não quer reconhecer que já sabia da vida paralela que vem à tona. Parece que os comentários de conhecidos sobre a vida dupla do cônjuge ou companheiro recém-falecido continham ruídos e a comunicação não era exata. Assim, é comum a manifestação de indignação e repúdio a qualquer tipo de concorrência com outra família, geralmente considerada espúria, ilícita – mesmo que anterior à relação afetiva estabelecida com quem ora se sente enganado.

A poética da família emerge do encontro entre pessoas. Se essas pessoas estão em posições antagônicas, a dimensão poética deve ser considerada no âmbito da narrativa psicológica de cada uma delas, que certamente apresentará argumentos em seu favor. Logo, mesmo que o ex-cônjuge ou companheiro supérstite não precise – em razão de ostentar situação econômico-financeira confortável – de uma tutela de urgência para receber um bem, um valor, uma prestação, como, por exemplo, o benefício previdenciário de pensão por morte, provavelmente usará de todos os meios para manter o espaço do segurado falecido, relembrar do tempo em que viveu com ele e cultuar o símbolo daquela relação afetiva – agora representado pelo benefício previdenciário. Isso é o que se tem verificado na prática profissional previdenciária, nos diversos autos de processo administrativo de concessão de pensão a ex-companheiros, os quais, muitas vezes, vêm recheados de poética familiar, com álbuns de família, cartas, poesias, dentre outras coisas.

Ainda que não existisse mais amor no momento da morte, a simples competição com um outro ser pode levar ao uso de algumas armas: o ex-cônjuge costuma usar, dentre outras coisas, a certidão de casamento (que é, além dos documentos pessoais, o bastante para o deferimento da pensão previdenciária por morte) e o ex-companheiro tenta provar que tem ou teve filhos

em comum com o falecido, junta aos autos fotografias, apresenta documentos de família, cartas de amor e outros elementos de convicção que revelam a poética da família e tornam-na mais ampla que a resiliência. De fato, a urgência do pedido e da tutela da pensão nesses casos integra a poética da família, que nasce do que é e do que alguém gostaria que fosse a convivência com seu amor, ainda que este seja simbólico. Tudo isso revela a complexidade dos sistemas familiares.

Realmente, de acordo com Pierron, que escreveu sobre a poética da família, observa-se que

Alguns dados elementares mostram porque não estamos em família como podemos estar entre amigos ou entre colegas: há somente dois sexos. Seu encontro é necessário para procriar e a procriação traz uma sucessão de gerações cuja ordem natural não pode ser invertida. Uma ordem de sucessão dos nascimentos no seio de uma mesma geração faz reconhecer nas fratrias mais velhos e caçulas. De fato, estas relações naturais exprimem as três diferenças nas relações masculino-feminino, pai-criança, mais velho-caçula. [...] As relações familiares, sob a tripla figura da conjugalidade, da filiação e da fraternidade formam, assim, um conjunto [...] as culturas trouxeram a colocação em perspectiva das imagens e das mediações que explicitam esta comunhão de amor. Assim, convocaremos grandes imagens: o sangue, as raízes, a árvore, o espelho, a profundidade da extração, ou ainda a figura da tecelagem, para pensar o ser junto familiar. Essas imagens contribuem para elucidar e explicitar a construção de um elo entre o mesmo e o outro, uma semelhança no reconhecimento de uma diferença. Como em um tecido, a trama genealógica servirá de pano de fundo sobre o qual articular as diferenças que explicitam as grandes imagens que acabamos de evocar. [...]²¹⁹

Com apoio na obra do citado autor, defende-se que a família é um espaço de referências e comparações. O clima familiar induz pertencimento e estimula a participação do indivíduo na sociedade. Por sua vez, a interação social permite o desenvolvimento de habilidades múltiplas e propicia o aperfeiçoamento da consciência crítica das pessoas, o que pode levar ao fortalecimento da cidadania e à renovação cívica. Em consequência, pode-se combater melhor fenômenos como o consumismo, a globalização e a xenofobia, dentre outros. Para tanto, a participação deve ser democrática e igualitária.

²¹⁹ PIERRON, Jean-Philippe. **Le climat familial. Une poétique de la famille**. Trad. Elaine Pedreira Rabinovich. *Mimeo*, Universidade Católica do Salvador, 2010.

A participação facilita o estabelecimento de redes sociais e aumenta o nível de tolerância a minorias e/ou grupos tradicionalmente rivais. Isso faz com que se mantenha ou se construa uma convivência pacífica e harmoniosa na comunidade, criando-se um ambiente favorável ao desenvolvimento humano, à transmissão de valores culturais e ao sentimento de pertencimento àquela comunidade.

A participação relaciona-se com o gênero na medida em que há espaços predominantemente masculinos ou femininos, bem como aqueles em que se encontra preconceito contra as pessoas que têm orientação sexual diversa daquelas consideradas “tradicionais”. Por isso, o engajamento de pessoas tidas por dissidentes em participações ativas em ambientes hostis é crucial para diminuir o preconceito sexual. Sob outro prisma, “a partir do momento em que homens e mulheres assumirem as mesmas funções, por exemplo, as atividades de cuidados com filhos pequenos, isso não necessariamente implica mudanças estruturais sobre o prover [...]”²²⁰. E para além disso, parece uma atitude participativa, integrante da poética familiar.

Normalmente, os jovens são chamados a participar em ambientes frequentemente dominados por adultos. No entanto, os jovens contemporâneos geralmente não querem ser apenas consultados no processo de participação. Pelo contrário, desejam influenciar na decisão, mesmo que, para isso, tenham que assumir responsabilidade. Isso é bom porque a maioria dos adolescentes e jovens de hoje é educada em casas menos tradicionais, com mais divórcios e menos preconceitos sobre as famílias. Afinal, segundo o IBGE, “A taxa geral de divórcio atingiu, em 2010, o seu maior valor, 1,8% (1,8 divórcios para cada mil pessoas de 20 anos ou mais) desde o início da série histórica das Estatísticas do

²²⁰ CAVALCANTI, Vanessa Ribeiro Simon; BARBOSA, Cláudia de Faria; CALDEIRA, Bárbara Maria dos Santos. Ética do cuidar e relações de gênero? Práticas familiares e divisão da representação do tempo. *Estud. sociol.*, Araraquara, v. 17, n. 32, p. 189-204, 2012.

Registro Civil, em 1984; um acréscimo de 36,8% no número de divórcios em relação a 2009.”²²¹

5.1.2 Origem das famílias

Morgan, estudioso que pesquisou a origem das famílias, defende que a consanguinidade e a afinidade têm papel fundamental nas formações familiares do mundo. Ele estudou os índios americanos e entre eles verificou esse sistema de consanguinidade conjugal, no qual o casamento era volúvel e os filhos dos irmãos eram tratados como filhos também. Por meio do seu contato com um missionário americano na Índia (Henry W. Scudder), encontrou evidências da existência do sistema de relacionamento dos índios americanos também entre o povo tamiliano do sul da Índia. A partir daí tentou traçar os limites sem que os sistemas de famílias arianos e semitas prevaleciam com relação aos asiáticos orientais²²².

Apesar de muito criticada, a obra de Morgan é considerada pioneira por Engels²²³. Dela convém extrair a noção de afinidade, que parece próxima ao afeto. Em verdade, não é objetivo deste trabalho discutir a consanguinidade, mas apenas as relações afetivas. Assim, este subitem focará na origem das famílias, tomando por base os estudos de Todd²²⁴, mais recentes e mais completos, e aproveitando a noção de afinidade recuperada por Morgan²²⁵.

²²¹ IBGE: banco de dados. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=2031&busca=1&t=registro-civil-2010-numero-divorcios-maior-desde-1984>>. Acesso em: 25 dez. 2011.

²²² MORGAN, Lewis Henry. **Systems of consanguinity and affinity of the human family**. Lincoln: University of Nebraska Press, 1997, p. 5.

²²³ ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9 ed. Trad. Leandro Konder. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984, p. 21.

²²⁴ TODD, *op. cit.*.

²²⁵ MORGAN, *op. cit.*, p. 5.

Após um trabalho de cerca de quarenta anos sobre as estruturas familiares, Todd discorre sobre a fragmentação e a unidade da espécie humana, bem como sobre os mistérios da família nuclear. Para chegar aos resultados alcançados, ele se baseou na obra de Lowie²²⁶ e pesquisou por mais de vinte anos sobre a origem e a diferenciação dos tipos familiares.

O primeiro tipo de família identificado por Todd é o comunitário. Desejando associar as diversas estruturas familiares às trajetórias da modernização, ele identificou no meio rural tradicional um sistema familiar particular, uma forma antropológica específica, a família comunitária. Esta família, que apresentou grande desenvolvimento e foi associada por Todd ao comunismo, era composta por um pai e seus filhos casados. Para Todd, a autoridade do pai e a igualdade dos irmãos favoreceu o florescimento de revoluções comunistas em regiões onde essa espécie familiar era encontrada (Rússia, China e outras). Para ele, a família em questão apresenta as variantes patrilocal, matrilocal ou bilocal, segundo a aproximação de convivência seja ao ramo patriarcal, matriarcal ou duplo.

A partir daí, Todd desenvolveu uma tipologia simplificada das formas familiares características dos grandes países do mundo, reconduzindo as ideologias triunfantes a espaços antropológicos muito antigos. Para ele, a família nuclear absoluta inglesa (Inglaterra), caracterizada por relações liberais entre pais e filhos, mas indiferente à ideia de igualdade, foi o substrato necessário ao desenvolvimento do individualismo e do liberalismo político anglo-saxão. A família nuclear igualitária da Bacia Parisiense (França), estruturada pelos valores da liberdade dos filhos e da igualdade entre irmãos, foi fundamental para a aceitação dos princípios encampados pela Revolução Francesa de 1789 e para o desenvolvimento dos direitos humanos. A família tronco, também com as três variantes acima e ainda a com coresidência temporária adicional, é baseada na primogenitura e fundada nos princípios da autoridade do pai e da desigualdade entre os irmãos. Predominante na Alemanha e no Japão, favoreceu movimentos autoritários e etnocêntricos no contexto de transição rumo à modernidade.

²²⁶ LOWIE, Robert Harry. **Primitive society**. New York: Bonie and Liveright, 1920.

No mundo muçulmano, o tipo familiar principal é o comunitário com a variante endogâmica, favorecendo o casamento entre primos. No dizer de Todd, num contexto de desorganização da **família tradicional**, isto contribui para uma ideologia de transição, fundamentalista.

Segundo Todd ainda, a base familiar não pode explicar tudo nem servir de guia todo o tempo, mas conduz a certas ideologias e tem grande potencial explicativo. Para ele, as estruturas familiares estão em constante mutação. Contudo, afirma que suas mudanças são mais lentas que as de outros componentes da vida social, educacional, econômica ou política. Todd aponta ainda a destruição de certos sistemas familiares, a exemplo daqueles cultuados por imigrantes que são completamente acolhidos pela sociedade do local para onde migraram.

Após estudar organizações familiares de centenas de grupos humanos pré-industriais (camponeses, criadores, caçadores e pessoas dedicadas ao extrativismo vegetal), Todd concluiu que pode ser identificada e definida uma **forma familiar original**, comum a toda humanidade. Para ele, a partir desta forma pode ser reconstituído, em seus traços gerais, o processo de diferenciação que levou à emergência, sucessiva ou simultânea, de diversos tipos antropológicos observáveis às vésperas do desarraigamento urbano e industrial.

Para Todd, a Europa está situada na periferia do Velho Mundo e, conserva, no plano familiar, formas arcaicas, bastante próximas da original. Ele reporta que estudos realizados na Inglaterra revelaram que, pelo menos desde o final do século XVI, a **família comunitária** já era minoría na Europa; contudo, ao contrário do que se possa pensar, a **família nuclear** não era exclusividade europeia e era encontrada também no outro lado do Velho Mundo, como no nordeste da Ilha Luzon, nas Filipinas (Agtas); nas Américas, na Terra do Fogo (Yaghans, extremo sul), e entre os índios da grande bacia do interior das Montanhas Rochosas (Shoshones, norte).

De acordo com Todd, a existência de solidariedade conjugal, residência e mobilidade geográfica entre os povos elencados no final do parágrafo anterior revela que, apesar de considerados primitivos, eles já apresentavam traços de **modernidade familiar**. Ele acrescenta que povos mais

rudimentares e que não tinham os traços antes indicados já conheciam a **família**, com **laços afetivos**, educação dos filhos e cooperação econômica – e que ela era, sobretudo, **monogâmica**. Como exemplos, cita os Bushmen (África do Sul), os Nambikwaras (Brasil Central), os Andamans (Ilhas do Oceano Índico) e os Fuégiens (extremo sul da América do Sul).

Todd critica a Antropologia porque, mesmo tendo ela deixado de hierarquizar os povos, principalmente após os horrores do nazismo e da Segunda Guerra Mundial, não foi capaz de efetivamente incluir em suas investigações os povos europeus, o que, para ele, é um erro metodológico porque parte da premissa de que os europeus são modernos e os outros povos seriam primitivos. De fato, se o objeto da Antropologia são estes, não faria sentido estudar os povos europeus. Contudo, o autor em apreço conclui que essa ciência deve se desvencilhar do raciocínio estruturalista, até porque se o mesmo tipo de família – a **nuclear ou bilateral** – foi encontrado tanto na Europa como em povos considerados primitivos, isso significa que alguns elementos da vida social podem estar presentes em sociedades com graus distintos de complexidade e que certos deles existem independentemente dos outros. Apontou ainda que a família **nuclear** apresenta, além das variantes **absoluta** e **igualitária**, a forma **integrada**, podendo também ser patrilocal, matrilocal ou bilocal, e a com corresidência temporária (patrilocal, matrilocal ou bilocal).

Prosseguindo com seus estudos, Todd menciona o princípio do conservadorismo das zonas periféricas (PCZP) e afirma que, a despeito de estar em desuso, sobretudo por causa do estruturalismo, ainda pode ser muito útil se o pesquisador conseguir identificar o ponto de referência na carta. Segundo ele, tanto a língua como as formações familiares existentes em determinada periferia costumam ser o resultado do conservadorismo daquelas que um dia estavam em voga na zona central ou de irradiação de mudanças, mas lá já sofreram mutações. Contudo, adverte que as zonas periféricas podem ser reacionárias, não conservadoras, e que em alguns casos é muito difícil identificar a chamada zona central. Além disso, ao contrário do que parece, o conservadorismo pode por si só representar um avanço social, sobretudo se as áreas centrais regrediram.

Sem negar outras conformações familiares, inclusive algumas mais complexas, Todd afirma que, após examinar amostras de 250 culturas, a **família nuclear** – composta pelos cônjuges e filhos (se houver) – é uma agregação social universal. Ele acrescenta ainda que não importa se a relação é permanente ou transitória e de poligamia, poliandria ou liberação sexual: os cônjuges e os filhos de baixa idade serão sempre vistos como uma unidade destacada da comunidade. Todd identifica também as famílias patrilineares e matrilineares, mas acentua que a formação e a definição do estatuto social da criança deve ser bilateral.

Todd também sustenta que a família nuclear costuma estar inserida num grupo, bando ou horda local, composto por várias famílias nucleares parentes, mesmo em povos de grande mobilidade geográfica. Exemplifica isto com o caso dos lapões da Suécia, povo periférico à Eurásia, o qual revela o mesmo tipo de estruturação. Segundo ele, os lapões viviam da criação de renas, possuídas individualmente, mas criadas coletivamente, e o modelo do grupo local lapônio era bilateral com várias famílias nucleares. Essa criação coletiva de renas indica que, mesmo tendo lares individuais, as famílias nucleares podiam ter um espaço comum ao grupo local.

No dizer de Todd ainda, os grupos locais são flexíveis e o casal (**família nuclear**) tem a possibilidade de se agregar tanto à família do marido quanto à da esposa, podendo, inclusive, mudar essa escolha posteriormente. Isso caracteriza a **bilateralidade ou indiferenciação**, em oposição aos sistemas unilineares – **patri** ou **matrilineares**. No mais, ele afirma que esses grupos perderam importância a partir do Estado e da divisão social voltada para o trabalho.

Todd conclui que a família nuclear monogâmica com o estatuto da mulher elevado – apesar de exercer funções distintas com relação ao sexo oposto, flexibilidade de laços e mobilidade individual e grupal é bastante antiga. Por isso, afirma que as formas outrora consideradas como arcaicas pela Etnologia europeia (grande família indivisa, família tronco) aparecem como construções da história, não como traços de primitividade. Ele conclui também que, salvo nos casos de crise (guerra, desemprego, divórcio), não há interação estreita da família nuclear

com os parentes, sobretudo com os irmãos casados; porém, isso não afasta a dependência da coletividade, hoje representada pelo Estado e pela infraestrutura pública e, portanto, a ilusão do individualismo não dissocia as famílias atuais daquelas consideradas primitivas.

Sobre a **difusão dos sistemas familiares** de um povo a outro, mediante a transmissão de um ou mais traços estruturais, Todd argumenta que está ligada aos diferentes estágios de desenvolvimento entre eles e a relações de forças militares, demográficas, ou culturais, isto é, físicas ou simbólicas – o que acaba por levar à noção de **dominação** e/ou imposição; no entanto, para ele, é possível que a reprodução seja por imitação.

Para Todd, esses diferentes estágios de progresso estão associados ao domínio da agricultura e, posteriormente, à fundação das cidades, à metalurgia do bronze e do ferro e a escrita. Segundo ele, as formas sociais trazidas pelos dominantes vinham revestidas de prestígio e, se o dominado não fosse eliminado, tenderia a absorvê-las. Contudo, adverte que essas mutações familiares podem caracterizar involução, tal como a inovação patrilinear e comunitária representou, na sua fase final, diminuição no potencial educativo e rebaixamento do estatuto da mulher.

Todd ressalta que a ascensão dos sistemas patrilineares pré-industriais está ligada à simbologia da força física do masculino e à estruturação das famílias como um exército pronto para a guerra, sendo certo que, na Eurásia, esses sistemas são posteriores à agricultura e à escrita.

De acordo com as amostras pesquisadas, Todd formula as seguintes hipóteses para a origem dos sistemas familiares na Eurásia:

1. *La famille originelle était de type nucléaire, avec le couple conjugal comme atome élémentaire.*
2. *Cette famille nucléaire était, avant l'émergence de l'État et d'une division sociale poussée du travail, englobée dans une bande locale de parenté constituée de plusieurs unités nucléaires.*
3. *Ce groupe de parenté était bilatéral, en ce sens qu'il utilisait de manière indifférenciée les liens passant par les femmes et ceux passant par les hommes.*
4. *Le statut de la femme était élevé, sans que les femmes aient dans le groupe les mêmes fonctions que les hommes.*

5. *Les structures familiales complexes, souches, communautaires ou autres, appaurent par la suite, selon un ordre qu'il faudra préciser.*²²⁷

Dialogando com autor em referência, observa-se que, desde sua origem, a família tem grande importância na formação do cidadão. Por outro lado, é muito difícil desmistificar culturalmente certos sistemas familiares que destoam dos conhecidos e aceitos socialmente como modernos. Neste sentido, o Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM²²⁸ tem colocado o país em posição de vanguarda na quebra de preconceito sobre as estruturas que devem ter as famílias.

Realmente, o estruturalismo parece incoerente para explicar institutos das ciências humanas e as **famílias contemporâneas** não mais se baseiam no predomínio do homem, com finalidade expressa de procriar, como escreveu Engels sobre a família monogâmica²²⁹.

Na sociedade urbana, a economia do terceiro milênio é impulsionada pela alta tecnologia industrial e pela demanda de serviços especializados. No meio aquático, surgem os navios-indústrias para pescar e processar o pescado em grande escala. No meio rural, a mecanização da agricultura e a modernização da pecuária dispensam mão-de-obra intensiva. Logo, as **famílias nucleares** não precisam ser compostas de grande número de filhos para trabalharem na lavoura e em outras atividades primárias. O mercado necessita de poucos, mas com muitos conhecimentos, especialmente os necessários para pilotar os novos instrumentos tecnológicos.

Hoje as **famílias contemporâneas** no ocidente desenvolvido ou em vias de desenvolvimento têm novas configurações. Os custos para educar uma criança, o aumento da escolaridade das pessoas, o surgimento de

²²⁷ TODD, *op. cit.*, p. 40.

²²⁸ Entidade sem fins lucrativos criada em 1997 e que tem o propósito de, entre outras coisas, difundir o Direito das Famílias e apresentar novas teses sobre as diversas estruturas familiares e questões relativas às famílias brasileiras.

²²⁹ ENGELS, *op. cit.*, p. 66.

novos métodos contraceptivos, a inserção definitiva da mulher em todas as áreas de trabalho formal²³⁰, a urbanização acelerada e, dentre outros motivos, o desenvolvimento do setor primário (agricultura, avicultura, pecuária, suinocultura, pesca, extrativismo e outras atividades) levam à diminuição do número de nascimentos. Por essas razões, a construção cultural de grandes famílias em nome da virilidade e a procriação alargada no meio camponês, sobretudo por necessidade econômica, já não são tão presentes. Portanto, é forçoso corroborar os argumentos de Dias – vínculos afetivos, instinto de perpetuação da espécie e aversão à solidão – para a origem da família²³¹. Neste sentido, a construção da família é, antes de tudo, **bioafetiva**.

5.1.3 Famílias Contemporâneas

Inicialmente, faz-se necessário pontuar que “A Idade Contemporânea é um tempo histórico em aberto. Compreendendo o final do século XVIII até os dias atuais, [...]”.²³² A partir da noção desse marco temporal, objetiva-se verificar quais são e como são formadas, *a priori*, as famílias na sociedade contemporânea.

À luz das dimensões do princípio da dignidade da pessoa humana e da igualdade – art. 1º, III, e art. 5º da Constituição da República²³³, é preciso esclarecer os conceitos de família na comunidade científica. Destarte, deve-se afirmar ao público em geral que, na sociedade contemporânea, há **várias**

²³⁰ SIMÕES, Fátima Itsue Watanabe; HASHIMOTO, Francisco. Mulher, mercado de trabalho e as configurações familiares do século XX. *Revista Vozes dos Vales*, n. 2, ano I, out. 2012. Disponível em: <http://www.ufvjm.edu.br/site/revistamultidisciplinar/files/2011/09/Mulher-mercado-de-trabalho-e-as-configuracoes-familiares-do-s%C3%A9culo-XX_fatima.pdf> Acesso em: 20 nov. 2013.

²³¹ DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. 7 ed. São Paulo: RT, 2010, p. 27.

²³² SOUSA, Rainer. Idade Contemporânea. In: Brasil Escola. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/historiag/idade-contemporanea.htm>>. Acesso em: 25 dez. 2013.

²³³ CUNHA JÚNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. *Constituição Federal para concursos*. Salvador: Podium, 2010, p. 20-25.

famílias, com diversas estruturas. Sob essa ótica, é equivocado afirmar que tal família é desestruturada ou discriminar qualquer família, inclusive em matéria previdenciária ou assistencial.

O direito à igualdade é o direito que todos têm de ser tratados igualmente na medida em que se igualem e desigualmente na medida em que se desigualem, quer perante a ordem jurídica (igualdade formal), quer perante a oportunidade de acesso aos bens da vida(igualdade material) [...].²³⁴

Assim, tomando por base o princípio da igualdade ou não discriminação, partir-se-á da premissa de que as famílias são formadas a partir do **afeto**. Logo, a ideia de que a família é, em regra, um grupo composto por um casal unido pelo matrimônio e seus filhos é, antes de tudo, um ponto de partida **biológico**, mas não apenas isto porque o meio social revela uma série de outras configurações. De fato, como asseverou Lowie²³⁵, as necessidades biológicas e sociológicas não coincidem.

Se o direito à família é social, o enquadramento das famílias em normas jurídicas ultrapassadas é negar o próprio Estado Social. Cada um dos seus tipos merece o reconhecimento porque o papel do Direito e dos seus operadores é proteger a instituição familiar, seja qual for a sua conformação. Logo, somente os comportamentos não cooperativos e predatórios, como a simulação de família para receber benefício previdenciário ou assistencial, devem ser rechaçados pelo Estado.

As famílias são objeto de proteção do poder público e também espaços de acolhimento individual. Concordando com Carvalho e Almeida, as famílias também são mecanismos de proteção social²³⁶. Num Estado Democrático de Direito, ou seja, em que impera a lei e esta é elaborada com a participação do povo, todos os dispositivos institucionais devem zelar pelas

²³⁴ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. Salvador: Podium, 2010, p. 660.

²³⁵ LOWIE, *op. cit.*, p. 63.

²³⁶ CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; ALMEIDA, Paulo Henrique de. Família e proteção social. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 17(2): 109-122, 2003.

formações familiares, por mais plurais que sejam – e até mesmo que se tratem daquelas consideradas exóticas.

As famílias cultuadas pelos grupos conservadores e/ou religiosos, também chamadas de “tradicionais”, com um homem e uma mulher unidos pelo casamento e sua eventual prole, começou a perder força no Brasil em meados do século XX, com o avanço da industrialização e da urbanização. Segundo Dias:

A família tinha uma formação extensiva, verdadeira comunidade rural, integrada por todos os parentes, formando unidade de produção, com amplo incentivo à **procriação**. Sendo entidade **patrimonializada**, seus membros eram força de trabalho. O crescimento da família ensejava melhores condições de sobrevivência a todos. O núcleo familiar dispunha de perfil hierárquico e patriarcal.²³⁷

Fazendo a correlação da obra de Dias²³⁸ com a de Todd²³⁹, observa-se que a primeira refere-se ao que o segundo define como **família** comunitária se os filhos contraírem matrimônio e continuarem a trabalhar com o pai. Caso contrário, ter-se-á apenas uma família nuclear (mesmo que inserida em um grupo local) com significativa cooperação para a agricultura, a qual em Direito Previdenciário se denomina agricultura familiar. Por outro lado, pode-se sustentar que este era o tipo de família que predominava no Brasil rural do início do século passado – verdadeira família de viés econômico.

Quanto ao perfil hierárquico, o último autor o associava à ideia de exército e conquista. No entanto, aqui se tem apenas a noção de coordenação da produção e responsabilidade pela mesma, ou seja, a estrutura hierárquica é aplicável tanto a forças armadas quanto a burocracias estatais e estruturas produtivas.

No mais, o fato de tal família ser patriarcal lembra o que o autor em apreço destacou como decadência do estatuto da mulher, fato que no

²³⁷ DIAS, *op. cit.*, p. 28.

²³⁸ *Idem. Ibidem.*

²³⁹ TODD, *op. cit.*, *passim*.

Brasil pode ser explicado desde a colonização pelos portugueses, os quais já traziam famílias com o estatuto feminino rebaixado. Realmente, aquela já se deu sob os auspícios da Igreja Católica Apostólica Romana e o seu sexismo²⁴⁰ patrilinear.

Neste ponto, vale lembrar que a família nuclear ou bilateral não pressupõe preferência de gênero. Por outro lado, sob a ótica jurídica, a liberação feminina no Brasil foi gradativa e ocorreu por meio do Estatuto da Mulher Casada²⁴¹, da Emenda 9 à Constituição Federal de 1969 (que autoriza a dissolução do casamento)²⁴² e da Constituição da República de 5 de outubro de 1988, a qual, ao menos no plano formal do Direito, igualou homens e mulheres:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; [...]

Voltando a ideia para essa igualdade formal, convém retomar a análise do afeto para afirmar que, uma vez livres e iguais, as pessoas podem expressá-lo de modo espontâneo e, a princípio, constituir a família que bem quiserem. Entretanto, nem sempre as famílias são iniciadas pelo amor ou sentimento similar. Pior, este pode desaparecer.

Do mesmo modo que uma família pode ser criada ou ampliada por interesses econômicos – para gerar força de trabalho no campo, ela pode também ser iniciada por algum motivo contrário à ética e até contra o Direito. Vejam-se os casos dos casamentos arranjados, por dinheiro, poder, *status* social e

²⁴⁰ Prefere-se a palavra “sexismo” a “machismo” porque esta traz consigo um reforço do gênero masculino.

²⁴¹ BRASIL. Lei 4.121, de 27 de agosto de 1962. Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/1950-1969/L4121.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

²⁴² CAMPANHOLE, *op. cit.*, p. 324.

outros motivos. Isso remete à diferença entre igualdade material e formal, bem como a diversos problemas e sentimentos que, por razões metodológicas, não devem ser estudados aqui.

As necessidades humanas são múltiplas: afeto, dinheiro, tratamento de saúde... Porém, a questão central é a adequação ou não dos meios para supri-las. No caso, uma certeza pode ser anunciada: as famílias não devem ser formadas senão por afeto ou outro sentimento valoroso e ético.

Não é objeto direto deste trabalho o casamento ou outras espécies de união, mas é preciso atentar que também são formas de constituição de grupos familiares. Logo, para adentrar ao estudo das famílias previdenciárias, mais adiante devem ser abordados os casamentos para fraudar a previdência. Por ora, cabe dizer que estes não são pautados pelo afeto.

Razões biológicas e culturais desautorizam relações sexuais entre pais e filhos e entre irmãos. De fato, parentes próximos com problemas genéticos (genes raros) potencializam o risco dos filhos comuns terem características anormais. Voltando à pesquisa de Emmanuel Todd²⁴³, observa-se que os casamentos humanos são eminentemente exogâmicos, sendo rara a variante endogâmica, a qual é mais comum entre os muçulmanos e alguns grupos indígenas, tanto por razões religiosas como também por geográficas (ilhas, comunidades rurais afastadas).

Semelhantemente, razões culturais ou outras levam às pessoas a contraírem casamentos previdenciários, aqui definidos como aqueles com o fim precípua de fraudar a Previdência Social e que, logicamente, são desautorizados nos planos ético e jurídico.

Além de espaço de acolhimento e proteção, a família é um ambiente de socialização. Porém, a globalização econômica e as crises financeiras mundiais – a exemplo da iniciada nos Estados Unidos da América em 2008, dentre outros fatores, têm impulsionado os pais e potenciais educadores familiares a buscar mais fontes de renda para suprir as necessidades do grupo. Esta busca, sobretudo o trabalho externo dos pais, costuma retirar o tempo de

²⁴³ TODD, *op. cit.*, *passim*.

convivência entre os membros da família, esvaziando o papel de educador doméstico dos pais ou cuidadores.

A falta de proximidade entre os membros da família pode produzir sentimento de culpa por parte de quem deveria exercer o papel de educador e também desconfianças recíprocas. Daí, a ausência de tolerância ou, mais comumente, excessos ou permissividade para com os membros da família que estão em fase de formação (crianças e adolescentes). Por consequência, mesmo em espaços mais próximos como os lares urbanos – em regra menores que fazendas ou sítios, os membros do grupo familiar podem estar mais distantes e sofrer ruídos na transmissão de valores, gerando problemas familiares de toda sorte. No mais, a repetição e a generalização de disfunções familiares podem desencadear problemas para toda sociedade. Por fim, é necessário dizer que a formação das famílias, qualquer que seja ela, jamais deve ser considerada um problema.

Um dos graves imbrólios familiares da pós-modernidade é a gravidez indesejada na adolescência. Apesar de a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar de 2012 ter mostrado que 82,1% dos estudantes da rede privada e 81,1% da pública responderam que receberam informações sobre o assunto e também orientações sobre como adquirir gratuitamente preservativos – 71,4% dos alunos de escolas públicas e 65,8% de escolas privadas²⁴⁴, o relatório anual do UNFPA (Fundo de População das nações Unidas) revela que:

Todos os dias, nos países em desenvolvimento, 20 mil meninas com menos de 18 anos dão à luz e 200 morrem em decorrência de complicações da gravidez ou parto. Em todo o mundo, 7,3 milhões de adolescentes se tornam mães a cada ano, das quais 2 milhões são menores de 15 anos – número que podem aumentar para 3 milhões até 2030, se a tendência atual for mantida.²⁴⁵

Esses dados confirmam o argumento de que os adolescentes têm as informações necessárias – afinal, vivem num mundo

²⁴⁴ IBGE. **Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar de 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013, p. 64.

²⁴⁵ UNFPA. **Estado de la población mundial 2013**. Disponível em: <em <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/SP-SWOP2013.pdf>> Acesso em: 30 dez. 2013.

globalizado e com telecomunicações velozes, mas normalmente não são acompanhados efetivamente por seus educadores domésticos, os quais, muitas vezes, não dispõem de tempo disponível para realizar a transmissão de valores para a vida e alertar sobre os riscos (para a saúde e outros) de uma gravidez na adolescência. Por outro lado, sob o ponto de vista familiar, não se pode afirmar que essa gravidez é necessariamente ruim. De fato, Santos e Schor, em pesquisa no Município do Rio de Janeiro, observaram que algumas adolescentes estavam satisfeitas com a maternidade e se consideravam dependentes do afeto do filho – a maternidade como uma vivência positiva e enriquecedora e outras estavam deprimidas/estressadas: visão negativa e fragilizante²⁴⁶.

O tema da maternidade ou paternidade precoce por parte de adolescentes ou jovens que vivem com seus pais parece caro a este trabalho porque, além de potencialmente originar a uma nova família, pode ser fato gerador da filiação previdenciária. Além disso, costuma ser alvo de preconceito e discriminação familiar.

Neste momento, vale esclarecer que aqui a expressão filiação previdenciária não é, evidentemente, a mesma coisa que filiação à Previdência. Enquanto esta é a vinculação jurídica que se estabelece entre uma pessoa natural e a Previdência Social, aquela é o registro de filho alheio como próprio com a finalidade de cometer fraude previdenciária. Logo, o registro de nascimento ideologicamente falso, geralmente feito por aposentados, com relação a seus netos, presta-se a garantir futura pensão por morte para estes – ora registrados como filhos. Neste particular, lembra-se que, no RGPS, não há carência²⁴⁷ para obtenção do benefício de pensão e a probabilidade de o avô falecer bem antes que o neto complete a maioridade é alta. Destarte, as prestações podem ser auferidas por longos anos.

²⁴⁶ SANTOS, Sílvia Reis dos. Schor, Néia. Vivências da maternidade na adolescência precoce. *Revista de Saúde Pública* 2003; 37 (1): 15-23. Disponível em: <www.fsp.usp.br/rsp>. Acesso em: 07 set. 2011.

²⁴⁷ Número de contribuições necessárias para, entre outros requisitos, adquirir direito ao benefício.

Por mais que se tente melhorar o controle dos nascimentos, evitando-se o sub-registro com serviços cartorários no local de nascimento (hospital, maternidade), a fraude do registro do neto como filho do aposentado pode acontecer e consubstancia uma espécie de “seguro” para a garantia da renda familiar em caso de morte daquele que recebe benefício de aposentadoria. Aliás, esse procedimento é muito comum se os verdadeiros pais da criança não têm renda e um dos avós é viúvo. Note-se que se o pai e/ou a mãe do recém-nascido estão vivos e em pleno exercício do poder familiar, a princípio ela não pode ser entregue para adoção ou vir a ser tutelada pelos avós. Realmente, a falta de recursos financeiros não é motivo para a destituição do poder dos pais. Além disso, a utilidade desse golpe reside no fato de o avô não ter dependentes legais (cônjuge, companheiro, filhos ou irmãos menores não emancipados/inválidos de qualquer idade).

É certo que essa “**filiação previdenciária**” poderia ser contornada com o instituto da **guarda** do incapaz ou com um dispositivo legal que autorizasse a figura do **dependente designado**. Contudo, ressalvada a existência de decisões judiciais em contrário, prevalece o entendimento²⁴⁸ que o art. 33, § 3º, da do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA {“A guarda obriga a prestação de assistência material, [...], conferindo a seu detentor o direito de opor-se a terceiros [...] § 3º A guarda confere à criança ou adolescente a condição de dependente, [...], inclusive previdenciários.”}²⁴⁹, foi derogado pelo art. 2º da Lei 9.527/97, a qual é posterior e alterou lei específica sobre matéria previdenciária²⁵⁰. No mesmo sentido escreve Ibrahim²⁵¹. Em verdade, essa modificação legislativa foi mais uma tentativa

²⁴⁸ KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 7 ed. Salvador: Podium, 2010, p. 334.

²⁴⁹ BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 07 jul. 2011.

²⁵⁰ BRASIL. Lei 9.528, de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9528.htm>. Acesso em: 07 jul. 2011.

²⁵¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 4 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

de combater a “**indústria previdenciária**”, fechando a brecha legal de colocação indevida de menores sob a guarda de segurados sem dependentes apenas com vistas à percepção de pensão previdenciária. Ocorre que, muitas vezes, a renda daquele que seria o guardião é essencial para a sobrevivência digna do grupo familiar. Assim, no tópico “dependentes aceitos pela Previdência Social no RGPS” (mais adiante), será proposta uma alteração legislativa para lutar contra esses males: filiação e casamento previdenciários e outros esquemas para sangrar a Previdência, o que virou uma verdadeira indústria da má fé.

Sobre essa indústria, é conveniente introduzir o assunto “**casamento previdenciário**”, o qual também consiste em um artifício para gerar uma pensão para uma pessoa ou grupo familiar, seja por necessidade financeira ou por ganância. Sem dúvida, a falta de exigência de cumprimento de carência para a concessão desse benefício, bem como a dependência econômica presumida para os beneficiários de primeira classe originariamente (cônjuge ou companheiro e filhos), são falhas da legislação. Por conseguinte, não são raros os casos de segurados, muitas vezes idosos, aposentados e/ou doentes, que são “casados”, até mesmo no leito de morte, com uma prima, com a empregada doméstica e até com a namorada do filho, dentre outros exemplos.

Quanto à discriminação, ela é perceptível não só com relação a mães adolescentes, mas também no que se refere a mães solteiras, casais homoafetivos, casamentos mistos e outras situações. Nos três primeiros casos o preconceito é compreensível – mas não aceitável – sob os argumentos de proteção da infância e formação da personalidade ou por razões morais e religiosas. Contudo, parece que não há base científica para afirmar que uma criança não pode ser bem educada por apenas um dos pais, por mais jovem que ele seja, nem que pais do mesmo sexo causam má formação da personalidade da criança. Sobre a última situação, verifica-se que a mistura (de raças, religiões, classes sociais, níveis intelectuais) pode até não saltar aos olhos, porém razões culturais fazem com que essas uniões sejam bastante instáveis²⁵².

²⁵² SEGALEN, Martine. **Sociologie de la famille**. 7 ed. Paris: Armand Colin, 2010, p. 106.

Segundo Barbosa, o Estado deveria ter papel mais ativo na identificação e no combate à discriminação, inclusive no que tange à condição social do indivíduo. Escrevendo sobre ação afirmativa, o autor em destaque assenta:

[...] a eficácia das políticas antidiscriminatórias depende em grande medida da exata definição de certos comportamentos violadores da regra da igualdade [...] algumas modalidades de discriminação, em especial a discriminação racial e de gênero, a discriminação intencional, a discriminação indireta ou por impacto desproporcional, a discriminação na aplicação ou na administração do Direito e a discriminação manifesta ou presumida [...].²⁵³

Concordando com a opinião do citado autor no sentido de que faltam parâmetros mais precisos para identificação das práticas discriminatórias, acrescenta-se o argumento de que o preconceito familiar silencioso é um enorme vetor no somatório das forças seletivas que movem as relações afetivas. Dentre as suas várias formas de expressão, causa perplexidade o **preconceito interno**. Com efeito, muitos dizem não ter nada contra uniões mistas e comportamentos ou casamentos homoafetivos, mas não admitem que esses fatos se passem com um próximo (filho, irmão, pai) e até sustentam que isto pode “macular” a imagem da família.

Prosseguindo com seu raciocínio, o autor em referência critica a omissão do estado:

[...] o abstencionismo estatal se traduziu na crença de que a mera introdução nas respectivas constituições de princípios e regras asseguradoras de uma igualdade formal perante a lei de todos os grupos étnicos componentes da nação seria suficiente para garantir a existência de sociedades harmônicas [...] Ações afirmativas [...] esse tipo de política social seria apta a atingir uma série de objetivos que restariam normalmente inalcançados caso a estratégia de combate à discriminação se limitasse à adoção, no campo normativo, das regras meramente proibitivas de

²⁵³ GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade**. O Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 18-19.

discriminação [...] A justiça compensatória teria, assim, uma natureza iniludivelmente 'restauradora'[...].²⁵⁴

Dissertando na área de Direito Constitucional, Barbosa trata da discriminação (tipologia e disciplina jurídica) e da ação afirmativa. Defende a mudança da neutralidade estatal em matéria de oportunidade em educação e emprego. Além disso, apresenta a base filosófico-constitucional das ações afirmativas. O seu texto contém, além da classificação da discriminação, menção a diplomas internacionais contra a mesma, a definição de discriminação, hipóteses de discriminação legítima e casos emblemáticos da jurisprudência dos Estados Unidos da América. Além de definir o que é uma ação afirmativa, o autor aponta a mesma como solução para os efeitos nefastos da discriminação. Citando Carmen Lúcia Antunes Rocha, ele também indica o enquadramento jurídico doutrinário de tal ação e sustenta que é o mais eficaz instrumento para a efetivação do princípio da igualdade.

O texto é bastante útil para a argumentação a favor da dignidade da pessoa humana, princípio estruturante do sistema de direitos fundamentais, e, conseqüentemente, para a dignidade da família. Nesse sentido, é crucial o princípio da igualdade, formal e material, sendo esta última efetivada, dentre outras coisas, pelas ações afirmativas. No entanto, pensa-se que a teoria das ações afirmativas possui um ponto muito frágil: as gerações presentes não podem ser responsabilizadas por erros de seus antepassados e não houve nenhum pacto intergeracional para que suportem o ônus advindo do resultado de tais ações.

5.1.4 Sistematizando os tipos de famílias

Com base na Antropologia, na Filosofia e na Sociologia, pode-se fazer um breve recorte dos "principais" tipos de família. Neste ponto, é

²⁵⁴ GOMES, *op. cit.*, p. 36, 44 e 62.

necessário por em relevo que a palavra “principais” não tem o sentido de “mais importantes” e apenas indica que a tipologia a seguir apresentada não exclui outras—já existentes, porém ainda desconhecidas pelo autor, ou, por enquanto, inexistentes, mas pensadas ou em formação. De igual modo, cabe lembrar que a classificação das famílias pode, naturalmente, variar em função de quem a faz e que a seguinte ordem de apresentação não constitui uma escala hierárquica decrescente, mas apenas uma lista guiada pela memória.

O **primeiro tipo** de família na tradição judaico-cristã, frequentemente encontrado no ocidente contemporâneo, é aquele composto por um homem e uma mulher, unidos ou não pelo casamento. Tenham ou não prole, eles formam uma família, comumente chamada “**tradicional**”, “**nuclear**” ou “**bilateral**”.

Assim, ainda que seja frequente a pressão social para que os casais, sobretudo os formados por pessoas não tão jovens – especialmente aquelas com idade a partir de trinta e menor do que sessenta anos – tenham filhos, **marido e mulher** (ou companheiro e companheira) (ou concubino e concubina) **já formam uma família**. Logo, a família em apreço pode ser com ou sem prole. No mais, a bilateralidade tem duplo sentido: significa que o núcleo é formado por duas pessoas e também que não há predominância de nenhuma delas, podendo elas se associarem ao grupo familiar de uma ou de outra livremente. Conforme haja predominância masculina ou feminina, bem como associação ao grupo de uma ou da outra, a família **nuclear** será patriarcal ou matriarcal, patrilinear ou matrilinear. Aqui é marcante lembrar que a nuclear patriarcal está ligada também à primogenitura e à preferência do homem para herdar os bens deixados em sucessão.

Como visto anteriormente, a endogamia e a exogamia, bem como a poligamia e a poliandria, não são tão relevantes para se tentar classificar os diversos tipos de famílias humanas de hoje. Naturalmente, esses fenômenos podem ter forte conteúdo geográfico, cultural ou religioso, a exemplo da poligamia islâmica. Neste particular, registre-se que a maior aproximação ao divino exige o casamento formal e, portanto, exclui companheiro e companheira, bem como o concubino e a concubina.

Aproveitando o ensejo, vale adiantar que o concubinato, semelhante à união estável, não dever ser interpretado de modo pejorativo. Apenas significa que pelo menos um dos conviventes tem impedimento para casar ou manter união marital em razão de outra relação simultânea (casamento ou união civil). Daí é forçoso concluir que os concubinos, tal como os amantes ou ficantes ou namorados ou noivos (relações afetivas sem imediato ânimo de constituir família) **não são, por segurança jurídica, aceitos como dependentes previdenciários.**

A família tradicional não é, obviamente, uma mera união de duas pessoas de sexos opostos com idade para o casamento civil. De fato, a união deve ser e com o ânimo de constituir família, além de pública, duradoura, contínua e afetiva. Por outro lado, se os parceiros forem do mesmo sexo, estar-se-á diante da família **homoafetiva** ou **homoparental**, terminologia que não deve conter qualquer caráter discriminatório e refere-se apenas à igualdade biológica de sexos.

Segundo Roudinesco, o termo homoparentalidade foi forjado na França, em 1996, pela Associação dos Pais e Mães e Futuros Pais e Mães Gays e Lésbicas – APGL. No meio anglo-saxônico prefere-se falar *lesbian and gay families* ou *lesbian and gay parenthood*.²⁵⁵

As famílias integradas por pessoas que mantêm uma união homoafetiva, com ou sem filhos (adotivos ou não), protegida, dentre outras coisas, pelos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988) e igualdade (art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988),²⁵⁶ são reconhecidas **inclusive no âmbito previdenciário**. Essa união também deve ser pública, duradoura, contínua, afetiva e com o ânimo de constituir família.

O **segundo tipo** de família reconhecido na contemporaneidade é a **monoparental**. Esse grupo também deve ter pessoas ligadas pelo amor sincero, típico de pessoas que optam por uma companhia fiel – o que não é fácil encontrar hoje em dia – cuja união também seja pública, duradoura,

²⁵⁵ ROUDINESCO, Élisabeth. **La famille em désordre**. Paris; Fayard, 2002, p. 222.

²⁵⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 20 jan. 2012.

civil ou não, consanguíneo ou por afinidade (pai e filha, madrasta e enteado, tia e sobrinha, ex-companheiro e filho da ex-companheira falecida, ou dois irmãos são alguns exemplos). Portanto, o traço distintivo aqui é a ausência de origem biológica cruzada. No mais, esta espécie familiar não deve ser confundida com a família tradicional com um ou mais agregados (ascendente ou colateral viúvo ou solteiro – ou outros) nem com a família comunitária (antes estudada): filhos casados ou com relação familiar equivalente que moram na casa dos pais.

Nesta toada, bastante interessante é registrar a classificação “**família anaparental**”, “situação em que, falecidos ambos os pais, continuam os filhos, alguns ou todos maiores, residindo na mesma casa, com pessoas outras que colaboram com a sua criação [...]”²⁵⁷. Assim, considerada a parentalidade como pressuposto para a espécie familiar apresentada no parágrafo anterior, os autores mencionam que os colaboradores seriam, por exemplo, um tio de consideração ou padrinho.

Além disso, é importante lembrar que há também a família **unipessoal**. Realmente, não se pode discriminar uma pessoa solteira ou viúva que more sozinha e negar-lhe os benefícios ou o *status* de família. Em verdade, essa discriminação não tem fundamento e, portanto, não é razoável. Além disso, poderia privar a pessoa da proteção legal conferida à entidade familiar, a exemplo da impenhorabilidade do bem de família (Lei 8.009/90, resultado da conversão da Medida Provisória 143/90)²⁵⁸. Esta entidade familiar já foi inclusive reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça brasileiro. Veja-se a decisão a seguir destacada:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO. DEVEDORES PROPRIETÁRIOS DE DOIS IMÓVEIS. HIPÓTESE DE UM DOS IMÓVEIS SE DESTINAR A MORADIA DO FILHO.

²⁵⁷ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Direito de Família: as famílias em perspectiva constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 518.

²⁵⁸ BRASIL. **Lei 8.009, de 29 de março de 1990**. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8009.htm>. Acesso em: 10 mar. 2011.

PRETENSÃO AO RECONHECIMENTO DA QUALIDADE DE BEM DE FAMÍLIA. IMPOSSIBILIDADE. IMPROVIMENTO. 1. – O Superior Tribunal de Justiça já consolidou seu entendimento no sentido de que a proteção ao bem de família pode ser estendida ao imóvel no qual resida o devedor solteiro e solitário. 2. – Esse entendimento, porém, não se estende à hipótese de mera separação de fato de um dos membros da família; do ponto de vista jurídico, denota a existência de uma família e dois imóveis por ela utilizados como residência e proteger ambos com a impenhorabilidade disposta na Lei n. 8.009/1990 significaria ampliar demasiadamente o âmbito da lei, o que apresenta um risco adicional a facilitar a prática de fraudes. Além disso, a abertura dessa possibilidade de alargamento da impenhorabilidade significaria abertura de oportunidade de criação de incidentes processuais que levariam a mais uma hipótese de eternização do processo de execução. Precedente: Resp 518.711/RO, Relator Ministro ARI PARGENDLER, Relator(a) p/ Acórdão Ministra NANCY ANDRIGHI, Terceira Turma, Dje 05/09/2008. 3.- Agravo Regimental improvido.²⁵⁹

Aliás, para corroborar este entendimento, é recomendável por em evidência que o Censo Demográfico de 2010 identificou **6.938.023 famílias unipessoais** em lares particulares²⁶⁰.

Por fim, parece interessante mencionar uma outra classificação, menos usada, mas igualmente importante: a **família ampliada**, a qual normalmente é a **nuclear** com a adição de um ou mais agregados (em regra os pais, irmãos ou sobrinhos do casal, quando viúvos, divorciados, separados ou solteiros). No entanto, nada impede que uma família **monoparental** possa vir a ser **ampliada**.

²⁵⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AGARESP 201300474560**. Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

²⁶⁰ IBGE. **Censo Demográfico 2010: família e domicílio**. IBGE: Rio de Janeiro, 2012, p. 5.

5.1.5 Família: natureza ou cultura?

Destaca-se ainda a relatividade da cultura do conceito de família, ou seja, além do tempo e do espaço em que se vive, é preciso verificar a cultura do povo para saber o que ele entende por **famílias**. De fato, além do afeto, principal elemento estruturante, é preciso aferir a representação cultural, econômica, política e social do povo para estudar seus grupos familiares.

Para tanto, faz-se necessária uma imersão nas experiências e nas redes de convivência dos indivíduos. Por exemplo, se para ascender a um determinado posto de trabalho ou cargo político ou religioso é preciso ter uma família tradicional, esta pode ser a meta nada desinteressada de qualquer grupo de pessoas. Outro exemplo é o do jovem que integra uma “gangue” de rua e que não confia nos seus parentes consanguíneos, o qual pode entender que seus pares “*gangsters*” são uma “família de rua”.

A partir dos tipos antes apresentados, pode-se afirmar que, ressalvada a referência a uma família específica, o substantivo “família” deve ser sempre usado no plural. No mais, reitera-se que parece errônea a expressão “família desestruturada”. Em verdade, cada família tem uma estrutura. Se essa estrutura é considerada boa ou ruim para a sociedade e para o ser humano, na sua **subjetividade**, é uma questão (ou um julgamento) que depende do olhar do observador (ou do julgador), dos valores por ele apreciados e deve ser respondida cientificamente a partir da cultura e da natureza.

Com efeito, cultura e natureza entrelaçam-se na construção de vários institutos, tal como a família, e em diversas áreas do conhecimento humano. Neste sentido, Descola faz a seguinte consideração sobre a Antropologia da cultura:

L'anthropologie est donc confrontée à un défi formidable : soit disparaître avec une forme épuisée d'humanisme, soit se métamorphoser en repensant son domaine et ses outils de manière à inclure dans son objet bien plus que l'anthropos, toute cette collectivité des existants liée à lui et releguée à

*present dans une fonction d'entourage. Ou, pour le dire en termes plus conventionnels, l'anthropologie de la culture doit se doubler d'une anthropologie de la nature, ouverte à cette partie d'eux-mêmes et du monde que les humains actualisent et au moyen de laquelle ils s'objectivent.*²⁶¹

Por consequência, a partir da afirmação de Descola, percebe-se que a Antropologia tem como grande desafio separar do homem, ou integrar ao mesmo, a cultura que o cerca e até mesmo o contrário, ou seja, associar o homem e sua cultura à natureza em que se inserem.

A natureza é tudo aquilo que não teve a interferência do ser humano para sua criação. Sob a ótica da fé, a natureza foi criada por Deus. A partir desse conceito, pode-se afirmar que um animal clonado não é natural. Evidentemente, não se está afirmando que a clonagem de animais é ruim. Porém, é preciso que se aprenda a interagir adequadamente com a natureza. Nesse sentido, o significado de “adequadamente” varia de acordo com a cultura. Por outro lado, é da essência do ser humano relacionar-se com outras pessoas e, inclusive, formar famílias. Por isso, esta também é natureza.

Como cultura ou algo cultivado pelo homem, as famílias são instituições sociais. Por sua vez, a **instituição social** é uma organização existente no seio da sociedade; criada pelo homem; estável; com princípios, regras e procedimentos pré-estabelecidos, coletivamente aceitos e praticados cotidianamente.

O individualismo é, como um dado cultural, um dos fatores que pode influenciar na degradação das relações pessoais e também da natureza. Ele é, sobretudo, baseado em dois tipos de comunidade: a família e a vizinhança. Esta, em certa medida, pode ser considerada uma “família de rua”. Ambas, por sua vez, deveriam, à luz do princípio da solidariedade, firmar-se na cooperação e na ajuda mútua. Por outro lado, apesar da proximidade física, a família contemporânea é marcada pela alienação, pela ausência de cooperação e pelo isolamento social. Mesmo que haja mais comunicação por via eletrônica ou tecnológica, a pós-modernidade é marcada pelo isolacionismo no campo físico.

²⁶¹ DESCOLA, P. **Par-delà nature et culture**. Paris: Gallimard, 2005, p. 5.

Faz parte do senso comum a concepção de que os ensinamentos extraídos da Ecologia orientam que o ser humano deve proteger a natureza. Contudo, podem existir situações em que a humanidade tenha que se proteger da natureza, a exemplo do povo que tem que abandonar uma região inóspita ou até mesmo degradar a natureza cortando árvores para produzir lenha para se aquecer e cozinhar alimentos. Aqui o grau de degradação depende da cultura e da ética do povo e das famílias que o integram. Além disso, o que é “natureza” e o que é “preservação da natureza” também depende da cultura desse povo.

Vê-se, portanto, que a interpretação do que é natureza depende da cultura do povo e aquilo que se chama de “natureza” muitas vezes é cultura. A família pode ser o resultado de um impulso natural, isto é, o ato sexual, ou de uma construção cultural (a exemplo do casamento), ou dos dois – o que empiricamente verifica-se mais comum.

Como nem sempre há o elemento sexo na formação das famílias, ela pode muitas vezes ser, segundo a cultura dominante, uma construção social para a manutenção de privilégios ou para a proteção de minorias, especialmente contra preconceitos e discriminações sociais. Porém, é comum afirmar-se que o casamento é algo natural para que este tenha mais crédito na sociedade.

Neste ponto, cabe reforçar que muitas profissões exigem, talvez até de modo preconceituoso, que a pessoa seja casada. Seja para se presumir que tem responsabilidade ou até mesmo afastar comentários desagradáveis sobre a sexualidade da pessoa. Este é um requisito frequente para o cargo de pastor evangélico. No caso, não se diga que, para fins previdenciários, trata-se pura e simplesmente de um ministério e não de uma profissão porque a Previdência Social brasileira considera o ministro de confissão religiosa como segurado obrigatório, tratamento que só é dispensado a quem exerce atividade econômica profissionalmente.

Contudo, aqui se registra a veemente discordância com relação a essas exigências. De fato, presumir é assumir algo como verdadeiro (ou

falso). Realmente, a responsabilidade não se presume, prova-se. E esta prova é feita com resultados e não em função da vida pregressa de uma pessoa. Em verdade, na sociedade contemporânea, o homem é julgado, ao menos na seara econômica – que é a que mais importa para o mundo dos negócios e também para a Previdência Social, pelos resultados por ele alcançados.

Por outro lado, é notório que um esposo tem muito mais facilidade para obter a concessão do benefício de pensão por morte do que um companheiro. Em verdade, basta a apresentação do documento oficial exigível, isto é, da certidão de casamento. Na hipótese, a **dependência econômica é presumida**. Já um companheiro precisa, em regra, comprovar esta qualidade – mediante, pelo menos, três provas documentais a princípio²⁶², o que, ainda que indiretamente, levará à prova da dependência econômica. No mais, convém esclarecer que esta questão, juntamente com a discriminação por orientação sexual, será enfrentada com maior profundidade no subitema seguir.

A cultura é qualquer atividade humana que introduz algo que não é natural no mundo. Portanto, as dimensões do social, do político e do econômico também passam pela cultura. Apesar de poder ser também o resultado de um ato natural, isto é, da relação sexual, a **família** é, sobretudo, uma construção social e, portanto, cultural porque o ato sexual independe da vontade de formar uma família e nem toda família tem como base ou princípio as relações sexuais.

Além disso, o **casamento formal**, que se quer é essencial para a formação das **famílias**, notadamente sob a ótica laica, nem sempre existiu – neste sentido as pesquisas Azevedo sobre os povos indígenas²⁶³. Ele é um dado cultural e que começou, principalmente, com função de acumular ou manter patrimônio.

A família, tal como a comunidade, é construída em determinado espaço geográfico e interage com ele, recebendo os influxos culturais

²⁶² Se não conseguir reunir essas provas, necessitará de uma justificativa administrativa ou judicial ou até mesmo de uma sentença favorável em ação declaratória de união estável.

²⁶³ AZEVEDO, Marta Maria. Povos Indígenas no Alto Rio Negro: um estudo de caso de nupcialidade. In: **Demografia dos povos indígenas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005, p. 33-53.

nele predominantes. Assim, há famílias com características bastante diferentes no perímetro urbano e no perímetro rural de um município; os casais que moram com sogro e/ou sogra, constituindo uma família da espécie comunitária, são modificados pelo espaço físico em que vivem e, dentre outras coisas, a arquitetura das residências – outro dado cultural que também influencia na formação das famílias.

A família, portanto, é bastante influenciada pela cultura, pelos costumes. De fato, “A natureza aflora não como um estrato autônomo em si e por si, mas como o resultado de um processo de naturalização e, portanto, de estabilização ao qual são submetidos os costumes.”²⁶⁴

A partir da leitura de Remotti, pode-se sustentar que a família é um instituto complexo e que deve ser olhado a partir dos ideais de felicidade e dos princípios da justiça, igualdade e, sobretudo, da dignidade da pessoa humana. Assim, a família é natureza e, sobretudo, cultura; existe o pluralismo das entidades familiares e nenhuma família deve ser discriminada.

Por mais que as famílias possam ser formadas a partir de um ato natural, instintivo, ou seja, a relação sexual, esta não é imprescindível para a formação daquelas. Muito pelo contrário, as famílias, nas suas diversas modalidades, são construções sociais que tem como base o **afeto** e não necessariamente a união entre homem e mulher com finalidade de ter sexo ou de procriar. Assim, tal como as pessoas constroem sua identidade a partir das suas relações com outros seres e o meio em que habitam (identidade relacional), a formação das famílias também varia em função da cultura, do tempo e do espaço em que vivem.

5.2 Famílias previdenciárias no Brasil

É chegado o momento de investigar “O que são famílias para a Previdência Social brasileira?”. Para tanto, será revisitado o conceito de Seguridade Social, passando pela Saúde e pela Assistência Social. Após, serão

²⁶⁴ REMOTTI, F. **Contro natura**. Trad. Giancarlo Petrini. *Mimeo*, Universidade Católica do Salvador, 2010, p. 1.

recuperadas as noções de **filiação e maternidade previdenciárias**, bem como e **casamentos previdenciários** para, então, discutir quem são os dependentes aceitos pela Previdência no RGPS e desenhar o conceito de "**famílias previdenciárias**".

Inicialmente, é necessário voltar a atenção para o que a atual Constituição da República dispõe sobre **família**:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...]

§ 4º - Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

§ 5º - Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

§ 6º O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio. [\(Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 66, de 2010\)](#)

§ 7º - Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos [...]

§ 8º - O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.²⁶⁵

Como o objetivo deste trabalho não é explorar todas as famílias a fundo, até porque aqui isso seria metodologicamente inviável, foram recortados apenas o *caput* e os parágrafos § 4º a 8º da Constituição da República para, a começar por este último, entabular o raciocínio sobre a **proteção previdenciária das famílias**. Pelo que se vê, os constituintes que elaboraram o texto constitucional, a partir da Assembleia Nacional instalada em fevereiro de 1987, partiram da premissa que o grupo familiar é o alicerce da sociedade. É natural que este ponto de partida não seja controverso. Entretanto, é importante pontuar que famílias são essas, especialmente sob a ótica previdenciária. Já se sabe que o Estado assegura o casamento civil (§ 1º) e o religioso (§ 2º); a união estável (§ 3º); a família monoparental (§ 4º); a igualdade entre homens e mulheres na sociedade

²⁶⁵ BRASIL, *op. cit.*.

conjugal (§ 5º); o divórcio direto (§ 6º); o princípio da liberdade no planejamento familiar (§ 7º) e a assistência à família na pessoa de cada um de seus membros (§ 8º). Porém, conforme anunciado, o enfoque que se pretende imprimir nestas linhas é o do cuidado com as famílias, especialmente o previdenciário. Por isso, por ora, o ponto que interessa é este último parágrafo.

À luz do parágrafo oitavo em apreço, constata-se que cada membro familiar é destinatário da segurança que deve ser proporcionada pelo Estado. Seja por motivo de violência física, coação moral ou outra, inclusive a falta ou a insuficiência de prestações sociais num Estado dito social²⁶⁶, o cidadão brasileiro deve contar com a assistência integral dos Poderes Públicos. Entendida esta em sentido amplo (direitos sociais), parte dela é a Seguridade Social (Saúde, Assistência Social e Previdência Social). Portanto, o raciocínio lógico impõe que, para alcançar o desiderato das **famílias previdenciárias**, se passe brevemente pela Seguridade.

5.4.2 Revisitando o conceito de Seguridade Social

A preocupação com o dia de amanhã nasce com a própria humanidade e suas angústias. Para citar o mais antigo antecedente da Seguridade Social nas constituições brasileiras, merecem destaque as associações mutualistas, a exemplo das caixas de socorros, as quais eram garantidas pelo Estado nos termos do inciso XXXI do art. 179 da Carta Imperial²⁶⁷.

A **Seguridade Social** é uma política pública de proteção integrada da cidadania. Prevista no art. 194 da Constituição da República²⁶⁸, compreende um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos Poderes Públicos e

²⁶⁶ SOUTO MAIOR, Violência silenciosa do Estado (Social) e o grito das manifestações de junho. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, n. 394, ano 37, p. 764-775, set. 2013.

²⁶⁷ CAMPANHOLE, *op. cit.*, p. 812.

²⁶⁸ BRASIL, *op. cit.*.

de toda sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Segurança Social, *Social Security*, *Sicurezza Sociale*, *Sécurité Sociale*...não importa a denominação, mas todas essas expressões significam que o Estado pós-moderno ocidental reconhece a necessidade de manter uma rede de proteção social que, no Brasil, possui pelo menos três ramos: Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Todos podem ser de iniciativa pública ou privada no Brasil. Contudo, mesmo que prestada por particulares, a Assistência deve ser gratuita porque a liberalidade é da essência da solidariedade humana. Por outro lado, mesmo se pública, a Previdência Social tem caráter contributivo.

Quando o homem vivia isolado, talvez não sentisse a necessidade do auxílio de outros seres humanos, até porque era difícil encontrá-los e confiar neles. Com o início da vida em grandes grupos, como a vida em sociedade, aumenta a interdependência porque cada indivíduo desempenha uma função na coletividade. No instante em que as dificuldades cotidianas passam a ser superadas com a ajuda do coletivo, nasce o seguro social. É certo que começou modesto, no âmbito familiar e também por meio da caridade. Inicialmente voltado para os pobres – **Assistência Social**, esse seguro era prestado em via única e eminentemente privado. Assim, instituições filantrópicas e particulares ajudavam materialmente aqueles em situação de miséria. O aparecimento das Santas Casas de Misericórdia e instituições congêneres consubstancia uma nova via securitária social: a **Saúde**. Por último, após a Revolução Industrial, consolida-se o Estado Social e surge a terceira via: a **Previdência Social**. Antes desta, registra-se a pré-existência, de modo esparso, de caixas de socorros; seguros contra acidentes do trabalho, contratados junto a seguradoras privadas, e algumas legislações que garantiam aposentadoria para determinados agentes públicos e pensão para seus dependentes – consideradas, na época, favores do Estado porque não exigiam prévia contribuição previdenciária.

Vários são os marcos históricos da Seguridade Social e muitos deles já foram sublinhados no capítulo sobre o Estado Social (1883 – seguro-doença para os operários, benefício que foi estendido a outros assalariados entre

1885 e 1886; **1884** – seguro contra acidentes do trabalho; **1889**– seguro-velhice e seguro-invalidéz e outros). Para encerrar este subitem, pensa-se que é relevante mencionar a Encíclica *Rerum Novarum*, editada pelo Papa Leão XIII em 15 de Maio de **1891**, no décimo quarto ano do seu pontificado. Essa carta formaliza a preocupação do Estado com as questões sociais e, dentre outras coisas, refere-se também à **família**: “Eis, pois, a família, isto é, a sociedade doméstica, sociedade muito pequena certamente, mas real e anterior a toda a sociedade civil, à qual, desde logo, será forçosamente necessário atribuir certos direitos [...]”²⁶⁹.

5.2.2 O direito fundamental à saúde.

A saúde é essencial para o desenvolvimento humano e a vida digna. Além da saúde individual psicossomática, é sobremaneira importante a saúde coletiva. De fato, à medida que um problema de saúde pessoal põe em risco a comunidade em que vive a pessoa, a exemplo de uma doença contagiosa, torna-se imperativa a atuação da vigilância sanitária e epidemiológica para conter tal ameaça.

O Estado brasileiro, alinhado com a teoria dos direitos humanos²⁷⁰, a qual vem sendo amplamente difundida no mundo, sobretudo no hemisfério ocidental, desde o século passado – principalmente após a Segunda Grande Guerra, erige, em sua constituição, a bandeira da saúde como direito fundamental. Daí, consta no *caput* do art. 6º da Constituição da República, ou seja, no catálogo dos direitos fundamentais, o direito à saúde: “Art. 6º: são direitos sociais [...], a saúde, [...]”²⁷¹.

²⁶⁹ VATICANO. **Carta encíclica *Rerum Novarum***. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html>. Acesso em: 20 nov. 2013.

²⁷⁰ No plano interno, doméstico, os direitos humanos são tratados por direitos fundamentais.

²⁷¹ CAMPANHOLE, *op. cit.*, p. 20.

Por ser um direito social, a saúde é considerada um direito fundamental de segunda dimensão, isto é, faz parte do grupo de direitos fundamentais que passou a ser assegurado nas constituições dos Estados em um segundo momento, mais precisamente no início do século passado, com a Constituição Mexicana de 1917 e com a Constituição de Weimar de 1919.

Isso não significa que a saúde é menos importante que os direitos civis e políticos. Muito pelo contrário, a saúde, tal como aqueles direitos (liberdade, inviolabilidade da casa e outros), ainda é corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, verdadeiro princípio-matriz no ordenamento jurídico brasileiro, e, por ser fundamental, também é inderrogável, inalienável e não pode retroceder. Aqueles, primeiros a serem positivados nas constituições, com vistas à proteção do cidadão em face do Estado e de seu poder, não são suficientes para a liberdade plena do cidadão ou, em suma, para a sua dignidade.

Regulada nos artigos 196 a 200 da Constituição da República, a saúde tem como grande desafio a sua efetividade:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. [...] ²⁷²

Realmente, a opção dos legisladores constituintes foi pela saúde integral, universal e gratuita. Em razão disso, a União e, sobretudo os estados-membros e municípios brasileiros têm tido, pelo menos aparentemente, muitas dificuldades para arcar com as despesas relativas aos serviços públicos de saúde.

Mesmo abstraindo eventual conteúdo político-partidário e/ou político-eleitoral dos discursos dos gestores públicos e parlamentares no que tange à área de saúde, não há como se negar que a saúde é um direito fundamental prestacional, isto é, implica prestações estatais que, obviamente, dependem de disponibilidade orçamentária. Atento a esta questão, o Congresso

²⁷² BRASIL, *op. cit.*.

Nacional promulgou a Emenda Constitucional 29/2000, a qual, dentre outras coisas, altera o art. 198 da Constituição da República e acrescenta o art. 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prevendo a utilização de recursos mínimos em ações de saúde²⁷³. A regulamentação sobre as verbas obrigatórias para a saúde só veio em 2012, com a Lei Complementar 141²⁷⁴.

Contudo, a aplicação desse “dinheiro carimbado” é um problema que perpassa a base normativa. De fato, surgem diversas interpretações sobre o que é saúde. Por exemplo, já se chegou a sustentar que as verbas destinadas ao pagamento da remuneração dos militares estaduais que integram quadros de saúde em suas corporações inserem-se no percentual que os estados-membros devem destinar à saúde.

Outro problema é definir prioridades nas ações de saúde. Em verdade, nem sempre é possível investir adequadamente em infraestrutura e pessoal de saúde para melhorar e ampliar o atendimento a brasileiros e estrangeiros, inclusive não residentes, ou seja, pessoas que estão apenas de passagem pelo Brasil (já que a saúde é universal, para todos) se há uma demanda crescente por medicamentos, exames e cirurgias de alto custo. Esse é um dilema que deve ser enfrentado, dentre outras coisas, por meio da atualização da base normativa do Sistema Único de Saúde – SUS, previsto constitucionalmente e regulado pela Lei 8.080/1990²⁷⁵. Nesse sentido, já escreveu Ayres:

²⁷³ BRASIL, *op. cit.*

²⁷⁴ BRASIL. Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 20 nov. 2013.

²⁷⁵ BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 07 jul. 2011.

Uma questão que permanece, porém, não discutida, é o problema da base normativa que dá sustentação à racionalidade prática, isto é, à busca do sucesso prático que vai orientar as escolhas e avaliações sobre o “Que fazer?”²⁷⁶

A decisão sobre “o que fazer em matéria de saúde” deve ser orientada por políticas de Estado de médio e longo prazo e não por preferências governamentais e/ou sindicais. Nesse sentido, o significado do sucesso prático mencionado por Ayres pode até variar de acordo com a cultura, mas jamais pode ser pautado em interesses privados ou em interesse públicos secundários (interesses dos governantes). Portanto, só o interesse público primário, qual seja, o interesse real da população deve ser privilegiado.

5.2.3 Judicialização da Saúde

O Estado social construído a partir dos sinais de autofagia do capitalismo exacerbado pressupõe a arrecadação de cada vez mais tributos para fazer frente à expansão dos direitos sociais. Com esse intuito surgiu o fenômeno da parafiscalidade, ou seja, da criação de contribuições sociais, tributos vinculados ao financiamento desses direitos. Por ser gratuita, integral e universal, a Saúde brasileira enfrenta muitos pontos de veto. Um desses aspectos é a sua judicialização, a qual não pode passar em branco porque a Saúde já é o segundo ramo da Seguridade Social em número de demandas judiciais, só perdendo para a Previdência Social.

Como antes exposto, o *Welfare State* se contrapõe, portanto, ao liberalismo econômico. Percebe-se, portanto, que faz parte do acesso à Justiça e à Saúde a judicialização ou jurisdicionalização das demandas sanitárias. A princípio, essas são expressões sinônimas, mas, a rigor, “judicialização” significa a apresentação ao Poder Judiciário e “jurisdicionalização” julgamento por aquele

²⁷⁶ AYRES, José Ricardo C. M. Uma concepção hermenêutica de saúde. *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 17(1): 43-62, 2007.

poder. De fato, o Judiciário, que de acordo com o Direito Administrativo, é verdadeira função estatal, não viola o princípio da separação dos poderes ao assegurar o direito à saúde. Muito pelo contrário, reafirma o Estado Social. Esta é a conclusão lógica que se pode extrair de uma ponderação de valores constitucionais (separação de poderes e saúde).

O Estado-Juiz, na qualidade de ator político e tal como os outros poderes, também expressa força e pressão sociais. Realmente, isso é inerente a qualquer composição de forças. O que causa estranheza a algumas pessoas é a politização excessiva do Poder Judiciário. De fato, todo poder tem uma função precípua e outras secundárias e, no caso, a função principal do órgão julgador é julgar com imparcialidade, desde que provocado pela sociedade. Como parte dessa politização, há a judicialização da Saúde, que pode ser conceituada como a interferência do Judiciário na criação e implementação de políticas públicas em matéria de saúde.

A judicialização da Saúde em si não consubstancia nenhum problema, mas sim a garantia desse direito social quando o gestor público extrapola o limite da sua discricionariedade e viola a legislação. No entanto, o que se questiona é a judicialização excessiva, isto é, o direcionamento da Saúde, mediante a determinação da compra de medicamentos, do fornecimento de equipamentos (próteses e outros) e da realização de cirurgias, exames e tratamentos inadequados ou excessivamente caros diante das reais necessidades dos usuários dos serviços de saúde. Aqui entra a necessidade de adequação do que se chama de “mínimo existencial” e “reserva do possível”. Destarte, sustenta-se que, diante da escassez de recursos financeiros, só pode ser invocada a cláusula da reserva do possível para se negar uma prestação de saúde se for garantida a dignidade da pessoa humana.

Para concluir este subitem, afirma-se que existem dois tipos de judicialização das prestações de saúde, sendo intolerável apenas a excessiva. Por mais que o Judiciário não tenha como função principal definir as prioridades da Saúde, pode intervir para assegurar o acesso a esta nos limites da Constituição da República e da legislação pertinente. Tal como as pessoas devem

zelar por sua saúde a partir das suas relações com o meio ambiente e com terceiros, o Judiciário é um terceiro interessado e politizado para a promoção da saúde, seja ela individual ou coletiva.

Por derradeiro, cabe reforçar que, pelo fato de ser universal, a saúde pública não desperta maiores controvérsias a respeito de quem é ou pode vir a ser membro do grupo familiar para o fim de dependência.

5.2.4 Famílias e Assistência Social

A mais antiga política pública de auxílio do Estado é a Assistência Social. Como antes exposto, a Lei dos pobres (1601) é o seu mais remoto marco histórico de que se tem notícia no mundo. Não é tão judicializada quanto à Saúde e a Previdência Social – esta última comporta uma quantidade enorme de ações judiciais, sobretudo para a revisão de benefícios de aposentadoria e pensão por morte, mas é de grande importância porque é voltada para as camadas mais vulneráveis da população – pessoas em situação de miséria, desabrigados e outros.

Antes de ser oficialmente reconhecida como direito da cidadania, a Assistência Social era expressão da caridade de particulares, associações e da Igreja Católica. Segundo Fortes, esta última tinha um papel preponderante na sua prestação²⁷⁷. Ainda de acordo com a autora em referência, a Assistência também era prestada, nas sociedades pré-capitalistas, por algumas instituições feudais²⁷⁸.

A Assistência Social deve ser disponibilizada aos necessitados e tem como marca a gratuidade. No Brasil, os seus destinatários são

²⁷⁷ FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leandro. **Direito da Seguridade Social: prestações e custeio da Previdência, Assistência e saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 263.

²⁷⁸ *Idem. Ibidem.*, p. 263.

as pessoas consideradas pobres na forma da lei. Portanto, os critérios de elegibilidade variam em função da prestação. Existem benefícios municipais, estaduais e federais. Visam, em regra, à proteção da maternidade, da infância, da adolescência, de deficientes e idosos. Podem ser citados como exemplos de ações sociais o fornecimento de cestas básicas para gestantes carentes, o programa do leite, o vale-gás – que costumam ser estaduais e/ou municipais; o aluguel social, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral – normalmente da competência dos municípios e, por fim, no âmbito federal, o benefício de prestação continuada (BPC) – art. 20 da Lei 8.742/93²⁷⁹ e o bolsa-família – Lei 10.836/2004²⁸⁰.

O BPC já foi examinado anteriormente. Quanto ao bolsa-família, merece destaque o conceito de **família**, o qual é bem amplo. Veja-se o que dispõe o primeiro parágrafo do art. 2º do mencionado diploma legal:

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I – **família**, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros; [...]²⁸¹

Considerando o inciso supra, observa-se que os idealizadores do Programa Bolsa Família, este inspirado no antigo “Bolsa-Escola”, e os legisladores que aprovaram a Medida Provisória 132/2003, que deu origem à lei em referência, foram bastante democráticos na formulação do conceito de família ora apresentado. Por essa e outras razões, o programa em apreço é considerado uma das maiores e mais plurais ações de redistribuição de renda do mundo. No sentido dessa pluralidade discorreram Vaitsman, Andrade e Farias: “A concepção de proteção social assume certa polissemia, [...] serviços e benefícios assegurados como direitos, [...] uma gama de programas e ações dirigidos ao enfrentamento de

²⁷⁹ BRASIL, *op. cit.*.

²⁸⁰ BRASIL. Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm> Acesso em: 20 dez. 2013.

²⁸¹ *Idem. Ibidem.*

diferentes níveis de privação, [...]”.²⁸² Além disso, o programa visa à proteção das famílias em sentido *latu*: saúde, educação, alimentação...

Não convém aqui discutir os valores dos benefícios do Bolsa Família (benefício básico, variável, variável vinculado ao adolescente). O interesse deste trabalho é focar nas famílias. Como prestações da Assistência Social, devem, naturalmente, ajudar aquelas que estejam em situação de extrema pobreza (com renda de até R\$ 70,00 por pessoa) ou de pobreza (com renda entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00), os valores são graduados pela renda e pelo número de membros familiares. No mais, os benefícios variam em função da composição familiar, o que parece bastante inteligente, verdadeira ação de inteligência social na transferência de renda operada pela Lei 10.836/2004:

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II – o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; ([Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011](#))

III – o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. ([Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008](#))

IV – o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: ([Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013](#))

²⁸² VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, June 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300009&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Feb. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>.

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e [\(Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013\)](#)

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. [\(Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012\)](#)²⁸³

A partir do conceito de família para o programa em tela, pode-se formular uma nova classificação para as famílias: a **social**. Destarte, esta é a família nuclear (tradicional ou homoafetiva) ou comunitária ou monoparental ou unipessoal ou ampliada que se enquadra nos critérios sociais elencados pela legislação pertinente. No caso do Bolsa Família, a tipologia pode ser desmembrada em social com variante adolescente (**social adolescente**), social com variante jovem (**social jovem**), e social com variantes adolescente e jovem (**social jovem-adolescente**).

Para encerrar este subitem, é necessário fazer uma crítica sobre a expressão “sob o mesmo teto”. Apesar de transmitir segurança jurídica para o assistente social ou quem for aferir o direito do postulante ao benefício (seja o BPC ou a bolsa-família ou outro), este critério arquitetônico ou de **família arquitetônica** parece um tanto incoerente se observada a distribuição espacial das moradias brasileiras. Daí há que se propor que “puxadinhos” ou extensões habitacionais no mesmo terreno sejam consideradas “sob o mesmo teto” se a **família social** for comprovadamente única.

5.2.5 Proteção previdenciária das famílias

Previdência Social é o seguro social para quem contribui. Por outro lado, é uma instituição pública, a seguradora do trabalhador na República Federativa do Brasil. No âmbito da **União Federal**, integram a Previdência Social Básica o Ministério da Previdência Social, responsável pela formulação política e normatização das ações previdenciárias; o Instituto Nacional do Seguro Social –

²⁸³ BRASIL, *op. cit.*

Instituto Nacional do Seguro Social, encarregado, principalmente, da execução das ações de concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços previdenciários no Regime Geral de Previdência Social – RGPS; a DATAPREV (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social), responsável pela operacionalização dos procedimentos previdenciários, sobretudo os do RGPS, e, especialmente no que se refere aos Regimes Próprios de Previdência Social – Instituto Nacional do Seguro Social, os diversos órgãos e entidades federais, em regra por meio de seus setores de recursos humanos.

A Previdência Social Básica compreende o RGPS, os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos (federais, estaduais, distritais e municipais) ocupantes de cargo de provimento efetivo ou vitalício e os Regimes Próprios de Previdência Social dos militares (todos considerados regimes oficiais, ou seja, públicos e obrigatórios). Sobre os Regimes Próprios de Previdência Social dos militares, convém ressaltar que sua existência é controversa. Realmente, ao menos no âmbito federal, não existe uma lei específica sobre a previdência militar e as questões relativas a essa matéria (reserva remunerada, reforma) são tratadas no estatuto respectivo. Assim, a União só possui uma lei para cuidar das pensões militares²⁸⁴.

A Previdência Social, que é contributiva, tem por finalidade assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de sobrevivência no caso de incapacidade para o trabalho e/ou suas atividades habituais. Serve para substituir a renda do segurado contribuinte quando este perde sua capacidade de trabalho, isto é, quando é atingido, por exemplo, por uma das seguintes **contingências sociais**: acidente, doença, invalidez, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de contribuição, encargos familiares, reclusão e morte. Nos termos do §1º do art. 9º da Lei 8.213/1991²⁸⁵, o **desemprego**

²⁸⁴ BRASIL. Lei 3.765, de 4 de maio de 1960. Dispõe sobre as pensões militares. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3765.htm. Acesso em: 07 jul. 2012.

²⁸⁵ BRASIL, *op. cit.*.

involuntário não tem cobertura garantida no RGPS, mas sim em lei específica sobre o seguro-desemprego²⁸⁶.

Aliás, é oportuno ressaltar que cada **contingência ou risco social** dará direito a uma ou mais **prestações previdenciárias**. Estas, subdivididas em **benefícios** (pagos em dinheiro) e **serviços** (entregues ou colocadas à disposição de outra forma), são destinadas ao **segurado** ou **dependente**, que são os **beneficiários** da Previdência Social²⁸⁷. Além disso, existem prestações que são direcionadas para a **família**, como a pensão por morte deixada para um ou mais dependentes e o salário-família – para ajudar na educação dos filhos do segurado de baixa renda.

Existem também os Regimes de Previdência Complementar Privada e de Previdência Complementar Pública. Aquele é previsto no art. 202 da Constituição da República²⁸⁸ e regulamentado pela Lei Complementar 109/2001 – dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar – e pela Lei Complementar 108/2001 – dispõe sobre a relação entre a União, os estados, o DF e os municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. Os últimos são previstos no art. 40, §§ 14 a 16, da Constituição da República. Todos são facultativos e contratuais. Logo, nesses casos, a legislação é complementada pelas disposições estipuladas pelas partes.

Por outro lado, vale lembrar que, ainda que o ente público tenha Instituto Nacional do Seguro Social, a Constituição da República dispõe que ao servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão, ao servidor temporário e ao servidor celetista aplicam-se o RGPS – art. 40, § 13²⁸⁹.

²⁸⁶ BRASIL. Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o abono salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 12 jan. 1990. Disponível em: <http://www.in.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?id=LEI%7998>. Acesso em: 22 jul. 2004.

²⁸⁷ A Previdência Social também pode pagar diárias (no caso de necessidade de deslocamento dos beneficiários, por razões previdenciárias, para outro município) e fornecer órteses e próteses.

²⁸⁸ BRASIL, *op. cit.*.

²⁸⁹ *Idem. Ibidem.*

Sob outro prisma, destaca-se que a **contingência social** é todo evento que importe em perda ou redução, real ou potencial, de renda, individual ou familiar, experimentado pelo beneficiário, ao longo de sua vida, em razão de fatores biológicos, demográficos, econômicos, físicos, químicos, ergonômicos ou sociais.

A cada contingência caberá uma ou mais prestações previdenciárias. Outrossim, merecerão especial interesse aquelas voltadas para os dependentes, em regra membros da família dos segurados. Veja-se a tabela contingências x benefícios:

Quadro I (Elaborado pelo autor.)

Contingências experimentadas pelo segurado	Benefícios (observado o preenchimento dos requisitos legais)
acidente	auxílio-doença e, posteriormente, auxílio-acidente no caso de seqüela que importe em redução da capacidade laborativa
doença	auxílio-doença
invalidez	aposentadoria por invalidez
desemprego involuntário	seguro-desemprego
idade avançada	aposentadoria por idade
tempo de contribuição	aposentadoria por tempo de contribuição
encargos familiares	salário-maternidade e salário-família
prisão em regime fechado, inclusive a cautelar	auxílio-reclusão para os dependentes do segurado de baixa-renda
morte	pensão por morte para os dependentes

Para finalizar este subitem, propõe-se que o maior benefício previdenciário do segurado seja a convivência com a família. Por isso, ressalta-se a importância da aposentadoria especial para os trabalhadores que exercem atividade insalubre, penosa ou perigosa, tal como orientam as normas internacionais que protegem a saúde do trabalhador. Neste sentido a Convenção 155 da OIT, promulgada no Brasil pelo Decreto 1.254/94, a qual consubstancia direitos fundamentais do trabalhador²⁹⁰, inclusive o do setor público, estando amparada pelo art. 5º, § 2º, da Constituição da República (destaques deste trabalho):

PARTE I ÁREA DE APLICAÇÃO E DEFINIÇÕES

Art. 1 — 1. A presente Convenção aplica-se a todas as áreas de atividade econômica. [...]

Art. 2 — 1. A presente Convenção aplica-se a **todos os trabalhadores** das áreas de atividade econômica abrangidas. [...]

Art. 3 — Para os fins da presente Convenção:

- a) a expressão 'áreas de atividade econômica' abrange todas as áreas em que existam trabalhadores empregados, **inclusive a administração pública;**
- b) o termo 'trabalhadores' abrange todas as pessoas empregadas, **incluindo os funcionários públicos;**
- c) a expressão 'local de trabalho' abrange todos os lugares onde os trabalhadores devem permanecer ou onde têm que comparecer, e que estejam sob o controle, direto ou indireto, do empregador;
- d) o termo 'regulamentos' abrange todas as disposições às quais a autoridade ou as autoridades competentes tiverem dado força de lei;
- e) o termo 'saúde', com relação ao trabalho, abrange não só a ausência de afecções ou de doenças, mas também os elementos físicos e mentais que afetam a saúde e estão diretamente relacionados com a segurança e a higiene no trabalho.

PARTE II PRINCÍPIO DE UMA POLÍTICA NACIONAL

²⁹⁰ No mesmo sentido há diversas matérias do Ministério da Previdência Social que cuidam da proteção do trabalhador. Veja em <http://www.previdencia.gov.br/vejaNoticia.php?id=15214>.

Art. 4 — 1. Todo Membro deverá, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e as práticas nacionais, formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho.

2. Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio-ambiente de trabalho. [...] ²⁹¹

Portanto, se o propósito aqui é escrever sobre famílias e proteção previdenciária das mesmas, deve-se sustentar que o trabalho insalubre, perigoso ou penoso não pode se transformar em projeto de vida para morte imediatamente após a aposentadoria, alçando o benefício previdenciário de pensão a substituto do convívio familiar.

No mais, vale lembrar que nem o custeio da Seguridade Social nem o da Previdência Social são objetos deste trabalho. Muito pelo contrário, a preocupação aqui é com o equilíbrio financeiro das famílias. Por outro lado, também não é viável descer às minúcias das finanças familiares. Logo, será concentrada atenção no que a Previdência considera “famílias” para o fim de percepção de benefícios, o que interfere diretamente no orçamento familiar. Contudo, aquilo que a família paga a título de contribuição previdenciária também influencia nas suas contas. Portanto, serão pontuadas as contribuições previdenciárias devidas pelos trabalhadores.

Inicialmente, ressalta-se que as aposentadorias e pensões do RGPS são imunes de contribuição – art. 195, II, da Constituição da República ²⁹². Os demais benefícios desse regime também não sofrem contribuição, a exceção do salário-maternidade, único tributado. Daí as prestações a que têm direito

²⁹¹ OIT. **Convenção 155: Segurança e Saúde dos Trabalhadores**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/504>>. Acesso em: 13 out. 2013.

²⁹² BRASIL, *op. cit.*.

os dependentes (pensão por morte e auxílio-reclusão) não são objeto de desconto previdenciário.

Com relação aos rendimentos do trabalho, são tributados, a título de contribuição social previdenciária devida pelo segurado à Receita Federal do Brasil, até o teto de R\$ 4.390,24 – base de cálculo máxima para o ano de 2014²⁹³. Para os beneficiários das espécies “contribuinte individual” e “facultativo” existe ainda um piso para a base de cálculo, que neste caso é o salário-mínimo. Vejam-se as alíquotas aplicadas.

Quadro II (Elaborado pelo autor.)

Espécie de segurado	Alíquota	Base de cálculo
Empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso	- 8% se o salário-de-contribuição é de até R\$ 1.317,07 ²⁹⁴ - 9% se o salário-de-contribuição é de R\$ 1.317,08 a R\$ 2.195,12 ²⁹⁵ - 11% se o salário-de-contribuição é de R\$ 2.195,13 a R\$ 4.390,24 ²⁹⁶	Salário-de-contribuição
Contribuinte individual e segurado facultativo (regra geral)	20%	Salário-de-contribuição
Contribuinte individual que presta serviço a pessoa jurídica não imune de contribuir	11%	Salário-de-contribuição
Contribuinte individual que abre mão da aposentadoria por tempo de contribuição	11%	Salário-mínimo
Segurado facultativo sem renda própria que se dedica exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua	11%	Salário-mínimo

²⁹³ DATAPREV. Portaria Interministerial MPS/MF nº 19, de 10 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/sislexmobile.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

²⁹⁴ *Idem. Ibidem.*

²⁹⁵ *Idem. Ibidem.*

²⁹⁶ *Idem. Ibidem.*

residência e abre mão da aposentadoria por tempo de contribuição		
Microempreendedor individual (contribuinte individual) que abre mão da aposentadoria por tempo de contribuição	5%	Salário-mínimo
Segurado facultativo sem renda própria que se dedica exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda ²⁹⁷ inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CADÚNICO e abra mão da aposentadoria por tempo de contribuição	5%	Salário-mínimo
Segurado especial	2% + 0,1% a título de seguro contra os riscos ambientais do trabalho	Produção

5.2.6 Equilíbrio financeiro das famílias previdenciárias

O presente tópico é sobre a importância do benefício previdenciário para o **equilíbrio financeiro das famílias previdenciárias**. A Previdência Social tem como linha mestra o seu equilíbrio financeiro²⁹⁸ e atuarial. Atuária é o ramo da Matemática que se ocupa dos problemas e teorias sobre os seguros em grupo. Em suma, o cálculo atuarial é aquele que objetiva saber com precisão quanto a seguradora precisa arrecadar para se manter e honrar os seus compromissos de longo prazo. Quanto maior a instabilidade político-econômica do Estado, maior o período de cálculo, mais complexo o plano de benefícios e mais heterogêneo o público alvo, mais difícil se torna o equilíbrio atuarial da Previdência Social. Por essas e outras razões, como, por exemplo, a informalidade no mercado de trabalho e o sistema de repartição simples (ou de caixa ou pacto intergeracional)

²⁹⁷ O seu grupo familiar deve ganhar até dois salários-mínimos.

²⁹⁸ Ou de caixa.

no financiamento do RGPS²⁹⁹, a Previdência não consegue reajustar devidamente os benefícios com valor superior a um salário-mínimo.

A falta ou insuficiência de reajuste nos benefícios previdenciários em sede administrativa contribui para o aumento do número de processos judiciais, para o agigantamento do déficit na Previdência Social por conta dos encargos processuais e, conseqüentemente, para a menor efetividade do processo judicial revisional e o aviltamento do direito social à previdência, abalando a qualidade e a quantidade das prestações previdenciárias. A morosidade e a inércia da via administrativa na revisão de benefícios previdenciários têm como conseqüências o abarrotamento do Poder Judiciário com ações revisionais, o sucateamento da rede de proteção social e o maior empobrecimento dos beneficiários da Previdência Social, bem como de suas famílias. A instalação do caos no sistema previdenciário piora a realidade sócio-econômica de seus beneficiários, e até dos assalariados em geral, porque o apontado déficit na Previdência Social impede que o reajustamento dos seus benefícios superiores ao salário-mínimo acompanhe o reajuste deste e que o próprio salário-mínimo deixe de ser contemplado com melhores reajustamentos por causa de potencial incremento no mencionado déficit.

Como visto, um dos principais fundamentos para as reformas da Previdência Social foi, sem dúvida, a adequação dos planos de prestações previdenciárias ao princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. No entanto, um planejamento tributário eficiente permite repassar toda carga tributária suportada pela pessoa jurídica ao consumidor final do seu produto, mercadoria ou serviço, o que geralmente ocorre. Logo, de nada adianta cortar benefícios e não combater as fraudes tributárias porque a conta já está paga pelo consumidor e o comportamento não cooperativo do repassador da carga é bom para o seu bolso. Os tributaristas e os contadores fazem o seu papel e direcionam, mediante elisão fiscal, a carga tributária para o consumidor final mediante as brechas da lei. De fato, a legislação contém muitas falhas. Permite a concessão de

²⁹⁹ Os valores arrecadados são imediatamente gastos com o pagamento de benefícios.

benefícios sem o cumprimento de carência e o pagamento de amparo assistencial para idosos pobres com 65 anos mais que nunca contribuíram para a Previdência Social. Por isso, tanto a elisão quanto a evasão fiscal (esta ilegal) têm que ser combatidas.

A evasão fiscal ocorre principalmente em função da informalidade, do não repasse de contribuições previdenciárias retidas de trabalhadores e de reembolsos indevidos (salário-família e salário-maternidade) de pagamentos realizados por empregadores.

Ao lado do combate à evasão previdenciária, há o desafio, já anteriormente mencionado, da inclusão previdenciária. Esta, por sua vez, consiste na inclusão social pela Previdência Social e pode ser operada de duas maneiras: pela redução de alíquotas e bases de cálculo das contribuições previdenciárias e pela facilitação do acesso às prestações previdenciárias – inclusive com a geração de empregos formais.

Juntos, o combate à evasão previdenciária e a inclusão previdenciária são capazes de resolver o problema de financiamento da Previdência Social sem o aumento da carga tributária e assim melhorar a eficiência do sistema previdenciário, sobretudo com o pagamento de benefícios com maior poder aquisitivo e com a revisão de ofício de benefícios defasados, o que pode substancialmente alavancar o equilíbrio financeiro das famílias.

A revisão de ofício e também a revisão a pedido dos benefícios previdenciários em sede administrativa certamente provocam a diminuição das demandas revisionais em juízo, tornando mais efetivo e justo o sistema de proteção previdenciária das pessoas e das famílias. No entanto, a revisão de benefício em sede administrativa é um procedimento muito demorado, que, quase sempre, não atende aos anseios dos beneficiários porque faltam recursos humanos e materiais no Instituto Nacional do Seguro Social e porque a prioridade do serviço naquela instituição é a concessão de benefícios.

O tema “inclusão previdenciária” foi objeto da Emenda 41 à Constituição da República, a qual agora já prevê a criação de um sistema especial

de inclusão previdenciária (no parágrafo doze do seu art. 201³⁰⁰). Tal como a rápida prestação revisional administrativa, aquela também pode dar mais efetividade ao sistema protetivo previdenciário. Para tanto, precisa ser bastante divulgada pela Previdência Social. De fato, de acordo com Gramacho, dados sobre o aumento das inscrições no INSS, inclusive pela *internet*, revelam que os picos de demanda por vinculação formal estão diretamente associados a campanhas na mídia³⁰¹.

Paralela e subsidiariamente, a efetividade do processo judicial de revisão de benefício é a última arma para a concretização dos direitos fundamentais previdenciários. Os direitos fundamentais ou direitos humanos³⁰² correspondem³⁰³ a uma paulatina conquista da humanidade, que após a experiência do nazismo, passou a buscar um referencial que efetivamente representasse a passagem da barbárie à civilização contemporânea.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 trouxe esse referencial. Mais do que isso, ela significou um código de princípios e de valores universais, ou seja, parâmetros que devem ser seguidos por todos os Estados. Por outro lado, trouxe também a noção de que os direitos humanos formam uma unidade indivisível, inter-relacionada e interdependente. Essa concepção consubstancia significativa mudança de parâmetros porque a tese de que os direitos sociais teriam a sua efetividade dificultada, por serem de implementação progressiva, fica superada. Com efeito, havendo a indivisibilidade dos direitos humanos, os direitos sociais, na qualidade de direitos fundamentais, são exigíveis, e, assim, acionáveis desde já.

³⁰⁰ BRASIL, *op. cit.*.

³⁰¹ GRAMACHO, Wladimir Ganzelevitch. Imprensa e inclusão social na Previdência. **Conjuntura Social**, Brasília, v. 14. n. 1, p. 7-14, mai-ago 2003.

³⁰² BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 560.

³⁰³ PIOVESAN, Flávia. **A proteção dos direitos sociais nos planos interno e internacional**. In: CORREIA, Marcos Orione. CORREIA, Érica Paula Bacha (Org.). **Direito Previdenciário e constituição**. São Paulo: LTr, 2004, p. 15.

5.2.7 Pulsão sexual e crescimento das famílias previdenciárias

O desejo sexual do ser humano não obedece a regras e tende a ser anárquico. Essa anarquia manifesta-se tanto na formação quanto na dissolução da família. Diante de tantas e rápidas transformações pelas quais vem passando a instituição familiar nos últimos anos, questiona-se em que medida o sexo e a sexualidade influenciam a criação e a extinção de uma família.

Naturalmente, nem toda família é baseada em ou orientada por relações sexuais presentes, mas grande parte dos dilemas e questões familiares perpassa a sexualidade, o sexo e as relações de gênero – e o pior de tudo isso é que há poucas políticas públicas voltadas para o crescimento das famílias previdenciárias e seus problemas.

Neste particular, ressalta-se que o ato sexual, enquanto expressão da sexualidade ou vida sexual, não será objeto de investigação neste subitem. Igual postura será adotada no que tange às relações de gênero. Por outro lado, procurar-se-á demonstrar a relação de poder por trás do sexo e da sexualidade e também a correlação de forças que dela decorre na busca da pensão previdenciária em razão de uma morte na família, especialmente na **família patriarcal**.

Como anunciado no tópico “Poética da Família: lembranças e participação”, em alguns processos para a concessão de benefício de pensão por morte, muitos interessados que, na qualidade de (ex-)cônjuges ou (ex-)companheiros(as) do falecido, pleiteiam a concessão daquele, não necessitam do mesmo, mas o buscam para não deixá-lo para outrem, até mesmo por ciúme do seu ente querido.

Portanto, a representação sexual também concentra poder. Veja-se, por exemplo, que a morte do cônjuge ou companheiro é, sobretudo na família patriarcal, fato gerador para disputas de cunho patrimonial com vistas à manutenção ou ampliação de poder. Essas contendas podem ser, por um lado, a tentativa de manutenção do poder ou do equilíbrio financeiro da família e/ou, por

outro, o exercício de um outro poder, simbólico, isto é, o “empoderamento” do afeto oriundo de uma relação **socioafetiva**.

No patriarcalismo, um dos temas priorizados por Therborn³⁰⁴ para efetivar um diagnóstico comparativo da realidade familiar no mundo contemporâneo³⁰⁵, é a manutenção do poder masculino e da dependência econômica feminina. Não obstante, essa dependência tende a diminuir na sociedade contemporânea, em especial nas áreas urbanas. Porém, considerando que, no caso de pensão, a legislação não costuma prever, ao menos para cônjuges, companheiros e filhos, a demonstração de necessidade para a percepção do benefício e que um grande número de requerentes não precisa deste, ou seja, muitas vezes ele é usado como o símbolo de uma relação amorosa anterior e representa poder diante de um possível pensionista com quem será rateado – e, claramente, isso também vale para o homem supérstite, que, a partir da atual Constituição da República, passou a ser destinatário do benefício mesmo quando não inválido para o trabalho – art. 5º³⁰⁶.

Sem dúvida, com o feminismo e a progressiva libertação da mulher, seu acesso à educação e sua inserção no mercado de trabalho fazem com que a submissão feminina desapareça ou fique realçada em outras áreas. Por outro lado, a dependência que ora interessa é a da sexualidade, terreno onde, hoje, a mulher pode jogar de igual para igual com o homem.

Como antes exposto, em se tratando de benefícios previdenciários, também não há mais, em função do que dispõe o art. 5º da Constituição da República, diferenciação entre homem e mulher.³⁰⁷ No caso da pensão previdenciária por morte do cônjuge ou companheiro – ou pensão de

³⁰⁴ THERBORN, Göran. **Sexo e poder: a família no mundo (1900-2000)**. São Paulo: Contexto, 2006.

³⁰⁵ MENEZES, José Euclimar Xavier de (Orgs.). **Família, população, sexo e poder: entre saberes e polêmicas**. São Paulo: Paulinas, 2009. p. 23-45.

³⁰⁶ BULOS, Uadi Lammego. **Constituição federal anotada**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 113.

³⁰⁷ Antes da atual Constituição da República, o homem só costumava ser destinatário de pensão previdenciária por morte do cônjuge se fosse considerado inválido para o trabalho.

reversão, sua concessão funda-se, naturalmente, num enlace afetivo anterior. Porém, não é raro que o falecido tenha deixado mais de um amor ou ex-amor [cônjuge, ex-cônjuge, companheiro(a) ou ex-companheiro(a)]. De fato, apesar de vários fatores contribuírem para a separação – ainda que seja uma simples separação de fato, para o divórcio e a dissolução de uma união estável, há muitos motivos para que as pessoas queiram começar uma nova relação amorosa: a paixão, a solidão, a pulsão sexual, dificuldades financeiras, pressões sociais e outros.

Quer se necessite ou não do benefício previdenciário, os processos em que requerentes de pensão que conhecem ou passam a conhecer a existência do(a) outro(a) ex-parceiro(a) indicam que o benefício quantifica emoção e materializa poder. Não há mais, obviamente, a possibilidade de ato sexual com o(a) ex-segurado(a). Entretanto, ele(a) ainda é motivo de ciúmes e ainda move a vida daquele(a) parceiro(a) sobrevivente(a). Por isso, pode-se dizer que o sexo move a sociedade. Bishop e Osthelder foram mais além e escreveram “*But sex is not just an engine of social change – it is often the arena in which a society defines itself [...]*”³⁰⁸. Portanto, talvez nem o cônjuge ou companheiro(a) soubesse da real importância do(a) segurado(a) para sua sexualidade. Mas, com sua morte, agora faz uma releitura do papel que ele(a) representava na sua vida sexual.

Na realidade, muitas pessoas se divorciam, terminam uma relação, porque desejam iniciar outra. Se há relações sucessivas e dependência econômica, a divisão do valor da pensão não gera dúvida. Em verdade, basta se aferir se a última relação se perpetuou até a data do óbito e se a(s) outra(s), mesmo findas, implicavam o pagamento de pensão alimentícia ou alguma ajuda financeira informal. Se a resposta à pergunta for positiva, todos os (ex-)cônjuges ou (ex-)companheiro(a)s poderão se habilitar a receber o benefício e o rateio será feito de acordo com a lei, que, normalmente, o estipula em partes iguais.

³⁰⁸ BISHOP, C.; OSTHELDER, X.. *Sexualia*. Cologne: Conemann, 2001, p.4.

Contudo, quando ocorre o óbito de um(a) segurado(a) da Previdência Social que mantinha duas relações simultaneamente (dois casamentos – bigamia – ou casamento/união estável e concubinato³⁰⁹), surge um grave problema previdenciário: o rateio da pensão por morte.

Apesar das mudanças de pensamento e comportamento com relação ao sexo e à sexualidade, não se pode afirmar que houve uma revolução sexual. Realmente, segundo Heilborn, “[...] o cenário da sexualidade muito se alterou no que diz respeito à família, mas não produziu um panorama de liberdade.”³¹⁰ Por isso, o Direito não costuma reconhecer, ao menos para fins previdenciários e em favor de parceiros sexuais múltiplos, as relações simultâneas.

Destarte, atualmente, resta superado o entendimento liberal que preconizava que para a concessão de pensão por morte ao(à) então concubino(a) do(a) ex-segurado(a) não prevalecia o impedimento para o casamento ou a união estável [extinto(a) com o óbito] e não era necessário perquirir a boa fé do(a) concubino(a), ou seja, bastava verificar a convivência marital até a data do óbito eis que, nesses casos, a dependência econômica é, nos termos do art. 16, § 4º, da Lei 8.213³¹¹, presumida no RGPS brasileiro³¹². Nesse sentido decidiu o STJ:

RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. RATEIO ENTRE VIÚVA E CONCUBINA. SIMULTANEIDADE DE RELAÇÃO MARITAL. UNIÃO ESTÁVEL NÃO CONFIGURADA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Em razão do próprio regramento constitucional e infraconstitucional, a exigência para o reconhecimento da união estável é que ambos, o segurado e a companheira, sejam solteiros, separados de fato ou judicialmente, ou viúvos, que convivam como entidade familiar,

³⁰⁹ Relação marital não oficial que não pode ser reconhecida como união estável em razão de ser simultânea com o casamento ou união estável.

³¹⁰ HEILBORN, Maria Luíza. Família e sexualidade: novas configurações. In: _____ (Org.). **Família e sexualidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 9.

³¹¹ BRASIL, *op. cit.*.

³¹² Na legislação dos regimes próprios de previdência social costuma haver previsão idêntica.

ainda que não sob o mesmo teto, excluindo-se, assim, para fins de reconhecimento de união estável, as situações de concomitância, é dizer, de simultaneidade de relação marital. 2. É firme o constructo jurisprudencial na afirmação de que se reconhece à companheira de homem casado, mas separado de fato ou de direito, divorciado ou viúvo, o direito na participação nos benefícios previdenciários e patrimoniais decorrentes de seu falecimento, concorrendo com a esposa, ou até mesmo excluindo-a da participação, hipótese que não ocorre na espécie, de sorte que a distinção entre concubinato e união estável hoje não oferece mais dúvida. 3. Recurso especial conhecido e provido.³¹³

À luz da decisão do Superior Tribunal de Justiça antes mencionada, pode-se sustentar que prevalece, mesmo após a morte do segurado, o impedimento previsto no art. 1521, VI, do Código Civil brasileiro (citação com destaque), também aplicável à união estável, nos termos do art. 1723, § 1º, do mesmo diploma legal, se a pessoa não está separada de fato ou judicialmente (ou não obteve a dissolução da união estável na Justiça):

Art. 1.521. Não podem casar: [...]

VI – as pessoas casadas; (Sem negrito no original.)³¹⁴

Assim, ressalvados os casos de concubinato³¹⁵, é possível que o (ex-)cônjuge ou (ex-)companheiro(a) sobrevivente possa ter que concorrer com outros dependentes e ratear a pensão previdenciária. No mais, se a

³¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 200400998572**. Relator Ministro Nilson Naves. 17 de março de 2009. Disponível em: < <http://www.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 29 out. 2010.

³¹⁴ BRASIL, *op. cit.*.

³¹⁵ Não se admite que pessoas que mantiveram relações amorosas esporádicas (namorados ou “ficantes” ou “peguetes”) sejam consideradas dependentes previdenciários.

concorrência for com filhos, não se deve fazer qualquer distinção entre os mesmos. Assim dispõe a Constituição da República – citação com destaque:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de 212enera-los a salvo de toda forma de negligência, **discriminação**, exploração, violência, crueldade e opressão. ([Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010](#))³¹⁶

Ainda que se sustente que a Previdência Social é um seguro e, no caso de morte, o dependente legal deve receber, a título de pensão, as prestações correspondentes, parece um equívoco permitir sua percepção àquele que delas não necessita e simplesmente se aproveita do instituto da dependência econômica presumida. Mais grave é a situação daquele que recebia um percentual da renda do segurado como pensão alimentícia (15% por exemplo) e passa a perceber 100% da renda do benefício previdenciário apenas porque a legislação assim o prevê. Entrementes, não se pode negar que ao lado da necessidade do benefício (ou da falta dela) há toda uma poética familiar e, acima de tudo, uma representação sexual. Portanto, o sexo é poder e, também, motor do crescimento das famílias previdenciárias, bem como do aumento das disputas entre elas.

5.2.8 Os dependentes aceitos pela Previdência Social no RGPS brasileiro

Tomando-se por base as pessoas que são aceitas como dependentes do segurado no regime geral (ou conjunto de regras gerais) da Previdência do Brasil, pode-se formular o conceito de **famílias previdenciárias** para o país. Naturalmente, a formulação pautar-se-á, num primeiro momento, nos critérios legais. Posteriormente, sob as luzes dos princípios da **não discriminação**, do

³¹⁶ BRASIL, *op. cit.*.

equilíbrio financeiro e da **dignidade das famílias**, será interessante construir e defender uma estipulação mais justa.

São os seguintes os beneficiários da espécie dependente:

I – o cônjuge, o companheiro e o filho não emancipado de qualquer condição, menor de vinte e um anos ou inválido para o trabalho; II – os pais e III – o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de vinte e um anos ou inválido. Cada um desses grupos constitui uma classe (primeira, segunda e terceira respectivamente) e as classes inferiores não se beneficiam se houver gente habilitada em uma das superiores. Os dependentes de uma mesma classe concorrem entre si em posição de igualdade e o benefício é rateado em partes iguais entre os habilitados. Logo, não há mais a cota familiar, que era aquela devida ao cônjuge mulher ou marido inválido e que normalmente representava cinquenta por cento da renda mensal inicial (RMI). Além disso, as prestações só são devidas se ocorrer a habilitação, a qual é a apresentação do requerimento administrativo acompanhado dos documentos pertinentes.

À medida que ocorrerem novas habilitações – preenchidos os requisitos legais, novas divisões serão feitas, podendo, inclusive, haver a exclusão de dependentes de classe inferior. Por falar em filho ou irmão de qualquer condição, não podem ser discriminados, obviamente, ex-cônjuges; companheiros ou ex-companheiros, inclusive os homoafetivos³¹⁷; filhos adotivos, de outro casamento ou de relações extraconjugais (§ 6º do art. 227 da Constituição Federal)³¹⁸ e irmãos adotivos e unilaterais – desde que observada a qualidade de dependente.

Para fins previdenciários, a dependência deve ser econômica. Um dos graves problemas da Previdência Social é que essa dependência é presumida para as pessoas da primeira classe (ressalvados os que são desta classe por equiparação – enteados e tutelados), devendo a das demais ser comprovada. Por isso, é comum existirem casamentos e filiações apenas para

³¹⁷ Ação Civil Pública nº 2000.71.00.009347-0, movida pelo MPF em Porto Alegre-RS e Instrução Normativa 25/2000 do Instituto Nacional do Seguro Social.

³¹⁸ BRASIL, *op. cit.*.

fins previdenciários, ou seja, para fraudar a Previdência Social. Como foi visto, é comum a família promover, sobretudo na iminência da morte, o casamento de segurados sem dependentes com empregadas domésticas que servem ao grupo familiar; primas daqueles; namoradas dos filhos e outras. Isto é o que se denomina “casamento previdenciário”.

A dependência econômica pode ser parcial ou total, devendo, no entanto, ser contínua, fato que é de difícil fiscalização. Logo, melhor seria se, ao invés da exigência de continuidade, todos os benefícios devidos aos dependentes fossem temporários. De fato, uma das falhas do RGPS é não haver a separação da contribuição previdenciária em favor dos dependentes. Soma-se a isto a falta de carência para a obtenção do benefício por parte do dependente e a vitaliciedade da pensão do cônjuge ou companheiro, a qual é mais um fator de estímulo para se promover o casamento previdenciário (sem relação afetiva, contínua, duradoura, pública e com o ânimo de constituir família). Daí, este tipo de casamento só é realizado para gerar uma pensão por morte, muitas vezes tendo como instituidor um idoso, que já usufruiu benefício de aposentadoria por vários anos, e como beneficiária uma pessoa jovem, que receberá o benefício pelo resto da vida, mesmo se vier a se casar de novo. Aliás, o novo casamento não faz cessar a pensão no RGPS brasileiro. O máximo que pode acontecer é o beneficiário da espécie cônjuge ou companheiro ter que optar pelo benefício mais vantajoso se vier a ter direito a uma outra pensão por morte do mesmo regime previdenciário.

Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que mantém união estável com o segurado ou a segurada, sendo esta configurada na convivência pública, contínua e duradoura entre o homem e a mulher, estabelecida com intenção de constituição de família, observando que, de acordo com o Código Civil (art. 1521³¹⁹) não constituirá união estável a relação entre os ascendentes com os descendentes, seja o parentesco natural ou civil; entre os afins

³¹⁹ BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 28 out. 2003.

em linha reta; entre o adotante com quem foi cônjuge do adotado e entre o adotado com quem o foi do adotante; entre irmãos, unilaterais ou bilaterais, e demais colaterais, até o terceiro grau civil inclusive; entre o adotado e o filho do adotante; entre as pessoas casadas (salvo no caso de a pessoa casada se achar separada de fato, judicial ou extrajudicialmente); entre o cônjuge sobrevivente com o condenado por homicídio ou tentativa de homicídio contra o seu consorte. Nesta última hipótese, o princípio do estado de inocência (art. 5º, LVII, da Constituição da República³²⁰) e a natureza alimentar do benefício orientam que a qualidade de dependente deve ser reconhecida, ainda que em caráter precário, durante o processo.

Segundo o Instituto Nacional do Seguro Social, o cônjuge ou o companheiro (sexo masculino) passou a integrar o rol de dependentes para óbitos ocorridos a partir de 5 de abril de 1991 – antigo art. 145 da Lei nº 8.213, de 1991³²¹. Entretanto, entende-se que este direito existe desde 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição da República³²², porque se trata da igualdade entre homens e mulheres, direito fundamental. Portanto, lamenta-se a posição da autarquia previdenciária, a qual, ao arrepio do § 1º do art. 5º da Constituição da República, exige a regulamentação do direito para reafirmar essa igualdade. Aliás, esse entendimento do Instituto Nacional do Seguro Social funda-se apenas na necessidade de regulamentação porque as fontes de custeio, inclusive a oriunda da contribuição do segurado (sexo masculino ou feminino), continuam sendo as mesmas.

Equiparam-se aos filhos, mediante comprovação da dependência, o enteado e o menor que esteja sob a tutela do segurado, desde que este tutelado não possua bens aptos a garantir-lhe o sustento. Para caracterizar o vínculo, deverá ser apresentada a certidão judicial de tutela do menor e, em se tratando de enteado, a certidão de nascimento do dependente e a certidão de casamento do segurado ou provas da união estável entre este e o genitor que

³²⁰ BRASIL, *op. cit.*.

³²¹ BRASIL, *op. cit.*.

³²² BRASIL, *op. cit.*.

produz a relação de enteado. No caso, parece que não haverá dependência do enteado se este receber ajuda financeira suficiente do outro genitor. Além disso, percebe-se, por estas linhas, que o reconhecimento da dependência previdenciária é um ato declaratório.

Nos termos do inciso II do art. 1.597 do Código Civil³²³, os nascidos dentro dos trezentos dias subsequentes à dissolução da sociedade conjugal por morte são considerados filhos concebidos na constância do casamento. O mesmo se passa com os nascidos cento e oitenta dias, pelo menos, depois de estabelecida a convivência conjugal (inciso primeiro do mesmo artigo). Até prova em contrário, essas crianças podem ser consideradas dependentes previdenciárias de primeira classe. No caso, cabe comentar que este entendimento deve ser estendido, à luz do princípio da não discriminação, para os nascidos de união estável e até de união homoafetiva. Obviamente, nesta última hipótese, existirá a figura do doador de sêmen para o casal de lésbicas ou a barriga solidária para o casal *gay*. Logo, deve ser registrada mais uma classificação das famílias, a presumida – presunção legal. Outra questão delicada é a impossibilidade de gerar dos dois parceiros. Neste caso, defende-se que a adoção não é a única via. Realmente, se o princípio do afeto engloba também o direito de acompanhar a gestação, pode haver cumulação de doadores de material genético e ventre solidário. Contudo, por ser a questão controvertida, entende-se que, ao menos para o fim de dependência previdenciária, deve haver prévia autorização judicial.

O filho ou o irmão inválido maior de vinte e um anos somente figurará como dependente do segurado se restar comprovado em laudo pericial que a incapacidade para o trabalho é total e permanente; a invalidez é anterior a eventual perda da qualidade de dependente e manteve-se de forma ininterrupta até o preenchimento de todos os requisitos de elegibilidade ao benefício. Evidentemente, o exame pericial pode ser administrativo ou judicial. Neste último caso, ter-se-á uma situação de judicialização da previdência.

A respeito do tema, é oportuno sublinhar que a perícia deve considerar aspectos sociais. Aliás, hoje, a Previdência Social reconhece como

³²³ BRASIL, *op. cit.*.

dependente também aquele que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente. Em verdade, o grau de incapacidade para o trabalho deve ser associado à idade e à qualificação profissional da pessoa, sob pena de desampará-la e atirá-la aos meandros da Assistência Social. Realmente, se a própria Assistência, que é gratuita, existe para amparar e qualificar o cidadão para que não seja um eterno dependente do Estado, assim deve atuar a Previdência Social, que é eminentemente contributiva. Neste ponto, convém lembrar que a qualidade de dependente deve sempre estar presente no momento do fato gerador do benefício (morte, ainda que presumida, ou prisão em regime fechado – inclusive a cautelar – do segurado). Lembre-se ainda que com o advento da Emenda 20 à Constituição da República³²⁴, somente o dependente do segurado de baixa renda³²⁵ tem direito ao auxílio-reclusão.

A perda da qualidade de dependente do segurado no RGPS ocorrerá, para o cônjuge: pela separação judicial ou o divórcio, desde que não receba pensão alimentícia, pela anulação do casamento, pelo óbito ou por sentença judicial transitada em julgado; para o companheiro, pela cessação, por qualquer motivo, da união estável, desde que não receba pensão alimentícia e, para o filho e o irmão, de qualquer condição: ao completarem vinte e um anos de idade³²⁶, salvo se inválidos³²⁷.

A partir do parágrafo anterior é possível tirar duas conclusões interessantes. A primeira refere-se à separação de fato do dependente da espécie cônjuge. Neste caso, a legislação não tem como impedir que se habilite ao benefício, salvo se houver contestação da sua dependência econômica. Daí, apontam-se duas soluções: a sua exclusão por via judicial (mais comum) ou o indeferimento administrativo do benefício com base no art. 37, *caput*, da Constituição

³²⁴ BRASIL, *op. cit.*.

³²⁵ Segurado cujo salário-de-contribuição seja igual ou inferior a R\$ 1.025,81 (mil e vinte e cinco reais e oitenta e um centavos), independentemente da quantidade de contratos e de atividades exercidas. Valor em vigor a partir de 1º de janeiro de 2014.

³²⁶ Ou incidirem em alguma causa de emancipação previdenciária.

³²⁷ Enquanto não cessada a invalidez.

da República³²⁸ – princípio da eticidade administrativa. Essa segunda situação deve estar devidamente amparada pelo relatório circunstanciado de um assistente social ou outro agente público competente. A última conclusão interessante é que a declaração de união estável pode ser feita junto a um tabelião mesmo após a morte do segurado. Aqui, para evitar fraudes contra a Previdência Social, devem ser juntadas outras provas (pelo menos mais duas) da relação afetiva, não apenas a escritura pública.

A emancipação dos filhos ou irmãos também enseja a perda da qualidade de dependente, colocando-os fora das famílias para fins previdenciários: casamento; início do exercício de cargo público efetivo; constituição de firma empresarial; assunção de relação de emprego, desde que, em função dele, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria, ou concessão de emancipação, pelos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos. Por outro lado, a união estável do filho ou do irmão entre os dezesseis e antes dos dezoito anos de idade não constitui causa de emancipação, consubstanciando, assim, mais uma diferença relevante entre casamento e união estável para fins previdenciários. No mais, ressalta-se que, a menos que o ato emancipatório seja nulo, a pessoa emancipada não volta a ser dependente.

Um outro caso de perda da qualidade de dependente bastante peculiar se dá, para o filho ora adotado que receba pensão por morte dos pais biológicos, pela própria adoção, observando que esta só produz efeitos a partir do trânsito em julgado da sentença que a concede. É interessante observar também que quando o cônjuge ou companheiro adota o filho do outro não há a perda da qualidade de dependente. Esta situação é notável porque tem relação com o salário-família devido ao segurado de baixa renda. No caso, este benefício deve ser pago apenas àquele que efetivamente contribui para o sustento da pessoa que enseja o pagamento da prestação, estando ela aos seus cuidados.

³²⁸ BRASIL, *op. cit.*.

Para encerrar o estudo da perda da qualidade de dependente, faz-se necessário mencionar uma exceção inusitada. É assegurada a qualidade de dependente do filho ou irmão menor de vinte e um anos, ou inválido de qualquer idade, que se emancipar em decorrência, unicamente, de colação de grau na educação superior, assim como para o menor de vinte e um anos, durante o período de serviço militar, obrigatório ou não.

Retomando a noção de filiação previdenciária, a qual, como antes indicado, é o registro de filho alheio como próprio com a finalidade de cometer fraude previdenciária, passa-se à análise de dois dispositivos legais revogados. O primeiro deles impulsionava bastante a indústria previdenciária. Com efeito, a partir da alteração legislativa que resultou na Lei 9.528/97³²⁹, o menor sob guarda deixa de integrar a relação de dependentes previdenciários no RGPS, ressalvado o direito adquirido daqueles cujo óbito do segurado acontecera em data anterior à sua vigência. Segundo o STJ, este último dispositivo, mais recente e específico, prevalece inclusive sobre o ECA (art. 33, § 3º).

Tal como exposto anteriormente, era comum segurados sem dependentes (em regra aposentados e avós) pleitearem a guarda de menores (normalmente netos) apenas para deixar uma pensão por morte para a família. Esta conduta desvirtuava o instituto da guarda porque, em regra, os pais ou responsáveis pelo menor não tinham qualquer problema para exercer o poder familiar e, conseqüentemente, a guarda natural dele decorrente. No mais, é preciso por em relevo que a guarda judicial do menor prevista no ECA (art. 33, § 3º) continua valendo para outros fins externos ao RGPS (dependência em previdência privada, seguro de saúde³³⁰).

Essa foi mais uma das últimas portas fechadas pela Previdência Social com o intuito de combater a indústria previdenciária. Antes dela,

³²⁹ BRASIL. **Lei 9.528, de 10 de dezembro de 1997**. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9528.htm> Acesso em: 13 mai. 2013.

³³⁰ ISHIDA, Válter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina e jurisprudência**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 66.

uma outra brecha na legislação já havia sido extirpada: a possibilidade de designação, ao sabor do segurado sem dependentes prioritários (primeira a terceira classe³³¹), de um dependente menor de 21 ou maior de 60 anos ou inválido. A pessoa cuja designação como dependente do segurado tenha sido feita até 28 de abril de 1995, véspera da publicação da Lei 9.032/95³³², fará jus à pensão por morte ou ao auxílio-reclusão se o fato gerador do benefício, o óbito ou a prisão, ocorreu até aquela data, desde que comprovadas as condições exigidas pela legislação vigente.

Pois bem, a figura da pessoa designada como dependente era algo estranho porque permitia que o segurado fizesse uma benesse a ser custeada pela sociedade. Assemelhava-se, portanto, a uma ação de Assistência Social. É claro que se o sistema de financiamento do RGPS passar a ser o de capitalização, o segurado contribuir especificamente para deixar uma pensão, houver carência para a obtenção da mesma e esta tiver um prazo de duração vinculado aos recursos da sua conta individual, nada impedirá que a figura do dependente designado volte, tal como acontece na previdência complementar. Dentre outras coisas, é a partir desses quatro últimos critérios que se defende a impossibilidade da discriminação das famílias previdenciárias. Afinal, argumentos no sentido de que a falta de formalização de determinados relacionamentos afetivos (a exemplo da união estável) e/ou a ausência de lei específica para o reconhecimento de determinados dependentes previdenciários (como o menor sob guarda) são frágeis diante da complexidade e da evolução das relações sociais.

Por fim, resta dizer que, além do casamento previdenciário, a filiação previdenciária, ou seja, o registro de filho alheio como próprio, é a outra maneira antiética e ilegal de fraudar a Previdência Social que mereceu destaque neste trabalho. Como dito, muitos segurados registram filhos de outrem (até mesmo seus netos) como próprios para deixarem uma pensão

³³¹ Na legislação anterior a 25 de julho de 1991, a pessoa designada figurava na segunda classe e, inexistindo esposa ou marido inválido com direito às prestações, podia, mediante declaração escrita do segurado, concorrer com os filhos deste que fossem elegíveis ao benefício.

³³² BRASIL. **Lei 9.032, de 28 de abril de 1995**. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9032.htm> Acesso em: 13 mai. 2013.

previdenciária para a família. Para acabar definitivamente com esta mazela, a Previdência precisa ter um controle rigoroso dos registros de nascimento desde a hora da maternidade. Por outro lado, há ainda uma questão a ser respondida: “Por que as pessoas adotam condutas tais como a filiação e os casamentos previdenciários?”

Anteriormente houve menção à ganância que impulsiona a indústria previdenciária. Porém, muitas famílias dependem da Previdência Social para sua sobrevivência. Por isso, mesmo não havendo argumentos para sustentar a indústria previdenciária ou qualquer outro tipo de fraude, é necessário abordar o imperioso equilíbrio financeiro das famílias previdenciárias, resposta ora defendida para a questão anterior. De fato, mesmo com o Programa Bolsa Família, a Previdência Social já detectou que muitas trabalhadoras engravidam todos os anos para receber 120 dias de salário-maternidade. Fato este que é muito comum em áreas rurais extremamente pobres. Esta também foi a constatação de Cordeiro e Quadros em pesquisa realizada em Santa Cruz da Baixa Verde (Pernambuco) no período de 2006-2008.³³³ No presente trabalho, este fato será chamado de maternidade previdenciária³³⁴. Realmente, a trabalhadora rural que se enquadra como segurada especial não precisa comprovar que verteu contribuições previdenciárias para a Receita Federal do Brasil a fim de perceber o benefício em apreço.

Por fim, convém relembrar alguns problemas enfrentados pela Previdência Social brasileira e debater as tendências das famílias previdenciárias. Apesar de tratados aqui como “problemas”, parte dos fatores elencados a seguir é até positiva – como o aumento da expectativa de vida, mas acaba representando pontos de veto para o equilíbrio financeiro e atuarial da

³³³ CORDEIRO, Rosineide Meira; QUADROS, Marion Teodósio. *In*: SCOTT, Parry; CORDEIRO Rosineide; MENEZES, Marilda (Orgs.). **Gênero e gerações em contextos rurais**. Florianópolis: Mulheres, 2010, p. 391-420.

³³⁴ Este procedimento pode ser adotado com uma gravidez com a intenção de obter pensão por morte em favor do recém-nascido (beneficiando a grávida e terceiros) se **a mulher não é segurada** nem dependente (porque o relacionamento é esporádico – namoro, fiação, pegação) do pai da criança, que deve ser segurado do INSS e ter morte iminente provável (doença, idade avançada).

Previdência. Em consequência, essa instituição tem oprimido financeiramente seus beneficiários, em especial com mudanças legislativas ou “reformas” e com a falta de reajustes suficientes para os benefícios – opressão previdenciária. Mesmo que algumas reformas previdenciárias tenham sido positivas, combatendo, inclusive, a indústria previdenciária, muitas delas têm sido questionadas na Justiça. Por essa razão, sustenta-se que, além da estagnação financeira dos seus benefícios e das ondas reformistas que suportam, a principal tendência das famílias previdenciárias é a judicialização de suas demandas, a qual é nada mais nada menos que o resultado dos dois vetores anteriores. Veja-se o quadro com as principais dificuldades enfrentadas pela Previdência Social e as soluções propostas neste trabalho:

Quadro III (Elaborado pelo autor.)

PROBLEMAS	Comentários	Soluções propostas neste trabalho
Aumento da expectativa de vida ³³⁵	Apesar de ser algo bom, que representa avanços na área de saúde, não significa que as pessoas que vivem mais têm dignidade até seus últimos dias. Além disso, gera dificuldade para a Economia Política da Proteção Social, impondo alterações substanciais no cálculo atuarial dos planos de previdência.	Destinação de 1% da arrecadação com impostos de cada ente para o RGPS. O fator previdenciário ³³⁶ , que incide obrigatoriamente na aposentadoria por tempo de contribuição deste regime, penaliza os trabalhadores que completam o tempo para aposentadoria mais cedo,

³³⁵ IBGE: banco de dados. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2012/defaulttab_pdf.shtm. Acesso em: 30 dez. 2013.

³³⁶ Criado pela Lei 9.876/99 após a desconstitucionalização do cálculo operada pela EC 20/98. Nos Regimes Próprios de Previdência Social, três foram as soluções encontradas: fixação de idade mínima para aposentadoria voluntária; criação do abono de permanência e instituição de contribuição para inativos e pensionistas que recebem mais do que o teto do RGPS – R\$ 4.390,24 (valor de 2014).

		antes de alcançarem a expectativa de vida média, porque reduz o valor de seus benefícios. Em regra, estes são pessoas de baixa renda, pouca escolaridade e que, para ajudar no sustento da família , tiveram que ingressar no mercado de trabalho quando ainda eram adolescentes.
Baixa taxa de fecundidade ³³⁷	Indica maior participação da mulher no mercado de trabalho formal e também é resultado de maior grau de escolarização. Para países populosos, parece que é boa, porém significa risco para o financiamento da Previdência no regime de repartição simples.	Criação do salário-paternidade e incremento no valor do salário-família ³³⁸ .
Desemprego ³³⁹ /informalidade ³⁴⁰	Apesar de terem caído, as taxas de desocupação e informalidade apresentam os	Para reduzir o desemprego, sobretudo na indústria, que é o setor que tem apresentado

³³⁷ Cf. subitem 2.3.

³³⁸ R\$ 35,00 por filho para quem percebe até R\$682,50 ou R\$24,66 para quem ganha entre R\$682,51 e R\$ 1.025,81 (valores mensais relativos a 2014).

³³⁹ IBGE. Pesquisa mensal de empregos: estimativas para novembro de 2013. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2013/pme_201311pubCompleta.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2013.

³⁴⁰ IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2013, p. 145.

	<p>seguintes problemas: a de desemprego foi pesquisada apenas em cinco regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador e Porto Alegre), está sujeita a uma sazonalidade muito grande e é prejudicada pelas pessoas que desistiram de procurar um trabalho formal; e a de informalidade ainda é muito alta.</p>	<p>maior retração³⁴¹, é preciso reduzir o gasto público e a tributação, sobretudo a que incide sobre a folha de salários. Para diminuir a informalidade, há necessidade de mais fiscalização, conscientização dos cidadãos e redução das alíquotas para o trabalhador.</p>
<p>Elisão fiscal previdenciária³⁴²</p>	<p>A legislação contém muitas brechas. Permite a concessão de benefícios sem o cumprimento de carência, sem prévia contribuição – principalmente para o segurado especial e o pagamento de amparo assistencial para idosos pobres com 65 anos mais que nunca contribuíram para a Previdência Social.</p>	<p>Correção da legislação previdenciária.</p>
<p>Evasão fiscal previdenciária</p>	<p>Ocorre principalmente em função da informalidade, do não repasse</p>	<p>Aumento da fiscalização, pagamentos sempre diretos</p>

³⁴¹ IBGE. Pesquisa mensal de empregos, *op. cit.*.

³⁴² Cf. subitem 5.2.6.

	de contribuições previdenciárias retidas de trabalhadores e de reembolsos indevidos (salário-família e salário-maternidade) de pagamentos realizados por empregadores.	aos beneficiários e identificação biométrica destes.
Filiação previdenciária ³⁴³	Com a impossibilidade de inscrição do menor sob guarda como dependente, muitas pessoas têm registrado filhos de outrem como próprios, apenas para deixar uma pensão por morte para a família .	Controlar melhor os registros de nascimento, desde a maternidade.
Casamentos previdenciários ³⁴⁴	Muitas uniões sem afeto ou relação amorosa contínua, duradoura, pública e com ânimo de constituir família são documentadas apenas para o fim de obtenção de benefício previdenciário.	Investigar os casamentos e as uniões estáveis suspeitas de configurarem simulações por meio do trabalho de campo dos assistentes sociais.
Maternidades previdenciárias	Muitas mulheres, especialmente trabalhadoras rurais – que não precisam comprovar que contribuíram para a Previdência Social, engravidam com o	Conscientizar as pessoas que as despesas com a educação de uma criança são maiores do que o somatório dos benefícios de salário-

³⁴³ Cf. 5.1.3.

³⁴⁴ *Idem*.

	objetivo de receber o salário-maternidade ³⁴⁵ .	maternidade.
Regime de financiamento do tipo repartição simples	Este regime, conhecido também como “de caixa” ou “pacto intergeracional” é refém da taxa de ocupação, da necessidade de formalização dos segurados obrigatórios e também de fatores demográficos (existência de jovens trabalhadores em número suficiente para, com suas contribuições, sustentar os inativos e pensionistas).	Transformá-lo em regime de capitalização, ao menos para os novos segurados (segregação de massas).

Mesmo resolvendo parte dos seus problemas, as reformas nos sistemas previdenciários têm sido objeto de grandes discussões. As teses reformadoras encontram-se bastante afinadas. Contudo, nas democracias, sua implementação esbarra no custo político-eleitoral peculiar das medidas impopulares que geram muitas externalidades negativas. Também encontram resistência na inviabilidade financeira para a conversão dos regimes de repartição simples em regimes de capitalização³⁴⁶.

³⁴⁵ CORDEIRO, Rosineide Meira; QUADROS, Marion Teodósio, *op. cit.*.

³⁴⁶ No regime de capitalização cada segurado tem uma conta individual. Se o regime era de repartição simples, a mudança para o primeiro implica, em favor aqueles que já estão no sistema – principalmente os que têm muito tempo de contribuição, dois grandes depósitos em suas contas: tudo que foi vertido a título de contribuição pessoal, devidamente atualizado, mais as contribuições patronais anteriormente pagas, também corrigidas. Além disso, as contribuições que formavam o caixa na repartição simples terão que ser direcionadas para as contas de cada beneficiário da Previdência Social e este rombo terá que ser coberto. Logo, a transformação em apreço depende de três grandes somas, o que, normalmente, a torna inviável. Daí o caminho tem sido a segregação de massas, ou seja, os segurados antigos permanecem no regime de repartição simples e os novos são colocados no de capitalização. Mesmo assim, a relação inativos x ativos gera problemas para quem

Como escrito em outras passagens deste trabalho, não se é totalmente contra as reformas previdenciárias. De fato, a sociedade está em constante mudança e a Previdência Social deve evoluir para acompanhá-la e, sobretudo, cortar privilégios. No entanto, as alterações nas regras não podem ferir direitos adquiridos nem representar retrocesso para os direitos humanos. Além disso, o processo judicial previdenciário mereceria, em razão das suas peculiaridades e da natureza alimentar dos benefícios, ter rito processual próprio³⁴⁷. Realmente, como preconiza a *International Social Security Association (ISSA)*³⁴⁸, a justiça social está no centro dos progressos da Seguridade Social por mais de um século³⁴⁹.

A Associação Internacional de Segurança Social (AISS) é um organismo que agrega departamentos governamentais, agências e outros órgãos voltados para a segurança social. A AISS é composta pelas instituições de Seguridade Social da maioria dos países do mundo, incluindo todas as formas de amparo e proteção social obrigatórias dos Estados. Foi fundada em 1927, tem sede em Genebra, na Suíça e atua em consonância com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas (ONU). A propósito, a ONU designou o dia vinte de fevereiro como “dia mundial da justiça social”, segundo o qual a sociedade deve ser baseada nesta, no respeito pelos direitos humanos e, entre outras coisas, no direito de seguridade social para todos.

Portanto, entende-se que a ONU adota diretrizes mais consentâneas com o Estado Social do que o BIRD. Em verdade, o Banco Mundial

continua na repartição simples. Afinal, há menos trabalhadores formalizados do que o necessário para sustentar aqueles que estão em gozo de benefício.

³⁴⁷ BALERA, Wagner *et al.*. **Processo Previdenciário: teoria e prática**. São Paulo: Conceito, 2012, p. 261.

³⁴⁸ Associação Internacional de Segurança Social (AISS).

³⁴⁹ ISSA. **Social justice, human rights and social security**. Disponível em: <<http://www.issa.int/topics/social-justice/introduction>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

prega que a Previdência Social deve ser realizada por três eixos ou pilares³⁵⁰: Previdência Básica obrigatória, com benefícios de baixo valor, mas contributiva, com recursos públicos e privados (trabalhadores e tomadores de serviço); Previdência Complementar obrigatória, privada, com plano da modalidade contribuição definida, e financiada pelo regime de capitalização e Previdência Complementar facultativa, privada.

5.2.9 Famílias previdenciárias e judicialização da Previdência

Mesmo com as diversas iniciativas de conciliação, estima-se que cerca de 70% (setenta por cento) do movimento processual da Justiça Federal seja de ações previdenciárias³⁵¹. Em função dos baixos valores dos benefícios praticados no âmbito do RGPS, sobretudo em razão da observância das orientações do BIRD contidas no relatório intitulado *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y promoción del crecimiento*, muitas famílias têm sofrido com a perda do seu poder aquisitivo após passar a depender da Previdência Social. Por isso, reitera-se que a principal tendência das famílias previdenciárias é judicializar suas demandas. Após o fim da equivalência dos benefícios a um determinado número de salários-mínimos – vantagem só garantida, por meio de uma única revisão para quem tinha benefício de prestação continuada em manutenção em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da atual Constituição da República (art. 58 do ADCT)³⁵²; longos períodos de inflação galopante e diversos planos econômicos fracassados, as prestações pecuniárias no RGPS restaram, na sua grande maioria, com valor bastante corroído – valor

³⁵⁰ MILITÃO, Maria Nadir de Sales do Amaral. Aposentadorias do setor público e aposentadorias do setor privado no Brasil: uma análise das mudanças. **Ser Social**, Brasília, n. 20, p. 85-118 jan./jun. 2007.

³⁵¹ MOROSIDADE: JUSTIÇA FEDERAL ACUMULA 7.058 PROCESSOS EM TUPÃ. **Unisite**, São Paulo, 03 jan. 2009. Disponível em: <<http://unisite.com.br/Geral/22202/Morosidade.xhtml>> Acesso em: 21 mar. 2011.

³⁵² BRASIL, *op. cit.*.

médiode R\$ 1.001,73 em 2013³⁵³. Após os mencionados planos, quando o país já contava com a economia estabilizada pelo Real, veio o golpe de misericórdia, qual seja, o favor previdenciário (Lei 9.876/99), cujo fim é objeto de longo debate no Congresso Nacional. Para se ter uma ideia, uma pessoa que tenha começado a trabalhar formalmente com 18 anos de idade e desejar ser aposentada por tempo de contribuição aos 53 anos³⁵⁴, ou seja, após 35 anos de contribuição (sexo masculino³⁵⁵), terá uma perda de até 34,39 % ($1 - 0,6560046126 = 0,3439953874$) se o valor do benefício a que teria direito for superior ao salário-mínimo. Veja-se o cálculo do fator (f) com base na tábua completa de mortalidade – ambos os sexos divulgada pelo IBGE³⁵⁶ em dezembro de 2013 (art. 2º Decreto no 3.266, de 29 de novembro de 1999):

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

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria: 27,1

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria: 35

Id = idade no momento da aposentadoria: 53

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

$$F = (35 \times 0,31)/27,1 \times [1 + (53 + 35 \times 0,31)/100]$$

³⁵³ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: banco de dados. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/?s=valor+m%C3%A9dio>> Acesso em: 31 dez. 2013.

³⁵⁴ Com expectativa de sobrevida estimada em 27,1 anos.

³⁵⁵ Ressalvadas as aposentadorias especiais. A mulher pode ser aposentada com 30 anos de contribuição (Ressalvadas as aposentadorias especiais também.).

³⁵⁶ IBGE: banco de dados. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2012/pdf/ambos_pdf.pdf. Acesso em: 25 dez. 2013.

$$f = (10,85)/27,1 \times [1 + (53 + 10,85)/100]$$

$$f = 0,4003690037 \times [1 + 63,85/100]$$

$$f = 0,4003690037 \times [1 + 63,85/100]$$

$$f = 0,4003690037 \times [1 + 0,6385]$$

$$f = 0,4003690037 \times 1,6385$$

$$f = 0,6560046126$$

5.2.9.1 Acesso à Justiça previdenciária – necessidade ou não de prévio requerimento administrativo

Como visto anteriormente, sustenta-se aqui que a principal tendência das famílias previdenciárias é a judicialização de suas demandas, especialmente com o objetivo de manter o seu equilíbrio financeiro. Contudo, o escopo deste trabalho é identificar o que são famílias para fins de proteção previdenciária, até porque o Poder Judiciário não tem função legislativa e carece de legitimidade para atuar como protagonista nesta manutenção. Destarte, serão abordados apenas alguns passos da processualística previdenciária, sempre com a intenção de bem estudar e melhor garantir a proteção social familiar.

O primeiro passo para a elaboração de uma petição inicial pleiteando a revisão de benefício previdenciário é a identificação da espécie da prestação que se pretende revisar, distinguindo-se os benefícios de natureza comum dos de natureza acidentária e até mesmo aqueles de cunho assistencial, isto é, afetos à Assistência Social. Essa distinção influenciará diretamente no estabelecimento da competência para o julgamento da causa e até na legitimidade para a demanda.

Quanto ao interesse processual, faz-se necessária, a princípio, a demonstração da anterior provocação do órgão ou entidade administrativa porque o Poder Judiciário não pode substituir a administração nas atividades que lhe são afetas. A prestação jurisdicional só se justifica quando há a

comprovação do conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida ou não respondida. Logo, não há necessidade que se aguarde o desfecho do processo administrativo, bastando a demora da Administração para emitir pronunciamento sobre o requerimento³⁵⁷. Assim, passado o prazo administrativo sem resposta, deve o beneficiário da Previdência Social iniciar a demanda judicial para que não sofra os prejuízos da prescrição das diferenças atrasadas ou da decadência. Além disso, em ações que a demanda administrativa é considerada manifestamente inviável por falta de base legislativa ou jurisprudência administrativa, pode-se ingressar diretamente em juízo³⁵⁸. No mais, o autor deve demonstrar o preenchimento dos requisitos necessários para a revisão do benefício: qualidade de beneficiário, erro ou injustiça no cálculo da RMI, razões da defasagem do benefício, índices a serem aplicados e planilha de cálculos.

A comprovação do prévio ingresso na via administrativa como condição para propositura de ação revisional previdenciária é tema polêmico e atual nas lides forenses porque pode, aparentemente, significar lesão ao direito de ação garantido pela Constituição da República, art. 5º, XXXV³⁵⁹. Porém, esse dispositivo constitucional estabelece que somente os casos de lesão ou ameaça de lesão a direito devem ser apreciados pelo Poder Judiciário. Logo, não se está exigindo a prévia manifestação da Administração a respeito do pedido, mas sim a comprovação do interesse processual para o exercício desse direito – art. 3º do Código de Processo Civil – CPC. Há, portanto, imprescindibilidade em se demonstrar necessidade e utilidade para o exercício do direito de ação. Se os segurados têm interesse de agir porque há exigência e utilidade do processo, não pode o Poder Judiciário se omitir.

Se a parte não demonstra o mencionado interesse, deve o juiz permitir a emenda da petição inicial para tanto (art. 284 do CPC), sob pena de

³⁵⁷ LAZZARI, João Batista. Ingresso prévio na via administrativa. *In: Jornal do 14º Congresso Brasileiro de Previdência Social*, São Paulo: LTr, 2001.

³⁵⁸ Como o pedido de exclusão do fator previdenciário do cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição.

³⁵⁹ BRASIL, *op. cit.*.

extinção do feito sem julgamento do mérito – art. 267 do CPC. Por outro lado, vale trazer à colação o verbete 213 da Súmula do extinto Tribunal Federal de Recursos³⁶⁰ e o entendimento do Superior Tribunal de Justiça³⁶¹:

PREVIDENCIÁRIO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO. DISPONIBILIDADE DE EXAME PRÉVIO PELA ADMINISTRAÇÃO.

O prévio ingresso de pedido na via administrativa não é condição necessária para a propositura de ação onde se pleiteia a concessão de benefício previdenciário.

Recurso provido.³⁶²

5.2.9.2 Juizados Especiais Federais

Com a criação dos Juizados Especiais Federais (Emenda Constitucional 22/99³⁶³ e Lei 10.259/2001³⁶⁴) e sua gradativa instalação a partir de 2002, passam a ser de sua competência as demandas revisionais com valor de até sessenta salários-mínimos.

Neste particular, resta saber se tal competência é absoluta ou é mera faculdade do jurisdicionado demandar a revisão de seu benefício no Juizado Especial Federal Cível. Pois bem, tendo em vista a efetividade do processo e também a previsão de rito especial na Lei 9.099/95³⁶⁵ (com as modificações da Lei 10.259/2001), entende-se que, observado o valor da causa, não pode a ação ser proposta no Juízo Federal comum. A possibilidade de opção só

³⁶⁰ Súmula 213 do extinto Tribunal Federal de Recursos: “O exaurimento da via administrativa não é condição para a propositura da ação de natureza previdenciária”.

³⁶¹ Posicionamentos superados pelo STF, que passou a exigir o prévio ingresso na via administrativa.

³⁶² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 97.147252/SC, 6ª Turma, Relator Ministro William Patterson, DJU de 3.11.97, p. 56.407.

³⁶³ BRASIL, *op. cit.*.

³⁶⁴ BRASIL. Lei 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10259.htm> Acesso em: 20 mai. 2013.

³⁶⁵ BRASIL. Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm> Acesso em: 13 mai. 2013.

existe no sentido contrário, mesmo assim caso o interessado abra mão do valor que exceder ao teto do Juizado Especial Federal Cível. Este é o entendimento que resta pacificado nos tribunais pátrios.

Apesar de tudo, os Juizados Especiais Federais Cíveis e os Juízos Federais comuns parecem estar à beira de um colapso com o crescimento avassalador das demandas processuais. Portanto, faz-se necessário interiorizá-los e melhor informatizá-los. Ainda assim, os Juizados Especiais Federais trazem novo fôlego para a efetividade da prestação jurisdicional porque são orientados pelos princípios da celeridade, da economia processual, da informalidade, da oralidade e da simplicidade (art. 2º da Lei 9.099/95³⁶⁶, combinado com o art. 1º da Lei 10.259/2001³⁶⁷).

Um dos reflexos da concentração de processos é o descrédito da população na justiça, o que leva alguns a pensarem que o Instituto Nacional do Seguro Social e Justiça Federal são um único órgão. Por outro lado, hoje não são considerados apenas os bens jurídicos protegidos pela irredutibilidade dos benefícios previdenciários (art. 194, parágrafo único, IV, da Constituição da República³⁶⁸ e art. 2º, V, da Lei 8.213/91³⁶⁹), ou seja, o patrimônio do beneficiário e a atualização de valor do mesmo, mas também sua qualidade de idoso, que tem prioridade na tramitação processual nos termos da Lei 10.173/2001, que altera o CPC, e da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

A proposta dos Juizados Especiais Federais é bastante inovadora porque no seu rito processual especial há igualdade de prazos para a prática de qualquer ato processual entre o jurisdicionado e o ente público demandado. Também não é necessário que as partes estejam representadas por advogado. Além disso, os representantes judiciais dos entes públicos têm autorização legal para conciliar, transigir ou desistir – o que diminui a cultura do

³⁶⁶ BRASIL, *op. cit.*.

³⁶⁷ BRASIL, *op. cit.*.

³⁶⁸ BRASIL, *op. cit.*.

³⁶⁹ BRASIL, *op. cit.*.

contencioso, consubstanciando uma ação de inteligência cultural; não há necessidade de remessa necessária nem excesso de possibilidades recursais porque no seu procedimento só são admitidos recursos de sentenças definitivas e das decisões que deferirem medidas cautelares no curso do procedimento. Por fim, a execução dos julgados dos Juizados Especiais Federais, que será analisada mais adiante, é mais ágil, permitindo-se inclusive o pagamento imediato das condenações, independentemente de precatório.

Em caso de recurso, este será julgado por Turmas Recursais instituídas pelos Tribunais Regionais Federais, mas formadas por juízes de primeiro grau. A uniformização de interpretação de lei federal ocorrerá somente quando houver divergência entre decisões sobre questões de direito material proferidas por Turmas Recursais.

As divergências entre turmas da mesma região são julgadas em reunião conjunta das turmas em conflito, sob a presidência do Juiz Coordenador. Por outro lado, as divergências entre decisões de turmas de diferentes regiões ou de decisões proferidas em contrariedade à súmula ou à jurisprudência dominante do STJ são julgadas pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, sob a condução do Coordenador da Justiça Federal. Se a orientação seguida pela turma de uniformização contrariar a súmula ou a jurisprudência do STJ, a parte interessada pode provocar a manifestação deste tribunal. Neste caso, havendo *fumus boni iuris* e fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, pode o relator conceder medida liminar para sustar o andamento dos processos em que haja a controvérsia.

5.2.9.3 Antecipação de tutela em matéria de benefícios previdenciários

A tutela de urgência é importante garantia para os beneficiários da Previdência Social e suas famílias. De fato, considerando o caráter alimentar dos benefícios previdenciários, os quais, inclusive, não podem ser inferiores a um salário-mínimo quando substituírem a renda da pessoa (art. 201, §

2º, da Constituição da República³⁷⁰), não faria sentido vedar a concessão de antecipação de tutela contra a Fazenda Pública nesses casos. De fato, deve-se fazer uma ponderação de valores, preferindo-se o direito à vida (art. 5º da Constituição da República³⁷¹), à saúde (art. 6º da Constituição da República³⁷²) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição da República³⁷³) à supremacia do interesse público e à indisponibilidade dos bens públicos.

No que se refere à possibilidade de concessão de antecipação de tutela em matéria de ações previdenciárias, o tema foi pacificado pela edição do verbete 729 da Súmula do STF, que dispõe: “A decisão na ADC-4 não se aplica à antecipação de tutela em causa de natureza previdenciária”. Portanto, não há vedação legal para a concessão de antecipação de tutela em favor do segurado ou dependente quando preenchidos os requisitos do art. 273 do CPC.

Veja-se o seguinte julgado do STF:

EMENTA: - Reclamação. Decisão reclamada que não esgotou, desde logo, na tutela antecipada, todo o objeto da ação ordinária. 2. Decisão na ADC-4 não se aplica em matéria de natureza previdenciária. 3. O disposto nos arts. 5º, e seu parágrafo único, e 7º, da Lei nº 4348/1964, e no art. 1º e seu parágrafo 4º da Lei nº 5021, de 9.6.1966, não concernem a benefício previdenciário garantido a segurado, mas, apenas, a vencimentos e vantagens de servidores públicos. 4. Relativamente aos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8437, de 30.6.1992, que o art. 1º da Lei nº 9494/1997 manda, também, aplicar à tutela antecipada, por igual, não incidem na espécie aforada no Juízo requerido. 5. A Lei nº 8437/1992 dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público. 6. Em seu art. 1º, interdita-se deferimento de liminar, “no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal”. 7. Ocorrência de evidente remissão às normas acima aludidas, no que respeita a vencimentos e vantagens de servidores públicos, que prosseguiram, assim, em vigor. 8. A inteligência desse dispositivo completa-se com o que se contém, na mesma linha, no art. 3º da Lei nº 8437/1992. 9. Não cabe emprestar ao § 3º do art. 1º do aludido diploma exegese estranha a esse sistema, conferindo-lhe, em decorrência, autonomia normativa a fazê-lo incidir sobre cautelar ou

³⁷⁰ BRASIL, *op. cit.*.

³⁷¹ *Idem. Ibidem.*

³⁷² *Idem. Ibidem.*

³⁷³ *Idem. Ibidem.*

antecipação de tutela acerca de qualquer matéria. 10. Agravo regimental negado provimento³⁷⁴.

Como restou decidido no julgado antes mencionado e pacificado no verbete 729 da súmula do STF, não é vedada a antecipação de tutela contra a fazenda pública em matéria de benefícios previdenciários. Isto se justifica porque o benefício previdenciário é uma proteção social. Daí a necessidade de urgência no seu pagamento, ou seja, de nada adiantaria uma rede de proteção social se esta não proporcionasse a devida segurança social.

Frise-se aqui que a renda do trabalhador é a renda da família se ele constitui uma família unipessoal ou parte da renda familiar se ele é um dos provedores. Destarte, somente no caso de famílias cujo balanço financeiro seja extremamente favorável, o benefício previdenciário devido a um determinado membro não será relevante para o **equilíbrio financeiro familiar**. Portanto, a rede de segurança social³⁷⁵, a par de essencial, é comumente acionada para manter tal equilíbrio.

Em razão de sua natureza alimentar e do caráter substitutivo da renda do mantenedor ou de um dos responsáveis pelo sustento familiar, o pagamento do benefício previdenciário deve, se necessário, ser tempestivamente garantido pela Justiça. Caso contrário, poderá a família perecer.

5.2.9.4 O pagamento por RPV

Uma das peculiaridades do processo judicial contra a fazenda pública, inclusive a previdenciária, é o modo especial de execução da decisão do juízo. Nesta execução peculiar inclui-se o pagamento por intermédio de precatório judicial e requisição de pequeno valor (RPV), utilizada como sucedâneo

³⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl-AgR 1831/MS, Tribunal Pleno, Relator Ministro Néri da Silveira, DJU de 12.04.2002, p. 55.

³⁷⁵ Quer seja o grupo familiar, os amigos ou até mesmo a Previdência Social.

do precatório nas condenações de até 60 (sessenta) salários-mínimos sofridas pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

De fato, os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em razão de condenação judicial devem ser feitos por precatório, na ordem cronológica de sua apresentação e de acordo com a natureza do crédito, ou seja, os valores devidos são agrupados em precatórios de natureza alimentar e em precatórios diversos – art. 100 da Constituição da República³⁷⁶.

O art. 128 da Lei 8.213/91, ao dispor sobre a matéria, estabeleceu que as condenações até R\$ 43.440,00³⁷⁷ – valor estipulado pela Lei 9.032/95³⁷⁸ – seriam pagas sem a necessidade de expedição de precatório. No entanto, STF, julgando a ADI 1.252-5/97, Rel. Min. Maurício Correa (DJU de 24.10.1997), declarou inconstitucional a liquidação imediata dos débitos de acordo com tal dispositivo legal, entendendo que o mesmo violava o mencionado art. 100 da Constituição da República³⁷⁹.

Posteriormente, foi acrescentado o parágrafo 3º do artigo 100 da Constituição Federal – Emenda Constitucional (EC) 20/98, permitindo então a dispensa de precatório no caso de pagamentos de pequeno valor. Mais adiante, a EC 30/2000 alterou novamente a redação do art. 100 da Constituição da República e estabeleceu, dentre outras coisas, a atualização monetária dos valores após a expedição dos precatórios, a definição dos débitos de natureza alimentar e a inclusão das obrigações de pequeno valor da Fazenda Distrital na sistemática do mencionado § 3º. Por fim, a EC 37/2002³⁸⁰ vedou a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como o fracionamento, a repartição ou a quebra do valor devido para que se pagasse o débito parte em RPV

³⁷⁶ BRASIL, *op. cit.*.

³⁷⁷ Valor atualizado a partir de primeiro de janeiro de 2014, ou seja, 60 salários-mínimos.

³⁷⁸ BRASIL, *op. cit.*.

³⁷⁹ BRASIL, *op. cit.*.

³⁸⁰ *Idem. Ibidem.*

e parte em precatório. Mais recentemente, a EC 62/2009³⁸¹ disciplinou a matéria e, entre outras coisas, prestigiou a família do idoso e do doente grave (aqui destacados):

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de **doença grave**, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)[...]

O antigo parágrafo 3º do artigo 100 da Constituição da República foi regulamentado, para fins previdenciários, pela Lei 10.099/2000. Essa lei deu nova redação ao art. 128 da Lei 8.213/91³⁸², dispondo que o mesmo poderia ser aplicado aos benefícios de prestação continuada previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei 8.742/93³⁸³). Portanto, as demandas judiciais que

³⁸¹ Objeto da ADI 4357, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

³⁸² BRASIL, *op. cit.*.

³⁸³ BRASIL, *op. cit.*.

tivessem por objeto a revisão ou o pagamento de benefícios regulados pela Lei 8.213/91 e pela Lei 8.742/93³⁸⁴ e cujos valores não fossem superiores a R\$ 5.180,25 por autor, poderiam, por opção de cada um dos exequentes, ser quitadas no prazo de até sessenta dias após a intimação do trânsito em julgado da decisão, sem necessidade de expedição de precatório. Por último, a Lei 10.259/2001³⁸⁵, que criou os Juizados Especiais Federais, estabeleceu, para o circuito judicial federal, os créditos de até 60 (sessenta) salários-mínimos como teto da causa de pequeno valor.

Assim, o teto de pagamentos nos Juizados Especiais Federais e também o teto para requisição de pequeno valor (RPV) é de 60 (sessenta) salários-mínimos por beneficiário (art. 17, § 1º, da Lei 10.259/2001³⁸⁶), valor atualizado. Caso ultrapasse esse valor, o crédito não poderá ser pago por RPV. No entanto, uma outra alternativa ao precatório é abrir mão da diferença, ou seja, do que sobeja aos sessenta salários-mínimos – art. 128, § 4º, da Lei 8.213/91³⁸⁷, na redação posterior à Lei 10.099/2000. Essa possibilidade, apesar de, pela natureza alimentar dos benefícios previdenciários, ser questionável à luz do verbete 379 da Súmula do STF, aqui aplicado por analogia³⁸⁸, foi mantida na Lei 10.259/2001³⁸⁹. Obviamente, isso não é recomendável – salvo em caso de extrema necessidade do beneficiário – se o valor a receber for bem superior ao teto de pagamento por RPV. Neste caso, é melhor se submeter ao procedimento do

³⁸⁴ *Idem. Ibidem.*

³⁸⁵ BRASIL, *op. cit.*.

³⁸⁶ BRASIL, *op. cit.*.

³⁸⁷ BRASIL, *op. cit.*.

³⁸⁸ Dispõe sobre alimentos na separação judicial, dispondo sobre seu pedido posterior (em razão da natureza alimentar). No que se refere ao pleito posterior de alimentos por parte de ex-cônjuge, a jurisprudência do STJ tem caminhado em sentido contrário.

³⁸⁹ BRASIL, *op. cit.*.

precatório (art. 100 da Constituição da República³⁹⁰) e receber o valor integral do crédito.

A Resolução 263/2002³⁹¹ do Conselho de Justiça Federal foi o diploma que primeiro regulamentou os procedimentos atinentes ao cumprimento de sentenças proferidas pelos Juizados Especiais Federais. Essa resolução foi alterada pela Resolução 271/2002 e, posteriormente, revogada Resolução 373/2004 do Conselho de Justiça Federal, que, por sua vez, foi revogada pela 438/2005, substituída pela 559/2007 (Regulamenta, no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, os procedimentos relativos à expedição de requisições, ao cumprimento da ordem cronológica dos pagamentos, ao saque e levantamento dos depósitos), a qual cedeu lugar à Resolução 55/2009, revogada pela 122/2010, reposta pela 168/2011 e alterada pela 235/2013.

5.2.10 Famílias previdenciárias e integração regional

A integração regional é, na atualidade, uma das expressões da globalização. Uma das características marcantes dessa integração é a formação de blocos regionais para a defesa de interesses comuns, sobretudo na área econômica. No entanto, para que haja integração, é necessário haver estabilidade política nos Estados nacionais que pretendem se integrar. Assim, pode-se afirmar que é pouco provável a integração regional de países em cujo território não há paz, o povo sofre e, dentre outras coisas, o governo não é reconhecido. Neste ponto, defende-se que a tranquilidade social, o bem-estar da população e a popularidade dos governantes estão diretamente ligados à situação econômica do país. Realmente, de acordo com Beltran, “parece não haver dúvida de que o

³⁹⁰ BRASIL, *op. cit.*.

³⁹¹ Na época, a Resolução 258/2002 do Conselho de Justiça Federal regulamentava os procedimentos atinentes às requisições de pagamento das somas a que a Fazenda Pública fosse condenada. Portanto, aplicava-se ao sistema de precatórios e às RPVs dos juízos federais comuns.

processo de integração e, de maneira especial, o desenvolvimento econômico, só tem sentido se acompanhado de justiça social, [...]”³⁹² Esta opinião é aqui partilhada porque a tese da não discriminação das famílias previdenciárias só é viável se o Estado Social for efetivo.

Em uma integração regional, os países maiores e mais desenvolvidos têm, geralmente, que fazer maiores concessões aos demais. Isso não é um grande problema porque esses países provavelmente crescerão mais. Contudo, normalmente, um processo integrativo tem consequências positivas e negativas. Neste subitem, há especial interesse pela proteção previdenciária que perpassa o Mercosul, à primeira vista, ponto bastante satisfatório da integração.

O Mercosul e a União Europeia são exemplos significativos de blocos regionais. Porém, a formação destes não é algo novo. O que ocorre é que os mesmos tornaram-se mais frequentes e mais intensos após a Guerra Fria³⁹³.

O Direito da Integração é o ramo do Direito das Gentes (ou Internacional) em que se estudam os princípios e as regras que regem a formação e a operacionalização de blocos regionais de Estados soberanos. Apesar de parte dos autores abordar o Direito da Integração e o Direito Comunitário como sinônimos, os mesmos diferem porque as normas daquele seguem as mesmas regras de incorporação ao direito interno do Direito das Gentes, ou seja, há um rito de incorporação do Direito da Integração que varia de um país para o outro e suas normas não podem se sobrepor às do direito nacional. Por outro lado, o Direito Comunitário, o qual, até o presente momento, só se manifesta claramente na União Europeia – que é uma união econômica e monetária – apesar de nem todos os seus membros adotarem o euro (€), tem aplicação imediata nos países do bloco regional e se sobrepõe ao direito interno destes. Portanto, ao optar pelo ingresso nesse bloco, deve o Estado estar ciente de que terá que adaptar sua legislação aos

³⁹² BELTRAN, Ari Possidonio. **Os impactos da integração econômica no Direito do Trabalho: globalização e direitos sociais**. São Paulo: LTr, 1998, p. 354.

³⁹³ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 2 ed. Salvador: Podium, 2010, p 759.

tratados que constituíram o bloco (Direito Comunitário originário) e às demais normas criadas por organismos deste³⁹⁴ (Direito Comunitário derivado).

A união econômica e monetária é o quarto estágio do processo de integração regional, o qual começa com a zona de livre comércio (primeiro), segue pela união aduaneira (segundo), pelo mercado comum (terceiro) e pode culminar com a união política (quinto e último).

O mercado comum, fase de integração em que se encontra o Mercosul, consiste no trânsito livre dos fatores de produção, além da liberdade de concorrência.

O Mercosul é o principal organismo de integração da América do Sul e tem como membros iniciais a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. Além disso, são Estados associados a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru. Recentemente, a Venezuela ingressou no bloco.

Criado por meio do Tratado de Assunção em 1991, promulgado no Brasil pelo Decreto 350, de 21 de novembro de 1991³⁹⁵, o Mercosul encontra fundamento no parágrafo único do art. 4º da Constituição da República:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...]

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.³⁹⁶

O tratado de Assunção, concluído em 26 de março de 1991, foi aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro por meio do Decreto

³⁹⁴ No caso da União Europeia, um ótimo exemplo é o Parlamento Europeu.

³⁹⁵ BRASIL. Decreto 350, de 21 de novembro de 1991. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm>. Acesso em: 22 ago. 2010.

³⁹⁶ BRASIL, *op. cit.*.

Legislativo nº 197, de 25 de setembro de 1991, ratificado pelo Brasil (carta depositada em 31 de outubro de 1991) e entrou em vigor em 29 de novembro do mesmo ano (Decreto 350, de 21 de novembro de 1991)³⁹⁷.

São precursores do Mercosul a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960, e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada em 1980.

Como antes indicado, não há dúvida que são princípios da República Federativa do Brasil, no âmbito de suas relações internacionais, a cooperação entre os povos e a integração regional da América Latina. No caso, deve-se destacar que há diferença entre cooperação e integração, ou seja, enquanto naquela os países seguem buscando seus objetivos nacionais e perseguem também metas comuns, na integração existe, ao menos em tese, maior empenho na conquista dos objetivos bilaterais ou do grupo.

Naturalmente, conclui-se que só haverá integração regional se houver interesses coincidentes e que o grau de integração depende dos objetivos perseguidos. Logo, não é demais dizer que ela é voluntária e constitui uma poderosa ferramenta política, meio para produzir força econômica e alcançar os fins pretendidos nos Estados contemporâneos. Ademais, as ações integradoras devem agregar valores sócio-culturais, não devendo substituir os nacionais.

No âmbito previdenciário do Mercosul, objetiva-se estudar o *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur*, promulgado pelo Decreto 5.722/2006³⁹⁸. Como se sabe, os acordos internacionais se inserem no contexto da política externa brasileira e dependem de entendimentos diplomáticos entre os governos dos Estados nacionais interessados. De fato, consoante prevê a legislação, os acordos internacionais de Previdência Social entre o Brasil e os

³⁹⁷ BRASIL, *op. cit.*.

³⁹⁸ BRASIL. Decreto 5.722, de 13 de março de 2006. Promulga o Acordo Multilateral de Seguridad Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 14 mar. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm>. Acesso em: 22 ago. 2010.

demais países são firmados pelas autoridades competentes dos Estados, como, por exemplo, os Ministros das relações exteriores, aprovados pelo Congresso Nacional e promulgados por meio de decreto do Poder Executivo.

O Brasil mantém acordos bilaterais de Previdência Social com diversos países do mundo (Cabo Verde, Chile, Espanha, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Portugal, Alemanha, Bélgica, Canadá, França e outros³⁹⁹), alguns ainda pendentes de aprovação no Congresso Nacional. Atualmente, porém, não existem mais acordos bilaterais com os países do bloco regional Mercosul (tal como existia, por exemplo, com a Argentina – Decreto 87.918, de 7 de dezembro de 1982). Nesses casos, aplica-se o Acordo Multilateral de Seguridade Social antes apontado.

Os acordos internacionais em matéria de Previdência Social têm por objetivo garantir os direitos previdenciários previstos nas legislações dos países envolvidos (e especificados no respectivo acordo) aos trabalhadores, urbanos ou rurais, e seus dependentes legais, desde que haja trabalho do segurado no país estrangeiro que firmou o acordo com o Estado nacional do mesmo. Cada contratante deve analisar os pedidos de benefícios apresentados por segurados e dependentes e decidir sobre a concessão do benefício em função da legislação própria aplicável.

Os pedidos de benefícios brasileiros de segurados do Regime Geral de Previdência Social com inclusão de períodos de atividades no exterior, exercidos nos países acordantes, serão concedidos pelas agências do Instituto Nacional do Seguro Social que atuam como organismo de ligação. Onde não houver essas agências, outras sucursais atuarão e posteriormente encaminharão a documentação ao órgão de ligação. Os segurados residentes nos países signatários poderão requerer os benefícios da legislação brasileira por meio dos organismos de ligação do seu país.

Os períodos de contribuição cumpridos no país acordante poderão ser totalizados com os cumpridos no Brasil para o fim de recebimento de

³⁹⁹ DATAPREV: banco de dados. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/sislexmobile.asp>. Acesso em: 19 dez. 2013.

benefício. A prestação concedida no âmbito dos acordos internacionais é calculada por totalização dos períodos realizados nos dois países e será constituída de duas parcelas, devida cada uma por um Estado nacional.

O lapso em que o segurado esteve em gozo de benefício da legislação previdenciária do Estado estrangeiro será considerado somente para o fim de manutenção da qualidade de segurado e não poderá ser computado para a finalidade de complementação da carência necessária ao benefício da legislação brasileira.

O segurado que se dirigir ou for enviado, por um período limitado, ao território de outro país continuará sujeito à legislação previdenciária do primeiro Estado se o tempo de trabalho no território alienígena acordante não exceder ao período estabelecido no respectivo acordo.

Os acordos internacionais ora estudados também costumam estabelecer a prestação de assistência médica aos segurados e seus dependentes. Assim, usando a linguagem brasileira, são acordos de seguridade social porque também contemplam outros direitos, além do relativo à Previdência Social.

Esses acordos ampliam a proteção social das famílias à medida que, em tese, os trabalhadores externos ao país passam a ter os mesmos direitos sociais dos seus nacionais, facilitando o deslocamento transnacional em casos de crises econômicas pontuais ou setoriais. Como assinalou Camargo:

Essas iniciativas, mesmo com todas as dificuldades e omissões que ainda enfrentam, representam uma mudança significativa no fortalecimento do Mercosul, especialmente no que se refere à livre circulação de pessoas físicas, já que estas poderão residir com toda sua família e trabalhar legalmente em outro país, seja como trabalhadores com carteira de trabalho assinada ou como empreendedores independentes [...]⁴⁰⁰

Portanto, a partir da autora em referência, afirma-se que a responsabilidade dos Estados com relação à integração regional e à proteção das

⁴⁰⁰ CAMARGO, Sônia de. O processo de integração regional: fronteiras abertas para os trabalhadores do Mercosul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 32, n. 2, p. 489-517, julho/dezembro 2010.

famílias é, dentre outras coisas, um tema prático e histórico, com muitas dificuldades vencidas e muitos obstáculos a enfrentar.

Em razão do que foi exposto neste subitem, sustenta-se que todas as pessoas que se dirigem ao estrangeiro para trabalhar ou estudar, bem como seus dependentes, têm, nos termos neles especificados, os direitos sociais garantidos nos acordos bilaterais ou multilaterais firmados pela Seguridade Social brasileira com os Estados parceiros. Realmente, mesmo num mundo de economia globalizada e com deslocamentos frequentes, o que mais importa é o interesse social. Por conseguinte, cada Estado possui responsabilidade pelo bem-estar de seus cidadãos, mesmo que estes passem a viver no exterior.

5.3 Famílias previdenciárias na França

Dando continuidade à persecução do objetivo principal deste trabalho, o qual é responder a questão “O que são famílias para a Previdência Social?”, passa-se a olhar para um outro modelo de proteção social: o francês. Como antes escrito, seria metodologicamente inadequado tentar estudar todos os tipos de família em profundidade. Por isso, foi feito o recorte “famílias previdenciárias”, com a intenção de pesquisar o que a Previdência brasileira considera “famílias”. No entanto, após tal estudo, parece que é necessário testá-lo em outro espaço territorial, com vistas à obtenção de subsídios internacionais para a tese de que a Previdência Social, braço do Estado Social, não pode discriminar as famílias eis que a seguridade social nunca é gratuita porque as suas prestações são sempre financiadas por contribuições diretas da sociedade (contribuições ou cotizações sociais) ou contribuições indiretas, arrecadadas por meio de outros tributos que ingressam via orçamento público.

Preferiu-se adotar como fonte de comparação o sistema da França porque, de acordo com a opinião de Fortes, este é o mais expressivo e

pragmático modelo de Previdência Social⁴⁰¹. Assim, no que se refere às famílias previdenciárias francesas, retoma-se a premissa que o direito ao benefício foi adquirido pelas contribuições prévias e o afeto deve ser elemento norteador para identificação de quem é membro da família e pode vir a ser dependente do segurado da Previdência. Afinal, naquele país também impera o caráter contributivo deste ramo da proteção do Estado. Além disso, a República Francesa assemelha-se à brasileira em vários aspectos: ambas são de língua de origem latina; têm população eminentemente cristã; adotam o capitalismo; possuem parlamento bicameral com sistema de governo presidencialista⁴⁰²; garantem a liberdade sindical e ostentam economias com forças próximas, respectivamente a quinta e a sétima do mundo⁴⁰³.

Para iniciar a análise das famílias previdenciárias na França, recuperar-se-á a ideia de não discriminação das famílias e proceder-se-á a uma investigação sobre o que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem vem decidindo sobre certos aspectos das famílias. Essa Corte (*Cour Européenne des Droits de l'Homme – CEDH*), situada em Estrasburgo (França), tem por missão principal julgar as reclamações relativas às violações dos direitos humanos (civis, políticos, econômicos e culturais) no âmbito dos Estados partes. De fato, a Convenção Europeia de Direitos Humanos instituiu um mecanismo de garantia da aplicação desses direitos por meio do tribunal em referência, órgão internacional independente, o qual deve ser acionado sempre que a questão não for devidamente solucionada internamente. Por último, com o objetivo de comparar as famílias previdenciárias brasileiras e francesas, passar-se-á ao estudo da Seguridade Social da França, sobretudo no que se refere aos dependentes aceitos por esta.

⁴⁰¹ FORTES; PAULSEN, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁰² A França também pode ser considerada semipresidencialista porque, apesar de ter um presidente forte, este divide o poder com o Primeiro Ministro.

⁴⁰³ CENTRE FOR ECONOMICS AND BUSINESS RESEARCH: banco de dados. Disponível em <<http://www.cebr.com/>>. Acesso em: 31 dez. 2013.

5.3.1 Conformações familiares europeias e não discriminação

A existência do princípio da não discriminação por orientação sexual foi investigada por Rios⁴⁰⁴. Esta proposição é deveras útil neste trabalho porque, como antes visto, a Previdência Social brasileira não reconhecia como dependente o companheiro homossexual (ou do mesmo sexo, consideradas as variações englobadas na abreviatura LGBTs). Isto já foi superado, mas ainda há uma certa resistência para o reconhecimento da família homoafetiva (e do poliamorismo), principalmente no que tange à adoção de crianças por parceiros do mesmo sexo. Porém, como o objetivo aqui perseguido não é discutir os direitos dos homossexuais, esta será somente a linha de largada para a ampliação do princípio antes invocado para “não discriminação das famílias previdenciárias”.

Do mesmo modo que Duarte Pinheiro⁴⁰⁵ defende a admissibilidade da responsabilidade civil de terceiro por interferência indevida na relação conjugal, parece interessante lançar, com as mesmas bases, ou seja, o preenchimento dos requisitos legais para a caracterização da responsabilidade, a hipótese de responsabilização do Estado por discriminação das famílias previdenciárias. Aliás, este caso soa inclusive mais grave, especialmente se a proteção social for negada e a sobrevivência digna da pessoa for posta em risco, e será abordado mais adiante.

Almeida, discorrendo sobre a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o respeito pela vida (privada e) familiar⁴⁰⁶, analisa, sobretudo, o art. 8º daquele diploma legislativo e as novas configurações familiares. Em síntese,

⁴⁰⁴ RIOS, Roger Raupp. **O princípio da igualdade e a discriminação por orientação sexual: a homossexualidade no Direito brasileiro e norte-americano**. São Paulo: RT, 2002, p. 95.

⁴⁰⁵ DUARTE PINHEIRO, José Alberto Caras Altas. **O núcleo intangível da comunhão conjugal: os deveres conjugais sexuais**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 732.

⁴⁰⁶ ALMEIDA, Susana. **O respeito pela vida (privada e) familiar na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: a tutela das novas formas de família**. Coimbra: Coimbra, 2008, p. 63-112 e 155-261.

sua obra é sobre a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos – TEDH, no que se refere à vida familiar e à vida privada das pessoas, isto é, sobre como o tribunal vem julgando casos tais como adoção por homossexuais, casamento entre pessoas do mesmo sexo e mudança de sexo. O ponto de partida da Convenção é que a qualquer pessoa deve ser assegurado o respeito da sua vida privada e familiar.

ARTIGO 8º

Direito ao respeito pela vida privada e familiar

1.

Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência.

2.

Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem – estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros⁴⁰⁷.

Por sua vez, o texto da autora em apreço contém, além da menção a diversas formas de família, casos emblemáticos da jurisprudência do TEDH, situado em Estrasburgo (França). Segundo ela, apesar de tal repertório jurisprudencial ser avançado, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem ainda privilegia o casamento tradicional em detrimento de relações familiares que se afastam deste. Nesse sentido, muitos casos de vida familiar, tal como os de famílias homossexuais, só são protegidos como vida privada. Realmente, a autora aponta também que, no que toca à concessão de poder familiar, o tribunal sufragou que um casal homossexual não podia ser equiparado a um casal heterossexual em união de fato. Portanto, o TEDH apresenta também algumas decisões conservadoras. Além disso, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem dá ênfase especial à proteção da infância, assentando que a vida familiar integra igualmente as relações que enlaçam adotantes e adotados, e traz abordagens esclarecedoras sobre transexualidade e homossexualidade, principalmente a dificuldade para o reconhecimento da nova

⁴⁰⁷ COUNCIL OF EUROPE. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Strasbourg: ECHR, 2010, p. 11.

identidade no caso de mudança de sexo e para a aceitação sem preconceito das famílias homoafetivas, inclusive no que tange à adoção de crianças.

Segundo a obra em referência ainda, o mencionado art. 8º está sujeito às mudanças dos padrões sócio-culturais e também não é claro sobre as noções de vida familiar e vida privada, as quais são passíveis de interpretação evolutiva. Anota a autora que a jurisprudência do Tribunal de Estrasburgo tem sido unânime em afirmar que a primeira noção abrange, desde logo, as relações matrimoniais e que, mesmo não existindo coabitação, pode o Tribunal concluir pela existência de vida familiar. De acordo com a autora, parece que o tribunal apenas admite, no que tange à vida familiar dos reclusos, a tutela da família próxima, ou seja, a proteção da família nuclear. A propósito, vale comentar que, neste particular, o entendimento coincide com a legislação do RGPS brasileiro sobre o auxílio-reclusão, devido, a princípio, aos dependentes de primeira classe do segurado de baixa renda (cônjuge ou companheiro e filhos). De acordo com Almeida ainda, a jurisprudência do TEDH reconhece existir vida familiar nas relações familiares *de jure* e nas relações familiares *de fato*; além disso, o Tribunal de Estrasburgo tem encontrado proteção no mesmo art. 8º para direitos como viver num ambiente saudável, salvaguarda de dados pessoais referentes à saúde, possibilidade de uma minoria ter um modo de vida tradicional, direito à identidade, à historicidade pessoal e a reaver o corpo de um filho. Por outro lado, tem entendido que relações homoafetivas dizem respeito somente à vida privada de cada um.

Por fim, conclui que o Tribunal começou a frisar que apenas razões muito poderosas poderiam justificar as diferenças de tratamento fundadas na orientação sexual porque, à luz do seu art. 14, o gozo dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem deve ser garantido sem quaisquer distinções, tais como as fundadas no sexo, raça e outras; que o tribunal tem progredido ao dilatar o conceito de vida familiar e proteger novas formas de conjugalidade, afeto e vida considerada familiar, passando a adotar uma definição alargada de família, inclusive com a proteção dos laços familiares nascidos

fora do casamento, o reconhecimento dos direitos dos pais de fato ou naturais e que, há muito, o critério biológico deixou de presidir a determinação do sexo.

Para corroborar o entendimento de Almeida com relação à evolução dos entendimentos do TEDH ou CEDH, convém trazer à colação um caso emblemático sobre a liberdade de orientação sexual no Direito europeu. Vejam-se alguns extratos do caso **Dudgeon** contra o **Reino Unido**, de 22 de outubro de 1981.

52. [...] Comme l'a montré l'arrêt Sunday Times [...], la marge d'appréciation n'as pas une ampleur identique pour chacun des buts autorisant à limiter un droit. Le Gouvernement déduit de l'arrêt Handyside qu'elle est plus large quand il y va de la protection de la morale. Sans conteste, et la Cour l'a relevé dans cet arrêt (p. 22, § 48), «l'idée» que l'on se fait «des exigences de cette dernière varie dans le temps et l'espace, spécialement à notre époque», et «les autorités de l'État», «grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leur pays», « se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur le contenu précis de ces exigences».

Toutefois, l'étendue de la marge d'appréciation dépend non seulement du but de la restriction, mais aussi de la nature des activités en jeu. Or la présente affaire a trait à un aspect des plus intimes de la vie privée. Il doit donc exister des raisons particulièrement graves pour rendre légitimes, aux fins du paragraphe 2 de l'article 8 (art. 8-2), des ingérences des pouvoirs publics.

53. Enfin, avec plusieurs autres articles de la Convention l'article 8 (art.8) lie la notion de «nécessité» à celle de «société démocratique».

D'après la jurisprudence de la cour, pour se révéler «nécessaire» dans une telle société, dont tolérance et esprit d'ouverture constituent deux des caractéristiques, une atteinte à un droit protégé par la Convention doit notamment être proportionnée au but légitime poursuivi [...]

60. [...] On comprend mieux aujourd'hui le comportement homosexuel qu'à l'époque de l'adoption de ces lois et l'on témoigne donc de plus de tolérance envers lui : dans la grande majorité des États membres du Conseil de l'Europe, on a cessé de croire que les pratiques du genre examiné ici appellent par elles-mêmes une répression pénale ; la législation interne y a subi sur ce point une nette évolution que la Cour ne peut négliger (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Marckx, p. 19, par. 41, et l'arrêt Tyrer du 25 avril 1978, série A n° 26, pp.15-16, par. 31)⁴⁰⁸.

⁴⁰⁸ COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **Affaire Dudgeon contre Royaume-Uni**. Strasbourg: CEDH, arrêt du 22 octobre 1981.

Foi a partir dessa decisão, a qual rechaça a penalização dos atos homossexuais consentidos entre adultos, que a França editou a Lei de 4 de agosto de 1982, abolindo o delito de pederastia. Desde então, as relações homossexuais foram banalizadas e passaram a ser protegidas pelo Direito⁴⁰⁹. No entanto, ainda hoje, mais de trinta anos depois, os direitos ligados à vida familiar dos homossexuais continuam encontrando resistência para serem reconhecidos. Porém, como será visto adiante, esses direitos têm obtido grandes avanços no campo previdenciário. Dentre outras coisas, isso pode ser explicado pela atuação jurisdicional, pelo princípio da solidariedade e, especialmente, pela impessoalidade estatal e pelo caráter contributivo da Previdência Social.

5.3.2 A Seguridade Social francesa

A Seguridade Social da França visa, naturalmente, à cobertura de vários riscos ou contingências sociais. Portanto, além de baseada na responsabilidades corrente das relações trabalhistas e na solidariedade social, dentre outras coisas, ela é organizada nos seguintes ramos: 1. Cobertura das contingências doença, maternidade, paternidade, invalidez e morte; 2. Seguro contra acidentes laborais, doenças profissionais e do trabalho⁴¹⁰; 3. Velhice (ou idade avançada⁴¹¹); 4. Encargos familiares e 5. Proteção no desemprego involuntário.

Regulada pelo Direito da Seguridade Social, parte do Direito Social, a Seguridade é voltada para toda população e precisa acompanhar as transformações econômicas e sociais que vêm ocorrendo desde o surgimento dessa disciplina jurídica, em meados do Século XIX.

⁴⁰⁹ BATTEUR, Annick. **Les grandes décisions du Droit des Personnes et de la Famille**. Paris: LGDJ-Lextenso, 2012, p. 152.

⁴¹⁰ No Brasil, as doenças relativas à profissão e ao ambiente de trabalho são equiparadas a acidente de trabalho.

⁴¹¹ Expressão usada no Brasil.

Na França, a expressão Seguridade Social corresponde ao que no Brasil se chama Previdência Social. Contudo, também existe a *Prevoyance Sociale* francesa, mas esta costuma ter a conotação de previdência privada. Por isso, a referência à Seguridade Social da França (*Sécurité Sociale*) corresponde, na verdade, à Previdência Social.

Por outro lado, tal como ocorria no Brasil na época do INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, ou seja, antes da instituição do SUDS – Sistema Único e Descentralizado de Saúde, hoje denominado SUS (Sistema Único de Saúde), a Previdência Social ou *Sécurité Sociale* francesa também oferece o custeio de serviços de saúde para seus beneficiários. Além disso, disponibiliza ainda o auxílio-funeral (*capital décès*), que, no Brasil, passou para a Assistência Social.

Neste trabalho serão pesquisadas algumas prestações do RGPS francês⁴¹², especialmente no que se refere àquelas ofertadas ou revertidas aos familiares dos segurados. Aliás, o interesse maior aqui é saber o que a *Sécurité Sociale* francesa considera **famílias**.

5.3.3 A Previdência Social na França

O sistema francês de proteção previdenciária é constituído pelos seguintes regimes: **a)** o regime geral (RGPS da França), que ampara a maioria dos trabalhadores urbanos assalariados (indústria, comércio e serviços), certas categorias a eles assemelhadas e ainda estudantes – estes em algumas situações específicas; **b)** os regimes especiais de alguns trabalhadores não agrícolas, que asseguram proteção em alguns casos apenas (especialmente a idade avançada – sendo os outros riscos abrangidos pelo regime geral) ou na totalidade das contingências sociais; **c)** os regimes autônomos de aposentadoria por idade com complementação obrigatória; **d)** o regime de doença ou invalidez das profissões

⁴¹² Tecnicamente, deve ser chamado de *régime général de la sécurité sociale des salariés*, mas aqui será tratado por RGPS francês porque esta expressão é mais prática.

independentes não agrícolas; **e)** o regime agrícola; **f)** o seguro-desemprego e **g)** os sistemas complementares *ARRCO* (*Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des Salariés*) e *AGIRC* (*Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres*)⁴¹³, obrigatórios para todos os trabalhadores que se enquadram no regime geral ou no regime agrícola e que completam os regimes básicos. Neste ponto, vale lembrar a Previdência Complementar no Brasil é facultativa. Por outro lado, anota-se que, assim como os brasileiros, os **funcionários públicos** franceses têm um regime próprio de Previdência Social, regulado no *statut de la fonction publique*, e ligado ao Direito Administrativo⁴¹⁴. O *régime des retraites des fonctionnaires de l'Etat, des magistrats et des militaires* é gerido pelo Ministério da Economia e das Finanças⁴¹⁵.

O RGPS francês foi criado em **1945** e tinha por finalidade a proteção da totalidade da população. Contudo, a universalização encontrou forte resistência por parte dos trabalhadores em certos ramos de atividade que já dispunham de regime próprio e pretendiam conservá-lo. Portanto, diferentemente do que ocorre no Brasil, onde o RGPS é para os trabalhadores em geral e até para os servidores públicos sem RPPS, muitas categorias e firmas têm regime especial de Previdência Social na França. Devem ser preenchidos dois requisitos para que haja enquadramento obrigatório no **regime geral** (RGPS): uma remuneração paga, devida ou creditada, que servirá de fato gerador de cotizações (do trabalhador) e de contribuições (em geral, sobretudo dos empregadores) e a existência de vínculo de subordinação entre o trabalhador e uma ou mais entidades empregadoras. Neste momento, cabe pontuar que o estudante será, tal como no Brasil, segurado facultativo do RGPS a princípio, devendo contribuir apenas se não tiver um seguro na qualidade de titular ou dependente. Além disso, na França, não há a figura do

⁴¹³ ARGIC-ARRCO. **Retraite Complémentaire**. Disponível em: <<http://www.agirc-arrco.fr/>>. Acesso em: 18 out. 2012.

⁴¹⁴ GRANDGUILLOT, Dominique. **Droit Social**. 13 ed. Paris: Lextenso, 2012, p. 15.

⁴¹⁵ FRANCE. Le régime des retraites des fonctionnaires de l'Etat, des magistrats et des militaires. Disponível em: <<http://www.pensions.bercy.gouv.fr/>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

contribuinte individual obrigatório no RGPS – neste caso, aplicam-se os regimes autônomos.

Le modèle social français est un produit de l'histoire. Sans qu'il soit possible d'étudier, par le menu, l'ambiguïté du discours révolutionnaire en matière d'assistance publique, Robespierre affirmait, le 2 décembre 1792, que «la première loi sociale est celle qui garantit à tous les autres membres de la société les moyens d'exister». L'article 21 de la Déclaration des droits du 21 juin 1793 est la première norme constitutionnelle affirmant que «les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler». La logique n'est plus la même que sous l'Ancien régime où l'assistance s'inscrivait [...] seules les personnes infirmes ou inapte physiquement au travail étaient secourues ; les autres entraient dans la catégorie des «fainéants» et «gens sans aveu», c'est-à-dire, qui ne faisaient pas peiner leur corps à travailler et qui n'étaient pas liés à un seigneur. Selon cette conception, la protection sociale est rapprochée et ambiguë car elle surveille de très près l'individu et enferme le pauvre dans l'alternative de la potence ou de la pitié pour reprendre le titre de l'important ouvrage de Geremek sur les pauvres au Moyen-Âge. On oppose traditionnellement deux conceptions de la protection sociale qui sont apparues dans le sillage des deux premiers conflits mondiaux. Outre-Rhin, le système bismarckien exposé dans le célèbre discours du 17 novembre 1881 du chancelier prussien Bismarck visait à assurer une solidarité professionnelle [...] (assurance-maladie, assurance accidents du travail et assurance invalidité et vieillesse) a exercé une grande influence sur les États au lendemain de la Première Guerre mondiale. Outre-manche, le système beveridgien, issu du rapport Beveridge de 1942 auquel s'était intéressé Laroque, en exil à Londres et qui deviendra le père fondateur de la Sécurité Sociale en 1945, cherche à mettre en oeuvre une solidarité nationale dans le cadre d'un plan de sécurité sociale reposant sur une logique sociale universelle⁴¹⁶.

De acordo com a transcrição anterior, a proteção social francesa pós-revolucionária não diferia muito daquela do antigo regime e também se restringia à assistência social; a diferença era que a Revolução havia abolido as corporações de ofício e os socorros públicos foram elevados à categoria constitucional (tal como ocorreria no Brasil com a Carta de 1824) pelo art. 21 da Declaração de direitos de 21 de junho de 1793 e estendidos a todos os pobres – antes, a assistência pública só era voltada aos enfermos e aos inaptos fisicamente para o trabalho e os demais eram considerados como pessoas que não queriam

⁴¹⁶ AUBIN, Emmanuel. **Droit des Politiques Sociales**. 5 ed. Paris: Lextenso, 2010, p. 17-18.

trabalhar e que não eram ligados a um senhor ou mestre das corporações. Conclui o autor em apreço que o modelo bismarquiano, de cunho corporativista, influenciou bastante os Estados após a Primeira Guerra Mundial, mas a França optou pelo *beveridgeano*, que repousava sobre a lógica da proteção social universal.

Seguindo o princípio da universalidade da cobertura – critério objetivo, também adotado no Brasil (art. 194, parágrafo único, I, da Constituição da República⁴¹⁷), em tese o RGPS francês cobre a totalidade das contingências sociais a que estão sujeitos os trabalhadores vinculados ao mesmo. Contudo, diferentemente do que ocorre no Brasil (art. 194, parágrafo único, I, da Constituição da República – universalidade do atendimento, critério subjetivo⁴¹⁸), os rurícolas e os trabalhadores autônomos são abrangidos por regimes específicos. Realmente, a cobertura do RGPS francês, também baseada no princípio da solidariedade, não é universal. Em verdade, tal como no Brasil – art. 196 da Constituição⁴¹⁹, o que é universal é a saúde, mas mesmo assim sob certas condições. Em verdade, as pessoas residentes na França que não se encontram abrangidas por nenhum regime obrigatório de previdência enquadram-se, a título obrigatório, na “Cobertura Universal de Doença” (*Couverture Maladie Universelle – CMU*). O mesmo se passa com as **prestações familiares**, também universais para as pessoas elegíveis, tal como ocorre no Brasil na Assistência Social (art. 203 da Constituição da República⁴²⁰), a exemplo do Programa Bolsa Família. De fato, toda população francesa se beneficia das prestações familiares, o que, em tempo de crise, tem motivado muitas críticas porque a França se tornou um ímã para diversos migrantes, sobretudo da própria Europa e do norte da África, os quais se vêm atraídos pelas prestações sociais generosas da República Francesa. Veja-se o que dispõe o Código de Seguridade Social francês (CSS):

⁴¹⁷ BRASIL, *op. cit.*.

⁴¹⁸ Os trabalhadores rurais têm tratamento diferenciado, mas também estão vinculados ao mesmo regime.

⁴¹⁹ BRASIL, *op. cit.*.

⁴²⁰ BRASIL, *op. cit.*.

Article L111-1

L'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale.

Elle garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain. Elle couvre également les charges de maternité, de paternité et les charges de famille.

Elle assure, pour toute autre personne et pour les membres de sa famille résidant sur le territoire français, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille⁴²¹.

Outra semelhança entre o Brasil e a França reside no seguro-desemprego. Em ambos os casos ele faz parte da Seguridade Social, mas é tratado de modo separado. Na França, há também um regime de proteção no desemprego involuntário, o qual abrange a totalidade dos trabalhadores assalariados do regime geral e do regime agrícola. No entanto, considerando que o benefício em testilha não é objeto deste trabalho, estas linhas serão dedicadas aos benefícios do **regime geral** que podem reverter às famílias no caso de morte do segurado, a exemplo dos diversos tipos de pensão.

A pensão⁴²² de base do regime geral é complementada pelas pensões complementares obrigatórias *ARRCO* (*Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des Salariés*) e *AGIRC* (*Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres*). Tal como no Brasil, onde o MPS é responsável pelo RGPS e fiscaliza a previdência complementar, as prestações complementares também são fiscalizadas pelo Estado francês por meio da Direção da Seguridade Social – DSS.

⁴²¹ FRANCE. **Code de la Sécurité Sociale**. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

⁴²² Pensão aqui significa prestação, pagamento. No Brasil, costuma-se diferenciar aposentadoria de pensão por morte. Contudo, a toda aposentadoria previdenciária (ida para os aposentos, para a casa) corresponde uma pensão, um pagamento, um pensionamento para a sobrevivência do segurado.

Apesar de ser um Estado unitário, a França tem três esferas administrativas: nacional, regional e local. Todas elas participam da gestão da Seguridade Social. Por uma questão de objetividade, este trabalho será pautado na atuação da *Direction de la Sécurité Sociale – DSS*, órgão ligado ao Ministério dos Assuntos Sociais e da Saúde (MASS) e ao Ministério da Economia e das Finanças (MEF), popularmente conhecido por Bercy (em razão da sua localização em Paris), e, antes de tudo, no **RGPS francês**.

A DSS é responsável pela formulação política da Seguridade Social e pela tutela do conjunto dos organismos desta e, dentre outras coisas, das caixas do RGPS francês⁴²³. Neste particular, vale lembrar que o Brasil não adota mais o sistema de caixas de aposentadorias e pensões (CAPs) de 1923⁴²⁴. Hoje, as contribuições devidas à Previdência Social são para o FPAS, com base no respectivo código a ser informado na GPS, e a arrecadação e a fiscalização das mesmas ficam a cargo da Receita Federal do Brasil.

Na França, os trabalhadores contribuem para a Seguridade Social por meio da rede União de Recolhimento das Contribuições para a Seguridade Social e Abonos de Família (*Union de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales – URSSAF*). Ao admitir um trabalhador, o empregador deve firmar uma declaração junto à mesma. Esta declaração proporciona a inscrição do trabalhador (caso não seja inscrito) e permite estabelecer o seu enquadramento no seguro-desemprego. Quanto às pensões complementares, o trabalhador assalariado é direcionado à caixa de pensão complementar à qual aderiu a entidade empregadora que o contratou, sendo que esta adesão ocorre em função do tipo de atividade ou do lugar do estabelecimento.

⁴²³ FRANCE. *La Direction de la Sécurité Sociale (DSS)*. Disponível em: <<http://www.social-sante.gouv.fr/le-ministere.149/presentation-et-organigramme.294/conjointement-avec-le-ministre-du.742/la-direction-de-la-securite.12602.html>>. Acesso em 30 dez. 2012.

⁴²⁴ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Histórico da Previdência Social – 1888-1933*. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=422>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

Ainda existe a caixa nacional da rede **URSSAF**, constituída pela Agência Central dos Organismos de Seguridade Social (*Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale – ACOSS*⁴²⁵) com o intuito de assegurar o recolhimento e a gestão das contribuições e cotizações sociais.

Por outro lado, as firmas estrangeiras que não tiverem estabelecimento no território francês devem se reportar, com relação às obrigações relativas às declarações e o pagamento das contribuições sociais, à **URSSAF Alsace** (*Centre National de Firmes Étrangères – CNFE*⁴²⁶) para as pensões básicas e também à *ARRCO (Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des Salariés)* e à *AGIRC (Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres)* para todas as pensões complementares obrigatórias por lei na França⁴²⁷.

O RGPS francês é organizado da seguinte maneira ou segundo as seguintes áreas de cobertura (as quatro primeiras) e arrecadação (a última): **1ª)** proteção na doença, invalidez e morte (abrange a maternidade e a paternidade também); **2ª)** seguros contra acidentes de trabalho e doenças profissionais [As duas áreas são geridas pela Caixa Nacional de Proteção na Doença dos Trabalhadores Assalariados (*Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés – CNAMTS*).]; **3ª)** pensão por idade ou "velhice", gerida pela Caixa Nacional de Proteção na Velhice (*Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés – CNAVTS*); **4ª)** encargos familiares, gerida pela Caixa Nacional de Abonos de Família (*Caisse Nationale d'Allocations Familiales – CNAF*) e **5ª)** cobranças geridas pela Agência Central dos Organismos de Seguridade Social

⁴²⁵ AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE. Página institucional. Disponível em: <<http://www.acoss.fr/>>. Acesso em 30 dez. 2012.

⁴²⁶ UNION DE RECOUVREMENT DES COTISATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE ET D'ALLOCATIONS FAMILIALES ALSACE. Página institucional. Disponível em: <<http://www.alsace.urssaf.fr/>>. Acesso em 30 dez. 2013.

⁴²⁷ HUMANIS. Página institucional. Disponível em: <<http://www.humanis.com/groupe-humanis/notre-organisation/gouvernance-et-structure-du-groupe>>. Disponível em: <<http://www.alsace.urssaf.fr/>>. Acesso em 30 dez. 2013.

(*Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale – ACOSS*), antes mencionada.

5.3.3.1 Proteção no caso de doença: quem tem direito na família?

As prestações do seguro-doença, de maternidade e paternidade são concedidas pelas Caixas Primárias de Proteção na Doença (*Caisses Primaires d'Assurance Maladie – CPAM*) na metrópole e pelas caixas gerais (*Caisses Générales de Sécurité Sociale – CGSS*) nos departamentos ultramarinos.

No que se refere ao **seguro doença**, o direito dos beneficiários (segurados e dependentes⁴²⁸) a estas prestações, para o reembolso total ou parcial das despesas, encontra-se subordinado ao preenchimento de uma das seguintes condições pelo segurado: **a)** ter trabalhado 60 horas ou ter cotizado sobre um salário-de-contribuição igual a no mínimo 60 vezes o valor horário do **SMIC**⁴²⁹ (*salaire minimum interprofessionnel de croissance*) durante 1 mês civil ou 30 dias consecutivos; **b)** ter trabalhado 120 horas ou ter cotizado sobre um salário-de-contribuição igual a no mínimo 120 vezes o valor horário do **SMIC** durante 3 meses civis ou 3 meses data a data ou **c)** ter trabalhado ao menos 1200 horas ou ter cotizado sobre um salário-de-contribuição igual a no mínimo 2030 vezes o valor horário do **SMIC** durante o ano civil imediatamente anterior à ocorrência da eventualidade⁴³⁰. As prestações em apreço abrangem as despesas médicas, paramédicas e farmacêuticas, bem como as despesas de material ortopédico e de internamento hospitalar.

Podem ser beneficiados os seguintes tipos de dependentes (*ayants droits*) do segurado, aqui considerados sua **família**

⁴²⁸ Estes apenas se não estiverem vinculados à Previdência Social como segurados.

⁴²⁹ Valor horário do SMIC a partir de 1º de janeiro de 2014: 9,53 € - informação disponível em <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F739.xhtml>. Acesso em: 30 dez. 2013.

⁴³⁰ GRANDGUILLOT, *op. cit.*, p. 205.

previdenciária: **1)** o cônjuge (não divorciado) e que não exerce atividade vinculada à Seguridade Social; **2)** os descendentes menores ou inválidos; **3)** os ascendentes, os demais descendentes, os colaterais e os afins até ao terceiro grau que vivem no domicílio do segurado e cuidam de pelo menos de dois menores com idade inferior a 14 anos e a cargo do segurado; **4)** a pessoa que vive em união estável (de fato) com o segurado e que esteja a seu cargo efetivo, total e permanentemente; **5)** a pessoa que celebrou um **PACS** – *Pacte Civil de Solidarité* (pacto de solidariedade ou união civil) com o segurado e que não está abrangida por regime obrigatório; **6)** a pessoa ascendente, descendente ou colateral, consanguíneo ou afim, até o terceiro grau que vive no domicílio do segurado, se consagra exclusivamente aos serviços domésticos e está a seu cargo de forma efetiva, total e permanentemente. Veja-se o que dispõe o **art. L313-3 do CSS** (detaches deste trabalho):

Par membre de la famille, on entend:

1°) le conjoint de l'assuré.

Toutefois, le conjoint de l'assuré obligatoire ne peut prétendre aux prestations prévues aux articles L. 321-1 et L. 322-6 lorsqu'il bénéficie d'un régime obligatoire de sécurité sociale, lorsqu'il exerce, pour le compte de l'assuré ou d'un tiers personnellement, une activité professionnelle ne motivant pas son affiliation à un tel régime pour le risque maladie, lorsqu'il est inscrit au registre des métiers ou du commerce ou lorsqu'il exerce une profession libérale ;

2°) jusqu'à un âge limite, les enfants non salariés, à la charge de l'assuré ou de son conjoint, que la affiliation, y compris adoptive, soit légalement établie, qu'ils soient pupilles de la nation dont l'assuré est tuteur, ou enfants recueillis ;

3°) jusqu'à des âges limites et dans les conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat :

a) les enfants placés en apprentissage dans les conditions déterminées par le code du travail ;

b) les enfants qui poursuivent leurs études ;

c) les enfants qui, par suite d'infirmités ou de maladies chroniques, sont dans l'impossibilité permanente de se livrer à un travail salarié ;

4°) l'ascendant, le descendant, le collatéral jusqu'au 3^{ème} degré ou l'allié au même degré de l'assuré social, qui vit sous le toit de celui-ci et qui se consacre exclusivement aux travaux du ménage et à l'éducation d'enfants à la charge de l'assuré ; le nombre et la limite d'âge des enfants sont fixés par décret en Conseil d'Etat⁴³¹.

⁴³¹ FRANCE, *op. cit.*.

A partir do artigo em referência, observa-se que a Seguridade francesa é codificada e dedica algumas palavras à **família** do segurado.

Na França, o cônjuge que também é segurado obrigatório não se beneficia do seguro-saúde como dependente. A respeito do consorte do beneficiário da Seguridade Social, merece destaque também a Lei nº 2013-404, de 17 de maio de 2013⁴³², aprovada e promulgada após intensos debates políticos, sobretudo entre os movimentos LGBTs e segmentos religiosos, estes, na sua maioria, radicalmente contrários ao *mariage homosexuel* e à campanha “*mariage pour tous*”. No Brasil, o casamento entre pessoas do mesmo sexo é garantido por precedentes do STF e do STJ, os quais resultaram na Resolução Nº 175, de 14 de maio de 2013^{433 e 434} e, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana e do preceito constitucional de que a união estável deve ser facilmente convertida em casamento civil, vêm determinando que, observados os requisitos pertinentes, autoridades inferiores procedam ao casamento daqueles que o demandarem. Por consequência, isto acaba de vez com o debate sobre a possibilidade ou não de adoção por casais homoafetivos.

Com relação aos descendentes, verifica-se que a idade-limite de proteção é 16 anos – desde que não sejam assalariados; 18 anos no caso

⁴³²FRANCE. **Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe**. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027414540&dateTexte&categorieLien=id>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

⁴³³ [...] Art. 1º É vedada às autoridades competentes a recusa de habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo. Art. 2º A recusa prevista no artigo 1º implicará a imediata comunicação ao respectivo juiz corregedor para as providências cabíveis. Art. 3º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação. [...]

⁴³⁴BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução Nº 175, de 14 de maio de 2013**. Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/resolu%C3%A7%C3%A3o_n_175.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2013.

de serem aprendizes e 21 anos se estudantes e qualquer uma se inválidos para o trabalho⁴³⁵. No Brasil, o RGPS é mais pragmático e benéfico, amparando os descendentes inválidos de qualquer idade e os demais até os 21 anos, desde que não emancipados. Como foi visto anteriormente, a colação de grau em nível superior não é causa de emancipação previdenciária no regime brasileiro.

Sobre a união estável (ou de fato), ambos os regimes gerais previdenciários (o francês e o brasileiro) a reconhecem. Contudo, tanto na França como no Brasil, não havia o reconhecimento de união estável entre pessoas do mesmo sexo, questão que hoje também resta superada. De fato, a França tem uma lei sobre o casamento homossexual e o Brasil tem jurisprudência no mesmo sentido, tendo esta começado a partir de decisões que reconheciam, inicialmente, a sociedade de fato (para fins patrimoniais) e a união estável entre essas pessoas. Em termos previdenciários, já foi escrito que o Brasil passou a reconhecer o companheiro homossexual a partir de uma ação civil pública movida pelo MPF em Porto Alegre, a qual, vitoriosa, redundou na Instrução Normativa 25/2000 do Instituto Nacional do Seguro Social. Por sua vez, a França adotou, por meio da Lei nº 99-944, de 15 de novembro de 1999⁴³⁶, o PACS (*Pacte Civil de Solidarité*)⁴³⁷.

O PACS abriu caminho para o casamento homossexual (*mariage homosexuel*), apesar de não atribuir este nome ao mesmo. Porém, segundo Segalen, é um contrato hipócrita⁴³⁸ porque foi voltado para os homossexuais (na época, proibidos de casar), mas aberto para os heterossexuais com o objetivo de angariar a simpatia destes; a autora aponta ainda que, em 2002,

⁴³⁵ FRANCE. **Circulaire DSS/2A-4C nº 2000-250 du 9 mai 2000**. Disponível em: <http://www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2000/00-20/a0201398.htm>. Acesso em: 30 dez. 2013.

⁴³⁶ FRANCE. **Loi nº 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité**. Disponível em: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000761717>. Acesso em: 29 dez. 2013.

⁴³⁷ FRANCE. **Circulaire DSS/2A-4C nº 2000-250 du 9 mai 2000**. Disponível em: <http://www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2000/00-20/a0201398.htm>. Acesso em: 30 dez. 2013.

⁴³⁸ SEGALLEN, *op. cit.*, p. 107-108.

25% dos PACS referiam-se aos homossexuais, mas este percentual caiu para 8% em 2008. Daí se pode inferir que, à medida que o debate sobre o casamento para todos (*mariage pour tous*) avançava, o PACS perdia importância.

No mais, apesar de parecer benevolente e admitir uma quarta classe de dependentes (313-3, parágrafo 4º, do CSS), o RGPS francês é, à primeira vista, mais restritivo que o brasileiro porque o benefício devidos aos colaterais de até terceiro grau, sob certas condições (como visto anteriormente), é apenas com relação ao seguro-saúde. Para prestações como o seguro-morte (auxílio-funeral no Brasil, hoje no âmbito da Assistência Social brasileira) e a pensão de reversão (pensão por morte), as classes de dependentes (*ayants droits*) superiores excluem as inferiores.

Neste ponto, convém esclarecer que na França a palavra **concubinato** significa união de fato ou união estável. Logo, não tem a conotação pejorativa que ostenta no Brasil: aqui quer dizer que “concubino é aquele que vive junto (como membro do casal ou parceiro sexual), mas tem impedimento para o casamento ou união estável”. O Código Civil francês assim dispõe (destaque deste trabalho):

Article 515-8

*Le concubinage est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, **de sexe différent ou de même sexe**, qui vivent en couple⁴³⁹.*

Em função da transcrição anterior, é de se concluir que os concubinos são aqueles que não celebram um PACS e também não são casados – e, *a priori*, isto nada tem a ver com impedimentos para o casamento ou união estável. Aliás, o formulário S. 3182 da Seguridade Social sofreu uma alteração e

⁴³⁹

FRANCE.

Code

Civil.

Disponível

em:

<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721&idArticle=LEGIARTI000006428570&dateTexte=&categorieLien=cid>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

nele não consta mais a pergunta “*Vivez-vous maritalement avec l’assuré(e)?*”, mas sim “*Vivez-vous **en couple** avec l’assuré(e)?*” para atender a esse novo conceito do Código Civil francês⁴⁴⁰.

Para ter direito às prestações em espécie do **seguro-doença** (indenizações diárias destinadas a compensar a perda de salário devida à cessação do trabalho), o segurado que ficar afastado por menos de 6 meses deve ter trabalhado 200 horas no decurso dos 3 meses civis ou 90 dias anteriores à cessação em apreço **ou** ter cotizado sobre pelo menos 1.015 vezes o **SMIC** horário no decurso dos 6 meses civis precedentes à interrupção do trabalho. Se a cessação do trabalho for superior a 6 meses, o segurado deve estar inscrito há pelo menos 12 meses, ter trabalhado pelo menos 800 horas no curso de 12 meses civis ou dos 365 dias precedentes à data em que parou de trabalhar, com pelo menos 200 horas no decurso dos três primeiros meses, **ou** então ter cotizado durante os 12 meses civis anteriores à cessação do trabalho sobre pelo menos 2030 vezes o **SMIC** horário, com pelo menos 1015 vezes o valor do **SMIC** horário no decurso dos 6 primeiros meses⁴⁴¹. Essas indenizações podem durar até três anos. Após esse período terá lugar o **seguro-invalidéz**.

Para cobrir parte das despesas de saúde, já que o regime de base obrigatório exige coparticipação em diversas situações, os beneficiários do RGPS têm a possibilidade de aderir a um seguro-saúde complementar junto de uma associação mutualista, instituição de previdência ou companhia de seguro.

Por último, as pessoas que residem na França regularmente há mais de três meses e que não têm qualquer direito às prestações em espécie do **seguro-doença**, na qualidade de beneficiário titular ou familiar com direito, beneficiam-se da cobertura universal (*Couverture Maladie Universelle – CMU*). Entretanto, algumas pessoas não têm direito a esta proteção, a exemplo dos

⁴⁴⁰ FRANCE. **Circulaire DSS/2A-4C n° 2000-250 du 9 mai 2000**. Disponível em: <http://www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2000/00-20/a0201398.htm>. Acesso em: 30 dez. 2013.

⁴⁴¹ GRANDGUILLOT, *op. cit.*, p. 207.

membros dos corpos diplomáticos ou consulares estrangeiros e seus respectivos familiares e de pessoas que viajam para o país com o objetivo de se submeterem a tratamento de saúde. O prazo de residência não será exigido em algumas situações, a exemplo da pessoa refugiada.

Sob outro prisma, aqueles que não são destinatários das coberturas de saúde antes apontadas ainda podem ser beneficiados pela ajuda do Estado (*Aide Médicale de l'État*– **AME**) sob certas condições, a exemplo da residência ininterrupta por mais de três meses. Este é o caso dos estrangeiros em situação irregular, da pessoa presa (estrangeira ou não)⁴⁴². Portanto, pode-se concluir que a saúde na França é universal, mas nem tanto. Realmente, para início de conversa, a lei exige que a pessoa, especialmente o não europeu, tenha um seguro-saúde ao pisar no espaço de Schengen⁴⁴³.

5.3.3.2 Seguro-invalidez ou aposentadoria por invalidez na França: familiares beneficiários da pensão de reversão.

As prestações do **seguro-invalidez** também são concedidas pelas Caixas Primárias de Proteção na Doença (*Caisses Primaires d'Assurance Maladie* – **CPAM**) na metrópole e pelas caixas gerais (*Caisses Générales de Sécurité Sociale* – **CGSS**) nos departamentos ultramarinos. Na região parisiense, opera a **cramif** – Caisse Régionale d'Assurance Maladie d'Île-de-France (Caixa Regional de Seguro-Doença da Île-de-France – Paris e arredores)⁴⁴⁴. Assim, pelo que se vê, o **seguro-invalidez** ou aposentadoria por invalidez é um benefício devido em continuação ao seguro-doença alongado—cessação do trabalho superior a 6 meses, quando atingido o prazo limite daquele (3 anos). Tem por finalidade

⁴⁴² FRANCE. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F3079.xhtml>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

⁴⁴³ EUROPEAN COMMISSION. Schengen area. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm>. Acesso em: 30 dez. 2013.

⁴⁴⁴ FRANCE. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F14946.xhtml#>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

garantir ao segurado incapacitado para o trabalho formal ou inválido uma pensão que venha compensar a queda de rendimentos resultante da redução ou perda total da sua capacidade de trabalho. Logo, observado o regime complementar obrigatório, o **seguro-invalidéz** francês funciona ora como o auxílio-acidente brasileiro (indenização por perda da capacidade laborativa) ora como a aposentadoria por invalidez concedida pelo Instituto Nacional do Seguro Social. Tal como acontece no Brasil, nada impede também que a pessoa contrate para si uma previdência complementar facultativa com cobertura de invalidez e possibilidade de reversão para outrem em caso de morte (pecúlio).

Para adquirir o direito ao benefício o segurado deve estar inscrito há pelo menos 12 meses, ter trabalhado pelo menos 800 horas no curso de 12 meses civis ou dos 365 dias precedentes à data em que parou de trabalhar, com pelo menos 200 horas no decurso dos três primeiros meses, **ou** então ter cotizado durante os 12 meses civis anteriores à cessação do trabalho sobre pelo menos 2030 vezes o *SMIC* horário, com pelo menos 1015 vezes o valor do *SMIC* horário no decurso dos 6 primeiros meses⁴⁴⁵.

É considerado inválido o segurado que não adquiriu direito à aposentadoria por idade (ou **seguro-velhice**) e que apresente, segundo avaliação de saúde, perda de pelo menos **2/3** (ou 66,66%) da sua capacidade de trabalho, tomada como referência sua profissão. Há três categorias de pensão por incapacidade, conforme a capacidade ou não para o exercício de outra profissão e o desempenho para as atividades cotidianas: **1ª)** incapacitados parciais que apresentam ainda alguma capacidade para exercer atividade laborativa remunerada – neste caso o cálculo da pensão serão salário anual médio (SAM) x 30% (**o SAM representa os salários-de-contribuição dos dez melhores anos, atualizados e divididos por um denominador equivalente ao número de anos do período de cálculo**); **2ª)** incapacitados com inaptidão para desempenhar uma atividade profissional, qualquer que seja ela – isto é, os realmente inválidos para o trabalho

⁴⁴⁵ GRANDGUILLOT, *op. cit.*, p. 212.

formal – o cálculo desta pensão é semelhante, mas o percentual será 50%; e 3^a) semelhante à 2^a, mas o inválido necessita da assistência de terceira pessoa para praticar os atos da vida diária. O valor da pensão de base é neste caso acrescido de 40% (50% + 40%). Alterada a situação de saúde do beneficiário, sua categoria pode ser revista. O valor do benefício também é reajustado anualmente. Veja-se o quadro com os valores de 2014, observados os mínimos e máximos de acordo com o teto anual da Seguridade Social – 37 548 €⁴⁴⁶.

Quadro IV (Elaborado pelo autor a partir do sítio <<http://vosdroits.service-public.fr>>.)

<i>Catégorie d'invalidité</i>	<i>Pourcentage du salaire annuel moyen des 10 meilleures années</i>	<i>Montant mensuel minimum</i>	<i>Montant mensuel maximum</i>
<i>1ère catégorie</i>	30 %	279,98 €	938,7 €
<i>2ème et 3ème catégorie</i>	50 %	279,98 €	1 564,5 €
<i>3ème catégorie</i>	50 % + 40% au titre de la <u>majoration pour tierce personne</u>	1 376,47 € (279,98 € + 1 096,50 €)	2 661 € (1 564,5 € +1 096,50 €)

Se a pessoa está afastada do trabalho e recebendo indenização, a **pensão-invalidez** é paga em até dois meses após a perícia médica. Se o segurado não exercer atividade profissional remunerada, a **pensão-invalidez**

⁴⁴⁶ FRANCE. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F14946.xhtml#>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

será convertida em **pensão-velhice** (aposentadoria por idade) quando for completada a idade legal para o benefício. Caso continue a exercer formalmente uma profissão, deverá requerer, independentemente do seu período contributivo, a **pensão-velhice** porque o pagamento da **pensão-invalididez** cessará automaticamente quando atingir a idade necessária para obtenção daquela à taxa plena ou quando encerrar definitivamente suas atividades laborais. A **pensão-invalididez** é acumulável com outras pensões ou rendas e também está sujeita a imposto de renda e contribuições sociais.

Em caso de morte do segurado que se encontrava em gozo de seguro-invalididez ou velhice ou poderia vir a receber um destes benefícios, terá lugar a **pensão de reversão**. Para habilitar-se a este benefício, o cônjuge sobrevivente ou o ex-cônjuge supérstite dependente deverá ter idade maior ou igual a **55** anos ou encontrar-se em situação de incapacidade para o trabalho que determine uma limitação avaliada em pelo menos **2/3** do seu potencial laboral. Além disso, o requerente não pode ganhar mais de 19.822,40 € se viver só ou mais de 37.715,84 € se formar um casal – valores anuais para 2014⁴⁴⁷. Para se verificar o enquadramento no limite podem ser feitas duas contas: a primeira é a média de rendimentos dos três últimos meses e, se ela ultrapassar o limite aplicável, tira-se a média aritmética simples de doze meses – pelo menos esta tem que ficar dentro do limite para que o benefício seja concedido.

O valor da pensão é igual a **54 %** da pensão que recebia ou poderia vir a receber o cônjuge falecido e ela deve ser solicitada preferencialmente junto à caixa de aposentadoria a que por último estava vinculado o segurado. Desde que requerida mediante formulário específico contra recibo, ela será devida a partir do primeiro dia do mês se o postulante já tiver 55 anos. **O prazo de apreciação do pedido é de até quatro meses** e a pensão não será devida com

⁴⁴⁷ FRANCE. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F13106.xhtml#>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

relação ao período anterior ao pleito. Se após aquele prazo não houver resposta, isto significa que o pedido foi indeferido.

Estranhamente, aquele que tinha um PACS com o segurado morto, isto é, que era “parceiro *pacsé*” com ele e também o concubino **não** se beneficiam da pensão ou aposentadoria de reversão. Neste sentido decidiu o Conselho Constitucional da França, órgão equivalente à Suprema Corte brasileira (STF). Na mesma linha decidiu recentemente a Corte de Cassação francesa (órgão correspondente ao STJ) ao julgar recurso contra decisão da corte de apelação de Lyon, sede da Região Rhône-Alpes (**Décision attaquée**: Cour d’appel de Lyon, du 27 novembre 2012 – **N° de pourvoi: 13-11362**⁴⁴⁸). Veja-se o *decisum* do Conselho :

Article 1^{er}.- L'article L. 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite est conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23 11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil Constitutionnel dans sa séance du 28 juillet 2011, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 29 juillet 2011.

*Journal officiel du 30 juillet 2011, p. 13048 (@ 78)
Recueil, p. 404
ECLI:FR:CC:2011:2011.155.QPC⁴⁴⁹*

⁴⁴⁸ FRANCE. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000028514544&fastReqId=899093709&fastPos=1>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

⁴⁴⁹ FRANCE. Conseil Constitutionnel. Le Conseil Constitutionnel a été saisi le 27 mai 2011 par le Conseil d'État (**décision n° 347734 du 27 mai 2011**), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par Mme Laurence L., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2011-155-qpc/decision-n-2011-155-qpc-du-29-juillet-2011.99251.html>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

Segundo o *Conseil Constitutionnel*, não há violação do princípio da igualdade e, portanto, da Constituição porque as pessoas casadas estão em situação diferente daquelas que firmaram um *PACS*, como foi o caso em Lyon, ou vivem em união estável ou de fato (esta equivalente ao concubinato na França). Além disso, a legislação previdenciária é objetiva; a Seguridade Social não pode ser surpreendida pela ausência de registro jurídico formal do enlace e, se quisessem, poderiam as pessoas interessadas casar eis que isso fica na esfera da autonomia da vontade.

Anota-se aqui a discordância com relação à jurisprudência francesa. Em verdade, parece um exagero não reconhecer uma união afetiva, duradoura, pública e com ânimo de constituir família apenas pela falta de sua formalização como casamento. No entanto, há de se convir que, considerada a Lei nº 2013-404, de 17 de maio de 2013 (*mariage pour tous*), aquele país não está violando o princípio da não discriminação porque desde então os casais homoafetivos podem formalmente contrair matrimônio. Com efeito, se for tomada como base a lição de Borges sobre o interesse público digno de supremacia e encarado “O interesse público [...] um somatório de interesses individuais coincidentes em torno de um bem da vida que lhes significa um valor [...]”⁴⁵⁰, concluir-se-á pela objetividade pura dos institutos da lei previdenciária, a qual já é social e não precisa ter sua socialidade ampliada.

Por outro lado, pensando naqueles que decidiram se casar e abstraindo eventual falta de recursos financeiros para a formalização matrimonial, parece que as decisões francesas antes mencionadas são friamente justas, nem mais nem menos. Para corroborar este entendimento, vale trazer à colação a seguinte definição de direitos e liberdades fundamentais: “[...] *les droits et*

⁴⁵⁰ BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público; desconstrução ou reconstrução? **Interesse Público**. Belo Horizonte, ano 8, n. 37 maio./jun., p. 29-48, 2011.

*libertés protégés par des normes constitutionnelles ou (et) européennes et internationales. Ni plus ni moins.*⁴⁵¹ Além disso, considerando que a exigência de casamento formal, a idade mínima de 55 anos, o teto de rendimentos máximos e a necessidade de cotização do ex-segurado para que seu cônjuge ou ex-cônjuge dependente tenha direito a pensão de reversão torna o sistema previdenciário francês menos vulnerável a fraudes como o casamento previdenciário, não faria sentido admitir o PACS e o concubinato para o fim da instituição de tal pensão, que, pela tabela anterior, tem valor melhor que a maioria dos benefícios do RGPS brasileiro.

Por fim, deve-se por em relevo que a **pensão de reversão** não é a mesma coisa que o **seguro** ou **subsídio por morte** (**capital décès**). Na verdade, este se assemelha ao auxílio-funeral brasileiro, o qual, em geral, só é devido a pessoas muito pobres e fica no âmbito da Assistência Social municipal por aqui. Antes, este era como na França, ficava no âmbito previdenciário e só era devido aos dependentes de alguém que fosse segurado de um dos institutos de aposentadorias e pensões. Além disso, exigia o cumprimento de carência de doze meses e tinha o valor de um salário-mínimo⁴⁵², *quantum* posteriormente duplicado.

O **subsídio por morte** é pago, segundo a vinculação do falecido à determinada caixa, aos familiares do beneficiário pelas CPAM – *Caisses Primaires d'Assurance Maladie* no território metropolitano e pelas CGSS – *Caisses Générales de Sécurité Sociale* nos DOMs. O pagamento é único, análogo às indenizações de seguros de vida contratados junto a seguradoras privadas.

O **seguro-morte** ou **capital décès** é concedido às pessoas que conviviam com o segurado na data de seu óbito e eram por ele sustentados, ou seja, não exerciam atividade profissional. É voltado, dentre outras

⁴⁵¹ FAVOREU, Louis et. al.. **Droit Constitutionnel**. 10 ed. Paris: Dalloz, 2012, p. 135.

⁴⁵² BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Os benefícios eventuais previstos na LOAS: o que são e como estão. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 106, p. 365-387, abr./jun. 2011.

coisas, para as despesas com o funeral e o pagamento de pequenas dívidas. Se várias pessoas se encontravam a cargo dele, o direito ao subsídio é deferido pela seguinte ordem: **1º)** ao cônjuge sobrevivente, não separado de fato ou judicialmente, ou a pessoa com quem o falecido estava ligado por um *PACS* ou; **2º)** aos descendentes ou; **3º)** aos ascendentes. Mesmo que ninguém reclame o pagamento, ele deve ser disponibilizado nesta ordem. Em caso de concorrência entre pessoas da mesma classe haverá divisão em partes iguais. Contudo, os beneficiários prioritários têm até um mês após a morte para peticionar nesta qualidade. Passado este prazo, eles perdem a prioridade e são tratados como os outros beneficiários. Quem não tem preferência deve requerer o **capital décès** no prazo de dois anos⁴⁵³.

Para que haja o direito dos familiares o segurado tem que ter se enquadrado em uma das seguintes situações nos três meses imediatamente anteriores ao seu falecimento: **1)** era assalariado em atividade com a cotização mínima necessária⁴⁵⁴ ou percebia seguro-desemprego ou estava no período de graça relativo a esta última situação (até os 12 meses seguintes ao benefício); **2)** recebia pensão por acidente de trabalho ou doença profissional com grau de incapacidade superior a 66,66 %; **3)** gozava de pensão-invalidez ou **4)** mantinha a qualidade de segurado por alguma razão⁴⁵⁵.

O valor do *capital décès* corresponde a aproximadamente três meses de salário do segurado, observado o teto contributivo anual, ou seja:

⁴⁵³ FRANCE. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F3005.xhtml#>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

⁴⁵⁴ Conditions: Pour avoir droit aux **prestations en nature**, vous devez remplir à la date des soins et au cours d'une période de référence l'une des 2 conditions suivantes : avoir versé un nombre minimal de cotisations, ou avoir effectué un nombre minimal d'heures de travail (<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F739.xhtml>):

Conditions (1 des 2 doit être respectée)	Pendant 1 mois ou 30 jours consécutifs	Pendant 3 mois ou 3 mois de date à date	Pendant 1 an
Montant minimal de cotisations versées	60 fois le Smic horaire	120 fois le Smic horaire	400 fois le Smic horaire
Nombre minimal d'heures travaillées	60 heures	120 heures	400 heures

⁴⁵⁵ *Idem. Ibidem.*

9.387 € em 1º de janeiro de 2014. Por outro lado, o seu valor mínimo não pode ser inferior a 1 % do teto contributivo anual da Seguridade Social (37548 €), ou seja, 375,48 € em 1º de janeiro de 2014⁴⁵⁶.

Curiosamente, o conceito de família indiretamente estipulado no art. L361-4 do CSS inclui aquele que firmou um PACS. Veja-se o que dispõe o código em apreço:

Article L361- 4

*Le versement du capital est effectué par priorité aux personnes qui étaient, au jour du décès, à la charge effective, totale et permanente de l'assuré. Si aucune priorité n'est invoquée dans un délai déterminé, le capital est attribué au conjoint survivant non séparé de droit ou de fait, au partenaire auquel le défunt était lié par un pacte civil de solidarité ou à défaut aux descendants et, dans le cas où le de cuius ne laisse ni conjoint survivant, ni partenaire d'un pacte civil de solidarité, ni descendants, aux ascendants.*⁴⁵⁷

É de se discutir, portanto, por que quem é um pacsé tem direito ao seguro-morte, mas não o tem à pensão de reversão (pensão de aposentadoria). No caso, partindo da premissa que aquele consubstancia pagamento único e esta é um benefício de prestação continuada, pode-se sustentar que a preocupação do legislador foi proteger a dignidade do morto, bem como sua honra. Daí parece que essa verba é paga a quem estava próximo do falecido no momento do óbito para que possa quitar eventual pendência financeira no comércio local, fatura de cartão de crédito e, dentre outras coisas, arcar com as despesas fúnebres. Logo, adotando e estendendo os raciocínios de Leite no que se refere ao debate sobre o direito fundamental a uma morte digna⁴⁵⁸ e de Rocha sobre a vida

⁴⁵⁶ *Idem. Ibidem.*

⁴⁵⁷ FRANCE, *op. cit.*.

⁴⁵⁸ LEITE, George Salomão. Direito fundamental a uma morte digna. *In*: _____; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). **Direitos fundamentais e Estado Constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: RT, 2009, p. 137.

digna e questões relativas à eutanásia⁴⁵⁹, defende-se que o seguro-morte é destinado à família, porém com vistas à **condolência social**.

No mais, deve ser sublinhado, como antes anunciado, que a crise econômica mundial que eclodiu a partir de 2008 foi fator decisivo para a elevação das idades mínimas para a obtenção da pensão por velhice (decorrente do seguro-velhice – mencionado no início deste subitem e correspondente à aposentadoria por idade brasileira). Neste particular, vale lembrar que na França não há aposentadoria por tempo de contribuição apenas, ou seja, é necessário completar a idade mínima para passar à inatividade naquele RGPS. Vejam-se as idades mínimas, aumentadas progressivamente mediante a técnica da regrade transição:

Augmentation progressive de l'âge légal de départ à la retraite

La réforme des retraites d'octobre 2010 a porté de 60 et 65 ans à 62 et 67 ans l'âge légal minimal de départ à la retraite. Mais pour les personnes nées avant le 1^{er} janvier 1956, cette augmentation est progressive et a été accélérée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012. Pour les personnes :

- *nées avant le 1^{er} juillet 1951, l'âge légal de départ à la retraite reste fixé à 60 ans et l'âge minimal pour bénéficier d'une retraite à taux plein reste de 65 ans ;*
- *nées entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1951, l'âge légal de départ à la retraite est fixé à 60 ans et 4 mois et l'âge minimal pour bénéficier d'une retraite à taux plein est fixé à 65 ans et 4 mois ;*
- *nées en 1952, l'âge légal de départ à la retraite est fixé à 60 ans et 9 mois et l'âge minimal pour bénéficier d'une retraite à taux plein est fixé à 65 ans et 9 mois ;*
- *nées en 1953, l'âge légal de départ à la retraite est fixé à 61 ans et 2 mois et l'âge minimal pour bénéficier d'une retraite à taux plein est fixé à 66 ans et 2 mois ;*
- *nées en 1954, l'âge légal de départ à la retraite est fixé à 61 ans et 7 mois et l'âge minimal pour bénéficier d'une retraite à taux plein est fixé à 66 ans et 7 mois ;*
- *nées en 1955 et après, l'âge légal de départ à la retraite est fixé à 62 et l'âge minimal pour bénéficier d'une retraite à taux plein est fixé à 67 ans.⁴⁶⁰*

⁴⁵⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Vida digna: Direito, ética e ciência. In: _____(Org.). **O direito à vida digna**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 165-166.

5.3.3.3 Acidente do trabalho e doenças profissionais na França: familiares beneficiários da pensão de reversão.

Também é da competência das *CPAM* – *Caisses Primaires d'Assurance Maladie* no território metropolitano e das *CGSS* – *Caisses Générales de Sécurité Sociale* nos DOMs o pagamento das prestações relativas ao seguro por acidente de trabalho e doenças profissionais. Na França, a cobertura contra os riscos ambientais do trabalho é direcionada para os trabalhadores assalariados ou os equiparados a estes, ficando a cargo da respectiva caixa de vinculação. O mesmo ocorre no Brasil, porém aqui não há mais distinção de valor entre o benefício comum e o acidentário e tudo é centralizado no INSS. Sob outro giro, verifica-se que em ambos os sistemas o trabalhador terá estabilidade provisória no emprego, não sofrerá a exigência de cumprir período de carência⁴⁶¹ e, se for o caso, poderá acionar o empregador, a título de responsabilidade civil, no caso de dolo ou culpa.

Mais uma vez ressalta-se que o objetivo aqui é saber quem são as pessoas consideradas como dependentes (*ayants droits*) no caso de morte do trabalhador. De fato, a meta deste trabalho é descobrir o que são famílias previdenciárias e até que ponto há discriminação na sua determinação.

O acidente de trabalho é aquele relacionado à atividade laboral, ainda que se trate do ocorrido no trajeto residência-local de trabalho e vice-versa. Na França, as doenças do trabalho são acidentes do trabalho e as doenças profissionais são equiparadas a este, o que leva a crer que lá não se dá muita importância à diferença entre doença do trabalho e enfermidade profissional. No

⁴⁶⁰ DROIT-FINANCES.NET. Apresenta textos sobre Direito e finanças. Disponível em: <<http://droit-finances.commentcamarche.net/faq/6025-augmentation-progressive-de-l-age-legal-de-depart-a-la-retraite>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

⁴⁶¹ Número mínimo de contribuições necessárias para receber o benefício.

Brasil, tanto as doenças do trabalho (relacionadas a este) quanto as profissionais (ligadas à profissão) são equiparadas a acidentes do trabalho, instituto cujo conceito está traçado nos artigos 19 a 20 da Lei 8.213/91:

Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa [...] provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas:

I – doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social;

II – doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.

[...]

Art. 21. Equiparam-se também ao acidente do trabalho, para efeitos desta Lei:

I – o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação;

II – o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em consequência de:

a) ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho;

b) ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao trabalho;

c) ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de trabalho;

d) ato de pessoa privada do uso da razão;

e) desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior;

III – a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade;

IV – o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho:

a) na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa;

b) na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito;

c) em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo quando financiada por esta dentro de seus planos para melhor capacitação da mão-de-obra, independentemente do meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do segurado;

d) no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado.

§ 1º Nos períodos destinados a refeição ou descanso, ou por ocasião da satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local do trabalho ou durante este, o empregado é considerado no exercício do trabalho. [...]⁴⁶²

Pela transcrição anterior, observa-se que a definição brasileira de acidente do trabalho é bastante objetiva. Na França, a regulamentação é muito mais extensa. Por isso, ela não será detalhada. Afinal, aqui se tem por desiderato saber quem será beneficiado com uma pensão no caso de morte do segurado. No mais, ver-se-á adiante que a legislação francesa é mais flexível em termos de família no caso de acidente do trabalho, contingência social evidentemente mais grave do que as pesquisadas até aqui.

À luz do regramento francês, uma vez constatado que o óbito do segurado ou sua incapacidade permanente para o trabalho formal de pelo menos 66,66% é decorrência da infortúnica, o caso será enquadrado na legislação sobre acidentes de trabalho.

A remuneração no dia da ocorrência do acidente de trabalho fica a cargo do empregador. Somente a partir do dia seguinte o trabalhador

⁴⁶² BRASIL, *op. cit.*.

receberá da sua caixa de aposentadoria. Veja-se o que preconiza o art. L433-1 do CSS:

Article L433-1

*La journée de travail au cours de laquelle l'accident s'est produit, quel que soit le mode de paiement du salaire, est intégralement à la charge de l'employeur.*⁴⁶³

A título de comparação, anota-se que, no Brasil, os quinze primeiros dias de afastamento ficam por conta do empregador.

Imediatamente após o acidente, iniciar-se-á um período de incapacidade temporária (total ou parcial) que geralmente terminará com o restabelecimento da saúde do segurado ou com a consolidação das lesões. Por se tratar de um caso mais grave do que a incapacidade não acidentária, a proteção da infortunística será maior. Por esta razão, não se exige a coparticipação e o adiantamento do segurado no pagamento das despesas de saúde (como exigida em várias situações no seguro-saúde francês – RGPS).

Observadas as peculiaridades já mencionadas, as prestações em espécie são concedidas ao acidentado em condições análogas àquelas do seguro-doença e valor do benefício não poderá ser superior ao valor do salário que o segurado auferia antes do acidente. As indenizações diárias são pagas até a recuperação total ou a consolidação das lesões ou a morte do segurado. A indenização por cada dia parado é igual a uma porcentagem do salário-base diário. Para um trabalhador que recebe por mês, este é igual a 1/30,42 do montante do último pagamento, observado o percentual devido em função do tempo de afastamento e o limite máximo diário – valores a partir de 1º de janeiro de 2014⁴⁶⁴.

⁴⁶³ FRANCE, *op. cit.*.

⁴⁶⁴ FRANCE. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F175.xhtml#>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

Quadro V (Elaborado pelo autor a partir do sítio <<http://vosdroits.service-public.fr>>.)

<i>Durée de versement des indemnités</i>	<i>Pourcentage du salaire journalier de référence</i>	<i>Montant maximum par jour</i>
<i>Du 1^{er} au 28^{ème} jour d'arrêt</i>	60 %	187,89 €
<i>À partir du 29^{ème} jour d'arrêt</i>	80 %	250,52 €

Durante o período em que o segurado não recebe salário nem prestações diárias – antes da notificação de incapacidade, ele tem direito às prestações temporárias por incapacidade. O valor destas é equivalente ao da prestação diária paga durante o período de afastamento comunicado. Se o beneficiário vier a receber uma pensão vitalícia em função do acidente de trabalho, ou seja, caso não se recupere para o exercício de alguma atividade profissional, o montante mensal desta pensão será abatido do valor da prestação temporária por incapacidade. No entanto, o período de pagamento da prestação temporária não pode ultrapassar um mês, prazo que, considerada a urgência para a comunicação do acidente, já é bastante razoável para o processamento do pedido.

Tal como ocorre com as outras prestações em espécie anteriormente estudadas, o valor dos benefícios em questão é reajustado anualmente e também será complementado por seguros complementares obrigatórios⁴⁶⁵. Naturalmente, o mesmo se passa no Brasil com relação aos reajustes. Aliás, neste ponto convém mencionar que aqui o percentual a ser aplicado sobre o salário-de-benefício (média aritmética simples dos 80% melhores salários-de-contribuição do trabalhador⁴⁶⁶ a partir de julho de 1994⁴⁶⁷) será de 91% para a

⁴⁶⁵ Poderá ser complementado por seguros facultativos também.

⁴⁶⁶ Base de cálculo da contribuição, observados os limites legais.

incapacidade temporária (à qual corresponde o benefício de auxílio-doença) e de 100% para a aposentadoria por invalidez – que também servirá de base para a pensão por morte no caso de sua ocorrência⁴⁶⁸. Comparando a tabela anterior com o percentual de 91%, devido no Brasil a partir do 16º dia de afastamento (em tese, os 15 primeiros dias são com salário integral), constata-se que a legislação brasileira é mais benevolente em termos percentuais. Contudo, a partir da cotação do euro e do valor do *SMIC* em 2014⁴⁶⁹, parece que as pensões francesas são bem maiores que as brasileiras.

Por outro lado, no Brasil a aposentadoria por invalidez não é mais graduada em função do percentual da incapacidade, como ainda ocorre na pensão-invalidez da França. Assim, a última semelhança que restou é a majoração do benefício⁴⁷⁰ no caso da necessidade do auxílio permanente de uma terceira pessoa.

Os seguintes membros da família (dependentes ou *ayants droits*) poderão ser beneficiados no caso de morte do acidentado: 1º) o cônjuge ou concubino ou a pessoa unida ao segurado por um *PACS* – terá direito, a princípio, a uma pensão correspondente a 40 % do salário⁴⁷¹ (À pessoa que tenha idade superior a 55 anos ou apresente uma incapacidade para o trabalho com grau igualou maior a 50 % há pelo menos três meses, será concedido um complemento de pensão à taxa de 20 %.); 2º) os descendentes a cargo do segurado com até 20 anos

⁴⁶⁷ Em função da implantação do plano econômico que criou o real (R\$).

⁴⁶⁸ Repita-se que, no Brasil, não há diferença de valor entre benefício comum e acidentário. Destarte, os pagamentos do seguro-saúde e da pensão-invalidez anteriormente estudadas terão os mesmos parâmetros.

⁴⁶⁹ 9,53 euros por hora ou 1445,38 euros por mês (valores brutos), considerada a jornada de trabalho de 35 horas semanais.

⁴⁷⁰ Em 45%– quer seja o benefício acidentário ou não, podendo inclusive extrapolar o teto de benefícios no RGPS.

⁴⁷¹ Este percentual cairá para 20% se houve divórcio, separação de corpos ou ruptura do *PACS* com direito a alimentos. O mesmo ocorrerá se o segurado já vivia com um novo cônjuge, parceiro *pacsé* ou concubino.

de idade (Neste caso a pensão será de 25 % do salário do segurado para cada um dos dois primeiros descendentes e de 20 % para cada um se forem mais de dois; se o descendente for considerado órfão de pai e mãe no momento do falecimento do segurado, a taxa da pensão será igual a 30 %); 3º) os ascendentes do segurado a seu cargos e este tinha cônjuge ou filho menor ou se comprovarem que poderiam obter alimentos por parte do beneficiário se ele não tinha cônjuge nem filho menor (Neste caso a pensão será de 10 % do salário do segurado). Veja-se o quadro com os percentuais⁴⁷²:

Quadro VI (Elaborado pelo autor a partir do sítio <<http://vosdroits.service-public.fr>>.)

Ayants droit	Pourcentage du salaire annuel du défunt versé
<i>Personne en couple avec le défunt (conjoint, concubin ou partenaire pacsé)</i>	<p>40%, sauf dans les cas suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 20% s'il y a eu divorce, séparation de corps ou rupture du Pacs, et si le défunt était tenu de verser une pension alimentaire ou une aide financière, • 20% si le défunt vivait avec un nouveau conjoint, partenaire pacsé ou concubin.
<i>Enfant(s) de moins de 20 ans</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 25% versé par enfant, lorsqu'il y a 1 ou 2 enfants, 20% par enfant à partir du 3^e, • 30 % si l'enfant devient orphelin de père et de mère au moment du décès, ou le devient avant ses 20 ans.
<i>Ascendant du défunt</i>	10%

O pagamento será devido a partir do dia seguinte à morte se o segurado não recebia uma pensão por incapacidade permanente para o

⁴⁷² FRANCE. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F175.xhtml#>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

trabalho (IPP). Ao contrário, se percebia este benefício, os familiares só terão direito a partir do primeiro dia do mês seguinte ao óbito⁴⁷³.

A totalidade das pensões atribuídas aos ascendentes não poderá exceder a 30% do montante anual. O total das pensões devidas aos sobreviventes não poderá ultrapassar 85% do salário anual que serviu de base para defini-las. A propósito, convém dizer que esses percentuais, relativos ao montante anual, são calculados sobre o salário anual do segurado. O pagamento da renda é trimestral e se o beneficiário na qualidade de conjuge, parceiro *pacsé* ou concubino do segurado que não tenha filho menor do segurado falecido vier a contrair nova união conjugal, perderá o direito ao benefício. Neste caso, fará jus a uma soma igual a três vezes o montante anual da renda. Se a nova união acabar em até três anos, o direito poderá ser restabelecido.

O parceiro *pacsé* não terá direito ao benefício se foi condenado por não pagamento da ajuda financeira pactuada em caso de dissolução do *PACS*. O mesmo ocorrerá, qualquer que seja o *status* marital, se houve abandono de família ou perda do poder familiar. Isso acontecerá também se o casal não teve filho e o casamento, *PACS* ou concubinato é efetivo há menos de dois anos na data da morte.

A respectiva caixa também financiará o funeral do segurado até o limite de 1564,50 € – valor de 2014⁴⁷⁴, sem prejuízo do *capital décès*. Além disso, poderá arcar com as despesas de transporte do corpo na França se o segurado estava em deslocamento a serviço ou se mudou para assumir o posto de trabalho.

⁴⁷³ FRANCE. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F175.xhtml#>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

⁴⁷⁴ FRANCE. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F175.xhtml#>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

Não é possível encerrar este subitem sem registrar que no caso de acidente do trabalho ou doença profissional, o conceito de família para o fim de percepção de pensão previdenciária é alargado, abrangendo, além do parceiro *pacsé*, que também tem direito às prestações em natura do seguro-saúde antes estudado e ao *capital décès* (seguro-morte, prestação paga em uma única parcela como visto anteriormente), o concubino (ou convivente de fato), este também com direito às prestações em natura do seguro-saúde. Como explicar isso?

Mesmo sendo o *PACS* regulado em lei (Lei nº 99-944, de 15 de novembro de 1999⁴⁷⁵) e vizinho do casamento⁴⁷⁶, ele e o concubinato (equivalente à união estável ou de fato brasileira) não dão direito à pensão de reversão no caso de morte do segurado com direito a seguro-invalidez ou seguro-velhice. Portanto, a resposta para a questão anterior repousa no campo da probabilidade e também na proteção integral do trabalhador e sua família. Destarte, se a probabilidade de um cidadão sofrer um acidente do trabalho ou contrair uma doença profissional é bem menor do que a de ele ficar idoso ou inválido naturalmente, em razão do decurso do tempo, pode a Seguridade Social francesa amparar inclusive esses membros da família menos formais que o cônjuge a título de indenização pelo sofrimento com a perda drástica do ente querido. Aliás, nesses casos, não é possível sustentar que o não casamento formal é pura e simplesmente obra da autonomia da vontade porque o benefício acidentário enquadra-se na classificação dos não programados, ou seja, excetuados os casos de fraude ou problemas mentais, ninguém se programa para sofrer um acidente. Por outro lado, é dever do Estado e também do empregador garantir a segurança, a higiene e a ergonomia do ambiente do trabalho.

⁴⁷⁵ FRANCE, *op. cit.*.

⁴⁷⁶ LEROYER, Anne-Marie. **Droit de la famille**. Paris: PUF, 2011, p. 129-134.

Outro argumento, também ligado à natureza súbita do acidente, é o custo para sustentar e educar uma criança⁴⁷⁷. Ao contrário do seguro-invalidez ou seguro-velhice (e as respectivas pensões de reversão), devidos em regra no fim da vida do segurado, quando seus filhos já estão criados, a pensão por acidente de trabalho normalmente é devida, até mesmo pelo risco da atividade, em razão da morte de um segurado jovem e que deixou filhos pequenos. Por isso, também não se deve perquirir o estatuto marital do genitor e cuidador sobrevivente para o seu pagamento.

5.3.4 Os dependentes aceitos pela Previdência Social francesa – RGPS

De acordo com o que foi exposto nas seções anteriores, o conceito de famílias previdenciárias no RGPS francês varia em função do benefício: para a pensão de reversão do seguro-invalidez e do seguro velhice, o rol é um; para o seguro-saúde – prestações em natura, as quais não existem mais no Brasil desde o fim do INAMPS (absorvido pelo Ministério da Saúde⁴⁷⁸ e posteriormente extinto⁴⁷⁹) e a transferência de suas funções para o SUDS (hoje SUS), a lista é outra; para o seguro-morte – prestação que, no Brasil, é assistencial e apenas para as famílias muito pobres (art. 22 da Lei 8.742/93⁴⁸⁰), outra ainda; e, finalmente, a mais ampla

⁴⁷⁷ SINGLY, François de. Problèmes, avec ou sans solution, posés par dix ans de recherche sur la famille. In: _____ (Org.). **La famille en questions: état de la recherche**. Paris: Syros, 1996, p. 32.

⁴⁷⁸ BRASIL. Decreto nº 99.060, de 07 de março de 1990. Vincula o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS ao Ministério da Saúde, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99060.htm. Acesso em: 20 nov. 2012.

⁴⁷⁹ BRASIL. Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993. Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8689.htm. Acesso em: 20 nov. 2012.

⁴⁸⁰ BRASIL, *op. cit.*.

família em termos previdenciários é aquela que se beneficia da renda deixada em razão de um acidente do trabalho ou doença profissional.

Sob outro prisma, também tomados por base os subitens anteriores, verifica-se que, apesar de os benefícios da Seguridade Social francesa serem em maior número e de maior valor do que aqueles pagos no RGPS brasileiro, as famílias previdenciárias têm conceito mais rígido, excluindo o parceiro *pacsé* (companheiro formalizado por um *PACS*) e o concubino (companheiro de fato) em situações cruciais, a exemplo da pensão de reversão do seguro-invalidez e do seguro-velhice.

Para encerrar este capítulo, proceder-se-á à análise da decisão do Conselho Constitucional que exclui as pessoas antes indicadas do conceito de famílias previdenciárias. Após isto, será abordado o casamento de pessoas do mesmo sexo na França, que, de certo modo, "compensa" a exclusão que fora mencionada; a problemática previdenciária dos casamentos mistos e, por fim, serão elaborados quadros comparativos das famílias previdenciárias no Brasil e na França, colhendo-se elementos para a tese que a Previdência Social, braço do Estado Social, não pode discriminar as famílias eis que a seguridade social nunca é gratuita porque as suas prestações são sempre financiadas por contribuições diretas da sociedade (contribuições ou cotizações sociais) ou contribuições indiretas, arrecadadas por meio de outros tributos que ingressam via orçamento público. Contudo, antes da elaboração do quadro, será proposta a criação do índice de desenvolvimento previdenciário da família – IDPF, como alternativa mais apropriada à generalidade do IDH⁴⁸¹.

⁴⁸¹ O objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver". Democracia, participação, equidade, sustentabilidade são outros dos muitos aspectos do desenvolvimento humano que não são contemplados no IDH. O IDH tem o grande mérito de sintetizar

Neste ponto, convém esclarecer que não serão pesquisadas as pessoas beneficiárias das prestações familiares (*prestations, compléments, allocations familiales*) porque elas são os próprios segurados, os quais, por vezes, se beneficiam em razão dos seus dependentes ou porque, em vários casos, são agraciadas com benefícios assistenciais, voltados para o que aqui se denomina família social, conceito mais amplo e que não é objeto deste trabalho. A título de comparação, a chamada *allocation familiale* corresponde ao abono ou salário-família, o qual, no Brasil é um benefício previdenciário devido a alguns segurados de baixa renda por conta de seus filhos de até 14 anos ou inválidos de qualquer idade.

5.3.4.1 Famílias e não discriminação na França: a decisão 2011-155 do Conselho Constitucional⁴⁸²

Ao julgar a questão prioritária de constitucionalidade (*question prioritaire de constitutionnalité – QPC*)⁴⁸³ posta pela Sra. Laurence L., o Conselho Constitucional da França, guardião da Constituição francesa – órgão com competência semelhante àquela do STF brasileiro, decidiu, em resumo, que o art. 39 do Código de Pensões Cíveis e Militares de Aposentadoria (*Code de Pensions Civiles et Militaires de Retraite – CPCMR*⁴⁸⁴) está em conformidade com aquela constituição.

a compreensão do tema e ampliar e fomentar o debate. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. O que é o IDH. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH> Acesso em: 30 dez. 2013.

⁴⁸²FRANCE. Conseil Constitutionnel. Le Conseil Constitutionnel a été saisi le 27 mai 2011 par le Conseil d'État (**décision n° 347734 du 27 mai 2011**), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par Mme Laurence L., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2011-155-qpc/decision-n-2011-155-qpc-du-29-juillet-2011.99251.html>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

⁴⁸³Análoga a um recurso extraordinário – RE no Brasil.

⁴⁸⁴FRANCE. **Code de Pensions Civiles et Militaires de Retraite**. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

Como se pode ver, a questão levantada pela demandante perante o Conselho Constitucional refere-se a um Regime Próprio de Previdência Social. Contudo, por ser uma questão de família, passou a servir de parâmetro para toda Seguridade Social francesa.

O dispositivo antes indicado (art. 39 do *CPCMR*) foi questionado em face dos direitos e liberdades que a Constituição da República francesa de 1958 garante. Tendo firmado um *Pacte Civil de Solidarité*—PACS com um segurado que veio a falecer, a Sra. Laurence sentiu-se discriminada por não ter direito à pensão de reversão, igual a 50% da pensão que o segurado recebia ou teria direito (e correspondente à nomenclatura brasileira “pensão por morte”). A QPC foi transmitida pelo Tribunal Administrativo de Montpellier ao Conselho de Estado, o qual provocou o Conselho Constitucional (Decisão 347734 de 27 de maio de 2011)⁴⁸⁵.

O Conselho Constitucional considerou que o fato de a norma extraída do art. 39 do *CPCMR*⁴⁸⁶ não considerar as pessoas não casadas para o fim de pensão de reversão não violava o princípio da igualdade ou não discriminação, nem tampouco o art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789:

Article VI

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes

⁴⁸⁵ FRANCE. Conseil Constitutionnel. Le Conseil Constitutionnel a été saisi le 27 mai 2011 par le Conseil d'État (**décision n° 347734 du 27 mai 2011**), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par Mme Laurence L., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2011-155-qpc/decision-n-2011-155-qpc-du-29-juillet-2011.99251.html>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

⁴⁸⁶ FRANCE, *op. cit.*.

*dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents*⁴⁸⁷.

De fato, aquele órgão constitucional partiu da premissa que o conceito contemporâneo do princípio da igualdade ou isonomia é tratar igualmente os iguais e desigualmente, na medida de suas desigualdades, os desiguais. Destarte, em oposição à igualdade formal, lançou mão à igualdade material e assentou que o casamento, o PACS e o concubinato (ou união livre ou de fato) são situações jurídicas diferentes e podem assim ser tratadas pela lei, inclusive aquela que versa sobre seguridade social e envolve prestações públicas, orçamento e interesses coletivos. Além disso, mediante interpretação sistemática, o Conselho concluiu que o art. 39 do *CPCMR*⁴⁸⁸ estava em consonância com os artigos 2º e 38 do mesmo diploma legislativo.

Fazendo referência aos anais do Poder Legislativo francês, o Conselho Constitucional demonstrou também que, desde a sua elaboração, em 1964, o art. 39 do *CPCMR*⁴⁸⁹ só havia sofrido uma alteração (Lei 2003-775, de 21 de agosto de 2003, em vigor a partir de primeiro de janeiro de 2004), a qual corrigiu terminologias inadequadas, e que a extensão do direito em apreço (pensão de reversão) a outras formas conjugais já tinha sido debatida e rejeitada por aquele Poder⁴⁹⁰.

⁴⁸⁷ FRANCE. Assemblée Nationale. **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

⁴⁸⁸ FRANCE, *op. cit.*.

⁴⁸⁹ *Idem. Ibidem.*

⁴⁹⁰ FRANCE. Conseil Constitutionnel. Le Conseil Constitutionnel a été saisi le 27 mai 2011 par le Conseil d'État (décision n° 347734 du 27 mai 2011), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par Mme Laurence L., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2011-155-qpc/decision-n-2011-155-qpc-du-29-juillet-2011.99251.html>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

Segundo o Conselho Constitucional, o *PACS* não pode ser equiparado ao casamento porque só garante solidariedade em vida e durante a união. Portanto, eventual prestação civil após a sua dissolução tem que ser pactuada e não pode vincular o Estado de nenhuma maneira.

Em verdade, o registro do *PACS* serve para proteger terceiros de eventuais dívidas contraídas em favor das despesas em comum do lar conjugal, mas não garante os mesmos direitos sucessórios resultantes do casamento, cujo estatuto jurídico serve, dentre outras coisas, para proteger a família, mesmo após a morte. Neste ponto, convém retomar o estudo do princípio da autonomia da vontade, antes mencionado, para justificar a possibilidade de casamento, sempre disponível aos parceiros regidos pelo *PACS*, sobretudo após a aprovação da lei "*mariage pour tous*". Este princípio, somado ao da segurança jurídica, leva a crer que o *PACS* tem, além das finalidades antes mencionadas, o mero objetivo de "organizar" a família e, abstraindo razões financeiras, "só não casa quem não quer".

Por outro lado, o casamento gera mais segurança jurídica, inclusive para o Estado. Neste particular, vale mencionar que o conteúdo do art. 39 do *CPCMR*⁴⁹¹ subordina a concessão da pensão de reversão ao cônjuge supérstite a algumas condições: o casamento deve ter ocorrido antes da cessação da atividade, até porque o casamento após a concessão de uma pensão de aposentadoria, especialmente a por invalidez, pode ser por razões espúrias ou não tão nobres, vindo a configurar um típico casamento previdenciário, muitas vezes no leito de morte, apenas para gerar a pensão; o matrimônio tem que ter sido contraído há mais de dois anos de tal cessação, à exceção de que tenha havido filhos da união e, excepcionalmente, se o enlace matrimonial foi posterior àquela cessação, o prazo mínimo de sua duração, para que possa ser concedida a pensão de reversão, passa para quatro anos.

⁴⁹¹ FRANCE, *op. cit.*.

No mais, o Conselho Constitucional sufragou que a lei não impõe aos concubinos nenhuma obrigação de solidariedade recíproca nem a responsabilidade perante terceiros com relação a questões financeiras, ainda que eventuais dívidas tenham sido contraídas em prol da vida em comum. Por conseguinte, em caso de morte de um dos componentes da união livre ou de fato ou concubinato – que é totalmente informal, não há que se pensar, como também não se permite no *PACS* (a título de pensão de reversão por invalidez ou velhice), em reposição da perda de renda sofrida. Por isso, a partir deste discurso do Conselho Constitucional, pode-se inferir que, na Seguridade Social francesa, o princípio da igualdade ou não discriminação é bastante ligado ao estatuto jurídico familiar, principalmente no que se refere à proteção da família e ao equilíbrio financeiro desta.

Por fim, deve-se comentar que, sob a ótica do interesse público primário, essa decisão do Conselho Constitucional francês é bastante coerente. Entretanto, aqui se prefere sustentar a tese que, desde que haja contribuição específica e período de carência para capitalização da conta individual (o que não costuma ser o caso nos RGPS brasileiro e francês), a pensão de reversão ou pensão por morte pode ser deixada para qualquer pessoa da família, seja a relação consanguínea, afim ou afetiva.

5.3.4.2 Casamentos entre pessoas do mesmo sexo e famílias previdenciárias

Segalen afirma que, no passado, o casamento era apresentado como um “pacto de paz” ou um “fabricante de cidadãos”. No entanto, a mencionada autora sustenta que desde os anos 70 a instituição matrimonial tem sido deixada um pouco de lado. Por isso, ela questiona o desejo de formalização do casamento homossexual. De fato, acentua que passagem de uma relação amorosa livre para o estatuto oficial do casamento não apenas garante direitos, mas também impõe obrigações. Além disso, levanta as bandeiras da não discriminação e da midiaticização do debate sobre o casamento homossexual para defender que se uma

pessoa não deve ser discriminada no mercado de trabalho em razão do seu nome de família e, entre outras coisas, da sua religião, também não pode, por conta de sua orientação sexual, ser privada dos benefícios sociais e fiscais do casamento. Conclui que o matrimônio é uma instituição dinâmica, que deve acolher as minorias sociais, permitir que adquiram *status* civil oficial para além da vida privada e, a partir da criação de um espaço de afeto e proteção para os contraentes, instaurar a paz entre os grupos de parentes dos nubentes. Seguindo a linha da não discriminação, a autora arremata que nada indica que o casamento tem por fim a reprodução da espécie humana, a qual, hoje, pode muito bem ocorrer fora dele⁴⁹².

Analisando o texto da autora em referência, verifica-se que a discussão sobre casamento homossexual ou, melhor, entre pessoas do mesmo sexo⁴⁹³, expressão mais branda e sem qualquer matiz discriminatório, está, em parte, superada com o advento da lei francesa "*mariage pour tous*" (Lei nº 2013-404, de 17 de maio de 2013⁴⁹⁴). Porém, a questão não está totalmente superada porque muitos institutos jurídicos e sociológicos ainda precisam ser pesquisados à luz dessa nova realidade: dentre outros, a adoção por casais de mesmo sexo, a barriga solidária, a presunção de maternidade e de paternidade, o poder familiar, a educação dos filhos desses casais. No entanto, estes tópicos não são diretamente o objeto deste trabalho. Por este motivo, procurar-se-á dar destaque aos aspectos previdenciários resultantes da formação de casais do mesmo sexo.

Sob o ponto de vista previdenciário, os casamentos entre pessoas do mesmo sexo não são objeto de qualquer discriminação por parte da Seguridade Social da França e também do Brasil. De fato, como antes exposto, uma vez que são admitidos nos respectivos ordenamentos jurídicos, eles não podem, à luz dos direitos humanos, sofrer qualquer discriminação. Aliás, mesmo que

⁴⁹² SEGALLEN, *op. cit.*, p.108.

⁴⁹³ DESCOUTURES, Virginie *et al.*. Mariages et homosexualités dans le monde: l'arrangement des normes familiales. **Sexe en tous genres**, Paris, n. 244, p. 1-7, 2008.

⁴⁹⁴ FRANCE, *op. cit.*.

compelida por uma ação civil pública, a Previdência Social brasileira foi pioneira no reconhecimento do direito do companheiro do mesmo sexo à pensão por morte – IN 25/2000. Por outro lado, na França, o PACS e a união livre ou de fato ou concubinato não ensejam os mesmos direitos sociais previdenciários do casamento, mas isto não tem nada a ver com a diferença ou identidade de sexos, mas sim com o maior ou menor grau de segurança jurídica ostentado pelo respectivo instituto no ordenamento a que pertence.

5.3.4.3 Casamentos mistos e famílias previdenciárias

De acordo como o *Institut National d'Études Démographiques – INED*⁴⁹⁵, na França, apenas um de cada nove casamentos não tem coabitação prévia. Essa espécie de casamento preliminar não é necessariamente formalizada por um PACS ou pelo casamento posteriormente. De fato, ainda segundo o INED, nos anos 80, 36% dos casamentos preliminares ou informais eram oficializados em um ou dois anos e 55% em até cinco anos, mas, nos anos 90, essas proporções caíram respectivamente para 22% e 43% e vêm diminuindo, tornando-se menos frequentes. Além disso, apesar de o matrimônio formal continuar em maior número que outras formas conjugais, o divórcio passou a ser mais comum⁴⁹⁶. Em função disto, Debove, Salomon e Janville escrevem que “*En définitive, le mariage n'est plus l'acte fondateur du couple.*”⁴⁹⁷

Tomando por base as estatísticas antes apontadas, bem como a opinião dos autores citados, constata-se que vários fatores contribuem para

⁴⁹⁵ INSTITUT NATIONAL D'ÉTUDES DÉMOGRAPHIQUES: banco de dados. Disponível em: <http://www.ined.fr/>. Acesso em: 06 jan. 2014.

⁴⁹⁶ INSTITUT NATIONAL D'ÉTUDES DÉMOGRAPHIQUES. **Bulletin Mensuel d'Information Population & Sociétés**. Paris, n. 422, avril 2006. Disponível em: <http://www.ined.fr/fichier/t_telechargement/36877/telechargement_fichier_fr_pop_et_soc_francais_422.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2014.

⁴⁹⁷ DEBOVE, Frédéric; SALOMON, Renaud; JANVILLE, Thomas. **Droit de la Famille**. 7 ed. Paris: Vuibert, 2012, p. 53.

a queda no número de casamentos. Dentre eles, podem ser destacados: o aumento da escolarização dos jovens, a progressiva libertação da mulher, maior afastamento das crenças religiosas, os altos índices de desemprego na Europa após a crise econômica desencadeada a partir de 2008 e a problemática dos casamentos mistos⁴⁹⁸.

Neste subitem serão analisados os casamentos mistos e suas consequências previdenciárias. Como visto anteriormente, muitas pessoas vivem juntas como se casadas fossem – união livre ou de fato ou concubinato, mas não chegam a formalizar o casamento. Isto ocorre muito entre os jovens⁴⁹⁹ e, além das causas apontadas no parágrafo anterior, podem ser acrescentados o custo da formalização do matrimônio, o medo e as despesas do divórcio, bem como outros aspectos psicológicos que não convém aqui analisar porque se afastam do objeto deste trabalho: dentre eles, as amarras do casamento (dever de fidelidade, obrigação de cuidados em caso de doença e outras) e a estigmatização das pessoas divorciadas em meios conservadores. Debove, Salomon e Janville denominam esta espécie de união de coabitação juvenil ou casamento para experimentar (*mariage à l'essai*)⁵⁰⁰.

Para Segalen, *mariage mixte* é aquele que consubstancia a união entre franceses de diversas confissões religiosas e estrangeiros ou entre pessoas oriundas de diversos outros países que vêm a contrair matrimônio na França⁵⁰¹. Segundo a autora, as jovens estrangeiras que se casam com um francês são geralmente rejeitadas por sua família de origem, mas o inverso nem sempre é verdadeiro, ou seja, a nora francesa, sobretudo a de perfil sócio-econômico baixo, não é objeto de tal ostracismo. Acrescenta a autora que, apesar de facilitar a

⁴⁹⁸ SEGALEN, *op. cit.* p. 105.

⁴⁹⁹ PRIoux, France. Nouvelles conjugalités et nouveaux modèles conjugaux? **Politiques sociales et familiales**, Paris, n. 96, p. 87-95, juin 2009.

⁵⁰⁰ DEBOVE, Frédéric; SALOMON, Renaud; JANVILLE, Thomas, *op. cit.* p. 53.

⁵⁰¹ SEGALEN, *op. cit.* p. 105.

integração cultural, este tipo de casamento tem um custo muito alto, representado pela ruptura com a comunidade de origem, e é caracterizado pela instabilidade visto que entre 30 e 40% terminam nos cinco primeiros anos e pouco mais da metade dentro de dez anos⁵⁰².

A partir do texto da autora em apreço, observa-se que a França enfrenta sérios problemas de discriminação de imigrantes, que refletem, inclusive, nas relações conjugais. Essas questões perpassam a cultura e a religião das várias nações dos imigrantes, especialmente aqueles vindos das diversas ex-colônias africanas. Apesar de francófonos, muitos conservam a língua ou dialeto nativo, bem como a religião dominante em seu país de origem. Destarte, surgem muitos conflitos, como a aceitação não ou do uso do véu – característico da fé mulçumana, da poligamia, da “chefia” da família pelo homem, da carreira profissional da mulher e das diferenças de pele, cabelo, entre outras.

No Brasil, a maioria desses problemas não é tão evidente porque a população brasileira é bastante miscigenada e eminentementecristã. Contudo, as chamadas “hiperconjugalidade” e “hipoconjugalidade”⁵⁰³ tornaram-se mais recorrentes com o desenvolvimento econômico dos anos 2000 e a inserção definitiva da mulher em quase todas as áreas do mercado de trabalho.

*La construction de deux modèles d'interaction conjugale : l'hyperconjugalité, l'hypoconjugalité, [...], constitue une deuxième illustration de cette perspective de travail théorique. L'hyperconjugalité, c'est le modèle de la domination masculine. Dans ce modèle, tout la famille, et bien sûr plus spécialement la femme, est mobilisée en vue de la bonne réalisation des stratégies masculines avec l'établissement d'un 'consensus familial autour de la définition de la fonction de chacun'. L'hypoconjugalité est à l'inverse de ce modèle dominant. [...]*⁵⁰⁴

⁵⁰² *Idem. Ibidem*, p. 106-107.

⁵⁰³ COMMAILLE, Jacques. **Les stratégies des femmes: travail, famille et politique**. Paris: La Découverte, 1993, p. 116.

⁵⁰⁴ *Idem. Ibidem*, p. 116.

De acordo com o autor em referência, é comum a adoção de uma estratégia de dominação de um dos membros do casal – hiperconjugalidade ou hipoconjugalidade, principalmente no que se refere à sua carreira. Como antes escrito, isto é um ponto de veto tanto para os casais franceses como para os brasileiros, podendo levar a toda sorte de desentendimentos. De fato, as contendas conjugais que levam à dissolução do casamento; à separação judicial e à separação de fato, bem como a ausência de formalização dos casais são particularmente caras à Seguridade Social. Neste caso, os **casamentos informais** muitas vezes decorrem da rejeição familiar com relação aos **casamentos mistos**.

Tomada como hipótese esta última situação na França, verifica-se que o parceiro de um *PACS* e o concubino não têm os mesmos direitos sociais previdenciários do cônjuge, isto é, não fazem jus, dentre outras coisas, à pensão de reversão do seguro-invalidez e do seguro-velhice porque não integram, à luz do CSS francês, sua família previdenciária; no Brasil, o direito à pensão por morte existe, mas a prova da união estável às vezes é bastante difícil (sobretudo quando não há filhos⁵⁰⁵ em comum); além disso, se ficar caracterizado que a relação amorosa foi um mero namoro (ou fiação ou pegação) ou havia impedimento para o casamento, a exemplo da simultaneidade com outra união estável ou outro casamento, o benefício deverá ser denegado.

Por outro lado, considerado o casamento, divórcios e separações sucessivas com direito a pensão alimentícia costumam levar a disputas pela prestação securitária e a muitas divisões do *quantum* da mesma em ambos os países. No mais, a separação de fato pode dar margem a fraudes ideológicas, ou seja, é provável que um cônjuge que vivia em situação de separação de corpos se apresente para postular uma pensão de reversão ou uma pensão por morte após o falecimento de um segurado com quem era casado de direito, mas não de fato, na data do óbito.

⁵⁰⁵ Os filhos menores não emancipados e, independentemente da idade, os inválidos para o trabalho em regra serão considerados dependentes.

5.4 Famílias previdenciárias no Brasil e na França: rumo a um conceito plural e justo

Nesta linha de raciocínio, reforça-se que o estudo das **famílias previdenciárias** ora desenvolvido volta-se para a proteção previdenciária da família do segurado em caso de morte, prisão, desaparecimento ou ausência deste. Portanto, não há aqui o objetivo de definir as famílias a partir do salário-família ou abono-família, que, no Brasil, é benefício previdenciário para o segurado em função de seus filhos e, na França (*allocations familiales*), costuma ser benefício assistencial, em função do número de filhos também, mas para qualquer pessoa que reside regularmente naquele país. Logo, vê-se que as *allocations familiales* assemelham-se às prestações do Programa Bolsa Família brasileiro e serviriam para definir as **famílias sociais** e não as **previdenciárias**. Vejam-se alguns dos benefícios da metrópole francesa :

Le montant mensuel des allocations familiales varie selon le nombre d'enfants à charge au foyer⁵⁰⁶ :

2 enfants : 128,57 € ;

3 enfants : 293,30 € ;

4 enfants : 458,02 € ;

par enfant en plus : + 164,73 €.

Par ailleurs, le montant de vos allocations familiales est majoré quand les enfants grandissent.

Pour les enfants nés après le 30 avril 1997 :

Lorsque l'enfant atteint l'âge de 14 ans, vous recevez pour lui, en plus du montant de base des allocations familiales, une majoration mensuelle de 64,29 € à partir du mois civil qui suit son anniversaire.

Pour les enfants nés avant le 1^{er} mai 1997 :

⁵⁰⁶ Montant du 1er avril 2013 au 31 mars 2014.

Des 11 aux 16 ans de l'enfant, vous recevez pour lui, en plus du montant de base des allocations familiales, une majoration mensuelle de 36,16 € à partir du mois civil qui suit son anniversaire.

Cette majoration mensuelle passe à 64,29 € le mois suivant ses 16 ans.[...]

Les allocations familiales sont versées à compter du mois civil qui suit la naissance ou l'accueil d'un 2^e enfant, puis d'un 3^e, etc.

Quand vous n'avez plus qu'un seul enfant ou aucun enfant à charge, vos allocations sont interrompues à la fin du mois civil précédant ce changement de situation.⁵⁰⁷

5.4.1 Possíveis antíteses

Para esta tese resistir com êxito a eventuais antíteses, defende-se também que, como antes anunciado, o sistema de financiamento do RGPS precisa passar a ser o de **capitalização**; o segurado tem que **contribuir especificamente para deixar uma pensão (como ocorre entre os militares federais – Brasil)**; deve haver **carência** para a obtenção da mesma e esta tem que ter um **prazo de duração vinculado aos recursos da conta** previdenciária individual⁵⁰⁸.

Veja-se a seguir quadro mostrando que a hipótese não foi considerada totalmente verdadeira, ou seja, a livre escolha dos dependentes previdenciários teve que ser alterada para escolha condicionada para se chegar à tese:

⁵⁰⁷ CAF. **Les allocations familiales**. Disponível em: <<https://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/les-allocations-familiales-af-0>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

⁵⁰⁸ O fato de a pensão por morte ou pensão de reversão vir a ser temporária para o cônjuge ou companheiro não inviabiliza a sua sobrevivência porque ele deve ser segurado da Previdência Social também. Portanto, deverá ter aposentadoria ou pensão de inatividade. Além disso, na falta desta, poderá se socorrer da Assistência Social, subsidiária à Previdência.

Quadro VII (Elaborado pelo autor.)

Hipótese:	Tese:	Antíteses:	Síntese:
<p>os princípios da proteção social integral, da não discriminação e da dignidade das famílias orientam que o segurado pode escolher livremente seus dependentes no RGPS. A partir deste último princípio, deve ser introduzido, em contraponto ao equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, o princípio do equilíbrio financeiro das famílias e também o índice de desenvolvimento previdenciário da família.</p>	<p>Uma vez que a Previdência tem caráter contributivo, o instituidor do benefício de pensão por morte ou outra prestação análoga pode escolher seus dependentes com base no afeto. De fato, a Seguridade Social nunca é gratuita por parte do Estado porque as suas prestações são sempre financiadas por contribuições diretas da sociedade ou contribuições indiretas, arrecadadas por meio de outros tributos oriundos do orçamento fiscal.</p>	<p>1ª. O ônus do benefício é de toda sociedade; por isso, escolha do dependente é irrazoável; argumentos contrários: o segurado e o dependente também fazem parte da sociedade e, além disso, a Previdência Social é orientada pelo princípio da solidariedade. 2ª. A livre escolha dos dependentes gera insegurança jurídica e desequilíbrio nas contas da Previdência Social; argumentos contrários: a seleção das pessoas que serão dependentes não dispensa os critérios legais; o sistema de financiamento do</p>	<p>o trabalho apresenta argumentos teóricos aptos a desenvolver o conceito de inteligência social, visando à descoberta das reais necessidades das famílias, e sustentar a classificação “famílias previdenciárias” com base no afeto, sem prejuízo da necessidade de alterações legislativas e da consideração da existência de parentesco consanguíneo ou afim, principalmente para proteger o menor e o idoso.</p>

	<p>RGPS precisa passar a ser o de <u>capitalização</u>; o segurado tem que <u>contribuir especificamente para deixar uma pensão</u>; deve haver <u>carência</u> e, <u>em casos de casamento ou união estável, período mínimo de convivência</u> para a obtenção do benefício e este tem que ter um <u>prazo de duração vinculado aos recursos da conta</u> previdenciária individual, bem como valor compatível com a necessidade do beneficiário, isto é, não pode ser aviltado em função de problemas financeiros e atuariais da Previdência nem aumentado em razão de uma simples mudança de título. Logo, a hipótese foi considerada verdadeira apenas em parte.</p>	
--	--	--

5.4.2 O índice de desenvolvimento previdenciário da família – IDPF

Como antes indicado, preconiza-se a instituição do índice de desenvolvimento previdenciário da família – IDPF. A partir da metodologia

utilizada para se construir o IDH⁵⁰⁹, far-se-á um recorte da sua faceta “renda” para se chegar aos rendimentos projetados para a inatividade. De fato, ao passo que o PIB (Produto Interno Bruto) presta-se a medir a riqueza de uma sociedade, no IDH “a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades”⁵¹⁰. Veja-se a composição do IDH:

- Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida;
- O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança;
- E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência.⁵¹¹

Naturalmente, o pilar “renda” do IDH é o mais significativo para a Previdência Social porque esta tem a função de repor aquela na ocorrência de uma contingência social. Contudo, debruçando-se sobre seus componentes, constata-se que o índice em apreço também considera a expectativa de vida e a escolaridade da pessoa, as quais são muito importantes para a Previdência porque costumam influenciar, respectivamente, no valor do benefício previdenciário (quanto maior a idade de aposentadoria, melhor o benefício em regra) e no valor do salário-de-contribuição (diretamente ligado à renda e, normalmente, aos anos de educação formal do cidadão), o qual também repercute no *quantum* da prestação previdenciária.

No que se refere ao IDPF, pensado inicialmente para o Brasil, onde os benefícios do RGPS são substancialmente mais baixos que os do

⁵⁰⁹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVONVIMENTO, *op. cit.*.

⁵¹⁰ *Idem. Ibidem.*

⁵¹¹ *Idem. Ibidem.*

régime général de la sécurité sociale des salariés francês, mesmo descontada a diferença do custo de vida entre os países, ele será delineado pela proporção de pessoas da família contribuintes para a Previdência Social e para a Previdência Complementar, bem como pela distância entre o valor médio dos benefícios no regime geral brasileiro, que foi de R\$ 1.001,73 em 2013 segundo o MPS⁵¹², e o *quantum* que, segundo o DIEESE, deveria ter o salário-mínimo (R\$ 2.765,44, valor estimado para dezembro de 2013)⁵¹³ para atender as necessidades mencionadas no texto constitucional brasileiro:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]

IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; [...]⁵¹⁴

Pois bem, considerando que o IDPF deve ter como referência um período básico de cálculo (PBC), propõe-se que este seja o ano imediatamente anterior. A partir da mescla de dados de uma entidade ligada ao governo (Instituto Nacional do Seguro Social) e de uma respeitável instituição da sociedade civil (o DIEESE), sustenta-se que o cálculo do IDPF reveste-se de razoabilidade democrática porque, em tese, o DIEESE representaria a oposição ao governo neste caso. Apesar da oscilação do valor da cesta básica ao longo do ano e em função da região do país em que são pesquisados os preços, optou-se, inicialmente, pela apresentação do seu maior valor (dezembro 2013)⁵¹⁵ em

⁵¹² MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: banco de dados. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/?s=valor+m%C3%A9dio>> Acesso em: 31 dez. 2013.

⁵¹³ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Cesta básica nacional: salário mínimo nominal e necessário**. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

⁵¹⁴ BRASIL, *op. cit.*.

⁵¹⁵ Posteriormente, será feita uma média para utilização na fórmula do IDPF.

detrimento de qualquer média porque a tendência da taxa básica de juros desde **abril de 2013** é de alta⁵¹⁶:

TABELA V (Fonte: Banco Central do Brasil.)

Evolução da taxa SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia	
Mês	Percentual (%)
Abril/2013	7,5
Maio/2013	8
Julho/2013	8,5
Agosto/2013	9
Outubro/2013	9,5
Novembro/2013	10

Além disso, o mesmo vem ocorrendo com a inflação⁵¹⁷:

TABELA VI (Fonte: Banco Central do Brasil.)

Taxa de Inflação mensal (IPCA)	
Mês	Percentual (%)
Janeiro/2013	0,86
Fevereiro/2013	0,60
Março/2013	0,47

⁵¹⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxa SELIC efetiva e meta para a taxa SELIC**. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%2010-regime%20de%20metas%20para%20a%20infla%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil.pdf>. Acesso em: 06jan. 2014.

⁵¹⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxa de Inflação (IPCA)**. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%2010-regime%20de%20metas%20para%20a%20infla%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2014.

Abril/2013	0,55
Maio/2013	0,37
Junho/2013	0,26
Julho/2013	0,03
Agosto/2013	0,24
Setembro/2013	0,35
Outubro/2013	0,57
Novembro/2013	0,54
Dezembro/2013	0,92

O valor médio dos benefícios do INSS é nacional (apesar de a média ser maior nas áreas urbanizadas e também na região sudeste – em contraposição às áreas rurais e às demais regiões do país). Sob outro prisma, considerado o PBC anual, neste momento, é de bom alvitre apurar o valor médio do que deveria ter sido, segundo o DIEESE⁵¹⁸, o salário mínimo em 2013 e o respectivo desvio padrão, para aumentar a confiabilidade do IDPF:

TABELA VII (Elaborada pelo autor com base em dados do DIEESE.)

2013 - mês –o valor do salário mínimo foi → deveria ter sido→ desvio (d)→ d ²		
Dezembro	R\$ 678,00	R\$ 2.765,44→0,11→0,01
Novembro	R\$ 678,00	R\$ 2.761,58→-3,75→14,06
Outubro	R\$ 678,00	R\$ 2.729,24→-36,09→1302,49
Setembro	R\$ 678,00	R\$ 2.621,70→-143,63→20629,58
Agosto	R\$ 678,00	R\$ 2.685,47→-79,86→6377,61
Julho	R\$ 678,00	R\$ 2.750,83→-14,61→213,45
Junho	R\$ 678,00	R\$ 2.860,21→94,88→9002,21
Maio	R\$ 678,00	R\$ 2.873,56→108,23→11713,73
Abril	R\$ 678,00	R\$ 2.892,47→127,14→16164,58

⁵¹⁸ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, *op. cit.*.

Março	R\$ 678,00	R\$ 2.824,92→59,59→3550,97
Fevereiro	R\$ 678,00	R\$ 2.743,69→-21,64→468,29
Janeiro	R\$ 678,00	R\$ 2.674,88→-90,45→8181,20
Média	R\$ 678,00	R\$2.765,33
		Variância: 6468,23
		Desvio padrão: 80,42

Destarte, como primeiro passo para a estipulação do IDPF, convém apurar a diferença entre o valor médio dos benefícios (INSS) e o que, segundo o DIEESE, seria necessário, em média, para atender às necessidades constitucionais das famílias brasileiras. Assim, se for tomada como referência a quantia necessária para o adequado sustento familiar e o valor médio dos benefícios pagos no RGPS, concluir-se-á que o segurado deste regime que recebe benefício próximo ao valor médio necessita de um plano de previdência complementar que multiplique sua renda, o que não é nenhum absurdo visto que o salário-mínimo para 2014 é de **R\$ 724,00**⁵¹⁹ – e, em linhas gerais, está de acordo com aquilo que é preconizado pelo BIRD.

Neste ponto, deve-se distinguir o plano de **previdência complementar em sentido estrito**, que é aquele que realmente completa, de modo vitalício, a renda do segurado auferida na atividade do plano de **previdência complementar em sentido amplo**, o qual apenas complementa a renda do então trabalhador (o que equivale à previdência suplementar) ou até a completa, mas somente por um período determinado (benefício temporário), razão pela qual não pode ser considerada efetivamente complementar.

Com o denominador adiante delineado para a fórmula do índice (IDPF), será definido que a Previdência Social obrigatória terá peso 1 no

⁵¹⁹ BRASIL. Decreto 8.166, de 23 dez. 2013. Regulamenta a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2011-2014/2013/Decreto/D8166.htm>. Acesso em: 06 jan. 2014.

cálculo do mesmo. De fato, não é mérito contribuir para a mesma, mas sim obrigação para aquele que exerce atividade laboral no Brasil a partir dos 16 anos de idade, ou até mesmo como aprendiz, a começar dos 14 anos. Posteriormente, será atribuído peso 2 à Previdência Complementar em sentido estrito visto que a média dos benefícios pagos pelo INSS não apresenta margem de erro⁵²⁰ e, se somado ao desvio padrão, o valor médio do que deveria ser o salário mínimo, segundo o DIEESE, salta para R\$ 2.845,75, o que leva a um multiplicador de 2,85 aproximadamente (= R\$ 2.845,75 divididos por R\$1.001,73). Por fim, será dado peso 1 à Previdência Suplementar (ou complementar em sentido amplo) porque, afinal, melhora, mas não mantém o padrão de rendimentos dos segurados, ou seja, é um meio termo entre a média dos benefícios pagos no RGPS e aquela que reflete o salário mínimo ideal segundo o DIEESE.

Arredondando o denominador na média ponderada de **2,85** para **3**⁵²¹, lembrando que a previdência complementar e a suplementar devem ser, *a priori*, alternativas no cálculo e abstraindo eventual defasagem dos índices de correção dos benefícios com relação à inflação real de preços⁵²², o IDPF 2013⁵²³ será o seguinte:

⁵²⁰ É extraída diretamente do banco de dados da Previdência Social.

⁵²¹ Tendo em conta a margem de erro, os arredondamentos são sempre feitos para mais. De fato, o Brasil é um país continental, a pesquisa do DIEESE é nacional e analisa também preços não controlados (regime de mercado). No caso previdenciário, isto também serve para proteger beneficiário, parte hipossuficiente na relação com a instituição de Previdência. Além disso, a inflação, sobretudo a dos alimentos (cesta básica), está em alta.

⁵²² Deve-se considerar que os reajustes dos benefícios da Previdência Social superiores ao salário-mínimo são legais, ainda que não acompanhem a inflação real de preços. Por isso, esta defasagem, de difícil mensuração, não é levada em conta no cálculo do IDPF. Contudo, o arredondamento para mais do denominador da fórmula do IDPF (nota de rodapé anterior), torna-o mais preciso.

⁵²³ No futuro, a fórmula pode ser modificada em função dos pesos, mas será sempre uma média ponderada.

$$\text{IDPF} = \frac{\text{M.QCPO} / \text{N} + \text{M.QCPS} / \text{N} + \text{M.}(\text{QCPC.2}) / \text{N}}{3\text{N}}$$

M = pessoas na família maiores 16 anos

N = número de pessoas na família

QCPO = quantidade de contribuintes⁵²⁴ para a previdência oficial

QCPS = quantidade de contribuintes/participantes⁵²⁵ para a/da previdência suplementar

QCPC = quantidade de contribuintes/participantes⁵²⁶ para a/da previdência complementar

Testando a fórmula, conclui-se que o IDPF ótimo, que é igual a **um inteiro**, será alcançado se todos os membros da família que estiverem aptos a contribuir para a Previdência Social (obrigatória)⁵²⁷, assim o fizerem, ainda que sejam segurados facultativos (a exemplo do estudante), e ainda contribuirão

⁵²⁴ Ou beneficiário com direito, ainda que isento ou imune de contribuição (aposentado ou pensionista).

⁵²⁵ Ou assistido (pessoa que já usufrui).

⁵²⁶ Ou assistido (pessoa que já usufrui).

⁵²⁷ Isto é, tiverem, pelo menos, 16 anos de idade.

para a Previdência Complementar – para, com relação aos rendimentos declarados do trabalho, presente ou futuro (este no caso do segurado facultativo), efetivamente completarem o que receberão ou projetam receber do INSS, cujo teto de benefícios, salvo raras exceções possíveis⁵²⁸, é de R\$ 4.390,24. Assim, numa família de 4 pessoas em que todas contribuem tanto para a previdência oficial quanto para a complementar, ter-se-á: $IDPF = (4.4.1/4 + 4.0.1/4 + 4.4.2/4)/3.4 = (4 + 0 + 8)/3.4 = 12/12 = 1$ (**IDPF ÓTIMO**).

Modificando-se o exemplo anterior, se todos contribuírem tanto para a previdência oficial quanto para a suplementar (mantido o número de membros familiares), o cálculo será a seguinte: $IDPF = (4.4.1/4 + 4.4.1/4 + 4.0.2/4)/3.4 = (4 + 4 + 0)/3.4 = 8/12 = 2/3 = 0,66$ (**IDPF BOM**).

Fazendo-se mais uma modificação, se todos contribuírem apenas para a previdência oficial (mantido o número de membros familiares), a conta será: $IDPF = (4.4.1/4 + 4.0.1/4 + 4.0.2/4)/3 = (4 + 0 + 0)/3.4 = 4/12 = 1/3 = 0,33$ (**IDPF RAZOÁVEL**).

Alterando-se o exemplo imediatamente anterior para uma situação em que supostamente haja dois estudantes não emancipados previdenciariamente com idades entre 16 e 20 anos e que não contribuem para a previdência oficial: $IDPF = (4.2.1/4 + 4.0.1/4 + 4.0.2/4)/3.4 = (2 + 0 + 0)/3.4 = 2/12 = 1/6 = 0,16$ (**IDPF INSUFICIENTE**).

Haverá um resultado parecido se somente um dos estudantes indicados no parágrafo anterior não contribuir para previdência oficial: $IDPF = (4.3.1/4 + 4.0.1/4 + 4.0.2/4)/3.4 = (3 + 0 + 0)/3.4 = 3/12 = 1/4 = 0,25$ (**IDPF INSUFICIENTE**).

⁵²⁸ Direito adquirido, salário-maternidade para a empregada, aposentadoria por invalidez com acréscimo pela necessidade de auxílio permanente de terceiro.

Se os dois estudantes indicados nos dois últimos parágrafos não tiverem idade para contribuir para previdência oficial: $IDPF = (2.2.1/4 + 2.0.1/4 + 2.0.2/4)/3.4 = (1 + 0 + 0)/3.4 = 1/12 = 0,08$ (**IDPF INSUFICIENTE**).

Mesmo nos três últimos casos, em que o IDPF foi **insuficiente**, a idade dos estudantes permite que possam, desde que não sejam emancipados previdenciariamente, receber pensão por morte se forem dependentes (e normalmente o são) dos outros dois membros da família que são segurados da Previdência Social (em regra, pai e mãe, respectivamente – **família nuclear**). Isto é o que se denomina de **bônus de dependência previdenciária (BDP)** e também ocorreria se fossem dependentes de outra natureza (filhos maiores inválidos ou pais ou irmãos com direito ao benefício em apreço). Daí, mesmo sendo o IDPF insuficiente, a situação mudaria completamente no caso de concessão de **pensão por morte** – e assim permaneceria enquanto ela durasse. Imagine-se a ocorrência de um acidente em que os dois segurados em tela venham a falecer e deixem duas pensões por morte para seus filhos menores não emancipados: $IDPF = (2.2.1/2 + 2.0.1/2 + 2.0.2/2)/3.2 = (2 + 0 + 0)/3.2 = 2/6 = 1/3 = 0,33$ (**IDPF RAZOÁVEL**). Se houver previdência suplementar, o IDPF será melhor: $IDPF = (2.2.1/2 + 2.2.1/2 + 2.0.2/2)/3.2 = (2 + 2 + 0)/3.2 = 4/6 = 2/3 = 0,66$ (**IDPF BOM**). Se existir previdência complementar, o IDPF será melhor ainda: $IDPF = (2.2.1/2 + 2.0.1/2 + 2.2.2/2)/3.2 = (2 + 0 + 4)/3.2 = 6/6 = 1$ (**IDPF ÓTIMO**).

Assim, como se viu, o IDPF varia em função do número de membros da família amparados pela Previdência. Se todos estiverem diretamente vinculados ou puderem ser beneficiários (ainda que na qualidade de dependente), o IDPF tenderá a ser razoável.

À medida que o número de filiações previdenciárias diminuir e o número de pessoas sem a qualidade de dependente aumentar no seio da família, o IDPF tenderá a ser insuficiente.

O maior número de pessoas com previdência suplementar ou complementar levará à melhora ou até mesmo à otimização do IDPF. Vislumbra-se, inclusive, a situação excepcional em que todos tenham, além da previdência oficial, previdência(s) complementar(es) e suplementar(es), levando a um **IDPF “excepcional”**, ou seja, maior do que 1 inteiro.

Resumo dos valores e qualificações do IDPF:

TABELA VIII (Elaborada pelo autor.)

Faixa de valores	Qualificações
< 0,33	insuficiente
Entre 0,33 e 0,65	razoável
Entre 0,66 e 0,99	bom
= 1	ótimo
> 1	excepcional

Por fim, convém elaborar os quadros comparativos das famílias previdenciárias no Brasil e na França, resumindo-as. Para facilitar a visualização dos quadros, eles virão no **apêndice I**.

6 Considerações finais

Após pesquisar quem são os dependentes aceitos pela Previdência Social brasileira no RGPS e por sua instituição congênere na França – RGPS francês ou *régime général de la sécurité sociale des salariés*, é necessário reunir e organizar os elementos teóricos que fundamentam a tese das famílias previdenciárias. Tal como vem sendo defendido ao longo deste trabalho, essa expressão não significa “os tipos de previdência”, até porque, se assim o fosse, melhor seria denominá-la “famílias de previdência” (e essas linhas não seriam sobre famílias) e também porque na França, *prevoyance sociale* tem a conotação de previdência complementar e não de previdência básica. Além disso, apesar de a Seguridade Social brasileira assemelhar-se à *Securité Sociale* francesa, esta não se confunde com aquela. De fato, enquanto, no Brasil, a Seguridade se divide em três ramos bastante distintos (Previdência Social, de caráter contributivo; Assistência Social, gratuita, mas apenas para os necessitados⁵²⁹, e Saúde, gratuita para todos), aquele país europeu adota um modelo que, por aqui, soa conservador, ou seja, ele utiliza ainda o sistema de caixas de aposentadorias e pensões, extinto em solo brasileiro na década de 30 do século passado⁵³⁰; salvo raras exceções, vincula as prestações de saúde pública à filiação previdenciária, tal como ocorria em terras brasileiras antes do fim do INAMPS, e, em regra, concede benefícios assistenciais sem que haja uma nítida separação entre previdência e assistência social.

Retomando as premissas de que o direito ao benefício previdenciário é adquirido pelas contribuições prévias e o afeto é o elemento norteador para identificação de quem é membro da família e pode vir a ser dependente do segurado da Previdência Social, aqui se sustenta que as relações afetivas – e não necessariamente o casamento e a consanguinidade – são a essência dos sistemas familiares e isto foi confirmado em parte pela pesquisa de

⁵²⁹ Nos termos da lei.

⁵³⁰ Para dar lugar aos IAPs, posteriormente unificados no INPS, depois transformado em INSS.

campo – apêndice III. Realmente, à luz do aumento da expectativa de vida do brasileiro – que vem se aproximando daquela dos países considerados desenvolvidos, das mudanças culturais e educacionais ocorridas principalmente nesta década e nas três que a antecederam, a exemplo das decisões judiciais, instrumentos administrativos e legislações reconhecendo a família unipessoal, a monoparental, a união homoafetiva e outras conformações familiares, impõe-se a necessidade de redirecionamento das ações previdenciárias voltadas para o grupo familiar. Contudo, por segurança jurídica e pelo imprescindível planejamento de longo prazo, alguns parâmetros precisam ser traçados (mesmo porque, nos regimes pesquisados, não costuma haver contribuição previdenciária destacada em favor dos dependentes): exigência de cumprimento de carência para a obtenção do benefício e convivência por um período mínimo sob o mesmo teto e/ou de dependência econômica, especialmente para o cônjuge ou companheiro. Esse lapso pode ser dosado em função da idade do convivente supérstite e não deve ser rígido, ou seja, deve ser flexibilizado em razão do conjunto probatório apresentado por aquele que demanda o benefício. Veja-se a seguinte proposição:

Quadro VIII (Elaborado pelo autor.)

Espécie de dependente	carência	Tempo mínimo de convivência sob o mesmo teto e/ou de dependência econômica	Tipo de benefício	Duração
Filhos (ou equiparados) menores	60 meses	Não exigido	Temporário	Até 21 anos
Filhos maiores inválidos e sem renda	180 meses	Não exigido	Vitalício	Não se aplica
Consortes com menos de 65	180 meses	Entre 1 e 6 meses	Temporário	Entre 6 e 36 meses

anos, qualquer que seja o vínculo				
Consortes a partir de 65 anos ou inválidos sem renda	180 meses	Entre 1 e 6 meses	Vitalício	Não se aplica
Outras pessoas menores	180 meses	Entre 1 e 6 meses	Temporário	Até 21 anos
Outras pessoas maiores de 65e sem renda (pais, etc.)	180 meses	Entre 1 e 6 meses	Vitalício	Não se aplica

Tudo isso para evitar fraudes como o casamento, a maternidade e a filiação previdenciárias. Adicionalmente, seria extremamente interessante se o sistema de financiamento do RGPS passasse a ser o de capitalização, o segurado contribuísse especificamente para deixar uma pensão e o benefício tivesse um prazo de duração vinculado aos recursos da conta individual.

Destarte, como antes exposto, deve-se formular o conceito de **famílias previdenciárias** pautado, num primeiro momento, nos critérios legais da dependência. Posteriormente, sob as luzes dos princípios da **não discriminação**, do **equilíbrio financeiro** e da **dignidade das famílias**, será de bom alvitre construir e defender uma estipulação mais justa.

Por conseguinte, observados os parâmetros antes mencionados, defende-se a tese a seguir: “se a Previdência tem caráter contributivo, o instituidor do benefício de pensão por morte ou outra prestação análoga pode escolher os seus dependentes com base no afeto familiar”. Isto porque o Estado Social orienta que os princípios da proteção social integral, da não discriminação, da dignidade e do equilíbrio financeiro das famílias devem nortear qualquer legislação previdenciária.

A partir deste último princípio e em contraponto ao equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, afirma-se que o Estado deve

primar pelo princípio do equilíbrio financeiro das famílias e, tal como existe o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), um **índice de desenvolvimento previdenciário da família – IDPF** deve ser cogitado. Somente assim poderá ser considerado um Estado-Providência inovador na inteligência social previdenciária.

Aliás, como antes exposto, num mundo globalizado e com a definitiva integração da mulher em quase todas as áreas do mercado de trabalho formal, não faz sentido a pensão por morte ou de reversão ser vitalícia para o cônjuge ou companheiro jovem porque isto é contra a lógica da própria globalização econômica, estimula a indústria da pensão e viola o primado do trabalho. Realmente, como asseverou Faria, “Nação, Estado e soberania [...] são conceitos conectados ou relacionados com processos econômicos, sociais, políticos e culturais que se implicam e se complementam.”⁵³¹

De igual modo, não tem fundamento a majoração da pensão do ex-cônjuge ou ex-companheiro beneficiário de alimentos (e em alguns casos até daquela do filho) só porque a regra passou a ser outra, isto é, porque a morte operou a transformação da pensão alimentícia em previdenciária. Em verdade, não se pode esquecer que, por ser contributiva, a Previdência Social deve ser justa na concessão e no reajuste de seus benefícios, isto é, eles devem manter o padrão de vida do segurado em função de suas contribuições sem conceder privilégios a qualquer beneficiário, especialmente aos dependentes. Logo, repudia-se veementemente a tese do BIRD antes mencionada, a qual preconiza que a Previdência Básica deve garantir apenas o mínimo existencial. Aliás, tal proposição só seria admissível na Assistência Social, que é, a princípio, gratuita, ou seja, não pressupõe contribuições prévias. Assim, somente os órgãos públicos e as instituições filantrópicas (na França ISBLM – *institution sans but lucratif*) podem pretender pagar benefícios que garantam apenas as necessidades elementares das pessoas.

Mesmo assim, à luz do princípio da solidariedade, a Previdência e a Assistência, braços do Estado Social, não podem discriminar as famílias eis que, na verdade, a seguridade nunca é gratuita porque as suas

⁵³¹ FARIA, José Eduardo. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999, p.16.

prestações são sempre financiadas por contribuições diretas da sociedade (contribuições ou cotizações sociais) ou contribuições indiretas, arrecadadas por meio de outros tributos que ingressam via orçamento público. Por isso, em termos previdenciários, defende-se que, havendo o cumprimento do período de **carência** fixado em lei, afeto e tempo **mínimo de convivência** sob o mesmo teto e/ou de dependência econômica, **o segurado deve ser livre, inclusive no RGPS, para instituir os beneficiários da pensão de reversão ou pensão por morte.** Daí se reafirma que os critérios de parentesco consanguíneo ou por afinidade e de dependência econômica, sobretudo se esta for presumida, são falhos se aplicados isoladamente porque dão margens a muitas fraudes (casamentos, filiações e maternidades previdenciárias) e excluem pessoas que conviviam com o segurado e até cuidavam dele, mantendo com o mesmo **relação afetiva** – muitas vezes duradoura – e dependendo do seu auxílio financeiro, por razões formais e/ou preconceituosas.

Neste diapasão, se a dependência econômica não é presumida, ela tem que ser contínua, ainda que seja parcial. Evidentemente, acompanhar as finanças de cada família previdenciária e a continuidade da dependência é algo muito difícil, ou seja, é quase impossível fazer uma fiscalização global nesse sentido. Porém, a utilização de amostras estatisticamente significativas e aplicativos de informática para cruzar dados – sobretudo do CNIS e da Receita Federal do Brasil (imposto de renda) – pode ser deveras útil para acompanhar legalmente tal dependência.

Por outro lado, os requisitos de carência, afeto e tempo mínimo de convivência sob o mesmo teto também podem ser forjados, fabricados artificialmente. No entanto, argumenta-se que isto é mais improvável. Em verdade, no primeiro caso seria necessário praticar a conduta (criminosa) de inserção de dados falsos no sistema de informática da Previdência Social e, nos dois últimos, enganar ou corromper o assistente social, fato este que pode ser contornado com a realização de pesquisa social adicional por outro funcionário da Previdência.

Para a filiação, o casamento ou união estável ou PACS (quando este é admissível para a obtenção de benefício) para fins previdenciários, a fraude é aparentemente mais fácil porque se constitui uma escritura pública (ou privada registrável em sede pública), que é mais difícil de ser refutada visto que a falsidade é ideológica é subjacente e dificilmente poderá ser contestada por um assistente social ou outro agente público. Todavia, havendo prova suficiente, isto pode ser feito com base no princípio da eticidade. Por outro lado, a **maternidade previdenciária** parece restar incontornável à luz do princípio da proteção integral da criança.

Sob outro prisma, põe-se em relevo que a **tese da escolha condicionada** da família previdenciária **não sucumbe ao argumento de que o ônus do benefício é de toda sociedade porque o segurado e o dependente também fazem parte desta e, além disso, a Previdência Social é orientada pelo princípio da solidariedade social. Soma-se a isto o fato de que o afeto e a convivência mínima e/ou dependência econômica, além da carência, são elementos balizadores bastante razoáveis para fundamentar a escolha em questão.**

No mais, o princípio do equilíbrio financeiro das famílias, que consiste no imperativo da manutenção do seu padrão de renda em função das despesas úteis e necessárias para sua sobrevivência digna, orienta que a Previdência Social deve repor integralmente a renda perdida pelo segurado.

Despesas úteis e necessárias são aquelas consideradas imprescindíveis para o bom funcionamento do lar e o sustento da família segundo as diretrizes preconizadas pelos direitos humanos (alimentação, higiene, vestuário, habitação, saúde, educação, entre outras).

Verdadeiramente, a Previdência tem que amparar os seus beneficiários em caso de acidente, desemprego involuntário, doença, encargos familiares, idade avançada, invalidez, morte ou prisão daquele de quem dependiam, para bem cumprir o seu papel. Afinal, de nada adianta a Previdência Social manter

suas contas equilibradas (equilíbrio financeiro) se os seus beneficiários passarem necessidades de várias ordens (falta de alimentos, medicamentos, moradia digna, etc.).

Neste momento, é necessário reforçar a discordância com relação à proposta do BIRD, o qual prega que a Previdência Social oficial, básica e obrigatória, deve oferecer apenas benefícios de valor baixo, para garantia do mínimo existencial. De fato, isto vai contra o **princípio da dignidade das famílias**, corolário do fundamento universal da dignidade humana. Em contrapartida, a criação de um sistema de previdência complementar obrigatório parece incoerente e esta incoerência só pode ser afastada se houver contribuição patronal razoável e ele for garantido pelo Estado. Assim, estarão preservadas as vantagens que advêm da obrigatoriedade do mencionado regime complementar e ainda haverá logicidade no investimento porque a Previdência Complementar tem esta natureza e quem aplica dinheiro nela tem, apesar dos riscos, a expectativa de ter benefícios iguais ou maiores do que a sua remuneração enquanto trabalhador.

Referências

a) Livros, capítulos, manuais, dissertações e dicionários:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6.023: informação e documentação. Referências. Elaboração.** Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

_____. **NBR 6.027: informação e documentação. Sumário. Elaboração.** Rio de Janeiro: ABNT, 2012.

_____. **NBR 6.028: informação e documentação. Resumo. Apresentação.** Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

_____. **NBR 10.520: informação e documentação. Apresentação de citações em documentos.** Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

_____. **NBR 14.724: informação e documentação. Trabalhos acadêmicos. Apresentação.** Rio de Janeiro: ABNT, 2011.

AGLIETTA, Michel. Crise de l'euro et crise de la compétitivité. *In*: BAROU, Yves (Org.). **Le modèle social européen.** Paris: Ilots de Résistance, 2013.

ALMEIDA, Susana. **O respeito pela vida (privada e) familiar na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: a tutela das novas formas de família.** Coimbra: Coimbra, 2008,

ALVES, José Eustáquio Diniz; VASCONCELOS, Daniel de Santana; CARVALHO, Angelita Alves de. Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho. *In*: **Textos para discussão CEPAL – IPEA.** Brasília: CEPAL/IPEA, 2010.

APOSTOLOVA, Bistra Stefanova. **Poder Judiciário: do moderno ao contemporâneo.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil.** São Paulo: Educ, FAPESP e Sumaré, 1997.

AUBIN, Emmanuel. **Droit des Politiques Sociales.** 5 ed. Paris: Lextenso, 2010.

AZEVEDO, Marta Maria. Povos Indígenas no Alto Rio Negro: um estudo de caso de nupcialidade. *In*: **Demografia dos povos indígenas no Brasil.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

BALERA, Wagner *et al.*. **Processo Previdenciário: teoria e prática.** São Paulo: Conceito, 2012.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BATTEUR, Annick. **Les grandes décisions du Droit des Personnes et de la Famille**. Paris: LGDJ-Lextenso, 2012, p. 152.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

_____. **O mal-estar da pós-modernidade**. Trad. Mauro Gama e Claudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BRASIL. Projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS. **Brasília: Ministério da Previdência, 2013**.

BULOS, Uadi Lammego. **Constituição federal anotada**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BECK, Ulrich. **Risk society: towards a new modernity**. Translated by Mark Ritter. London: Sage, 1992.

BELTRAN, Ari Possidonio. **Os impactos da integração econômica no Direito do Trabalho: globalização e direitos sociais**. São Paulo: LTr, 1998.

BISHOP, C.; OSTHELDER, X.. **Sexualia**. Cologne: Conemann, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Agências de regulação no ordenamento jurídico-econômico brasileiro**. Porto Alegre: SAFE, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CGPME ÎLE-DE-FRANCE. **Le dirigeant de PME-PMI et l'intelligence économique**. Paris: CGPME, 2008.

CHEVALLIER, Jacques. **L'État**. 2 ed. Paris: Dalloz, 2011.

COASE, Ronald H. The institutional structure of production. **The American Economic Review**. v. 82, Issue 4. Sept. 1992, p. 713-719.

COMMAILLE, Jacques. **Les stratégies des femmes: travail, famille et politique**. Paris: La Découverte, 1993.

CORDEIRO, Rosineide Meira; QUADROS, Marion Teodósio. *In*: SCOTT, Parry; _____.; MENEZES, Marilda (Orgs.). **Gênero e gerações em contextos rurais**. Florianópolis: Mulheres, 2010, p. 391-420.

CORNU, Gérard. **Vocabulaire juridique**. 9 ed. Paris: PUF, 2011.

COUTANT, Arnaud. **Fiches d'institutions et politiques sociales**. Paris: Ellipses, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal para concursos**. Salvador: Podium, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirleyda. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. Salvador: Podium, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

DEBOVE, Frédéric; SALOMON, Renaud; JANVILLE, Thomas. **Droit de la Famille**. 7 ed. Paris: Vuibert, 2012, p. 53.

DELBECQUE, Éric; HARBULOT, Christian. **La guerre économique**. Paris: PUF, 2010.

DESCOLA, P. **Par-delà nature et culture**. Paris: Gallimard, 2005.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 7 ed. São Paulo: RT, 2010.

DUARTE PINHEIRO, José Alberto Caras Altas. **O núcleo intangível da comunhão conjugal: os deveres conjugais sexuais**. Coimbra: Almedina, 2004.

DURKHEIM, Émile. **Fonctions sociales et institutions**. Paris: Minuit, 1975.

ELBAUM, Mireille. **Économie Politique de la protection sociale**. 2 ed. Paris: PUF, 2011.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. trad. Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9 ed. Trad. Leandro Konder. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

EUROSTAT. **Demographic outlook 2010**. Luxembourg: European Union, 2012.

FARIA, José Eduardo. **O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas**. Brasília: Conselho de Justiça Federal, 1995.

_____. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

FAVOREU, Louis et. al.. **Droit Constitutionnel**. 10 ed. Paris: Dalloz, 2012.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leandro. **Direito da Seguridade Social: prestações e custeio da Previdência, Assistência e saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

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

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – UNFPA; IBGE. **Indicadores sociodemográficos prospectivos para o Brasil 1991-2030**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Direito de Família: as famílias em perspectiva constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GARCÍA BELSUNCE, Horacio A. **Crisis institucional**. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciências Morales y Políticas, 2005.

GIRAUD, Pierre-Noël. **La mondialisation: émergences et fragmentations**. Auxerre: Sciences Humaines, 2012.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade**. O Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GRANDGUILLOT, Dominique. **Droit Social**. 13 ed. Paris: Lextenso, 2012.

GUBRIUM, Jaber F.; HOLSTEIN, James A.. Phenomenology, Ethnomethodology and Family Discourse. *In*: BOSS, P. *et al.*. **Sourcebook of family theories and methods: a contextual approach**. New York: Springer, 1993. Cap. 25, p. 651-672.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6 ed. Trad. Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Penso, 2012.

HEILBORN, Maria Luíza. Família e sexualidade: novas configurações. *In:* _____ (Org.). **Família e sexualidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

IBGE. **Censo Demográfico 2010: família e domicílio**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar de 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

ISHIDA, Válter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina e jurisprudência**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

KELSEN, Hans. **Théorie pure du droit**. Paris: Dalloz, 1962.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 7 ed. Salvador: Podium, 2010.

KUHN, Thomas S.. **A estrutura das revoluções científicas**. 5 ed. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nélon Boeira. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LEITE, George Salomão. Direito fundamental a uma morte digna. *In:* _____; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). **Direitos fundamentais e Estado Constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: RT, 2009, p. 137.

LEROYER, Anne-Marie. **Droit de la famille**. Paris: PUF, 2011.

LOWIE, Robert Harry. **Primitive society**. New York: Bonie and Liveright, 1920.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENEZES, José Euclimar Xavier de. Sexo e/ou poder: por um viés analítico proposto por Therborn. *In:* CASTRO, Mary Garcia; MENEZES, José Euclimar Xavier de (Orgs.). **Família, população, sexo e poder: entre saberes e polêmicas**. São Paulo: Paulinas, 2009. p. 23-45.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. 5 ed. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Ednilsa Ramos de. (Orgs.) **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

NORTH, Douglas C.. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ORDESHOOK, Peter C. **Game theory and political theory: an introduction**. New York: Cambridge University Press, 1986.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Política internacional**. Brasília: FUNAG, 2010.

PIERRON, Jean-Philippe. **Le climat familial. Une poétique de la famille**. Trad. Elaine Pedreira Rabinovich. *Mimeo*, Universidade Católica do Salvador, 2010.

PIKETTY, Thomas. **Le capital au XXI^e siècle**. Paris: Seuil, 2013.

PIOVESAN, Flávia. A proteção dos direitos sociais nos planos interno e internacional. *In*: CORREIA, Marcos Orione. CORREIA, Érica Paula Bacha (Org.). **Direito Previdenciário e constituição**. São Paulo: LTr, 2004.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 2 ed. Salvador: Podium, 2010.

REMOTTI, F. **Contro natura**. Trad. Giancarlo Petrini. *Mimeo*, Universidade Católica do Salvador, 2010.

RIOS, Roger Raupp. **O princípio da igualdade e a discriminação por orientação sexual: a homossexualidade no Direito brasileiro e norte-americano**. São Paulo: RT, 2002.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Vida digna: Direito, ética e ciência. *In*: _____ (Org.). **O direito à vida digna**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 165-166.

ROUDINESCO, Élisabeth. **La famille em désordre**. Paris; Fayard, 2002.

RUSCHE, Georg e KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Trad. Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

SANTOS, Boaventura Sousa. Ruptura e Reencontro. *In*: _____. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Lisboa: Afrontamento, 2001. Cap. 2, p. 33-49.

SEGALEN, Martine. **Sociologie de la famille**. 7 ed. Paris: Armand Colin, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SHEPSLE, Kenneth A.. Studying institutions: some lessons from the rational choice approach. **Journal of Theoretical Politics**, New York, n. 1 (2), p. 131-147, 1989.

SILVA, Armando. **Álbum de família: a imagem de nós mesmos**. São Paulo: SENAC, 2008.

SILVA, Wagner William da. **Do vagabundo ao cidadão: uma discussão sobre a construção da proteção social na Inglaterra**. Campinas: dissertação de mestrado pela UNICAMP, 2010.

SINGLY, François de. Problèmes, avec ou sans solution, posés par dix ans de recherche sur la famille. *In*: _____ (Org.). **La famille en questions: état de la recherche**. Paris: Syros, 1996, p. 32.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência sem segredos**. 2 ed. São Paulo: Record, 1999.

THERBORN, Göran. **Sexo e poder: a família no mundo (1900-2000)**. São Paulo: Contexto, 2006.

TODD, Emmanuel. **L'origine des systèmes familiaux**. Tome I: L'Eurasie. Paris: Gallimard, 2011.

VALETTE, Jean-Paul. **Problèmes sociaux contemporains**. Paris: Ellipses, 2007.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos**. São Paulo: RT, 1995.

b) Artigos em periódicos:

AYRES, José Ricardo C. M. Uma concepção hermenêutica de saúde. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 17(1): 43-62, 2007.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público; desconstrução ou reconstrução? **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 8, n. 37 maio./jun., p. 29-48, 2011.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Os benefícios eventuais previstos na LOAS: o que são e como estão. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 106, p. 365-387, abr./jun. 2011.

CAMARGO, Sônia de. O processo de integração regional: fronteiras abertas para os trabalhadores do Mercosul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 32, n. 2, p. 489-517, julho/dezembro 2010.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; ALMEIDA, Paulo Henrique de. Família e proteção social. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 17(2): 109-122, 2003.

CAVALCANTI, Marcos; GOMES, Elisabeth. Inteligência empresarial: um novo modelo de gestão para a nova economia. **Produção**, v. 10, n. 2, mai. 2001, p. 53-64.

CAVALCANTI, Vanessa Ribeiro Simon; BARBOSA, Cláudia de Faria; CALDEIRA, Bárbara Maria dos Santos. Ética do cuidar e relações de gênero? Práticas familiares e divisão da representação do tempo. *Estud. sociol.*, Araraquara, v. 17, n. 32, p. 189-204, 2012.

CLERC, Philippe. L'intelligence territoriale et l'appretissage de la stratégie. **Archimag**, Paris, n. 47, p. 10-12, 2012.

DESCOUTURES, Virginie *et al.*. Mariages et homosexualités dans le monde: l'arrangement des normes familiales. **Sexe en tous genres**, Paris, n. 244, p. 1-7, 2008.

DORNELLES, João Ricardo. Ofensiva neoliberal, globalização da violência e controle social. **Discursos sediciosos: crime, Direito e sociedade**, Rio de Janeiro, Revan, ano VII, n. 12, jul./dez. 2002, p. 119-138.

FARIA, Maurício Marques de. Contribuições da Inteligência Empresarial para o desenvolvimento tecnológico numa sociedade sustentável. **Revista Brasileira de Ciência, Tecnologia e Sociedade**, São Carlos, v. 2, n. 1, p. 86-98, jan./jun. 2011.

FOSTER, John. Is there a role for transaction cost economics if we view firms as complex adaptive systems? **Contemporary Economic Policy**, Brisbane, 2000, v. 18, issue 4, p. 369-385.

FRANÇA, Álvaro Solon de. A importância da Previdência Social na economia dos municípios brasileiros e no resgate da cidadania. **Conjuntura Social**, Brasília, Ministério da Previdência Social, v. 14, n. 1, mai./ago. 2003, p. 15-22.

GARCÍA, C.; FLORES., Luis. Os desafios da educação cidadã e da coesão social em oposição à subjetivação do sistema. Uma interpretação dos fenômenos sociais a partir da subjetividade. **Revista Aulas: Dossiê Identidades Nacionais 02 (Dossiê Subjetividades)**. Org. Adilton Luís Martins. Campinas, IFCH, v. 1. n. 2, 2006, p. 27-47.

GRAMACHO, Wladimir Ganzelevitch. Imprensa e inclusão social na Previdência. **Conjuntura Social**, Brasília, v. 14. n. 1, p. 7-14, mai-ago 2003.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, 2003, n. 58, p. 193-223.

KRUEGER, Anne O.. The political economy of the rent-seeking society. **The American Economic Review**. v. 64, Issue 3. Jun. 1974, p. 291-303.

LAZZARI, João Batista. Ingresso prévio na via administrativa. *In: Jornal do 14º Congresso Brasileiro de Previdência Social*, São Paulo: LTr, 2001.

LE BOULER, Stéphane. Quelle réforme pour le «cinquième risque»? **Régards sur l'actualité**, Paris, Direction de l'Information Légale et Administrative, n. 366, dez. 2010.

MALDONATO, Mauro. Arquipélago identidade: o declínio do sujeito autocêntrico e o nascimento do eu múltiplo. Trad. Roberta Barni. **Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental**, São Paulo, ano VIII, n. 3, p. 480-496, set. 2005.

MANZINI, Eduardo José. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. **Revista Percursos – NEMO**, Maringá, v. 4, n. 2, p. 149-171, 2012.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O social sob o “taco de ferro” da política econômica do período 2003-2006. **Economia e sociedade**. Campinas, v.18, n. 3 (37), p. 567-582, dez. 2009.

MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 10 n. 1 p. 35-43 jan./jun. 2007.

MILITÃO, Maria Nadir de Sales do Amaral. Aposentadorias do setor público e aposentadorias do setor privado no Brasil: uma análise das mudanças. **Ser Social**, Brasília, n. 20, p. 85-118 jan./jun. 2007.

MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 46, n. 4, 2003, p. 735-771.

PAES, Néelson Leitão. A Curva de Laffer e o imposto sobre produtos industrializados – evidências setoriais. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 10, p. 5-22, dez. 2010.

RATTON JÚNIOR, José Luiz de Amorim e MORAIS, Jorge Ventura de. Para ler Jon Elster: limites e possibilidades da explicação por mecanismos nas ciências sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003, v. 46, n. 2.

SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União – DRU. **Revista do Ministério Público de Alagoas**, Maceió, Procuradoria Geral de Justiça de Alagoas, n. 13, jul./dez. 2004, p. 79-101.

SOUTO MAIOR, Violência silenciosa do Estado (Social) e o grito das manifestações de junho. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, n. 394, ano 37, p. 764-775, set. 2013.

c) **Apresentações e artigos em Congressos e Seminários:**

COELHO, Gilda Massari. **La prospective stratégique: un outil important dans la planification stratégique à long terme.** *In:* COLLOQUE LES SCIENCES DE L'INFORMATION ET LEURS IMPLICATIONS GÉOPOLITIQUES. Ajaccio: 2013. 1 CD-ROM.

DELBECQUE, Éric. **L'intelligence économique et stratégique: quelles perspectives?** *In:* PROGRAMME DU CYCLE INTERNATIONAL SPECIALISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. Paris: École National d'Administration, 2013, p. 2.

d) Jurisprudência:

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AGAREsp 201300474560**. Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 97.147252/SC**, 6ª Turma, Relator Ministro William Patterson, DJU de 3.11.97, p. 56.407.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 200400998572**. Relator Ministro Nilson Naves. 17 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 29 out. 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Rcl-AgR 1831/MS**, Tribunal Pleno, Relator Ministro Néri da Silveira, DJU de 12.04.2002, p. 55.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **Affaire Dudgeon contre Royaume-Uni**. Strasbourg: CEDH, arrêt du 22 octobre 1981.

FRANCE. Conseil Constitutionnel. Le Conseil Constitutionnel a été saisi le 27 mai 2011 par le Conseil d'État (**décision n° 347734 du 27 mai 2011**), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par Mme Laurence L., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2011-155-qpc/decision-n-2011-155-qpc-du-29-juillet-2011.99251.html>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

e) **Legislação:**

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal Alemã**. Trad. Assis Mendonça. Atualizada até jan. 2011. Disponível em:

<http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3160404/Daten/1330556/Gundgesetz_pt.pdf.>
> Acesso em 06 nov. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução Nº 175, de 14 de maio de 2013**. Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/resolu%C3%A7%C3%A3o_n_175.pdf.>
Acesso em: 30 dez. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. org. Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos e Lívia Céspedes. 33 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Decreto 350, de 21 de novembro de 1991**. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm>. Acesso em: 22 ago. 2010.

_____. Decreto 5.722, de 13 de março de 2006. Promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 14 mar. 2006.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm>. Acesso em: 22 ago. 2010.

_____. **Decreto 8.166, de 23 dez. 2013**. Regulamenta a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8166.htm>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. **Decreto nº 99.060, de 07 de março de 1990.** Vincula o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS ao Ministério da Saúde, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99060.htm>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. **Lei 3.765, de 4 de maio de 1960.** Dispõe sobre as pensões militares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3765.htm>. Acesso em: 07 jul. 2012.

_____. **Lei 4.121, de 27 de agosto de 1962.** Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/1950-1969/L4121.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. **Lei 8.009, de 29 de março de 1990.** Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8009.htm>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 07 jul. 2011.

_____. **Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 07 jul. 2011.

_____. Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.in.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?id=LEI%8212>. Acesso em: 22 jul. 2004.

_____. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.in.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?id=LEI%8213>. Acesso em: 28 out. 2010.

_____. **Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993.** Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8689.htm>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 31 dez. 2012.

_____. **Lei 9.032, de 28 de abril de 1995.** Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9032.htm> Acesso em: 13 mai. 2013.

_____. **Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm> Acesso em: 13 mai. 2013.

_____. **Lei 9.528, de 10 de dezembro de 1997.** Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9528.htm> Acesso em: 13 mai. 2013.

_____. **Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9876.htm> Acesso em: 13 mai. 2013.

_____. **Lei 10.259, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10259.htm> Acesso em: 20 mai. 2013.

_____. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 28 out. 2003.

_____. **Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm> Acesso em: 20 dez. 2013.

_____. Lei 11.098, de 13 de janeiro de 2005. Atribui ao Ministério da Previdência Social competências relativas à arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização de receitas previdenciárias, autoriza a criação da Secretaria da Receita Previdenciária no âmbito do referido Ministério; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 14 jan. 2005. Disponível em: <http://www.in.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?id=LEI%11098>. Acesso em: 30 jan. 2005.

_____. **Lei 11.368, de 9 de novembro de 2006.** Prorroga, para o trabalhador rural empregado, o prazo previsto no art. 143 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11368.htm>. Acesso em: 20 dez. 2012.

_____. **Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. **Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. **Medida Provisória 222, de 04 de outubro de 2004.** Atribui ao Ministério da Previdência Social competências relativas à arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização de receitas previdenciárias, autoriza a criação da Secretaria da Receita Previdenciária no âmbito do referido Ministério e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 05 out. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Mpv/222.htm>. Acesso em: 05 ago. 2005.

_____. **Medida Provisória 242, de 24 de março de 2005.** Altera dispositivos da [Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#), que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Mpv/242.htm>. Acesso em: 20 dez. 2012.

_____. **Portaria Interministerial MPS/MF nº 19, de 10 de janeiro de 2014.** Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/sislexmobile.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil.** 14 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

COUNCIL OF EUROPE. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem.** Strasbourg: ECHR, 2010.

CUSTÓDIO, Antônio Joaquim Ferreira. **Constituição Federal Interpretada pelo STF.** 6 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FRANÇA. **Constituição de 4 de outubro de 1958**. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#preambule>> Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Decreto 2013-759, de 22 de agosto de 2013**. Relativo ao delegado interministerial de inteligência econômica. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027886761>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

FRANCE. **Circulaire DSS/2A-4C n° 2000-250 du 9 mai 2000**. Disponível em: <http://www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2000/00-20/a0201398.htm>. Acesso em: 30 dez. 2013.

_____. Assemblée Nationale. **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. **Code Civil**. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721&idArticle=LEGIARTI000006428570&dateTexte=&categorieLien=cid>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

_____. **Code de la Sécurité Sociale**. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

_____. **Loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité**. Disponível em: <<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000761717>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

_____. **Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe**. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027414540&dateTexte&categorieLien=id>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

_____. **Programme du Cycle International Spécialisé d'Administration Publique**. Paris: École National d'Administration, 2013.

INSS. **Instrução Normativa INSS/PRES 45, de 06 de agosto de 2010**. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/sislexmobile.asp>> Acesso em: 29 dez. 2013.

OIT. **Convenção 155: Segurança e Saúde dos Trabalhadores**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/504>>. Acesso em: 13 out. 2013.

UNITED STATES OF AMERICA. **Public Law 111-309**. Disponível em:
<<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ309/html/PLAW-111publ309.htm>>.
Acesso em: 02 abr. 2013.

f) **Artigos, bancos de dados, páginas institucionais e documentos na internet:**

AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE. Página institucional. Disponível em: <<http://www.acoss.fr/>>. Acesso em 30 dez. 2012.

ALMEIDA, Mansueto. Gasto fiscal em 2012: uma rápida análise. **Wordpress**. Disponível em: <<http://mansueto.wordpress.com/2013/01/29/gasto-fiscal-em-2012-uma-rapida-analise/>>. Acesso em: 14 fev. 2013.

ARGIC-ARRCO. **Retraite Complementaire**. Disponível em: <<http://www.agirc-arrco.fr/>>. Acesso em: 18 out. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxa de Inflação (IPCA)**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%2010-regime%20de%20metas%20para%20a%20infla%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. **Taxa SELIC efetiva e meta para a taxa SELIC**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%2010-regime%20de%20metas%20para%20a%20infla%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

BONAVIDES, Paulo. Reflexões sobre nação, Estado social e soberania. **Estud. av.**, São Paulo, v. 22, n. 62, abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 nov. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000100013>.

CAF. **Les allocations familiales**. Disponível em: <<https://www.caf.fr/aides-et-services/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/les-allocations-familiales-af-0>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

CARDOSO, Adalberto. Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000400001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 07 nov. 2012.

CENTRE FOR ECONOMICS AND BUSINESS RESEARCH: banco de dados. Disponível em <<http://www.cebr.com/>>. Acesso em: 31 dez. 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no regime Democrático. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, agosto de 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200008&lng=en&nrrn=iso. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200008>. Acesso em 01 de abril de 2013.

CONGO, Mariana. Tarifas bancárias crescem até 191% desde janeiro. **O Estado de São Paulo**. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-setor-financeiro,tarifas-bancarias-crescem-ate-191-desde-janeiro-,128342,0.htm>. Acesso em: 20 dez. 2012.

DAMIANO, Henrique. O Estado Social e o reconhecimento dos direitos sociais. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 27, p. 19-35, 2005. Disponível em http://www.trt15.jus.br/escola_da_magistratura/Rev27Art1pdf. Acesso em 10 mai. 2011.

DATAPREV: banco de dados. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/sislexmobile.asp>. Acesso em: 19 dez. 2013.
FRANCE. Premier Ministre. **Action plan for France: G8 open data charter**. Disponível em: <http://www.etalab.gouv.fr/article-french-prime-minister-releases-the-g8-open-data-charter-action-plan-for-france-121016042.html>. Acesso em: 10 dez. 2013.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Cesta básica nacional: salário mínimo nominal e necessário**. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 06 jan. 2014.

DROIT-FINANCES.NET. Apresenta textos sobre Direito e finanças. Disponível em: <http://droit-finances.commentcamarche.net/faq/6025-augmentation-progressive-de-l-age-legal-de-depart-a-la-retraite>. Acesso em: 06 jan. 2014.

ENTENDA O CASO DE EDWARD SNOWDEN, QUE REVELOU ESPIONAGEM DOS EUA. G1, São Paulo, 2 julho 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/entenda-o-caso-de-edward-snowden-que-revelou-espionagem-dos-eua.html>. Acesso em: 15 nov. 2013.

EUROPEAN COMMISSION. **Schengen area**. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm. Acesso em: 30 dez. 2013.

FELLET, João. PIB cresce 0,9%, e Brasil fica atrás da média dos países ricos em 2012. **BBC Brasil**.

Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/03/130301_pib_brasil_ru.shtml>. Acesso em: 01 mar. 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; TORRES, Haroldo da Gama; BICHIR, Renata Mirandola. A conjuntura social brasileira revisitada. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 75, July 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 nov. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000200012>.

FORGET PRISM – ECHELON THE REAL THREAT TO OUR PRIVACY! **Daily Alternative**. Disponível em: <<http://www.dailyalternative.co.uk/forget-prism-echelon-the-real-threat-to-our-privacy/>> Acesso em: 30 jun. 2013.

FRANCE. **La Direction de la Sécurité Sociale (DSS)**. Disponível em: <<http://www.social-sante.gouv.fr/le-ministere.149/presentation-et-organigramme.294/conjointement-avec-le-ministre-du.742/la-direction-de-la-securite.12602.html>>. Acesso em 30 dez. 2012.

_____. **Le régime des retraites des fonctionnaires de l'Etat, des magistrats et des militaires**. Disponível em: <<http://www.pensions.bercy.gouv.fr/>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

_____. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000028514544&fastReqId=899093709&fastPos=1>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F175.xhtml#>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F3005.xhtml#>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F3079.xhtml>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

_____. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F14946.xhtml#>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

HUMANIS. Página institucional. Disponível em: <<http://www.humanis.com/groupe-humanis/notre-organisation/gouvernance-et-structure-du-groupe>>. Disponível em: <<http://www.alsace.urssaf.fr/>>. Acesso em 30 dez. 2013.

IBGE: banco de dados. Disponível em:

<<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=2031&busca=1&t=registro-civil-2010-numero-divorcios-maior-desde-1984>>. Acesso em: 25 dez. 2011.

_____: banco de dados. Disponível em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2011/pdf/mulheres_pdf.pdf> e

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2011/pdf/homens_pdf.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2013.

_____: banco de dados. Disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2012/defaulttab_pdf.shtm. Acesso em: 30 dez. 2013.

_____. **Pesquisa mensal de empregos: estimativas para novembro de 2013.**

Disponível em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2013/pme_201311pubCompleta.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2013.

INSEE: banco de dados. Disponível em:

<http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous_theme=3>. Acesso em: 20 abr. 2013.

INSTITUT NATIONAL D'ÉTUDES DÉMOGRAPHIQUES: banco de dados.

Disponível em: <http://www.ined.fr/>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. **Bulletin Mensuel d'Information Population & Sociétés.** Paris, n. 422, avril 2006. Disponível em:

<http://www.ined.fr/fichier/t_telechargement/36877/telechargement_fichier_fr_pop_et_soc_francais_422.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2014.

IORIO, Ubiratan Jorge. Jean-Baptiste Say: o que realmente pensava este grande economista. **Instituto Ludwig von Mises Brasil.** Disponível em:

<<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1678>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

IPEA: banco de dados. Disponível em: <http://sinait.org.br/docs/Rel_final_IPEA.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2012.

ISSA. **Social justice, human rights and social security.** Disponível em:

<<http://www.issa.int/topics/social-justice/introduction>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

LAVINAS, Lena; NICOLL, Marcelo. Activity and vulnerability: what family arrangements are at risk?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 3, Selected Edition 2007. Available from

<http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000100002&lng=en&nrm=iso>.access on 24 Feb. 2013.

MAGALHÃES, Marco Túlio Reis. A justiciabilidade do direito à saúde, previsto no pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, a partir de sua dimensão de proteção ambiental. **Rev. Direito Sanit.**, São Paulo, v. 9, n. 2, out. 2008. Disponível em

<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151641792008000200&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 jun. 2011.

MAGNIADAS, Jean. **Histoire de la Sécurité Sociale**. Montreuil: Conférence présentée le 9 octobre à l'Institut CGT d'histoire sociale, 2003. Disponível em http://www.ihs.cgt.fr/IMG/pdf/histoire_secu.pdf.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: banco de dados. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/?s=valor+m%C3%A9dio>> Acesso em: 31 dez. 2013.

_____. **Histórico da Previdência Social – 1888-1933**. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=422>>. Acesso em: 10.01.2011.

MORGAN, Lewis Henry. **Systems of consanguinity and affinity of the human family**. Lincoln: University of Nebraska Press, 1997.

MOROSIDADE: JUSTIÇA FEDERAL ACUMULA 7.058 PROCESSOS EM TUPÃ. **Unisite**, São Paulo, 03 jan. 2009. Disponível em: <<http://unisite.com.br/Geral/22202/Morosidade.xhtml>> Acesso em: 21 mar. 2011.

NÉRI, Marcelo. 40 milhões sem previdência social. **Conjuntura Econômica, jun. 2001**. Disponível em: www.fgv.br/ibre/cps/artigos/Conjuntura/2001/RCE_15.pdf. Acesso em: 12 maio 2005.

PEREIRA, Micheli; BARBOSA, Cláudia Maria. O direito à razoável duração do processo: judicialização internacional e necessidade de aprimoramento de sua proteção no âmbito nacional. **UNISC Online**. Florianópolis, 23 dez 2010. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/1727/1231>>. Acesso em: 11 jun. 2011.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, June 2004. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200002&lng=en&nrm=iso>. access on 19 Aug. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200002>.

PORTAL BRASIL: banco de dados. Disponível em:
<<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>>. Acesso em: 27 jun. 2013.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA: banco de dados. Disponível em:
<<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Legislacao.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

PRADO, Marlene Heidrich da Silva. Os arranjos produtivos locais e o desenvolvimento regional do Brasil. *In: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura*. Disponível em:
<<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/100/Arranjos%20Produtivos%20Locais%20-%20Marlene%20H%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é o IDH**. Disponível em:
<http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH> Acesso em: 30 dez. 2013.

REISMAN, George. **A geração e o estouro da bolha imobiliária nos EUA - e suas lições para o Brasil**. Trad. Leandro Roque. Disponível em:
<<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=786>> Acesso em 20 fev. 2012.

RFI. Crescimento da França foi nulo em 2012. **Rfi português**. Disponível em:
<http://www.portugues.rfi.fr/economia/20130214-crescimento-da-economia-da-franca-foi-nulo-em-2012>. Acesso em: 14 fev. 2013.

SANTOS, Sílvia Reis dos. Schor, Néia. Vivências da maternidade na adolescência precoce. **Revista de Saúde Pública**2003;37 (1):15-23. Disponível em:
<www.fsp.usp.br/rsp>. Acesso em: 07 set. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Estado Social de Direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. **Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 4, julho 2001. Disponível em:
http://www.direitopublico.com.br/pdf_4/DIALOGO-JURIDICO-04-JULHO-2001-INGO-SARLET.pdf. Acesso em: 06 nov. 2012.

SOARES JÚNIOR, Jair. A permanência do direito à aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar. O prazo de vigência do art. 143 da Lei nº 8.213/91. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2394, 20jan.2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14212>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

SOUSA, Rainer. Idade Contemporânea. **Brasil Escola**. Disponível em:
<<http://www.brasilecola.com/historiag/idade-contemporanea.htm>>. Acesso em: 25 dez. 2013.

SPICKER, Paul. **An introduction to social policy**. Disponível em: <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socialsecurity.htm>. Acesso em: 07 de setembro de 2012.

SIMÕES, Fátima Itsue Watanabe; HASHIMOTO, Franscisco. Mulher, mercado de trabalho e as configurações familiares do século XX. **Revista Vozes dos Vales, n. 2, ano I, out. 2012**. Disponível em:

<http://www.ufvjm.edu.br/site/revistamultidisciplinar/files/2011/09/Mulher-mercado-de-trabalho-e-as-configura%C3%A7%C3%B5es-familiares-do-s%C3%A9culo-XX_fatima.pdf> Acesso em: 20 nov. 2013.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perceptions index**. Disponível em: <<http://cpi.transparency.org/cpi2013/infographic/>>. Acesso em: 31 dez. 2013.

UNFPA. **Estado de la población mundial 2013**. Disponível em: < em <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/SP-SWOP2013.pdf>> Acesso em: 30 dez. 2013.

UNION DE RECOUVREMENT DES COTISATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE ET D'ALLOCATIONS FAMILIALES ALSACE. Página institucional. Disponível em: <<http://www.alsace.urssaf.fr/>>. Acesso em 30 dez. 2013.

UNITED KINGDOM. BRITISH LIBRARY. **Beveridge Report**. Disponível em: <http://www.bl.uk/onlinegallery/takingliberties/staritems/712beveridgereport.html>. Acesso em: 6 jul. 2012.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Commerce. **The Advocacy Center**. Apresenta textos sobre exportação. Disponível em: <<http://export.gov/%5C/advocacy/index.asp>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, June 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300009&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Feb. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>.

VATICANO. **Carta encíclica Rerum Novarum**. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html>. Acesso em: 20 nov. 2013.

Glossário

Ausência: estado atribuído à pessoa que não é localizada por seus próximos após decorrido longo período de sua saída do domicílio ou de sua residência habitual.

Carência: número mínimo de contribuições sem atraso necessário para a obtenção do benefício previdenciário.

Contingência social: evento em regra inesperado e de cunho negativo que sobrevém à pessoa ou à família, a exemplo de acidente, doença, invalidez, morte e outros.

Desaparecimento: situação em que o corpo de uma pessoa não é encontrado ou identificado, mas sabe-se que ela comprovadamente estava em local que ocorreu sinistro (alagamento, desabamento, enchente, explosão, incêndio, naufrágio, queda de aeronave, etc.).

Equilíbrio atuarial: resultado não negativo na balança composta pelas prestações devidas e pela necessidade de arrecadação, consideradas a projeção de longo prazo (10, 20, 30 anos ou mais) e as características da massa de beneficiários para o cálculo.

Equilíbrio financeiro: balanço não negativo das contas (ingressos e despesas).

In loco: no lugar

Neoliberalismo: doutrina que defende menor intervenção do Estado na sociedade civil.

On line: em linha.

Período de graça: tempo em que o segurado da Previdência Social mantém esta qualidade mesmo sem trabalhar e/ou contribuir.

Previdência Social: 1. seguro público obrigatório para todos os trabalhadores e que tem por finalidade amparar os mesmos e seus dependentes quando eles são atingidos por uma contingência social e 2. instituição pública encarregada da execução da política, das normas e/ou das ações de previdência social.

Proteção social integral: princípio segundo o qual o Estado e/ou suas entidades, bem como particulares em colaboração, devem, nos termos da lei, amparar a pessoa necessitada de auxílio social em qualquer situação de vulnerabilidade.

Quantum: quantia.

Regime Geral de Previdência Social: conjunto de regras previdenciárias aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada em geral, aos servidores públicos celetistas, aos servidores públicos temporários e aos servidores públicos ocupantes exclusivamente de cargo em comissão.

Seguridade Social: política pública de proteção integrada da cidadania que compreende um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e de toda sociedade objetivando assegurar os direitos fundamentais à saúde, à assistência e à previdência social.

Apêndice I: quadro comparativo das famílias previdenciárias: Brasil x França

Prestação	Famílias previdenciárias no Brasil	
<p><u>Pensão por morte (na França denominada “pensão de reversão”) e auxílio-reclusão</u> (somente os familiares do segurado de baixa renda⁵³² tem direito ao auxílio-reclusão)</p>	<p>1) o <u>cônjuge</u> ou <u>companheiro</u> e o <u>filho</u> menor de vinte e um anos ou inválido de qualquer idade, desde que não emancipado; 2) os <u>pais</u> e 3) o <u>irmão</u> menor de vinte e um anos ou inválido, desde que não emancipado. Portanto, são três grupos familiares. Cada um deles constitui uma classe e as inferiores não se beneficiam se houver gente habilitada em uma das superiores. Os membros de uma mesma classe concorrem entre si em posição de igualdade e o valor da pensão é rateado em partes iguais se houver mais de um habilitado.</p> <p>Não podem ser discriminados ex-cônjuges ou ex-companheiros, inclusive os homoafetivos, desde que comprovada a existência de dependência econômica anterior ao óbito do segurado; filhos adotivos, de outro casamento ou de relações extraconjugais e irmãos adotivos e unilaterais.</p> <p>Equiparam-se aos filhos, mediante comprovação da dependência, o <u>enteado</u> e o <u>tutela do</u> que não possuam bens aptos a garantir-lhe o sustento.</p>	

⁵³² Segurado cujo salário-de-contribuição seja igual ou inferior a R\$ 1.025,81 (mil e vinte e cinco reais e oitenta e um centavos), independentemente da quantidade de contratos e de atividades exercidas. Valor em vigor a partir de 1º de janeiro de 2014.

Prestação	Famílias previdenciárias na França
Seguro doença (para o reembolso total ou parcial das despesas de saúde – as prestações em dinheiro, que no Brasil se chama “auxílio-doença” são exclusivamente para os segurados)	1) o cônjuge (não divorciado) e que não exerce atividade vinculada à Seguridade Social; 2) os descendentes menores ou inválidos ⁵³³ ; 3) os ascendentes, os demais descendentes, os colaterais e os afins até ao terceiro grau que vivem no domicílio do segurado e cuidam de pelo menos de dois menores com idade inferior a 14 anos e a cargo do segurado; 4) a pessoa que vive em união estável (de fato) com o segurado e que esteja a seu cargo efetivo, total e permanentemente; 5) a pessoa que celebrou um PACS - Pacte Civil de Solidarité (pacto de solidariedade ou união civil) com o segurado e que não está abrangida por regime obrigatório; 6) a pessoa ascendente, descendente ou colateral, consanguíneo ou afim, até o terceiro grau que vive no domicílio do segurado, se consagra exclusivamente aos serviços domésticos e está a seu cargo de forma efetiva, total e permanentemente ^{534e535} .
Pensão de reversão da invalidez ou velhice	Em caso de morte do segurado que se encontrava em gozo de <u>seguro-invalidez</u> ou <u>velhice</u> ou poderia vir a receber um destes benefícios, terá lugar a pensão de reversão . Para habilitar-se a este benefício, (1) o cônjuge sobrevivente ou (2) o ex-cônjuge supéstitute dependente deverá ter idade maior ou igual a 55 anos ou encontrar-se em situação de incapacidade para o trabalho que determine uma limitação avaliada em pelo menos 2/3 do seu potencial laboral. Além disso, o requerente não pode ganhar mais de 19.822,40 € se viver só ou mais de 37.715,84 € se formar um casal – valores anuais para 2014 ⁵³⁶ . <u>Para se verificar o enquadramento no limite podem ser feitas duas contas: a primeira é a média de rendimentos dos três últimos meses e, se ela ultrapassar o limite aplicável, tira-se a média aritmética simples de</u>

⁵³³ Com relação aos descendentes, verifica-se que a idade-limite de proteção é 16 anos – desde que não sejam assalariados; 18 anos no caso de serem aprendizes e 21 anos se estudantes e qualquer uma se inválidos para o trabalho (FRANCE. **Circulaire DSS/2A-4C n° 2000-250 du 9 mai 2000**. Disponível em: <http://www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2000/00-20/a0201398.htm>. Acesso em: 30 dez. 2013).

⁵³⁴ Por último, as pessoas que residem na França regularmente há mais de três meses e que não têm qualquer direito às prestações em espécie do seguro-doença, na qualidade de beneficiário titular ou familiar com direito, beneficiam-se da cobertura universal (*Couverture Maladie Universelle – CMU*). Entretanto, algumas pessoas não têm direito a esta proteção, a exemplo dos membros dos corpos diplomáticos ou consulares estrangeiros e seus respectivos familiares e de pessoas que viajam para o país com o objetivo de se submeterem a tratamento de saúde. O prazo de residência não será exigido em algumas situações, a exemplo da pessoa refugiada.

⁵³⁵ Sob outro prisma, aqueles que não são destinatários das coberturas de saúde antes apontadas ainda podem ser beneficiados pela ajuda do Estado (*Aide Médicale de l'État – AME*) sob certas condições, a exemplo da residência ininterrupta por mais de três meses. Este é o caso dos estrangeiros em situação irregular, da pessoa presa (estrangeira ou não)⁵³⁵. Portanto, pode-se concluir que a saúde na França é universal, mas nem tanto. Realmente, para início de conversa, a lei exige que a pessoa, especialmente o não europeu, tenha um seguro-saúde ao pisar no espaço de Schengen.

⁵³⁶ FRANCE. Service-Public.fr. Le site officiel de l'administration française. Disponível em: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F13106.xhtml#>. Acesso em: 06 jan. 2014.

	<p><u>doze meses – pelo menos esta tem ficar dentro do limite para que o benefício seja concedido.</u> O valor da pensão é igual a 54 % da pensão que recebia ou poderia vir a receber o cônjuge falecido e ela deve ser solicitada preferencialmente junto à caixa de aposentadoria a que por último estava vinculado o segurado. Desde que requerida mediante formulário específico contra recibo, ela será devida a partir do primeiro dia do mês se o postulante já tiver 55 anos. O prazo de apreciação do pedido é de até quatro meses e a pensão não será devida com relação ao período anterior ao pleito. Se após aquele prazo não houver resposta, isto significa que o pedido foi indeferido. Estranhamente, aquele que tinha um PACS com o segurado morto, isto é, que era “parceiro <i>pacsé</i>” com ele e também o concubino não se beneficiam da pensão ou aposentadoria de reversão. Neste sentido decidiu o Conselho Constitucional da França, órgão equivalente à Suprema Corte brasileira (STF). Na mesma linha decidiu recentemente a Corte de Cassação francesa (órgão correspondente ao STJ) ao julgar recurso contra decisão da corte de apelação de Lyon, sede da Região Rhône-Alpes.</p>
<p><u>Seguro morte ou capital décès</u> (correspondente ao auxílio-funeral, que no Brasil é, atualmente, benefício assistencial, ou seja, não é pago no âmbito do RGPS).</p>	<p>1) o cônjuge sobrevivente, não separado de fato ou judicialmente, ou a pessoa com quem o falecido estava ligado por um PACS ou 2) os descendentes ou 3) os ascendentes. Mesmo que ninguém reclame o pagamento, ele deve ser disponibilizado nesta ordem. Em caso de concorrência entre pessoas da mesma classe haverá divisão em partes iguais. Contudo, os beneficiários prioritários têm até um mês após a morte para peticionar nesta qualidade. Passado este prazo, eles perdem a prioridade e são tratados como os outros beneficiários. Quem não tem preferência deve requerer o capital décès no prazo de <u>dois anos</u>.</p>
<p><u>Pensão de reversão em caso de segurado vitimado por acidente do trabalho ou que contraiu doença profissional</u></p>	<p>1) o cônjuge ou concubino ou a pessoa unida ao segurado por um PACS – terá direito, a princípio, a uma pensão correspondente a 40 % do salário⁵³⁷ (À pessoa que tenha idade superior a 55 anos ou apresente uma incapacidade para o trabalho com grau igual ou maior a 50 % há pelo menos três meses, será concedido um complemento de pensão à taxa de 20 %.); 2) os descendentes a cargo do segurado com até 20 anos de idade (Neste caso a pensão será de 25 % do salário do segurado para cada um dos dois primeiros descendentes e de 20 % para cada um se forem mais de dois; se o descendente for considerado órfão de pai e mãe no momento do falecimento do segurado, a taxa da pensão será igual a 30 %); 3) os ascendentes do segurado a seu cargo se este tinha cônjuge ou filho menor ou se comprovarem que poderiam obter alimentos por parte do beneficiário se ele não tinha cônjuge nem filho menor (Neste caso a pensão será de 10 % do salário do segurado.).</p>

⁵³⁷ Este percentual cairá para 20% se houve divórcio, separação de corpos ou ruptura do PACS com direito a alimentos. O mesmo ocorrerá se o segurado já vivia com um novo cônjuge, parceiro *pacsé* ou concubino.

Apêndice II: fórmula do IDPF

$$\text{IDPF} = \frac{\text{M.QCPO} / \text{N} + \text{M.QCPS} / \text{N} + \text{M.}(\text{QCPC.2}) / \text{N}}{3\text{N}}$$

M = pessoas na família maiores 16 anos

N = número de pessoas na família

QCPO = quantidade de contribuintes para a previdência oficial

QCPS = quantidade de contribuintes/participantes para a/da previdência complementar

QCPC = quantidade de contribuintes/participantes para a/da previdência complementar

Apêndice III: resultados da pesquisa de campo

Com o intuito de verificar a percepção das pessoas sobre quem deve ser dependente previdenciário, foi realizada, como antes indicado, uma pesquisa de campo cujos resultados serão analisados a seguir.

A pesquisa foi realizada nas cidades de Maceió, município de residência do autor; Rio de Janeiro e Paris e teve como público alvo trabalhadores e aposentados, bem como aposentados que continuavam trabalhando. Foram aplicados 200 questionários, sendo 150 no Brasil e 50 na França. As entrevistas em Maceió serviram apenas para testar o instrumento de investigação eis que o desejo era avaliar opiniões no Rio e em Paris, que têm demografias mais próximas⁵³⁸, sobretudo no que se refere a pessoas de várias origens; tamanho em km² e população. Por isso, houve alterações nas perguntas, tornando-as mais simples como se vê após este apêndice – 2 versões das séries de questões (português e francês – respectivamente apêndices IV e V).

Preferiu-se realizar a pesquisa aleatoriamente, com pessoas adultas e que foram devidamente esclarecidas pelo investigador. Essas aceitaram participar da avaliação sem receber qualquer vantagem e foram abordadas em aeroportos, estações de trem e metrô, estabelecimentos de ensino e sedes de firmas empresariais – pequenas, médias ou grandes. Nas firmas médias e grandes foi exigida, em regra, prévia autorização da direção para a aplicação do questionário.

Muitos se recusaram a participar (ou foram impedidos por seus patrões), normalmente por falta de tempo ou receio, o que, neste caso, faz com que se depreenda a existência de possível trabalho sem vinculação formal à Seguridade Social. Por outro lado, o autor apenas analisou 50 questionários do Rio e 50 de Paris para haver equilíbrio territorial.

⁵³⁸ Populações na casa dos 10 milhões de habitantes e IDH em torno de 0,8 por exemplo (dados de 2010).

Esperava-se encontrar muitos aposentados que continuassem trabalhando, mas isto só foi constatado no Brasil, talvez por conta das idades e dos benefícios mais baixos dos seus jubilados. Pensava-se que os entrevistados optariam por eleger qualquer pessoa com quem mantivessem laços afetivos como potenciais dependentes previdenciários, porém isto só se confirmou com os beneficiários de aposentadorias. Tanto no Brasil como na França, os trabalhadores mostraram-se mais conservadores e poucos aceitavam que seus netos ou quaisquer pessoas com ligações afetivas com eles pudessem ser beneficiados pela pensão por morte ou de reversão.

Para facilitar a análise dos dados, foram estabelecidas 3 faixas de rendimentos, com equivalência em reais e euros, a começar por valores próximos ao *SMIC*, dele até duas vezes ele e, por último, mais do que o seu dobro; e três níveis de escolaridade (fundamental, médio e superior).

Com relação às respostas, um percentual significativo de respondentes era de trabalhadores (42 % no Brasil e 56 % na França); já os aposentados foram em menor número (32 % no Brasil e 38% na França). Isto leva a 26% de jubilados que continuavam trabalhando no Brasil contra 6% na França. No que tange à renda mensal e à escolaridade, obteve-se o seguinte:

renda	Brasil	França
Faixa 1	80 %	66 %
Faixa 2	18 %	30 %
Faixa 3	2 %	4 %
grau	Brasil	França
fundamental	12 %	2 %
médio	60 %	54 %
superior	28 %	44 %

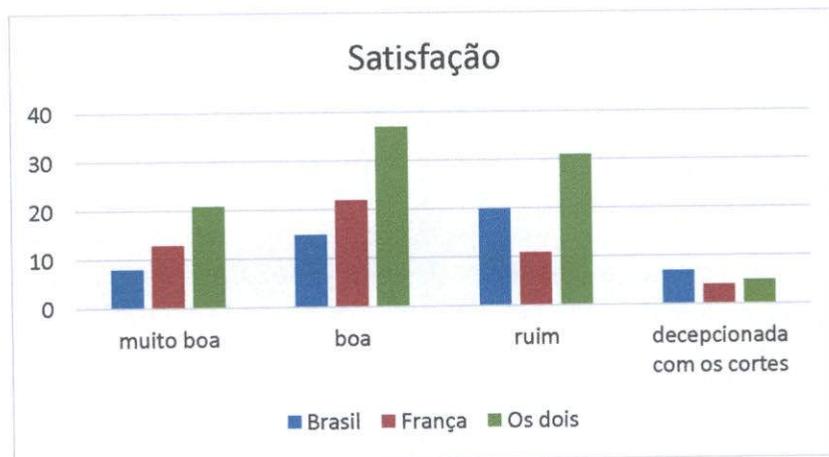
Como resposta à questão principal, ou seja, quem deveriam ser os dependentes previdenciários, foi constatado o seguinte:

Hipótese	Brasil	França
1 (conservadora – família “tradicional”)	62 %	68 %
2 (intermediária, incluindo os netos como possíveis dependentes previdenciários)	16 %	6 %
3 (avançada, abrindo o leque para <u>qualquer pessoa</u> com laços afetivos com o segurado)	22 %	26 %

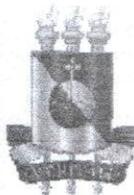
Observou-se ainda que as pessoas com melhor situação financeira e mais instrução estavam menos satisfeitas com a Seguridade Social, o que já era esperado. Isso foi constatado pelo controle dessas variáveis. Dentre os 27% com renda mais alta no Brasil e na França, 80% avaliaram a Seguridade Social como ruim ou se mostraram decepcionados com a mesma. Dos 36% com nível superior nesses países, 90% consideraram aquela instituição ruim.

Por outro lado, mesmo após a crise de 2008, muitas pessoas na França ainda consideram a instituição boa – 22% – ou muito boa – 13% (coluna vermelha), o que foi uma surpresa. No Brasil (coluna azul), esses números foram respectivamente 15% e 8%. Consideraram ruins ou se mostraram decepcionadas com a Seguridade Social na França 11% e 4% respectivamente. No

Brasil, esses números foram respectivamente 20% e 7%. Os demais não externaram sua opinião. Por isso, os resultados aglutinados (coluna verde) não chegam a 100%.



Apêndice IV: modelo do questionário aplicado (Português)



Universidade Católica do Salvador
 Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação
 Programa de Pós-Graduação em Família na
 Sociedade Contemporânea
 Linha de Pesquisa: aspectos jurídicos da família

Telefone de contato: (+55) (21) 98254-9979.

Em caso de dúvida com relação a este documento, você poderá entrar em contato com a UCSal pelo e-mail mfamilia@ucsal.br.

QUESTIONÁRIO

Título do Projeto: FAMÍLIAS PREVIDENCIÁRIAS: Brasil- França

TERMO DE ESCLARECIMENTO E LIVRE CONSENTIMENTO

Considerando sua qualidade de trabalhador e/ou aposentado, você está sendo convidado a participar da pesquisa "**Quais membros das famílias devem ser considerados dependentes previdenciários?**" Assim, você poderá contribuir para melhorar a legislação porque os resultados de trabalhos como este podem ser encaminhados às autoridades competentes e se tornarem lei.

Esta pesquisa tem como propósito **avaliar o impacto da Seguridade Social no equilíbrio financeiro das famílias após a morte do segurado** e, caso você participe, será necessário ler atentamente as perguntas.

Aqui não será adotado nenhum procedimento que lhe traga qualquer desconforto ou constrangimento para que suas respostas sejam livres e conscientes. Por isso, você está recebendo o questionário e estes esclarecimentos para poder ficar à vontade para respondê-lo ou não.

Portanto, você poderá obter todas as informações que desejar, não participar da pesquisa ou retirar seu consentimento em qualquer momento. Você não receberá qualquer valor em dinheiro ou vantagem pela sua participação, mas terá a garantia de que todas as despesas necessárias para a realização da pesquisa não serão de sua responsabilidade e seu nome não aparecerá em qualquer momento da avaliação ou divulgação dos dados porque a identificação dos respondentes será numérica.

Declaro que li e/ou ouvi o esclarecimento acima e compreendi o propósito e a relevância desta pesquisa e os procedimentos aos quais serei submetido. As explicações que recebi esclarecem os benefícios que poderão advir deste trabalho. Entendi que tenho liberdade para interromper minha participação a qualquer momento, sem justificar minha decisão, e que isso não me trará nenhum prejuízo. Sei que meu nome não será divulgado, que não terei despesas e não receberei dinheiro ou qualquer outra vantagem por participar da pesquisa. Por fim, expressei minha concordância em participar e responder às cinco perguntas a seguir:

QUESTÕES

1ª **Eu sou:** trabalhador(a) aposentado(a) aposentado(a), mas continuo trabalhando

2ª **Minha faixa de rendimentos mensais em REAIS é:** até 4891,80 entre 4891,81 e 9783,60 mais de 9783,60

3ª **Meu grau de escolaridade é:** fundamental médio superior

4ª **Gostaria que tivessem direito a uma pensão da Previdência Social:**

- apenas meu(s) filho(s), meu cônjuge ou companheiro(a), meus pais e meus irmãos
- apenas meu(s) filho(s), meus neto(a)(s), meu cônjuge ou companheiro(a), meus pais e meus irmãos
- qualquer pessoa com quem eu mantenha laços afetivos

5ª **Penso que o atendimento e as prestações disponibilizadas pela Seguridade Social são:**

muito bons bons ruins

GOSTARIA DE FAZER OS SEGUINTE COMENTÁRIOS SOBRE A PENSÃO POR MORTE:

Assinatura/identidade do voluntário

PESQUISADOR: RAMON JORGE ALMEIDA DA SILVA

Apêndice V: modelo do questionário aplicado (Francês)



Universidade Católica do Salvador (Brésil)
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Família na
Sociedade Contemporânea
Linha de Pesquisa: aspectos jurídicos da família

Téléphone mobile: (+55) (21) 98254-9979.
 En cas de doute à l'égard de ce document, vous pouvez
 communiquer avec l'UCSal par courrier électronique:
mfamilia@ucsal.br

QUESTIONNAIRE

Titre du projet: FAMILLES D'APRÈS LA SÉCURITÉ SOCIALE: Brésil-France

TERME DE CONSENTEMENT LIBRE ET ÉCLAIRÉ

Compte tenu de votre statut de travailleur et/ou à la retraite, vous êtes invité à participer à l'enquête "Qu'est-ce qui sont les membres de la famille qui doivent être considérés comme ayants droits d'une pension de réversion?" Donc, vous pouvez aider à améliorer la législation parce que les résultats d'études comme celle-ci peuvent être transmises aux autorités compétentes et devenir une loi.

Cette recherche vise à **évaluer l'impact de la sécurité sociale sur la stabilité financière des familles après le décès de l'assuré**, et si vous participez, vous devez lire attentivement les questions.

Ici il n'y aura pas de procédure qui vous apporte une gêne ou embarras afin que vos réponses puissent être librement et consciemment adoptées. Si vous avez trouvé le questionnaire et ces clarifications appropriés, restez à l'aise d'y répondre ou non.

Ainsi, vous pouvez obtenir toutes les informations que vous voulez, ne participer pas à l'étude ou retirer votre consentement à tout moment. Vous ne recevrez pas d'argent ou bénéfice en raison de votre participation, mais vous aurez l'assurance que toutes les dépenses nécessaires pour la recherche ne seront pas de votre responsabilité et votre nom n'apparaîtra pas à n'importe quel moment du travail ou de la divulgation de données parce que l'identification des répondants sera numérique.

J'ai lu et/ou entendu la clarification ci-dessus et je comprends le but et la pertinence de cette recherche et les procédures qui seront suivies. Les explications que je viens de recevoir précisent les avantages qui découlent de ce travail. Je comprends que je suis libre de mettre fin à ma participation à tout moment, sans avoir à justifier ma décision, et ça ne me fera pas mal. Je sais que mon nom ne sera pas divulgué, je n'aurai pas de dépenses et ne recevrai pas d'argent ou autre avantage en participant à la recherche. Enfin, je tiens à exprimer mon accord pour participer et répondre aux cinq questions ci-dessous:

QUESTIONS

1^è **Je suis:** travailleur(euse) à la retraite à la retraite, mais je travaille

2^è **Ma gamme de revenu mensuel en EUROS est:** jusqu'à 1500,00
 entre 1500,01 et 3000 plus que 3000

3^è **Mon niveau d'étude est:** école primaire/fondamentale lycée l'enseignement supérieur

4^è **Je souhaite que les personnes suivantes ont droit à une pension de réversion de la sécurité sociale:**

- seulement mes enfants, mon conjoint ou pacsé, mes parents et mes frères
- seulement mes enfants, **mes petits enfants**, mon conjoint ou pacsé, mes parents et mes frères
- toute personne avec qui je maintiens des liens affectifs

5^è **Je pense que les soins et les prestations de la sécurité sociale sont:**
 très bons bons mauvais

Je voudrais faire les observations suivantes sur la pension de réversion:

Lu et approuvé _____
 Signature / identité du volontaire

 CHERCHEUR: RAMON JORGE ALMEIDA DA SILVA

**Anexo único: tábuas completas de mortalidade do Brasil
2012 (IBGE)**

BRASIL: Tábua Completa de Mortalidade - Ambos os Sexos - 2012

(Continua)

Idades Exatas (X)	Probabilidades de Morte entre Duas Idades Exatas Q (X, N) (Por Mil)	Óbitos D (X, N)	l (X)	L (X, N)	T(X)	Expectativa de Vida à Idade X E(X)
0	15,694	1569	100000	98583	7458083	74,6
1	0,983	97	98431	98382	7359500	74,8
2	0,629	62	98334	98303	7261118	73,8
3	0,477	47	98272	98249	7162815	72,9
4	0,390	38	98225	98206	7064567	71,9
5	0,334	33	98187	98170	6966361	71,0
6	0,295	29	98154	98140	6868190	70,0
7	0,270	26	98125	98112	6770051	69,0
8	0,254	25	98099	98086	6671939	68,0
9	0,248	24	98074	98062	6573852	67,0
10	0,252	25	98049	98037	6475791	66,0
11	0,266	26	98025	98012	6377754	65,1
12	0,305	30	97999	97984	6279742	64,1
13	0,367	36	97969	97951	6181758	63,1
14	0,508	50	97933	97908	6083808	62,1
15	0,803	79	97883	97844	5985900	61,2
16	0,998	98	97804	97756	5888056	60,2
17	1,173	115	97707	97649	5790301	59,3
18	1,309	128	97592	97528	5692651	58,3
19	1,414	138	97464	97395	5595123	57,4
20	1,518	148	97327	97253	5497728	56,5
21	1,621	158	97179	97100	5400475	55,6
22	1,693	164	97021	96939	5303375	54,7
23	1,727	167	96857	96773	5206436	53,8
24	1,733	168	96690	96606	5109662	52,8
25	1,726	167	96522	96439	5013056	51,9
26	1,722	166	96356	96273	4916618	51,0
27	1,731	166	96190	96106	4820345	50,1
28	1,759	169	96023	95939	4724239	49,2
29	1,804	173	95854	95768	4628300	48,3
30	1,856	178	95681	95592	4532532	47,4
31	1,908	182	95504	95412	4436940	46,5
32	1,964	187	95321	95228	4341527	45,5
33	2,023	192	95134	95038	4246300	44,6
34	2,088	198	94942	94842	4151262	43,7
35	2,164	205	94743	94641	4056419	42,8
36	2,254	213	94538	94432	3961779	41,9
37	2,359	223	94325	94214	3867347	41,0
38	2,483	234	94103	93986	3773133	40,1
39	2,626	247	93869	93746	3679147	39,2

Notas:

N = 1

Q(X, N) = Probabilidades de morte entre as idades exatas X e X+N.

l(X) = Número de sobreviventes à idade exata X.

D(X, N) = Número de óbitos ocorridos entre as idades X e X+N.

L(X, N) = Número de pessoas-anos vividos entre as idades X e X+N.

T(X) = Número de pessoas-anos vividos a partir da idade X.

E(X) = Expectativa de vida à idade X.

BRASIL: Tábua Completa de Mortalidade - Ambos os Sexos - 2012

(Conclusão)

Idades Exatas (X)	Probabilidades de Morte entre Duas Idades Exatas Q (X, N) (Por Mil)	Óbitos D (X, N)	l (X)	L (X, N)	T(X)	Expectativa de Vida à Idade X E(X)
40	2,786	261	93623	93492	3585401	38,3
41	2,964	277	93362	93223	3491909	37,4
42	3,167	295	93085	92938	3398685	36,5
43	3,399	315	92790	92633	3305747	35,6
44	3,658	338	92475	92306	3213115	34,7
45	3,942	363	92137	91955	3120809	33,9
46	4,247	390	91773	91578	3028854	33,0
47	4,576	418	91384	91175	2937276	32,1
48	4,928	448	90965	90741	2846101	31,3
49	5,305	480	90517	90277	2755360	30,4
50	5,712	514	90037	89780	2665083	29,6
51	6,147	550	89523	89248	2575303	28,8
52	6,610	588	88972	88678	2486055	27,9
53	7,100	628	88384	88071	2397377	27,1
54	7,622	669	87757	87422	2309307	26,3
55	8,189	713	87088	86731	2221884	25,5
56	8,798	760	86375	85995	2135153	24,7
57	9,437	808	85615	85211	2049158	23,9
58	10,101	857	84807	84378	1963947	23,2
59	10,806	907	83950	83497	1879569	22,4
60	11,564	960	83043	82563	1796072	21,6
61	12,403	1018	82083	81574	1713510	20,9
62	13,348	1082	81065	80524	1631936	20,1
63	14,422	1154	79983	79406	1551412	19,4
64	15,626	1232	78829	78213	1472007	18,7
65	16,929	1314	77597	76940	1393793	18,0
66	18,340	1399	76284	75584	1316853	17,3
67	19,910	1491	74885	74139	1241269	16,6
68	21,666	1590	73394	72599	1167130	15,9
69	23,606	1695	71804	70956	1094531	15,2
70	25,692	1801	70109	69208	1023575	14,6
71	27,940	1909	68307	67353	954367	14,0
72	30,421	2020	66399	65389	887014	13,4
73	33,173	2136	64379	63311	821625	12,8
74	36,199	2253	62243	61117	758314	12,2
75	39,456	2367	59990	58807	697197	11,6
76	42,954	2475	57623	56386	638390	11,1
77	46,766	2579	55148	53859	582005	10,6
78	50,936	2678	52569	51230	528146	10,0
79	55,484	2768	49891	48507	476916	9,6
80 ou mais	1000,000	47123	47123	428409	428409	9,1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas (DPE), Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS).

Notas:

N = 1

Q(X, N) = Probabilidades de morte entre as idades exatas X e X+N.

l(X) = Número de sobreviventes à idade exata X.

D(X, N) = Número de óbitos ocorridos entre as idades X e X+N.

L(X, N) = Número de pessoas-anos vividos entre as idades X e X+N.

T(X) = Número de pessoas-anos vividos a partir da idade X.

E(X) = Expectativa de vida à idade X.

BRASIL: Tábua Completa de Mortalidade - Homens - 2012

(Continua)

Idades Exatas (X)	Probabilidades de Morte entre Duas Idades Exatas Q (X, N) (Por Mil)	Óbitos D (X, N)	l (X)	L (X, N)	T(X)	Expectativa de Vida à Idade X E(X)
0	17,032	1703	100000	98453	7096733	71,0
1	1,076	106	98297	98244	6998281	71,2
2	0,702	69	98191	98156	6900037	70,3
3	0,537	53	98122	98096	6801881	69,3
4	0,442	43	98069	98048	6703785	68,4
5	0,380	37	98026	98007	6605737	67,4
6	0,338	33	97989	97972	6507730	66,4
7	0,308	30	97956	97940	6409758	65,4
8	0,290	28	97925	97911	6311817	64,5
9	0,283	28	97897	97883	6213906	63,5
10	0,290	28	97869	97855	6116023	62,5
11	0,304	30	97841	97826	6018168	61,5
12	0,346	34	97811	97794	5920342	60,5
13	0,439	43	97777	97756	5822548	59,5
14	0,670	65	97734	97702	5724792	58,6
15	1,189	116	97669	97611	5627091	57,6
16	1,520	148	97553	97478	5529480	56,7
17	1,818	177	97404	97316	5432002	55,8
18	2,061	200	97227	97127	5334686	54,9
19	2,254	219	97027	96918	5237559	54,0
20	2,446	237	96808	96690	5140641	53,1
21	2,633	254	96571	96444	5043951	52,2
22	2,758	266	96317	96184	4947507	51,4
23	2,804	269	96051	95917	4851323	50,5
24	2,791	267	95782	95648	4755406	49,6
25	2,750	263	95515	95384	4659758	48,8
26	2,715	259	95252	95123	4564374	47,9
27	2,697	256	94994	94865	4469251	47,0
28	2,713	257	94737	94609	4374386	46,2
29	2,757	260	94480	94350	4279777	45,3
30	2,806	264	94220	94088	4185427	44,4
31	2,853	268	93955	93821	4091339	43,5
32	2,907	272	93687	93551	3997518	42,7
33	2,970	277	93415	93276	3903966	41,8
34	3,043	283	93138	92996	3810690	40,9
35	3,130	291	92854	92709	3717694	40,0
36	3,235	299	92564	92414	3624985	39,2
37	3,361	310	92264	92109	3532571	38,3
38	3,511	323	91954	91793	3440462	37,4
39	3,684	338	91631	91462	3348669	36,5

Notas:

N = 1

Q(X, N) = Probabilidades de morte entre as idades exatas X e X+N.

l(X) = Número de sobreviventes à idade exata X.

D(X, N) = Número de óbitos ocorridos entre as idades X e X+N.

L(X, N) = Número de pessoas-anos vividos entre as idades X e X+N.

T(X) = Número de pessoas-anos vividos a partir da idade X.

E(X) = Expectativa de vida à idade X.

BRASIL: Tábua Completa de Mortalidade - Homens - 2012

(Conclusão)

Idades Exatas (X)	Probabilidades de Morte entre Duas Idades Exatas Q (X, N) (Por Mil)	Óbitos D (X, N)	l (X)	L (X, N)	T(X)	Expectativa de Vida à Idade X E(X)
40	3,881	354	91294	91116	3257207	35,7
41	4,102	373	90939	90753	3166091	34,8
42	4,351	394	90566	90369	3075338	34,0
43	4,629	417	90172	89964	2984968	33,1
44	4,940	443	89755	89533	2895005	32,3
45	5,277	471	89311	89076	2805472	31,4
46	5,647	502	88840	88589	2716396	30,6
47	6,057	535	88338	88071	2627807	29,7
48	6,514	572	87803	87517	2539736	28,9
49	7,013	612	87231	86926	2452218	28,1
50	7,551	654	86620	86293	2365293	27,3
51	8,122	698	85966	85617	2279000	26,5
52	8,728	744	85267	84895	2193383	25,7
53	9,368	792	84523	84127	2108488	24,9
54	10,044	841	83731	83311	2024361	24,2
55	10,775	893	82890	82444	1941050	23,4
56	11,556	948	81997	81524	1858606	22,7
57	12,362	1002	81050	80549	1777082	21,9
58	13,187	1056	80048	79520	1696533	21,2
59	14,049	1110	78992	78437	1617013	20,5
60	14,967	1166	77882	77300	1538576	19,8
61	15,978	1226	76717	76104	1461277	19,0
62	17,121	1293	75491	74845	1385173	18,3
63	18,429	1367	74198	73515	1310328	17,7
64	19,897	1449	72831	72107	1236813	17,0
65	21,481	1533	71382	70615	1164707	16,3
66	23,186	1620	69849	69039	1094091	15,7
67	25,086	1712	68229	67373	1025052	15,0
68	27,211	1810	66518	65613	957679	14,4
69	29,562	1913	64708	63751	892067	13,8
70	32,091	2015	62795	61787	828315	13,2
71	34,809	2116	60779	59722	766528	12,6
72	37,790	2217	58664	57555	706807	12,0
73	41,074	2319	56447	55288	649251	11,5
74	44,669	2418	54128	52919	593964	11,0
75	48,560	2511	51711	50455	541044	10,5
76	52,746	2595	49199	47902	490589	10,0
77	57,268	2669	46604	45270	442687	9,5
78	62,149	2731	43935	42570	397417	9,0
79	67,428	2778	41205	39816	354847	8,6
80 ou mais	1000,000	38427	38427	315031	315031	8,2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas (DPE), Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS).

Notas:

N = 1

Q(X, N) = Probabilidades de morte entre as idades exatas X e X+N.

l(X) = Número de sobreviventes à idade exata X.

D(X, N) = Número de óbitos ocorridos entre as idades X e X+N.

L(X, N) = Número de pessoas-anos vividos entre as idades X e X+N.

T(X) = Número de pessoas-anos vividos a partir da idade X.

E(X) = Expectativa de vida à idade X.

BRASIL: Tábua Completa de Mortalidade - Mulheres - 2012

(Continua)

Idades Exatas (X)	Probabilidades de Morte entre Duas Idades Exatas Q (X, N) (Por Mil)	Óbitos D (X, N)	l (X)	L (X, N)	T(X)	Expectativa de Vida à Idade X E(X)
0	14,283	1428	100000	98704	7827311	78,3
1	0,880	87	98572	98528	7728606	78,4
2	0,558	55	98485	98458	7630078	77,5
3	0,420	41	98430	98409	7531621	76,5
4	0,341	34	98389	98372	7433211	75,5
5	0,290	29	98355	98341	7334839	74,6
6	0,255	25	98327	98314	7236498	73,6
7	0,231	23	98302	98290	7138184	72,6
8	0,216	21	98279	98268	7039894	71,6
9	0,208	20	98258	98247	6941626	70,6
10	0,209	21	98237	98227	6843378	69,7
11	0,221	22	98217	98206	6745151	68,7
12	0,258	25	98195	98182	6646945	67,7
13	0,306	30	98170	98155	6548763	66,7
14	0,357	35	98140	98122	6450608	65,7
15	0,404	40	98105	98085	6352486	64,8
16	0,461	45	98065	98042	6254401	63,8
17	0,506	50	98020	97995	6156359	62,8
18	0,533	52	97970	97944	6058364	61,8
19	0,546	53	97918	97891	5960419	60,9
20	0,558	55	97865	97837	5862528	59,9
21	0,575	56	97810	97782	5764691	58,9
22	0,595	58	97754	97725	5666909	58,0
23	0,620	61	97696	97665	5569184	57,0
24	0,651	64	97635	97603	5471519	56,0
25	0,683	67	97571	97538	5373916	55,1
26	0,716	70	97505	97470	5276377	54,1
27	0,754	74	97435	97398	5178907	53,2
28	0,798	78	97362	97323	5081509	52,2
29	0,847	82	97284	97243	4984186	51,2
30	0,902	88	97201	97158	4886944	50,3
31	0,962	93	97114	97067	4789786	49,3
32	1,021	99	97020	96971	4692719	48,4
33	1,077	104	96921	96869	4595748	47,4
34	1,135	110	96817	96762	4498879	46,5
35	1,200	116	96707	96649	4402117	45,5
36	1,276	123	96591	96529	4305469	44,6
37	1,365	132	96468	96402	4208939	43,6
38	1,468	141	96336	96265	4112537	42,7
39	1,587	153	96195	96118	4016272	41,8

Notas:

N = 1

Q(X, N) = Probabilidades de morte entre as idades exatas X e X+N.

l(X) = Número de sobreviventes à idade exata X.

D(X, N) = Número de óbitos ocorridos entre as idades X e X+N.

L(X, N) = Número de pessoas-anos vividos entre as idades X e X+N.

T(X) = Número de pessoas-anos vividos a partir da idade X.

E(X) = Expectativa de vida à idade X.

BRASIL: Tábua Completa de Mortalidade - Mulheres - 2012

(Conclusão)

Idades Exatas (X)	Probabilidades de Morte entre Duas Idades Exatas Q (X, N) (Por Mil)	Óbitos D (X, N)	l (X)	L (X, N)	T(X)	Expectativa de Vida à Idade X E(X)
40	1,716	165	96042	95960	3920154	40,8
41	1,859	178	95877	95788	3824194	39,9
42	2,024	194	95699	95602	3728406	39,0
43	2,214	211	95505	95399	3632804	38,0
44	2,426	231	95294	95178	3537405	37,1
45	2,659	253	95063	94936	3442227	36,2
46	2,905	275	94810	94672	3347290	35,3
47	3,159	299	94534	94385	3252618	34,4
48	3,417	322	94236	94075	3158233	33,5
49	3,685	346	93914	93741	3064159	32,6
50	3,973	372	93568	93382	2970418	31,7
51	4,287	400	93196	92996	2877036	30,9
52	4,624	429	92796	92582	2784040	30,0
53	4,986	461	92367	92137	2691458	29,1
54	5,376	494	91907	91660	2599321	28,3
55	5,805	531	91413	91147	2507661	27,4
56	6,272	570	90882	90597	2416514	26,6
57	6,772	612	90312	90006	2325917	25,8
58	7,305	655	89700	89373	2235911	24,9
59	7,881	702	89045	88694	2146538	24,1
60	8,512	752	88343	87967	2057844	23,3
61	9,214	807	87591	87188	1969877	22,5
62	10,007	868	86784	86350	1882689	21,7
63	10,905	937	85916	85447	1796339	20,9
64	11,913	1012	84979	84473	1710891	20,1
65	13,012	1093	83967	83420	1626418	19,4
66	14,213	1178	82874	82285	1542998	18,6
67	15,554	1271	81696	81061	1460713	17,9
68	17,057	1372	80425	79740	1379652	17,2
69	18,722	1480	79054	78314	1299913	16,4
70	20,519	1592	77574	76778	1221599	15,7
71	22,468	1707	75982	75128	1144821	15,1
72	24,635	1830	74275	73360	1069693	14,4
73	27,057	1960	72445	71465	996333	13,8
74	29,736	2096	70485	69437	924868	13,1
75	32,616	2231	68389	67274	855431	12,5
76	35,716	2363	66158	64977	788157	11,9
77	39,139	2497	63795	62547	723180	11,3
78	42,943	2632	61299	59982	660633	10,8
79	47,137	2765	58666	57284	600651	10,2
80 ou mais	1000,000	55901	55901	543367	543367	9,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas (DPE), Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS).

Notas:

N = 1

Q(X, N) = Probabilidades de morte entre as idades exatas X e X+N.

l(X) = Número de sobreviventes à idade exata X.

D(X, N) = Número de óbitos ocorridos entre as idades X e X+N.

L(X, N) = Número de pessoas-anos vividos entre as idades X e X+N.

T(X) = Número de pessoas-anos vividos a partir da idade X.

E(X) = Expectativa de vida à idade X.