

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO**

CARINA KUHN CARDOSO

A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

São Leopoldo

2019

CARINA KUHN CARDOSO

A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Área de concentração: Direito Público

Orientador: Prof. Dr. Marciano Buffon

São Leopoldo

2019

C268p Cardoso, Carina Kuhn
A previdência social no Estado contemporâneo /
Carina Kuhn Cardoso -- 2019.
150 f. ; 30cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade
do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação
em Direito, São Leopoldo, RS, 2019.
Orientador: Prof. Dr. Marciano Buffon.

1. Previdência social. 2. Estado social. 3. Crise do
Estado. 4. Proteção social. 5. Reforma da previdência. I.
Título. II. Buffon, Marciano.

CDU 349.3

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: "**A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO ESTADO CONTEMPORÂNEO**" elaborada pela mestrand **Carina Kuhn Cardoso**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

São Leopoldo, 04 de setembro de 2019.

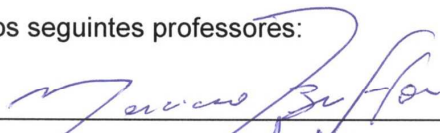


Profa. Dra. **Fernanda Frizzo Bragato**

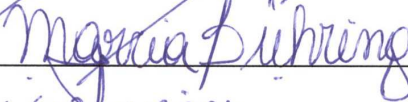
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

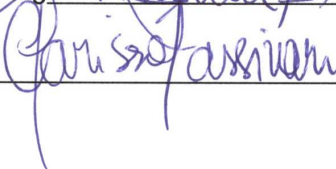
Presidente: Dr. Marciano Buffon



Membro: Dra. Marcia Andrea Buhring



Membro: Dra. Clarissa Tassinari



Ao meus pais, por me ensinarem o valor da educação e do conhecimento. Ao meu querido André, pelo incentivo, apoio e exemplo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter me guiado por todos os caminhos que me possibilitaram ingressar em um curso de mestrado, sonho de longa data e cuja conclusão se mostrou muito desafiadora diante do momento profissional vivido.

Agradeço aos meus pais, Lídio e Salete, que me ensinaram que educação é o que de maior valor temos, e ao meu marido, André, que me deu coragem para enfrentar essa caminhada e tornou tudo mais suave com seu apoio incondicional.

Agradeço também às minhas queridas irmãs, Juliana e Gabriela, por estarem sempre na torcida, às queridas amigas Carolina Becher, Muriel Dilly e Carolina Ribas, que dividiram comigo as angústias e medos que todo esse processo envolveu, e a todos os demais amigos, que entenderam os momentos de ausência.

Agradeço ao meu orientador, professor Marciano Buffon, pela paciência e pelo conhecimento compartilhado. Foi uma grande alegria ter trilhado com ele esse caminho. Sempre disponível, cordial, generoso e merecedor de grande admiração. Suas contribuições para meu aprendizado nessa jornada acadêmica foram extremamente valiosas.

Agradeço também aos demais professores que conduziram meu aprendizado ao longo do curso, Anderson Teixeira, Lenio Streck, Leonel Severo, Wilson Englemann, Têmis Limberger, José Luiz Bolzan de Moraes e, em especial, a professora Clarissa Tassinari, cujas aulas foram desafiadoras e inspiradoras.

Agradeço também a todos os colegas que conheci e amigos que fiz na Unisinos, em especial, Lenon Horbach, pela parceria, pelo apoio, pela generosidade e Augusto Beber, grande inspiração. Conhecimento não se constrói sozinho e sou eternamente grata pelas pessoas que conheci e com quem convivi nessa jornada.

Como resistir à tendência de converter tudo em mercadoria? Não por meio do *Estado Mínimo*, nem das *corporações globais que trabalham no ciberespaço*, nem do crime organizado, nem dos fundamentalismos, nem da toxicodependência, nem do individualismo, nem da capitulação ante o mercado, nem do *pensamento único*, nem das variadas formas de violência que marcam o cotidiano da sociedade contemporânea, como a história da humanidade tem demonstrado à exaustão.

Ademir Alves da Silva.

É este, pois, o dilema: quanto mais necessitamos de políticas públicas, em face da miséria que se avoluma, mais o Estado, o único agente que poderia erradicar as desigualdades sociais, se encolhe!

Lenio Luiz Streck e José Bolzan de Moraes.

RESUMO

O objetivo da pesquisa é verificar a evolução da Previdência Social brasileira, sua configuração no Estado Contemporâneo e, a partir disso, analisar seu financiamento e viabilidade, confrontando a Constituição Brasileira de 1988 com as políticas de previdência pública, situadas num quadro de crise constitucional, de crise do Estado, e de constrangimento dos direitos sociais pelo ideário neoliberal. Na primeira parte, a proteção social é contextualizada nas transformações do Estado que levaram ao *welfare state*, o que foi condição de possibilidade para a existência de uma previdência pública, baseada na solidariedade. Porém, a questão do gasto social e as influências do neoliberalismo colocaram em dúvida esse modelo de Estado e de Previdência Social. Na segunda parte, a pesquisa se concentra na análise da Previdência Social brasileira, a fim de demonstrar sua origem, sua evolução até a Constituição, e os processos de retração que vem sofrendo com as sucessivas reformas, conforme as alterações constitucionais e legislativas apresentadas. Procurou-se demonstrar que o financiamento da Seguridade Social foi detalhadamente planejado na Constituição para garantir o custeio dos benefícios previdenciários e que já houve amplo ajuste pelas alterações já realizadas. No último capítulo, analisa-se o suposto déficit do sistema previdenciário, a fim de verificar sua consistência, especialmente considerando que é o principal mote da reforma previdenciária pretendida pela Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019. Verificou-se o discurso do Governo acerca da falência eminente do sistema previdenciário e, em contraponto, estudos que demonstram que a previdência é sustentável. Foi analisada a forma pela qual as políticas econômicas e fiscais adotadas no Brasil comprometeram a proteção social e atenderam a interesses da classe privilegiada no jogo social. Por fim, demonstrou-se de que modo a discussão em torno da solidariedade e do papel do Estado está envolvida com a questão da previdência pública. O método de abordagem é o hermenêutico-fenomenológico, tratando-se de uma pesquisa que busca construir uma ideia acerca da sustentabilidade da Previdência Social no Estado Contemporâneo. A pesquisa é bibliográfica e documental, desenvolvida a partir de documentação indireta em fontes primárias, tais como legislação nacional, estatísticas e documentos em geral, bem como em fontes secundárias bibliográficas, como em livros, periódicos científicos etc. Ao final, verificou-se que os ataques à Previdência Social têm como

origem a onda neoliberal e a crise fiscal-financeira do Estado, a qual é a razão para justificar as reformas realizadas. Porém, há fonte de custeio adequada para o pagamento dos benefícios, havendo má gestão, desvios de recurso, políticas fiscais e econômicas impróprias, que comprometem a saúde do sistema previdenciário e atendem a interesses de uma minoria. Por isso, não se pode apontar o pagamento de benefícios como responsável pela crise financeira do Estado, para justificar restrições no acesso a eles. A reforma pretendida pela PEC nº 06/2019 é, também, uma reforma do Estado e da sua função no âmbito da proteção social.

Palavras-chave: Estado Social; Crise do Estado; Proteção social; Previdência Social; Reforma da Previdência.

ABSTRACT

The research aims to verify the evolution of Brazilian Social Security, its configuration in the Contemporary State and, from this, to analyze its financing and viability, confronting the Brazilian Constitution of 1988 with the social security policies, situated within a framework of constitutional crisis, State crisis, and constraint of social rights by neoliberal ideologies. The first part of the research contextualized social protection considering the transformations of the State that led to the welfare state, which was a condition for the existence of a public pension, based on solidarity. However, the matter of social spending and the influences of neoliberalism have cast doubt on this model of state and social security. In the second part, the research focuses on the analysis of Brazilian Social Security, in order to demonstrate its origin, its evolution until the Constitution, and the processes of retraction that it has suffered because of successive reforms through constitutional and legislative changes. This work tries to demonstrate that the financing of Social Security was planned in detail in the Constitution to guarantee the costing of social security benefits and that there was already a large adjustment caused by the changes already made. In the last chapter, the research analyzes the supposed deficiency of the social security system in order to verify its consistency, especially considering that it is the main motto of the social security reform intended by Proposal of Constitutional Amendment nº 06/2019. Both the Government's discourse on the imminent bankruptcy of the social security system and, on the other hand, the studies demonstrating that pensions are sustainable were examined. The study analyzed how the economic and fiscal policies adopted in Brazil jeopardized social protection and served the interests of the privileged class in the social game. Finally, it demonstrated how the discussion about solidarity and the role of the State is involved with the issue of social security. The method of approach used for this research is the hermeneutic-phenomenological since it seeks to build an idea about the sustainability of social security in the Contemporary State. The research is bibliographical and documentary, developed from indirect documentation in primary sources, such as national legislation, statistics, and documents in general, as well as secondary bibliographic sources, such as in books and scientific journals. In the end, it was verified that the attacks on social security have as origin the neoliberal wave and the fiscal-financial crisis of the State, which is the reason to justify the reforms.

However, although there is adequate funding for the payment of social security benefits, there is also mismanagement, misuse of resources, improper fiscal and economic policies that compromise the health of the social security system and serve the interests of a minority. Therefore, the payment of social security benefits cannot be considered responsible for the financial crisis of the State to justify restrictions on access to them. The reform sought by PEC No. 06/2019 is also a reform of the State and its role in social protection.

Keywords: Social State; State Crisis; Social protection; Public Pension; Social Security Reform.

LISTA DE SIGLAS

COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CPMF	Contribuição provisória sobre movimentação financeira
DRU	Desvinculação de receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FMI	Fundo Monetário Internacional
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LFR	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de integração social
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL	18
2.1 O surgimento do Estado de Bem-Estar Social	18
2.2 A construção do conceito de proteção social	25
2.3 A crise do Estado do Bem-Estar Social e a questão do gasto social.....	29
2.4 Os impactos do pensamento neoliberal sobre a Previdência Social	37
2.5 Considerações acerca da proteção social no Estado Contemporâneo	46
3 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS GERAIS E FINANCIAMENTO	54
3.1 Breve histórico da Previdência Social no Brasil	54
3.2 A Previdência Social na Constituição de 1988	57
3.1.1 Noções básicas acerca do Regime Geral de Previdência Social	62
3.1.2 Princípios do Direito Previdenciário.....	66
3.1.3 Financiamento da Previdência Social	74
3.3 O processo de reformas previdenciárias e a retração sistemática da proteção social	81
3.3.1 Considerações iniciais sobre a Proposta de Emenda Constitucional 06/2019.	89
4 PREVIDÊNCIA SOCIAL: A CRISE DO SISTEMA E SUA INCONFORMIDADE COM O PROJETO CONSTITUCIONAL	97
4.1 O déficit do sistema da Previdência Social no Brasil	98
4.1.1 A posição governamental do déficit das contas da Previdência Social	99
4.1.2 A desmistificação do déficit da Previdência Social: posições contrárias ao discurso do governo brasileiro.....	104
4.2 Considerações necessárias sobre a (in)sustentabilidade da Previdência Social	108
4.3 A política econômica e fiscal e suas consequências sobre a Previdência Social	116
4.4 Uma discussão necessária: a questão da solidariedade social na organização da previdência pública do Estado Social	127
5 CONCLUSÃO	137
REFERÊNCIAS	144

1 INTRODUÇÃO

Essa pesquisa caminhou ao lado da tramitação das duas propostas de emendas à Constituição relativas à Reforma da Previdência. Uma, apresentada pelo Governo Temer, a PEC 287/2016, e a atual, do Governo Bolsonaro, a PEC 06/2019. Ambas são exibidas à sociedade brasileira como indispensáveis ao país e apontam a falência do sistema previdenciário.

Verificando o pouco espaço concedido para o debate jurídico, o qual também deveria estar envolvido nessa discussão quanto a um direito social constitucionalmente reconhecido, é que nasce o interesse pelo objeto dessa pesquisa. No caminho desse estudo, percebeu-se que um discurso meramente econômico envolveria (ou encobriria) muitas questões que merecem ser analisadas e consideradas em uma reforma de tamanha repercussão.

Neste momento em que Governo Federal investe contra a Previdência Social, em uma espécie de responsabilização dos aposentados e segurados pela crise econômica e fiscal, cabe colocar o debate da Previdência Social em um patamar histórico. Sabe-se que nem sempre os indivíduos tiveram proteção contra os riscos sociais e que as relações de emprego não eram regulamentadas. O Estado não intervinha nas relações de trabalho e diversos abusos eram cometidos. Assim, muitos trabalhadores viviam sem quaisquer garantias e, quando impossibilitados de manter sua sobrevivência por algum infortúnio, encontravam-se à mercê de casas de caridade ou instituições religiosas.

Com o tempo, revoltas operárias passaram a reivindicar melhores condições de trabalho e se entendeu que a proteção social é dever de toda a sociedade. Juntamente com o Estado Social¹, nasce a ideia de solidariedade e as primeiras manifestações de previdência social, direito conquistado às duras penas e que socorre o cidadão nos momentos de maior fragilidade de sua vida.

A Previdência, porém, assim como os demais direitos sociais, representa uma prestação positiva do Estado e envolve questões ligadas ao chamado “gasto social”. Com a onda neoliberal, que se instaurou a partir da década de 1980, e a crise do Estado Social, a Previdência Social passou a ser objeto de questionamento em

¹ Para fins desse trabalho, optou-se por empregar as quatro expressões – Estado Social, Estado do Bem-Estar Social, Welfare State e Estado-Providência – como sinônimos para se referir a esse modelo de Estado, razão pela qual utilizar-se-á alternativamente as referidas expressões.

diversos países, especialmente porque representa um dos principais gastos do Estado.

Há muita discussão acerca do financiamento da Previdência Social. Nos últimos anos, em especial, afirma-se a existência de um “rombo na previdência”, que comprometeria o desenvolvimento econômico e social do Brasil, razão da Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016 e nº 06/2019, cujo objetivo é restringir em larga escala a concessão dos benefícios previdenciários.

Ocorre que a Previdência Social é de suma importância para a sociedade, deve ser manejada com a adequada compreensão de seus princípios e institutos e deve ser protegida e garantida pelo Estado. Assim sendo, é necessário oferecer à comunidade jurídica um estudo que seja útil para os desafios do campo da proteção social.

Por isso, a pesquisa tem como objetivo verificar a evolução da Previdência Social brasileira, sua configuração no Estado Contemporâneo e, a partir disso, realizar um estudo acerca do seu financiamento e da sua viabilidade, confrontando a Constituição Brasileira de 1988 com as políticas de previdência pública, situadas num contexto de crise constitucional, de crise do Estado, e de constrangimento dos direitos sociais por políticas de cunho neoliberal.

Destarte, o estudo envolve a relação do Estado e de suas políticas de seguro social, o que se convencionou chamar de Previdência Social. Esse objetivo nasce a partir da dúvida quanto à afirmação de que o sistema previdenciário brasileiro é deficitário e é o responsável pela crise financeiro-fiscal do Estado, razão que justificaria sua reformulação, com corte de benefícios ou alterações na forma de financiamento.

A partir desse problema, busca-se identificar as principais tendências quanto ao sistema de Previdência Social na sociedade contemporânea, sem deixar de caracterizar a situação do Brasil no contexto da reforma do Estado. Assim, a pesquisa confronta a Previdência Social no Estado Democrático de Direito com as políticas fiscais neoliberais, que orientaram contrarreformas para diminuição de direitos sociais e ameaçam hoje o atual sistema previdenciário, sob a alegação de impossibilidade de seu financiamento.

É importante destacar, desde logo, que o foco desse trabalho é o Regime Geral de Previdência Social, regime dos trabalhadores da iniciativa privada, em razão de que esse é o sistema definido pela Constituição Federal como previdência

pública que compõe a Seguridade Social (art. 194), que engloba também a Saúde e a Assistência Social, que não são o enfoque do estudo.

Na primeira parte da pesquisa, analisa-se as transformações do Estado que levaram à criação do sistema de proteção social e, posteriormente, à sua crise em função de prioridades financeiras do Estado e do ideário neoliberal. Assim sendo, o primeiro movimento da pesquisa foi a apreensão do objeto de investigação no interior dos processos mais amplos que o determinam, sob a perspectiva histórica, bem como a averiguação acerca da crise do Estado Social e a crise da previdência, que motivaram o processo investigativo.

Na segunda parte, são apresentadas as características da Previdência Social brasileira, a fim de estudar sua configuração e seu financiamento. Para tanto, investigou-se a origem e construção da Previdência Social no Brasil, também na busca de uma explicação para a drenagem de recursos e frequente reforma. São relatadas as reformas da seguridade social nos anos 1990 e no período mais recente, sem esmiuçar todas as alterações, o que extrapolaria os objetivos desta pesquisa. O que se busca neste capítulo é dar uma visão panorâmica das reformas com o objetivo de mostrar as circunstâncias históricas da Previdência Social.

Na terceira parte, serão analisados os dados coletados, relativos ao problema do déficit do sistema, a fim de apurar se a Previdência Social é sustentável. Ao passo que o Governo Federal anuncia grande déficit, outras instituições, como a Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal – ANFIP, apontam que o sistema é superavitário. Analisar a viabilidade do sistema previdenciário se torna importante a partir do momento em que seu déficit é o principal mote para a urgência da sua reforma e para a restrição de direitos.

Tal ponto é de suma relevância porque, com base no discurso do déficit, passou-se a fomentar-se o apoio à reforma da Previdência Social, como se fosse ela o motivo da atual crise financeiro e fiscal do Brasil, o que é necessário investigar. Deste modo, cabe analisar, a partir da construção democrática da Constituição de 1988, se não seria mais possível assegurar a dignidade humana garantida pela Previdência Social, sob a perspectiva da solidariedade social e da justiça social, sem desconsiderar as dificuldades financeiras do Estado Contemporâneo, com as suas restrições orçamentárias. Para isso, são trazidos para o debate elementos da política econômica que são externos ao sistema de Seguridade Social, mas que têm grande impacto sobre sua situação financeira.

A pesquisa pretende, portanto, abordar criticamente o modo como a Previdência Social se apresenta no Brasil no Estado Contemporâneo, a partir da importância que a Constituição Federal de 1988 assume no papel de interpretação das regras e efetivação dos direitos sociais, dentro de um contexto hermenêutico, que reconheça que os princípios positivados na Constituição vinculam legislador e administrador.

Ressalta-se que, com o fim de alcançar o fim acadêmico almejado, a bibliografia jurídica foi complementada com estudos de outras áreas, como economia, sociologia, ciência política. Deu-se ênfase a autores que pensaram o Brasil e as questões sociais brasileiras envolvendo a Previdência.

Necessário registrar que não se nega que o Estado e a sociedade sofrem processo de transformações. Atualmente, a sociedade se encontra em um momento marcado por grandes e rápidas mudanças e não poderia ser diferente em relação ao Estado e às suas funções, como à proteção social. Certamente são necessárias mudanças no sistema previdenciário, como já vem ocorrendo ao redor do mundo. Há evidente alteração do perfil demográfico e reformas terão que ocorrer, sim, mas de forma equilibrada, segura e respeitando o sistema protetivo previdenciário e a própria constituição.

Por fim, considera-se que a pesquisa tem relevância no Estado Contemporâneo, especialmente quando se discute a diminuição do seu tamanho, áreas de atuação, da sua soberania, do fim das fronteiras etc. Também no campo da Previdência Social o movimento atual indica o deslocamento da gestão da questão social do Estado para a esfera privada, especialmente quando se pensa em pontos como a privatização da previdência, capitalização, criação de fundos de pensão etc., o que pode ter relação com uma estratégia neoliberal. Nesse contexto, é necessário questionar se a política pública de Previdência Social não estaria sucumbindo a estratégias do mercado, reduzida a negócio da esfera privada.

Portanto, o tema escolhido tem grande importância social e relevância acadêmica, podendo representar contribuição para as discussões que envolvem a Previdência Social brasileira. É de fundamental importância participar ativamente dos rumos que serão dados à Previdência Social em nosso país, em face da iminência de uma ampla reforma como a PEC 06/2019, já tão avançada em sua tramitação e com apoio considerável, inclusive, da população. Todos serão atingidos pela reforma da Previdência: seja pelos requisitos mais gravosos para a

aposentadoria, seja por uma população mais empobrecidas, seja pelo aumento da desigualdade social, seja pela perda da capacidade de consumo, seja pelo possível fim de uma previdência pública e solidária.

Certamente o problema é extremamente complexo e, de nenhuma forma, seria possível esgotar todos os pontos que mereceriam ser abordados. Trata-se somente de trazer à luz discussões que ficam, na maior parte do tempo, encobertas por debates rasos que envolvem apenas o argumento de déficit previdenciário, afastados do reconhecimento acerca dos avanços da Constituição Federal nos direitos sociais e nas políticas de Previdência, que deveriam direcionar recursos no orçamento e a elaboração das legislações para atingir o almejado bem-estar social.

2 AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL

A abordagem inicial passa, necessariamente, pela descrição do processo histórico sobre o tema. Quando se fala em proteção social, fala-se de uma conquista importante da sociedade, de um dever do Estado de garantir meios de sobrevivência quando o cidadão não pode mais se inserir no mercado e buscar sua subsistência.

Foram anos de condições degradantes da humanidade, de revoltas e reivindicações contra a crueldade do mercado e do capitalismo. O que hoje se conhece pela seguridade social está vinculado à ideia de Estado Social, razão pela qual o presente capítulo se dedica às transformações do Estado. Intenta-se demonstrar, em um panorama geral, como foi relevante a intervenção do Estado na busca pela conciliação entre o progresso social e a eficácia econômica, para depois, indicar de que forma o pensamento neoliberal trouxe consequências para o campo social, em especial, para o objeto de estudo, a Previdência Social.

2.1 O surgimento do Estado de Bem-Estar Social

A construção do Estado Social está ligada a um processo histórico de muitos anos, que acompanha o desenvolvimento do projeto liberal transformado em Estado do Bem-Estar Social no transcurso da primeira metade do século XX e que ganha contornos definitivos após a Segunda Guerra Mundial. Dado o seu viés de constante evolução, o Estado do Bem-Estar não se constituiu definitivamente, sendo que sua história é feita de mudanças, mantendo sempre o seu sentido de atingimento de função social.²

A partir do século XIX, ao lado do desenvolvimento econômico e técnico-científico do liberalismo, viu-se o agigantamento dos centros urbanos e o surgimento do proletariado, fruto do desenvolvimento industrial, o que serviu como pretexto para mudanças nas atitudes do Estado e contribuiu para a crise gerada pela ortodoxia liberal. O projeto liberal trouxe o progresso econômico, a valorização do indivíduo, técnicas de poder, como o poder legal, porém, gerou também uma postura

² MORAIS, José Luis Bolzan de. As crises do Estado. In. MORAIS, José Luis Bolzan de. (Org.) **O Estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p.16.

ultraindividualista, a formação do proletariado etc. Tudo isso trouxe reflexos como os movimentos socialistas e uma mudança de atitude do Estado.³

Essa passagem do Estado Liberal para o Estado Social importou na transformação do perfil do Estado Mínimo, no qual à autoridade pública incumbia apenas a manutenção da paz e da segurança, típicos da chamada liberdade negativa da época. A partir do século XIX, o Estado passa a assumir tarefas positivas, prestações públicas, a serem asseguradas aos cidadãos como direitos peculiares à cidadania, agindo como ator privilegiado do jogo socioeconômico.⁴

É importante dizer que o Estado Social não nega valores básicos do Estado Liberal, como liberdade, a propriedade individual, a segurança jurídica etc. O que pretende é torná-los mais efetivos, partindo do pressuposto de que indivíduo e sociedade não são categorias isoladas e contraditórias, e que um não pode se realizar sem o outro. Isso porque não há liberdade se ela não for acompanhada de condições existenciais mínimas que tornem possível seu exercício real.⁵ E é isso que fundamenta a necessidade dessa nova forma de Estado e a insuficiência de um Estado Mínimo.

O Estado Social parte da experiência de que a sociedade conduz à irracionalidade se deixada a seus mecanismos reguladores, de modo que apenas o Estado pode neutralizar as disfunções de um desenvolvimento econômico e social, por meio de medidas diretas e indiretas. Destarte, enquanto o adversário do liberalismo era a expansão estatal, passou-se a considerar que o único caminho para assegurar os valores sociais seria a ação do Estado. Trata-se, portanto, de proteger a sociedade por meio da ação do Estado.⁶

Nas décadas finais do século XIX, emerge a justiça social e reivindicações igualitárias transformam a sua face, dando início ao que irá se tornar o Estado Social e suas diversas expressões ao longo do século XX, consolidando as chamadas liberdades positivas. Ao longo do século XIX, na Europa, terminou a escravidão e as incapacidades religiosas, garantiu-se a tolerância, a liberdade de imprensa, de manifestação e associação; a educação foi ampliada, o voto foi universalizado,

³ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 55.

⁴ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 50.

⁵ GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do estado contemporâneo**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 14.

⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do estado contemporâneo**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 13 e 15.

foram escritas constituições limitando e responsabilizando o Estado etc. Tudo isso irá impor uma mudança do Estado Mínimo, no sentido da intervenção do poder estatal em espaços antes próprios da iniciativa privada, dando início à nova fase do Estado Liberal: a do intervencionismo estatal como resposta às demandas sociais e às fragilidades do projeto liberal.⁷

A atividade prestacional pública se aperfeiçoou a partir da luta de movimentos operários pela regulação das atividades produtivas, que tem como marco a luta pelos “três oitos” (oito horas de sono, oito horas de trabalho e oito horas de lazer). Surgem, assim, a legislação para o trabalho de menores, a regulação da jornada de trabalho, leis relativas à segurança do trabalho etc.⁸

Os primeiros marcos identificadores do surgimento do Estado Social são encontrados na Alemanha onde, como em diversos países, os passos iniciais foram dados em relação às questões de acidente de trabalho. De 1883 a 1889, três importantes leis sociais são aprovadas pelo governo alemão, sobre o seguro-doença, acidentes de trabalho e aposentadoria por invalidez. O sistema era financiado por contribuições em um esquema tripartite (Estado, capital e cidadão) e colocava o Estado como responsável pelo seu cumprimento. O fato de os marcos iniciais serem identificados na Alemanha, inclusive, implicou na origem terminológica do termo “Estado Social”, utilizada na obra de Lorenz Von Stein, na metade do século XIX.⁹

O grande salto quantitativo e qualitativo do Estado Social ocorre no Reino Unido, com o Plano Beveridge de 1942, onde nasce propriamente o denominado *welfare state*, versão britânica do Estado Social. Enquanto no modelo bismarckiano o acesso aos benefícios se dava unicamente para os trabalhadores que contribuía diretamente para o sistema, no modelo beveridgiano os direitos têm caráter universal, garantindo tipos mínimos de renda a todo cidadão em condições de necessidade, sendo que seu financiamento se dará por meio de impostos e não apenas pela contribuição sobre a folha de salários.

Como se vê, no Estado de Bem-Estar Social, a regulamentação da questão social (relações de trabalho, previdência, saneamento, educação, saúde) e o papel

⁷ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 53.

⁸ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 52.

⁹ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p.24.

interventivo e promocional é a sua principal característica, sendo que as prestações públicas passam a ser percebidas como uma conquista da cidadania. Desaparece, assim o caráter assistencial da prestação de serviços públicos, que passam a ser vistos como direitos próprios da cidadania.¹⁰

Pode-se caracterizar o modelo como aquele que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, a todo cidadão, não mais como caridade, mas como direito. Ou seja, o cidadão tem direito a ter garantido o seu bem-estar pela ação positiva do Estado, como alicerçador da qualidade de vida do povo.¹¹ O Estado passa a intervir na economia como agente regulador e combatente pelos cidadãos, com o fim de estimular a geração de empregos, melhorar relações de trabalho, evitar abusos contra trabalhadores etc.¹²

Cabe mencionar que, ao final, ocorre uma sofisticação desse modelo estatal, que se transforma no atual Estado Democrático de Direito, assumindo uma inegável função transformadora da realidade social, o que impõe ao Estado o papel de direcionar suas ações para construir uma sociedade menos desigual, de concretizar a igualdade material.¹³ Ou seja, O Estado Democrático de Direito emerge como um aprofundamento do *welfare state*, representando a vontade constitucional de sua realização e há a sua qualificação pela questão da igualdade, impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação do *status quo*.¹⁴

Toda a transformação do Estado foi acompanhada pelo constitucionalismo, de modo que a consolidação do Estado Social está intimamente conectada ao constitucionalismo contemporâneo, no qual esse modelo de proteção universal restará instituído.¹⁵

Enquanto, no Estado Liberal, a Constituição disciplinava somente o poder estatal e os direitos individuais (direitos civis e políticos), a Constituição do Estado Social do século XX passa a regular uma esfera mais ampla: o poder estatal, a

¹⁰ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 56.

¹¹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 63.

¹² MATOS, Mateus Basani de; BUFFON, Marciano. **Da crise do estado social ao pós-neoliberalismo**: uma breve história entre dois séculos. Disponível em: <http://buffonfurlan.com.br/site/?p=232#_ftn13>. Acesso em: 07 fev. 2018.

¹³ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p.31.

¹⁴ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 27.

¹⁵ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

sociedade e o indivíduo. As normas constitucionais passam a tentar reconciliar o Estado com a sociedade e passam a se voltar para essa, e não mais para o indivíduo.¹⁶

Surge, então, como resposta ao individualismo do constitucionalismo liberal, o constitucionalismo social, que considera como função do Estado a realização da justiça social. Os direitos trabalhistas e sociais vêm integrar ao texto das Constituições. Isso representou uma novidade, até então desconhecida pela Direito Constitucional Clássico. A Constituição de Weimer, de 1919, na Alemanha, foi a Constituição precursora desse novo momento do Estado e trouxe diretrizes básicas para o moderno constitucionalismo social.¹⁷

Entretanto, assim como o Estado Social terá problemas na sua concretização, os princípios sociais enunciados na Constituição também vão apresentar obstáculos a uma conversão em direitos subjetivos correlatos, diferentemente do que ocorre com os antigos direitos da liberdade, por exemplo, no constitucionalismo liberal.¹⁸

No Brasil, a Constituição republicana, de 1934, já demonstra a influência do modelo de Weimer, com a penetração de princípios que ressaltam o aspecto social ignorado pelas Constituições precedentes. Tal inspiração é decisiva para a formulação precoce da forma de Estado Social que o constituinte brasileiro estabeleceu em bases formais.¹⁹ Novas matérias foram incluídas na Constituição de 1934, como o direito ao salário-mínimo, férias anuais remuneradas, indenização em caso de dispensa sem justa causa, amparo à maternidade e à infância, havendo um título destinado à proteção da família, educação e cultura (Título V), que foram colocados sob a proteção do Estado.²⁰

Posteriormente, a Constituição de 1988, seguindo a tradição de Weimar, dá prevalência ao social e, a fim de buscar a sua efetividade, institui um novo remédio jurídico constitucional, o mandado de injunção, além do mandado de segurança

¹⁶ BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p.233.

¹⁷ BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p.237.

¹⁸ BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p.237.

¹⁹ BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p.376.

²⁰ BRASIL, Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 17 maio 2019.

coletivo e a inconstitucionalidade por omissão. Passa a instituir um Estado que não apenas garante direitos sociais básicos, mas se preocupa em fazê-los efetivos.²¹

É a Constituição de 1988, em muitas de suas dimensões, uma Constituição de um Estado Social. Quanto aos direitos sociais básicos, define princípios fundamentais, como os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, estabelece objetivos como a erradicação da pobreza e redução de desigualdades sociais e regionais e enuncia direitos sociais como educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desempregados. Esses direitos formam a espinha dorsal do Estado Social brasileiro.²²

Porém, cabe observar que, se a Constituição de 1988 se colocou como instrumento para buscar a realização dos direitos de segunda e terceira geração, é exatamente porque se confessa, pelo contrato social explicitado pela Constituição de 1988, que as promessas de realização da função social do Estado ainda não haviam sido cumpridas.²³

Isso ocorreu porque, nos países de desenvolvimento tardio, como os países latino-americanos, o papel do Estado de intervenção para correção das desigualdades não encontrou terreno fértil. No caso brasileiro, o intervencionismo estatal, necessário à realização da função social do Estado, foi usado tão somente para a acumulação de capital e renda em favor de uma pequena parcela da população. O Estado, que deveria cumprir a função social, serviu apenas às elites, que se aproveitaram do Estado, privatizando-o, loteando com o capital internacional os monopólios e oligopólios da economia. Por isso, é possível defender que o Estado Social sequer existiu no Brasil.²⁴

A Constituição Federal de 1988 veio cheia de boas intenções, mas pouco de concreto ocorreu em relação a um *welfare state*. A universalização da saúde, na prática, resultou na redução a um sistema para atendimento ruim aos pobres, de modo que assalariados de poder aquisitivo estável aderiram a planos de saúde. Planos de previdência, da mesma forma, invadiram o orçamento doméstico da

²¹ BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 381.

²² BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 381.

²³ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 85.

²⁴ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 66.

classe média, diante da insuficiência dos benefícios do INSS. O péssimo ensino das escolas públicas empurra os filhos para escolas de rede particular etc.²⁵

Ou seja, houve uma deterioração do serviço público e o crescimento de uma indústria de seguridade social. Na Previdência, os benefícios mais comuns e necessários foram achatados e a previdência privada foi estimulada, estabelecendo-se uma relação de complementariedade invertida entre o público e o privado, reforçando a lógica de universalização excludente, transformando os iguais em diferentes cidadãos-consumidores de benefícios estratificados.²⁶

Em razão desses aspectos, é possível afirmar que o aprofundamento do papel do Estado Social não significou apenas uma atuação voltada a interesses das classes menos favorecidas, mas constata-se que esteve, paradoxalmente, a serviço do capital ou de elites dominantes.²⁷ Pode-se afirmar que as concessões foram feitas com o fim de manutenção do capitalismo e prevenção de revoltas que prejudicassem a produção industrial e o escoamento de riquezas da burguesia, razão pela qual se questiona, inclusive, se o Estado Social seria uma conquista ou uma mera concessão da elite da época, para garantir seus interesses e sua manutenção no poder.

O Estado Social, em razão de abalos ideológicos e pressões de interesses hostis que buscam enfraquecer a eficácia e juridicidade dos direitos sociais, tem permanecido como uma simples utopia. Forças políticas contra o regime constitucional de 1988 tentam introduzir retrocessos na Constituição e revogar importantes avanços sociais, demonstrando que se busca a destruição do Estado Social brasileiro. Isso representa a perda de mais de cinquenta anos de esforços constitucionais para mitigar o quadro de injustiça provocado por uma desigualdade social assombrosa.²⁸

Entretanto, parece que não há outro caminho senão reconhecer a condição atual de dependência dos indivíduos em relação às prestações do Estado e fazer com que esse cumpra a tarefa igualitária e distributiva, sem a qual não há nem democracia nem liberdade. Os direitos básicos sociais realizam a igualdade na

²⁵ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p.12.

²⁶ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p.190.

²⁷ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p.29.

²⁸ BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 376.

sociedade. A igualdade material faz livres aqueles que a liberdade do Estado de Direito da burguesia fizera súditos.²⁹

Em apartada síntese, essas são as características do Estado Social relevantes para a pesquisa que se pretende, possíveis de demonstrar a importância das conquistas dele e o contexto em que direitos sociais, como a Previdência Social, surgiram e, ao mesmo tempo, vão encontrar obstáculos à sua concretização.

2.2 A construção do conceito de proteção social

Nesse ponto, tem-se a pretensão de trazer noções que permitam esclarecer acerca dos sistemas de proteção social, os quais terão posteriormente sua viabilidade ameaçada pelas mudanças de estratégias políticas, como ser verá no item acerca da crise do Estado Social.

A evolução da proteção social está intimamente ligada ao avanço do Estado Social no sistema capitalista de produção, encontrando suas raízes em modelos protetivos adotados na Europa. A trajetória das políticas sociais de proteção inicia exatamente na questão social imposta pelos efeitos colaterais do liberalismo, especialmente em face da Revolução Industrial operada na Inglaterra na segunda metade do século XVII.³⁰

A gravidade e quantidade de acidentes de trabalho, bem como o risco de desemprego decorrente da crise econômica, resultou em insegurança para todos aqueles que dependiam da possibilidade de alugar sua força de trabalho a um empregador. Assim sendo, a Revolução Industrial representou uma ameaça à vida e ao bem-estar do país. Por conta do modo de produção capitalista e da relação de trabalho assalariado que ela consagra, há o imperativo da maximização do lucro e, por outro lado, a exploração do trabalhador, que passa a ser percebido como um elemento necessário na cadeia de produção. De tal modo, começava a ser necessária a intervenção estatal para conciliação de interesses do capitalismo e da classe trabalhadora, como visto no item anterior.³¹

²⁹ BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 387.

³⁰ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p.35.

³¹ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p. 41.

Trata-se, portanto, da transformação do Estado Liberal, mediante a ampliação da atuação positiva do Estado, ou seja: o crescimento da intervenção e a diminuição do âmbito da livre atividade do indivíduo. As novas questões sociais que surgiam demandavam um reforço quantitativo da atuação estatal, com necessidade de manter desamparados, resolver o desemprego, legislar sobre segurança do trabalho etc. Desde modo, a liberdade contratual e econômica, símbolo da doutrina liberal, é reduzida pela participação do Estado como ator no jogo econômico e no jogo social.³²

O homem não pode pressagiar tudo o que pode lhe acontecer e, mesmo sendo extraordinariamente precavido, muitas vezes, seu esforço individual resultaria insuficiente para enfrentar os graves efeitos de determinadas situações de infortúnio. Em razão disso, a sociedade tem organizado instrumentos constituídos com base em recursos coletivos. Destarte, a previdência, ou seguro social, surge para o enfrentamento dos riscos sociais e busca amparar os trabalhadores e seus dependentes quando vitimados por eventos, reais ou presumidos, que venham a produzir uma perda integral ou parcial dos rendimentos familiares ou despertem outra necessidade.³³

Inicialmente, foram adotadas técnicas como a poupança individual, o seguro privado e a previdência coletiva, que guardavam nota de facultatividade. Os Estados se limitavam a encorajar os esforços de previdência pela criação dessas instituições e as vítimas de acidentes buscavam a reparação pelas regras da responsabilidade civil, sendo que idosos, inválidos e desempregados contavam apenas com a caridade privada ou assistência pública. Assim sendo, os sistemas não se apresentam sustentáveis e não alcançavam todos os trabalhadores, além de que a reparação civil dependia da solvência dos empregadores.³⁴

Mais tarde, no final do século XIX, que tiveram origem os sistemas de seguros sociais. Na Alemanha, com Otto von Bismarck, foram criadas as Leis de 15 de junho de 1883, 06 de julho de 1884 e 02 de junho de 1889 que dispuseram sobre seguro-doença, seguro contra acidentes de trabalho e seguro contra invalidez e velhice. Destinava-se inicialmente aos trabalhadores das indústrias de carvão e aço com

³² STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 63.

³³ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

³⁴ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário. p.42.

salários inferiores em certo montante. O custeio era financiado pelos empregadores e pelos segurados e as contribuições eram subvencionadas pelo Estado, ao menos para o seguro invalidez e velhice.³⁵

Os avanços que a partir de então, no mundo, obtinham os seguros sociais, não escondiam a insuficiência de sua proteção, à apenas parte da população, sem cobertura a quem não tivesse contribuído ou compensação para uma invalidez que impedisse desde logo a pessoa de cotizar. Essa lógica foi superada pelo modelo universalista beveridgiano.³⁶

Entendeu-se que a noção de universalidade deveria ser diretriz fundamental para a definição de políticas públicas em matéria de segurança social, com a necessidade de incorporação de componentes mais fortes de solidariedade, de modo a estender sua aplicação a pessoas que jamais tivessem contribuído ao fundo público. Nessa concepção de seguridade, mais ampla que a de seguro, o acesso dos indivíduos a direitos sociais prestacionais de conteúdo patrimonial independe até mesmo da ocorrência de riscos como o acidente de trabalho, pois se trata de uma garantia a todos de uma renda básica.³⁷

A proteção social, traduzida como direito à seguridade social, à educação, à moradia se expandiria, efetivamente, no pós-Segunda Guerra Mundial, quando do *welfare state*, que correspondeu ao estabelecimento de um pacto social e implicou na acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais de forma a proporcionar padrões de vida mínimos à população.³⁸

Embora diferentes em abrangência, os conceitos de *welfare state* e de segurança social são perpassados por uma simbologia: a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. O risco a que qualquer cidadão está sujeito deixa de ser um problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social e pública. O Estado de Bem-Estar assume a

³⁵ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário. p.44.

³⁶ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário. p.49.

³⁷ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário. p.49.

³⁸ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p.11.

proteção social porque a sociedade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento.³⁹

Assim, associada à mesma noção de *welfare state*, foi difundida a expressão *social security*. O conceito de seguridade social (e não apenas seguro) evoluiu para a universalização dos direitos sociais, tornando-os um dever do Estado para com todos os cidadãos, de uma natureza pública e universal, o que vai influenciar na construção da Previdência Social. No Brasil, foi difundida a expressão *social security*, como seguridade social, no sentido de contrapor-se à ideia restrita de *social insurance*, individual e seletivo, que alcança somente os segurados contribuintes.⁴⁰

Hoje se pode considerar que a proteção social consiste em uma política pública fundamentalmente inclusiva, destinada à redução das desigualdades sociais, à promoção da dignidade da pessoa humana, para assegurar que todos possam desfrutar da participação social e buscar o livre desenvolvimento de sua personalidade. Tal política visa não apenas assegurar a estabilidade individual ou proteger interesse particular, mas também o equilíbrio social e o interesse da coletividade. Satisfaz-se mediante prestação de serviços sociais, regulamentação do mercado de trabalho e pagamento de prestações pecuniárias que se tornam devidas quando verificadas as contingências consideradas como socialmente adversas.⁴¹

No Brasil, o sistema de proteção social nasceu influenciado pelo modelo bismarckiano. Progressivamente, a expansão da proteção social foi influenciada pelo modelo inglês, sendo que nosso sistema de Seguridade Social é marcado pela proteção previdenciária e pela garantia à saúde e à assistência. Assim, por meio desses três pilares, pretende-se uma cobertura universal.

A finalidade da seguridade social, de acordo com a Constituição de 1988 (art. 194), é garantir ao indivíduo e à coletividade a proteção social no que diz respeito à saúde, à previdência e à assistência, no sentido de garantir um mínimo existencial, de proporcionar o mínimo de bem-estar, suficiente para que alguém possa conduzir-

³⁹ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p.11.

⁴⁰ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. f. 77. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁴¹ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário. p.24.

se com certa qualidade de vida e de humanidade. Assim, a Seguridade Social busca assegurar os direitos fundamentais inerentes à condição humana, atender às necessidades básicas vitais dos trabalhadores (previdência), doentes (saúde) e necessitados (assistência).⁴²

A noção contemporânea de Seguridade Social, no Brasil, ao menos, não se restringe mais à cobertura apenas das necessidades vitais dos trabalhadores empregados, o que não ultrapassaria o plano da Previdência Social ou dos primeiros estágios do seguro social, mas também não se amplia em demasia. A Seguridade Social se constitui o conjunto de medidas destinadas a atender às necessidades básicas do ser humano.⁴³

Em suma, tem-se que a Seguridade Social é um modelo de proteção social adotada pelos poderes públicos e pela sociedade como forma de proteger os indivíduos de contingências que possam prejudicar sua saúde ou suas condições de prover sua subsistência, devendo ser também compreendidas como uma técnica para consecução dos objetivos fundamentais republicanos, como a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, erradicação da pobreza e redução da desigualdade social.⁴⁴

Apesar do caráter fundamental assumido pela proteção social, acima demonstrado, ela representa um gasto, demanda amplos recursos, e a crise do Estado do Bem-Estar vai colocar os direitos sociais em xeque.

2.3 A crise do Estado do Bem-Estar Social e a questão do gasto social

A passagem de um Estado Liberal para um Estado Social, que assumiu a tarefa de promover igualdade material, irá ser bem-sucedido por cerca de 30 anos,

⁴² SILVA, Roberta Soares da. A seguridade social na Constituição Federal de 1988 – Conceito contemporâneo de seguridade social – Novos desafios após os 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e 30 anos da Constituição de 1988. In: LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (Coord.) **Direito Previdenciário: nos 30 anos da Constituição Federal e 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Curitiba, PR: IBDP, 2018, p.-119-140, p. 123.

⁴³ SILVA, Roberta Soares da. A seguridade social na Constituição Federal de 1988 – Conceito contemporâneo de seguridade social – Novos desafios após os 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e 30 anos da Constituição de 1988. In: LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (Coord.) **Direito Previdenciário: nos 30 anos da Constituição Federal e 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Curitiba, PR: IBDP, 2018, p.-119-140, p. 123.

⁴⁴ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário. p.28.

no período pós-guerra mundial. Porém, diversos fatores (econômicos, ideológicos, filosóficos etc.) vão contribuir para que esse modelo de Estado passe a ser questionado e o gasto com direitos sociais será, a partir de então, veemente atacado, o que abrirá o caminho para o pensamento neoliberal.

Como se demonstrou, do modelo de Estado Liberal Clássico passou-se, em menos de um século, para o modelo do Estado Democrático de Direito. Porém, as contradições e as dificuldades não foram devidamente resolvidas e, em muitos países, especialmente os ditos periféricos (como o Brasil), o Estado Liberal não foi definitivamente aposentado. Nesse contexto, projetaram-se as crises do Estado Social.⁴⁵

É preciso considerar que a implementação do Estado Social implicou no dever de prestações positivas que, obviamente, tinham um custo financeiro. E uma vez que começavam a faltar recursos materiais para que cumprisse sua função, passou-se a questionar se o modelo seria viável e, se viável, até que ponto poderia ser reduzido ou minimizado.⁴⁶

Assim, a partir de um processo de mudança econômica, de uma sociedade mais individualizada e da globalização, o Estado Social, construído sobre o pilar da solidariedade, passa a ser confrontado por problemas fiscais, controle de gastos sociais etc., que levam a questionamentos acerca da sustentabilidade e da legitimação dos programas de bem-estar social, induzindo mudanças, sob pressão externa e interna.⁴⁷ Com a crise do Estado Social, fortalece-se a concepção de que esse modelo corresponde a uma estrutura perniciosa, perversa e falida.

Essa concepção é fundamentada em três argumentos básicos: a) o desequilíbrio orçamentário decorrente da expansão dos gastos sociais do Estado produz déficits públicos, que penalizam a atividade produtiva, provocam inflação e desemprego; b) a amplitude dos programas sociais, no plano político, implica significativa regulação e intervenção do Estado na vida social, reduzindo a democracia e tendendo para um autoritarismo ou totalitarismo; e c) os programas sociais estimulariam a passividade e a inatividade do cidadão, pois eliminariam os riscos, feririam a ética do trabalho e comprometeriam

⁴⁵ BUFFON, Marciano. A Crise Estrutural do Estado contemporâneo: a falência da neotributação e a reconstrução do fundamento da solidariedade. In: MORAIS, José Luis Bolzan de (Org.). **O estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 81.

⁴⁶ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p.32.

⁴⁷ SCHLUDI, M. **Reform of bismarckian pension systems**: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005. (Changing Welfare States). Livro eletrônico.

o mecanismo de mercado, à medida que reduzem a competitividade da mão-de-obra.⁴⁸

A crise desse modelo de Estado teve vários fatores, a começar pelo surgimento de novos riscos sociais, o que fez com que o Estado deixasse de ter obrigação de cobrir apenas riscos clássicos (doença, desemprego, idade avançada) e passasse a assumir a cobertura de novos riscos como o lazer, a proteção ao meio ambiente, redução de desigualdades econômicas e sociais etc., o que vai comprometer ainda mais o seu financiamento.⁴⁹

A reavaliação do seu lugar se inicia em meados de 1970 sob a pressão de um conjunto de fatores ideológicos, econômicos e políticos, que irão provocar um movimento de retração estatal, freando a expansão da intervenção do Estado. Reaparece o tema da insuficiência do Estado, no sentido de que o intervencionismo provocaria a desorganização de mecanismos da economia de mercado. Quanto às questões sociais, as políticas de Estado também não permitiriam reduzir desigualdades e injustiças. Ou seja, as críticas apontavam para um modelo caro e sem reais benefícios à sociedade e que comprometia a liberdade e o desenvolvimento econômico.⁵⁰

Já na década de 1960, os primeiros “problemas de caixa” são percebidos, o que se aprofundou na década de 1970. No início dessa década, houve um período de estagnação econômica e declínio de lucros em meio a uma crise da dívida do terceiro setor, o que levou a um consenso alinhado com a economia neoliberal, com foco na privatização, desregulamentação, reforma tributária, liberalização comercial e financeira e redução do déficit, pela diminuição do gasto público, particularmente através de cortes nos gastos sociais.⁵¹

Os dois choques de petróleo na década de 1970 e as transformações econômicas que se seguiram reduziram o nível de atividade econômica e vários países mergulharam em uma recessão importante, com níveis de desemprego

⁴⁸ BUFFON, Marciano. A Crise Estrutural do Estado contemporâneo: a falência da neotributação e a reconstrução do fundamento da solidariedade. In: MORAIS, José Luis Bolzan de (Org.). **O estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 89.

⁴⁹ BUFFON, Marciano. A Crise Estrutural do Estado contemporâneo: a falência da neotributação e a reconstrução do fundamento da solidariedade. In: MORAIS, José Luis Bolzan de (Org.). **O estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 82.

⁵⁰ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009 (Coleção Fórum Brasil-França de Direito Público), p.29.

⁵¹ RUCKERT, Arne; LABONTÉ, Ronald. Health inequities in the age of austerity: the need for protection polices. **Social Science & Medicine**. Amsterdam: 2017.

inéditos no pós-guerra. Honrar a proteção social que já estava assegurada, significou déficits e dívidas públicas que agravaram o quadro econômico.⁵²

O envelhecimento da população pressionou o sistema de aposentadorias e pensões e aumentou os gastos com saúde. A maior participação da mulher no mercado de trabalho traduziu-se na necessidade de mais serviços sociais de proteção à infância. Além disso, o desenvolvimento tecnológico contribuiu para o aumento do desemprego de longa duração. Tudo isso resultou em maior exclusão social e os sistemas de proteção social se mostraram frágeis, porque perdia força a base financeira de sua sustentação, apoiada no trabalho assalariado.⁵³

Em razão de tudo isso, o ritmo de crescimento das despesas das políticas sociais foi mais rápido do que o crescimento econômico. A produção diminuiu bruscamente enquanto as despesas sociais continuavam a aumentar e eram ainda aceleradas pela crise econômica (com despesas de seguro-desemprego, por exemplo), ocasionando um aumento dos tributos. Na França, por exemplo, os descontos obrigatórios passaram de 32,8% do produto interno bruto (PIB), em 1959, para 35% a 45% do PIB, de 1970 a 1990.⁵⁴ Ou seja, houve uma associação de um baixo crescimento econômico e desequilíbrios orçamentários, do que resultaram, obviamente, conflitos entre políticas sociais e econômicas.

Mais tarde, as transformações estruturais na economia mundial, sob a forma de eliminação de barreiras à competição econômica ao nível global e de mobilidade de capitais, levam à redução de impostos e queda generalizada dos gastos sociais dos países.⁵⁵ Nos países em desenvolvimento, ao longo dos anos 1980, assistiu-se a eliminação da hegemonia exercida pelo Estado sobre a economia e a sociedade. As dificuldades econômicas oriundas da queda do preço de matérias primas e do peso da dívida pública vão levar esses países a adotar medidas como a redução das despesas públicas, do número de funcionários, como a privatização de empresas públicas etc.⁵⁶

⁵² KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 63.

⁵³ BUFFON, Marciano. A Crise Estrutural do Estado contemporâneo: a falência da neotributação e a reconstrução do fundamento da solidariedade. In: MORAIS, José Luis Bolzan de (Org.). **O estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 82.

⁵⁴ ROSANVALLON, Pierra. **A crise do estado-providência**. Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: UNB, 1997, p. 13.

⁵⁵ KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 63.

⁵⁶ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009 (Coleção Fórum Brasil-França de Direito Público), p.31.

Em suma, a ampliação do papel do Estado trouxe consigo o esgotamento dos recursos financeiros para o cumprimento das novas demandas exigidas na busca da materialização da igualdade e a consequência foi o crescimento do déficit público, gerando uma crise nas suas finanças, a qual está por trás da maioria das críticas que se fazem ao projeto do Estado Social, e tiveram como protagonistas os governos de Reagan e M. Thatcher.⁵⁷

Assim, a reavaliação do *Welfare State* é ilustrada pela contenção de despesas sociais, que iniciaram nos anos de 1980, com o corte de programas sociais e uma diminuição da cobertura dos riscos sociais, além da elevação da tributação. O agravamento da situação das finanças públicas justificará novos cortes de despesas sociais a partir da metade da década de 1990, em diversos países.⁵⁸ Como se verá a seguir, é nessa década também que os ataques à Previdência e à Seguridade Social vão se intensificar.

Nos anos 1980, ocorre também uma crise de legitimação quanto às formas de organização e gestão do Estado do Bem-Estar Social e uma crise filosófica atinge os fundamentos do modelo, apontando para a desagregação da base do Estado, calcado na solidariedade.⁵⁹ Tal fato também terá repercussão sobre os sistemas de Previdência Social, cujo fundamento é a solidariedade.

Diante de todo o exposto, em suma, pode-se dizer que a crise do *welfare state* se apresentou, ao menos, sobre três ângulos principais: o da crise econômica (menos receitas e mais gastos); o da mudança da estrutura demográfica (como a diminuição da população ativa); e o da crise política (insatisfação da população). Isso tudo associado ao movimento de globalização da economia, com a crescente interdependência de mercados, produção e circulação de moeda, e aos processos de mudanças tecnológicas e reestruturação industrial.⁶⁰

Mas outras questões merecem reflexão quanto à crise do Estado Social. Primeiramente, o seu desenvolvimento não foi acompanhado de nenhum movimento social significativo, como ocorreu na sua origem, com a crise social pondo em xeque a coesão social, ou as guerras suscitando o problema da sobrevivência. Desse

⁵⁷ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 117

⁵⁸ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009 (Coleção Fórum Brasil-França de Direito Público), p.78.

⁵⁹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 117.

⁶⁰ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p.62

modo, o custo econômico se apresenta a todos sem uma compensação política, sem um elemento simbólico de reformulação do compromisso social.⁶¹

Ainda, com sua evolução, houve aumento do número de contribuintes do imposto de renda, parte sensível a descontos obrigatórios, e demonstrou-se que a redistribuição de renda tem um alcance vasto e difuso e não se faz apenas nos extremos (os mais ricos e os mais pobres), nascendo um certo sentimento de injustiça pela redução automática de “pequenas” desigualdades. Por fim, a demanda do Estado Providência já não se apresentava mais com um único meio de proteção social em uma sociedade segmentada, oligopolizadas, sob pressão de estrutura de negociação social. O que se verifica é um certo consentimento em relação à crise do Estado do Bem-Estar Social, um ceticismo a seu respeito por parte daqueles que poderiam se apresentar como seus principais beneficiários.⁶²

Em razão disso, as denúncias dos setores empresarias, acusando as políticas sociais, somaram-se também a reclamações dos próprios usuários, direcionadas à burocratização, à queda dos valores dos benefícios, à qualidade dos serviços. Impostos avantajados desagradavam a classe média e, ao mesmo tempo, as altas despesas governamentais falhavam na eliminação da pobreza.⁶³

Porém, em que pese ser notório o problema do endividamento estatal em face das extensas responsabilidades com as quais o Estado Social se acometeu, não se deve limitar o problema à questão da dívida pública. É inegável que as sociedades estão vivendo um processo de modificações das políticas estatais. A internacionalização da economia, derrubando fronteiras até então respeitadas tanto pelo capital produtivo como pelo meramente especulativo, hoje coloca em xeque vários conceitos como a soberania estatal, o valor social do trabalho e a intervenção do Estado na redução das desigualdades.⁶⁴

Importa que o que se verificou foi que recessões econômicas, orçamentos deficitários e Estados inadimplentes alimentaram a cultura da crise fiscal, contribuindo para desacreditar a tese da regulação estatal do mercado e dos investimentos sociais como estratégia para enfrentamento das periódicas crises

⁶¹ ROSANVALLON, Pierra. **A crise do estado-providência**. Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: UNB, 1997, p. 29.

⁶² ROSANVALLON, Pierra. **A crise do estado-providência**. Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: UNB, 1997, p. 30 e 98.

⁶³ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p.12.

⁶⁴ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 1160.

capitalistas. Assim, a alegada crise do Estado de Bem-Estar social abre espaço a um premeditado processo de esgarçamento do papel do Estado, à luz do ideário neoliberal, que vai buscar o deslocamento do estatal para o privado e a reforma do próprio Estado.⁶⁵

Nesse sentido, cabe destacar a ressalva de Celia Kerstenetzky, no sentido de que o Estado do Bem-Estar Social não foi o agente causador da crise econômica (que tem fonte externa), mas teria contribuído, por outro lado, para acentuá-la, provocando sua própria crise financeira.⁶⁶ Porém, obviamente que apontá-lo como insustentável atendeu devidamente aos interesses do ideário neoliberal que buscam a retração do Estado.

A referida autora afirma que não houve uma crise de financiamento do Estado do Bem-Estar social, ao passo de que o gasto social seguiu trajetória ascendente a despeito da crise econômica. Países da OCDE chegam ao final da década de 1990 com um gasto social médio superior a 50% do gasto público.⁶⁷

Apesar dessas ressalvas, é preciso considerar, porém, que algumas reformas, como as reformas previdenciárias já realizadas, só surtirão efeito no futuro. Ademais, não se pode negar que reformas na direção de maior provisão de governanças privadas e remercantilização aconteceram.⁶⁸

Ainda assim, seria exagero atribuir uma vitória acabada da perspectiva neoliberal de desregulação, plena flexibilização e rebaixamento da proteção social, sobre o Estado Social. Isso porque, nas economias europeias não se pode falar em mudanças significativas nos *welfare state*, isto é, não se pode enxergar desmonte e desarticulação do modelo social europeu. O que houve foi um movimento de adaptação e ajuste controlado e não uma agenda simplesmente definida pelo mercado.⁶⁹

⁶⁵ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 140.

⁶⁶ KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 63.

⁶⁷ KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 80.

⁶⁸ KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 80.

⁶⁹ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990-2005. f. 94. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_d

Isso fica claro nas tendências do gasto social, que permaneceu essencialmente estável, como já ressaltado acima, cenário, porém, bem diferente dos países periféricos, com a ativa privatização e abandono de políticas de proteção social.⁷⁰ Esse é o ponto que interessa, já que o Brasil se enquadra exatamente nessa ressalva: um país no qual o Estado Social sequer havia sido implementado e surtido os efeitos esperados e necessários.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou a busca pela concretização do Estado Social, a qual foi um marco também para a Previdência Social brasileira e trouxe muitos benefícios aos segurados. As bases de financiamento da previdência foram ampliadas e houve a fusão dessa com a assistência e a saúde.

Contudo, em razão da crise desse modelo de Estado, que já ocorria a décadas no mundo, poucos anos após a sua promulgação, já se iniciaram as investidas contra o que fora garantido e, desde então, se verifica um processo longo de retração dos direitos sociais, especialmente no que se refere à Previdência Social, fortemente influenciado pela ideário neoliberal.

No cenário brasileiro, a reforma do Estado significou desestatização. Em nome da eficiência, da produtividade e da qualidade, parte da produção estatal é transferida para agentes do setor privado. Observa-se uma clara tendência de restringir a ação do Estado, seja pela redução da aplicação de recursos públicos, seja pela transferência de responsabilidades para instituições privadas.⁷¹

Logo após a promulgação da Constituição de 1988, passa a ocorrer um deliberado processo de enfraquecimento do Estado, patrocinado pelos governos dos Presidentes Collor e Cardoso sendo que, uma vez fragilizado o Estado, todos os seus produtos (dentre eles, a Previdência), passam também a sofrer fragilizações. O Executivo já não tem timidez em violar a Constituição e, com isso, os direitos sociais

a_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁷⁰ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990-2005. f. 94. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_d_a_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁷¹ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p.141.

passaram a ser ameaçados, o que vai impactar a Previdência Social, como se expõe a seguir.

2.4 Os impactos do pensamento neoliberal sobre a Previdência Social

No presente item, intenta-se analisar como a crise do Estado Social contribuiu para a implementação de um ideário neoliberal, que retoma a ideia da “mão invisível do mercado”, como fator possível de regular a sociedade e gerar prosperidade e crescimento econômico. As políticas públicas, dentre elas, a Previdência Social, passaram a ter como inimigos o neoliberalismo, que busca uma diminuição do Estado, de modo que vai a ser questionada a relação entre Estado e proteção social.

Deste modo, pretende-se situar o processo de fragilização do Estado Social e a implementação do ideal neoliberal como parte do processo de ataques à Previdência Social brasileira e como fator de ensejo às reformas previdenciárias.

É possível afirmar que um dos pontos principais das discussões em torno do *welfare state*, influenciadas pelo projeto neoliberal, é a reforma do chamado núcleo duro da seguridade social - as aposentadoria e pensões – cujo peso nas despesas públicas se mantém muito alto. Assim, as tentativas de reforma buscam minimizar esses custos e torná-los mais focalizados e condicionais.⁷² Tal fato justifica, portanto, a inclusão do presente item na pesquisa, eis que o projeto neoliberal tem papel relevante nas transformações da Previdência Social.

Isso se dá em razão do aprofundamento da crise do Estado Social caracterizado pela sua crise filosófica, que atinge exatamente os fundamentos sobre os quais se assenta o modelo do bem-estar e que aponta para a desagregação da base do Estado Social, calcada na solidariedade, impondo um enfraquecimento dos direitos sociais.⁷³ Tal crise irá atingir, certamente, os sistemas de seguridade social e Previdência Social, que possuem a solidariedade como fundamento.

Como exposto no ponto anterior, não demorou muito para o Estado ser acusado de ineficiente na alocação de recursos, com incapacidade fiscal para contornar os problemas sociais e a inflação por excesso de gastos, cenário ideal para se propagar a onda neoliberal, que se posicionou contrária a intervenções

⁷² VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p. 65.

⁷³ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 59.

estatais.⁷⁴ Com Friedrich August Von Hayek, com a obra *O Caminho da Servidão*, em 1944, o neoliberalismo ganhou destaque.⁷⁵

Assim, a velha doutrina liberal é apresentada ao mundo todo, pregando uma economia sem fronteiras, na qual corporações transnacionais possam atuar livremente em todos os mercados, sem interferência do Estado. Esse, por sua vez, deve se restringir a funções essenciais – segurança, justiça, educação, saúde. Ou seja, propõe-se o retorno ao Estado Mínimo e à sociedade livre, fundada no mercado, e nisso se fundamenta a ideia de que os fundos públicos, que dão sustento às políticas de proteção social, devem ser desmontados, transferindo responsabilidades para o mercado e para os próprios indivíduos.⁷⁶

Ocorre que o ideário liberal rejeita o objetivo de redução das desigualdades em nome de qualquer ideal de equidade e justiça, de modo que as políticas que buscam redistribuição de renda e justiça social, como é o caso da Previdência Social, são encaradas como um atentado contra a liberdade individual. A intervenção no mercado e a exigência de contribuições sociais imporia um ônus a trabalhadores, empresas e a toda população economicamente ativa. Além disso, haveria a necessidade de uma legislação reguladora, o que faz com que agentes econômicos tenham que se curvar às normas impostas.⁷⁷

É contra isso que se insurgem, naturalmente, os defensores do livre mercado. Descontos obrigatórios seriam um atentado contra a liberdade individual. Os neoliberais sustentam que o objetivo da igualdade ficará melhor acautelado (com menores custos financeiros e menores custos sociais), se cada pessoa assumir suas

⁷⁴ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990-2005. f. 91. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_d_a_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁷⁵ MATOS, Mateus Basani de; BUFFON, Marciano. **Da crise do estado social ao pós-neoliberalismo**: uma breve história entre dois séculos. Disponível em: <http://buffonfurlan.com.br/site/?p=232#_ftn13>. Acesso em: 07 fev. 2018.

⁷⁶ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990-2005. f. 91. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_d_a_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁷⁷ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.1166.

responsabilidades próprias, tomando as medidas necessárias. Voltam, assim, ao velho mito individualista de que cabe a cada indivíduo, como dever, assumir o risco de sua existência e acautelar a sua sobrevivência.⁷⁸

Em razão do pensamento liberal, em vários países capitalistas, iniciou-se o processo de flexibilização do mercado de trabalho, desregulamentação, privatização e abertura dos mercados, com pressões pelo desmonte dos *welfare state* e pela privatização da proteção social⁷⁹. Recomenda-se o aumento de impostos e corte de gastos de modo que as conquistas sociais foram ameaçadas, alguns direitos suprimidos e a política social tornou-se seletiva.⁸⁰

Especificamente na área da Previdência Social, a prática de complementar as prestações do regime público por esquemas privados foi se ampliando nos países. A concepção tradicional da *social security* essencialmente estatal, teria sido suplantada por uma abordagem integrada, incluindo formas contratuais privadas de obtenção de segurança futura e de bem-estar.⁸¹

Deste modo, enquanto no Estado de Bem-Estar Social havia lugar para práticas vinculadas às políticas de seguridade social, calcadas na solidariedade, que protegiam os menos favorecidos, que não possuíam contribuição previdenciária, na concepção liberal, não há mais lugar para tais políticas.⁸²

Em relação ao Brasil, há que se levar em conta que o momento da adoção de uma concepção ampliada de proteção social, com a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu quando a credibilidade do *welfare state* sofria profundos abalos e as políticas sociais haviam sido atingidas por duros questionamentos quanto a sua

⁷⁸ NUNES, Antonio José Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011 (Coleção Jacinto Nelson de Miranda Coutinho), p. 129.

⁷⁹ Os neoliberais defendem uma previdência gerida pelo setor privado, que daria mais segurança aos contribuintes-empregados, com maiores rendimentos de suas contribuições. Nenhum deles, porém, considera o risco de um processo falimentar, oscilações de mercado, especialmente em países pobres onde a instabilidade econômica é determinante, dentre diversos outros fatores a se considerar quando se trata de previdência social (COSTA, José Ricardo Caetano, **Previdência e neoliberalismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 44.)

⁸⁰ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990-2005. f. 92. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_d_a_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁸¹ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p. 68.

⁸² COSTA, José Ricardo Caetano, **Previdência e neoliberalismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 29.

eficiência em combater a pobreza e quanto ao aumento do volume dos gastos, que estaria provocando inflação e déficit público. Tudo isso fez com que, no momento da implantação dos direitos sociais inscritos na Constituição, se desencadeasse, já no ano de 1989, uma ofensiva contrária a esse processo. Assim sendo, ao mesmo tempo em que eram incorporados na Constituição os direitos da cidadania, o governo, na prática, promovia o desmonte das políticas sociais.⁸³

O Brasil vivera uma década de crise nos anos 1980. A alternativa econômica que se apresentou através do Governo Collor de Melo (1990-1992), baseava-se na ruptura com passado de intervencionismo estatal e tinha uma estratégia privatizante, de liberalização financeira, abertura dos mercados e desmonte dos mecanismos de proteção. O desequilíbrio fiscal e a expansão monetária foram tomados como alvos a serem combatidos pela política econômica ortodoxa.⁸⁴ O projeto neoliberal compreendia que os direitos sociais eram os responsáveis pela crise fiscal brasileira e, por isso, deveriam sofrer o influxo para que as contas públicas fossem ajustadas.⁸⁵

Deste modo, o ideário neoliberal encontra terreno fértil no Brasil e, a partir de um discurso econômico, busca-se alcançar a inviabilidade da ordem do bem-estar social e a redução de déficit fiscal. Os cortes incidem nos gastos sociais, seguidos de vendas de patrimônio público a preços desvalorizados, com a venda da Vale do Rio Doce, Usiminas, entre outras empresas públicas.⁸⁶

⁸³ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005.** f. 120. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_d_a_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁸⁴ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005.** f. 127. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_d_a_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁸⁵ Há estudos, porém, que apontam que a causa do desajuste fiscal tem natureza essencialmente financeira, como consequência dos juros altos e das inconsistências do regime fiscal e macroeconômico, e não os gastos sociais. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Reformar para excluir?** Contribuições técnicas ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília, 2017. Disponível em: <https://anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_23_02_2017_12_07_13.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018.)

⁸⁶ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado.** 8 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 119.

No período posterior à Constituição de 1988, verificou-se que o sistema previdenciário teria déficits significativos, sendo que as reservas que deveriam ter-se constituído no período em que o sistema era jovem, foram empregadas com outras finalidades, como a construção de Brasília e implantação do SUS.⁸⁷ Em razão disso, sob a influência do pensamento conservador, a Previdência Social vem sofrendo modificações constantes desde o final da década de 1980 (como será descrito em item posterior), sendo apontada como a responsável pelo déficit público.⁸⁸

A agenda da austeridade econômica foi aprofundada no país. O cenário econômico mundial desfavorável colocou a previdência em pauta nas décadas de 1980 e 1990, com relevante papel de instituições internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Econômica para a América Latina, que eram contra os sistemas previdenciários de repartição, evidenciando os pontos frágeis do sistema do ponto de vista fiscal.⁸⁹

As propostas surgidas nos anos 1990 visavam desde sempre a redução das responsabilidades do Estado, expandidas pela Constituição de 1988. A privatização da Previdência Social em alguns países da América Latina influenciou desde logo o sistema recém-criado no Brasil, pela Constituição, com diagnósticos e prescrições do FMI e do Banco Mundial apontando a necessidade de novos padrões.⁹⁰

⁸⁷ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.84.

⁸⁸ Os desequilíbrios financeiros das décadas de 1970 e 1980 podem ser atribuídos muito mais às questões relacionadas às turbulências no quadro internacional e de crise da dívida externa, do que propriamente aos excessos na concessão de benefícios. A combinação de inflação e recessão, no início dos anos 1980, produziu desemprego e arrocho salarial, acarretando queda na massa salarial e, por consequência, forte redução da arrecadação previdenciária. Ainda, as fraudes, sonegação, uso indevido dos recursos da previdência social, planejamento precário, problemas administrativos graves e manipulação política da máquina previdenciária também tiveram, obviamente, repercussões financeiras sobre o sistema previdenciário (GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990-2005. f. 120. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_d_a_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018).

⁸⁹ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.85.

⁹⁰ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990-2005. f. 128. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_d_a_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

Com as sucessivas reformas previdenciárias, houve a imposição de perdas aos segurados, já que o eixo das alterações sempre foi o aumento da idade média de concessão do benefício, implicando extensão do período contributivo e redução de gastos. Trata-se de trabalhar mais, contribuir mais e receber menos. As mudanças ocorrem nesse contexto de adesão ao ideário neoliberal, voltado à recuperação dos fundamentos da economia capitalista, sendo o próprio Estado objeto também de reforma.⁹¹

No modelo brasileiro, a reforma previdenciária, de corte neoliberal, redundou na restrição ou diminuição da cobertura de proteção social em diversos aspectos, destacadamente os seguintes: a) alteração do paradigma previdenciário, com abandono da proteção do trabalhador (através da aposentadoria por tempo de serviço) e acolhimento do paradigma essencialmente contributivo (adoção da aposentadoria por tempo de contribuição); b) extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço; c) criação e implementação do fator previdenciário, que não é mais do que um cálculo matemático redutor do valor das aposentadorias; d) extinção dos benefícios do pecúlio e abono de permanência.⁹²

O colapso de financiamento da Previdência Social, além de ser consequência do envelhecimento da população, ocorre pelo fenômeno da precarização da mão de obra, da informalidade dos mercados, minando a fonte básica dos recursos, ou seja, as contribuições vertentes sobre a folha de pagamentos de empregados. Com a expansão do capital industrial pelos países subdesenvolvidos, em busca de mão de obra mais barata, o desemprego ganhou novo fator de agravamento. O resultado é a diminuição gradual dos recursos vertidos para a seguridade social.⁹³

Em razão desse conjunto de fatores, passa a ocorrer uma sequência de reformas estruturais em sistemas de proteção social, o que se iniciou com a total privatização do sistema existente no Chile, na década de 1980. Outros países da

⁹¹ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 191.

⁹² SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais**. 2014. 255 f. Tese (Doutorado em Direitos Humanos). Programa de Pós-graduação em Direito – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-094659/pt-br.php>>. Acesso em: 22 maio 2019.

⁹³ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.1162.

América Latina e do Leste Europeu também realizaram reformas a partir das recomendações do Banco Mundial.⁹⁴

As reformas estruturais ocorridas na América Latina implicaram no abandono da lógica prévia da seguridade social: passando de uma provisão coletiva para uma provisão individual; de um sistema de repartição para um sistema de capitalização; do Estado para o mercado como supridor principal dos benefício previdenciários; e, por fim, da solidariedade-equidade para concorrência-eficiência como princípios fundamentais do sistema.⁹⁵

Deste modo, o modelo previdenciário vislumbrado na política do *welfare state* vem sendo substituído em diversos países por um sistema em que o principal fundamento é a poupança individual, sem a centralização de recursos das contribuições em órgãos estatais. Países da América Latina, como Chile, México, Peru, Argentina, dentre outros, vêm adotando a privatização da gestão previdenciária, sendo que somente alguns ainda mantêm a presença estatal em níveis mínimos.⁹⁶ Assim, diversas nações mudaram de um sistema público de pensões em direção a um sistema privado.

Enquanto no Estado do Bem-Estar Social havia lugar para políticas de seguridade social, que protegiam os menos favorecidos, que não possuíam contribuição previdenciária, na concepção neoliberal não há mais espaço para essas políticas públicas, porque o Estado não poderia assumir gastos sociais quando deve economizar e ajustar suas contas. Por outro lado, as contribuições previdenciárias seriam muito bem geridas e renderiam mais se administradas pela iniciativa privada.⁹⁷

Atende também ao objetivo de redução do Estado o discurso em relação às disfunções da Previdência do setor público (Regime Próprio de Previdência Social), que embora não seja objeto da pesquisa, cabe ser mencionada em um contexto

⁹⁴ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.1162.

⁹⁵ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. f. 95. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_d_a_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁹⁶ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 17.

⁹⁷ COSTA, José Ricardo Caetano, **Previdência e neoliberalismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 44.

mais amplo. Revitalizou-se, a contar da década de 1990, a concepção de que o funcionário público é um perdulário do dinheiro público, gozando de privilégios inacessíveis ao trabalhador do setor privado. Tal discurso também contribui para o argumento de desarticulação do aparelho estatal e das políticas públicas em favor do mercado.⁹⁸

Cabe registrar também a questão ligada à globalização, que trouxe vulnerabilidade para os países da América Latina e diversos outros países em desenvolvimento. A inserção no mercado mundial torna a instabilidade econômica dependente cada vez mais dos fluxos de capitais financeiros, pautados pela credibilidade gerada por políticas de austeridade fiscal e por elevadas taxas de juros pagos pelos títulos da dívida pública. Para se ajustar ao mundo globalizado, muitas reformas são efetuadas, inclusive na Previdência Social, que depende da situação fiscal e do nível de poupança pública ou privada, que sustentam seus fundos previdenciários.⁹⁹

Assim sendo, as reformas previdenciárias que ocorreram nos anos 90, especialmente, não se pautaram pelo aperfeiçoamento do *welfare state*, mas sim pela lógica fiscal de redução do gasto público, formação de poupança interna e criação de mercados de capitais, necessidade decorrentes da inserção dos países na economia globalizada e da sua subordinação ao capital financeiro internacional. Isso tudo porque o eixo da prática neoliberal consiste exatamente no deslocamento do financiamento de políticas públicas para o financiamento do capital financeiro globalizado.¹⁰⁰

É evidente que FMI e outras grandes instituições colocaram os interesses da comunidade financeira à frente dos interesses das nações mais pobres, como se pode perceber quanto aos diversos malefícios causados pela globalização. Interesses econômicos e valores comerciais têm substituído a preocupação com o ambiente, a democracia, os direitos humanos e a justiça social, sendo que o poder econômico está voltado contra as nações em desenvolvimento. Não se assegurou

⁹⁸ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p.196.

⁹⁹ LOUREIRO, Maria Rita. Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 188, jan. 2017. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n100/1807-0175-ln-100-00187.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

¹⁰⁰ LOUREIRO, Maria Rita. Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 188, jan. 2017. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n100/1807-0175-ln-100-00187.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

que as políticas de crescimento econômico fossem compartilhadas de maneira mais equitativa com a população.¹⁰¹

A austeridade fiscal, a privatização e a liberalização de mercado foram os três pilares das recomendações do Consenso de Washington, nas décadas de 1980 e 1990, com elaboração de políticas para atender aos problemas da América Latina. As políticas do Consenso de Washington, porém, preocuparam-se muito pouco com as questões de distribuição de renda e justiça social. O FMI, da mesma forma, luta pela flexibilidade do mercado de trabalho, para que funcione melhor, o que representa, em verdade, salários mais baixos e menos proteção de emprego.¹⁰²

Os fundamentalistas de mercado dominaram o FMI e eles acreditam que os mercados funcionam bem e os governos, não, acompanhando o projeto neoliberal. Assim, uma instituição que foi criada para tratar dos fracassos do mercado, é dirigida por economistas que possuem muita confiança no mercado e pouca confiança nas instituições públicas.¹⁰³

Importante mencionar que a influência de órgãos como o Banco Mundial e FMI têm relevante papel no caso da Previdência Social até hoje. Em 2017, o Banco Mundial, a pedido do Governo Federal, elaborou um relatório de análise do gasto público no Brasil que aponta que a previdência é o principal problema do desequilíbrio fiscal do Estado, razão pela qual seria necessária sua reforma. O relatório afirma que a Previdência Social brasileira seria “uma conta impagável”.

Para padrões internacionais, o Brasil gasta muito em benefícios previdenciários, embora sua população ainda seja relativamente jovem. Esse valor aumentará drasticamente ao longo das próximas décadas, pois o número de idosos crescerá rapidamente. Estimativas sugerem que, na ausência de uma reforma, até 2030 o gasto primário total federal previsto na nova regra de gastos (o teto) teria de ser usado somente para pagar a previdência.¹⁰⁴

¹⁰¹ STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida dos benefícios globais**. 4. ed. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002, p. 119.

¹⁰² STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida dos benefícios globais**. 4. ed. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002, p. 119.

¹⁰³ STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida dos benefícios globais**. 4. ed. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002, p. 242.

¹⁰⁴ GRUPO BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência da equidade do gasto público no Brasil**. V. I. Nov. 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED->

De um modo geral, portanto, o resultado da influência neoliberal sobre as políticas de proteção social fica evidente no Brasil. Em que pese o resultado formal do sistema de Seguridade Social trazido pela Constituição de 1988 ter sido bastante avançado e transformador, com o tempo, o que se percebeu foi que o sistema público se restringiu a um (mau) atendimento aos muito pobres, com racionamento de investimentos, enquanto o mercado de serviços médicos, assim como na previdência, conquista adeptos entre a classe média e o operariado.¹⁰⁵ Isso, obviamente, atende aos interesses do mercado, que se apropriou também de mecanismos de proteção social (planos de saúde, previdências privada etc.).

Em linhas gerais, os novos rumos tomados no campo da proteção social apontam a tendência da diminuição dos gastos sociais; a progressiva introdução de mecanismos de seletividade, por meio da focalização dos alvos de programas ou restrições no acesso a benefícios; e a desestatização relativa.¹⁰⁶

Diante de todo o exposto, forçoso é reconhecer que as diversas restrições e reformas que ocorreram em relação à Previdência Social foram, sem dúvidas, impulsionadas pelo pensamento neoliberal.

2.5 Considerações acerca da proteção social no Estado Contemporâneo

Já em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconheceu a importância de o Estado (e não o mercado) oferecer proteção social e, em seu art. XXII e XXV, inciso 1, incluiu o direito à segurança social:

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

[...]

Artigo XXV, 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de

PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>.

Acesso em: 08 fev. 2018.

¹⁰⁵ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p. 151.

¹⁰⁶ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p. 63.

desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.¹⁰⁷

Trata-se de uma norma comum a ser atingida por todos as nações, no Estado Contemporâneo, visando a proteção universal dos indivíduos, definindo direitos básicos dos seres humanos, e que inspirou a elaboração de constituições, sendo o Brasil signatário. O Estado contemporâneo tem a função de garantir o bem comum, sendo a Seguridade Social (como é denominada aqui no Brasil) uma importante ferramenta para tal tarefa, razão pela qual recebeu relevância internacional.¹⁰⁸

Deve-se compreender que a ação estatal se torna necessária a partir do momento em que o trabalhador não consegue mais executar serviços e pode vir a ser colocado à margem da sociedade e do mercado, ignorado pelos detentores dos meios de produção, de modo que o Estado precisa fazer frente às falhas do mercado.¹⁰⁹

Por esse motivo, uma das características do Estado Contemporâneo é a inclusão dos Direitos Sociais no rol de direitos fundamentais, assim considerados a partir da concepção de que não deve se manter inerte diante dos problemas decorrentes das desigualdades oriundas da conjuntura econômica e social, legitimando-se também em função da construção de um mínimo de condições existenciais do ser humano.¹¹⁰ Assim podem ser conceituados os direitos sociais:

Direitos sociais são liberdades públicas que tutelam os menos favorecidos, proporcionando-lhes condições de vida mais decentes e condignas com o primado da igualdade real. Funcionam como lídimas prestações positivas, de segunda geração, vertidas em normas de cunho constitucional, cuja observância é obrigatória pelos Poderes Públicos. Tais prestações se qualificam como positivas porque revelam um fazer por parte dos órgãos do Estado, que têm a

¹⁰⁷ NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Declaração universal dos direitos humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Rio de Janeiro: UNIC, 2009. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 09 março 2019.

¹⁰⁸ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.20.

¹⁰⁹ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.20.

¹¹⁰ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.21.

incumbência de realizar serviços para concretizar os direitos sociais.¹¹¹

Portanto, o direito previdenciário possui suma importância, como direito social que é, e o papel do Estado é fundamental para sua concretização. Não se pode olvidar que a Previdência Social é uma conquista da sociedade. Como se viu, nem sempre houve a preocupação efetiva com a proteção dos indivíduos quanto a seus infortúnios. Isto obteve reconhecimento e relevância apenas no final do século XIX. Somente com o desenvolvimento da sociedade industrial que houve um salto considerável em matéria de proteção, com o reconhecimento de que a sociedade deve ser solidária com seus incapacitados.¹¹²

A questão social, quando da implantação do Estado Social, dizia respeito às disfunções da então sociedade industrial, sendo que o desenvolvimento da nova forma de Estado teria vencido a insegurança social, protegendo o indivíduo dos principais riscos da existência. Com o tempo, porém, novas questões sociais apareceram, acompanhadas da crise financeira do Estado. Hoje, o que está em crise, além da ordem financeira, são os princípios organizadores da solidariedade social. Há um problema de ordem filosófica.¹¹³

O controle dos gastos sociais segue sendo um tema fundamental, especialmente quando o aumento do desemprego vem agravando a situação. A contenção de despesas do Estado se deu pela redução de certas prestações ou de reformas frágeis e apressadas. A discussão acerca da capacidade redistributiva do Estado e suas formas de organização e gestão seguem sendo essenciais.¹¹⁴

Por outro lado, frente às crises sociais que se agravaram, a intervenção pública recupera sua justificação, não cabendo mais uma ideologia de Estado Mínimo. O mundo reconhece o papel fundamental do Estado para manter a coesão social, sendo necessário, porém, pensar como pode desempenhar positivamente o seu papel, como condição de sua sobrevivência.¹¹⁵

¹¹¹ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 799.

¹¹² CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 05.

¹¹³ ROSANVALON, Pierre. **La nueva cuestión social**: repensar el Estado providência. Buenos Aires: Manantial, 2007, p. 8.

¹¹⁴ ROSANVALON, Pierre. **La nueva cuestión social**: repensar el Estado providência. Buenos Aires: Manantial, 2007, p. 9.

¹¹⁵ ROSANVALON, Pierre. **La nueva cuestión social**: repensar el Estado providência. Buenos Aires: Manantial, 2007, p. 9.

A alteração do perfil da sociedade e os níveis reduzidos de emprego que existiam no Estado Social e no ápice da industrialização vão exigir mudanças nos sistemas de proteção social. Isso porque

é certo reconhecer que os modelos tradicionais de seguro social foram fundados, em sua maioria, em uma sociedade industrial que começa a definhar, evoluindo para modelo diverso, ainda indefinido – talvez até indefinível – expondo algumas fragilidades da cobertura tradicional, especialmente nos modelos fundados em contribuições sobre folha de salários, custeados por empregados e empregadores, com clientela preferencial de assalariados.¹¹⁶

Além disso, os mecanismos de produção de solidariedade estão se desintegrando. Nos sistemas de seguridade social, a sociedade compartilhava os riscos sociais, como sociedade asseguradora, mas hoje assiste-se uma separação progressiva dos universos dos seguros sociais com a solidariedade. É em uma nova era social e política. A reconstrução da solidariedade e redefinição de direitos implicam uma melhor articulação entre democracia e progresso social.¹¹⁷

O que se vê é que, ao mesmo tempo em que as organizações estatais buscam a adequação à nova realidade da sociedade, há uma guerra interna para preservar direitos sociais. O envelhecimento populacional e baixa natalidade agravam a situação em todo o mundo e demandam a reformulação do sistema de proteção social.¹¹⁸

No ocidente, são realizadas reformas no sistema. As chamadas reformas não estruturais buscam o aperfeiçoamento do sistema público, tendo como objetivos, principalmente, uma vinculação mais estreita dos sistemas de seguridade social com as necessidades sociais mais prementes. Predominam na Europa Ocidental e nos demais países desenvolvidos, onde os sistemas de financiamento são majoritariamente por repartição. São uma adaptação dos sistemas às novas

¹¹⁶ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. 15 f. Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

¹¹⁷ ROSANVALON, Pierre. **La nueva cuestión social**: repensar el Estado providência. Buenos Aires: Manantial, 2007, p. 9.

¹¹⁸ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. f. 76-77 Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

realidades biométricas e sociais, mediante a correção de eventuais distorções e a implementação de requisitos mais rigorosos.¹¹⁹

Já as reformas estruturais têm sido implementadas principalmente na América Latina e no Leste Europeu, mediante as diretrizes do Banco Mundial e apoiadas pela Federação Internacional de Administradoras de Fundos de Pensão, com o objetivo declarado de aumentar a capacidade de poupança nacional para viabilizar a aceleração do desenvolvimento econômico. Argentina, Chile, México, Colômbia, Bolívia, Peru e Uruguai são exemplos de países que adoraram esse modelo.¹²⁰

Defende-se um sistema de três pilares:(a) um pilar obrigatório gerenciado pelo governo, com fins redistributivos, e financiado a partir dos impostos; (b) um segundo pilar, que pode ser facultativo ou obrigatório de poupança, não redistributivo, gerenciado pelo setor privado, baseada na solidariedade do grupo e, em regra, plenamente capitalizado; e (c) um pilar voluntário, individual, financiado por capitalização, para aquelas pessoas que desejam mais proteção na aposentadoria.¹²¹

Em face da crise conjuntural e estrutural que o sistema previdenciário brasileiro experimentou, assistiu-se à implementação de reformas sucessivas. Dentro de um contexto mundial e de crise do Estado Social, a qual inexoravelmente afeta a efetividade de todos os direitos fundamentais, não apenas dos prestacionais, a imposição de ajustes, em todos os quadrantes do planeta, pode ser aceita como natural e, muitas vezes, imprescindível.¹²²

De pronto, porém, parece ser evidente que não cabe o retorno ao Estado mínimo, comprometido somente com a liberdade formal. Ainda que necessária uma reformulação da proteção social diante das modificações ocorridas ao longo do tempo, desde a sua formulação, tem que estar presente a ideia de que a Previdência Social, em especial, é um direito fundamental e exige patamares efetivos de proteção, considerando-se essa sociedade atual de muitos riscos e incertezas.¹²³

¹¹⁹ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

¹²⁰ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

¹²¹ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

¹²³ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. 2011. f. 76-77 Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro,

Muito pelo contrário, é inconsistente, no mundo contemporâneo, tentar fundamentar a ação meramente subsidiária do Estado, o qual, em verdade, torna-se protagonista relevante e necessário na garantia da jusfundamentalidade da pessoa humana, assegurada na maior parte das Constituições do mundo ocidental. A segurança das pessoas, na atualidade, é mais aviltada pela inércia estatal do que propriamente pela sua hipertrofia.¹²⁴

O contexto de crise econômica facilitou o processo de redução do Estado através de cortes de serviços públicos e prestações sociais, a partir de uma perspectiva que considera isso gastos prescindíveis. Não seria possível, porém, liquidar totalmente com as prestações e serviços públicos, pois o custo social de fazê-lo seria demasiado grande. Ademais, a sociedade já incorporou uma série de coberturas e não aceitará facilmente a perda de determinadas prerrogativas.¹²⁵

O Brasil pouco avançou na concretização de um Estado Social, e ainda precisa de sua proteção para garantia da mínima dignidade humana e para evitar os abusos cometidos pelo mercado, o que pode ser exemplificado por alguns dados, como o número de mortes por acidentes de trabalho que ainda ocorrem atualmente.

Segundo o Observatório Digital de Saúde e de Segurança do Trabalho, um trabalhador morre em acidente de trabalho a cada 3h, 43m e 42s. De 2012 a 2018, foram notificadas 17.404 mortes, e 4.763.477 de acidentes de trabalho foram registrados¹²⁶. Tais dados consideram unicamente os contratos formais, sendo que há, ainda, subnotificação. Ou seja, os números são muito maiores.

O dado ilustra a importância do Estado e da existência de uma previdência pública, que garanta o benefício para esses milhares de trabalhadores e de dependentes que ficarão sem condições de prover o seu sustento. Também indica a necessidade de persistir o fundamento da solidariedade nos sistemas de Previdência Social, já que o acidente pode ocorrer muito antes que o trabalhador

2008. Disponível em: <http://www.btdt.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

¹²⁴ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. 2011. f. 19. Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.btdt.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

¹²⁵ BURGAYA, JOSEP. **El Estado de bienestar y sus detractores: a propósito de los Orígenes y la encrucijada del modelo social europeo em tempos de crisis**. Barcelona: Octaedro, 2013, p. 171.

¹²⁶ BRASIL, Ministério Público do Trabalho. **Observatório Digital da Saúde e Segurança do Trabalho**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://observatoriosst.mpt.mp.br/>>. Acesso em: 28 maio 2019.

tenha tido condições de formar uma poupança individual, capaz de garantir o seu sustento após restar incapacitado.

Por essa mesma razão que a segurança privada são substituiu os sistemas públicos e nem teria como fazê-lo, já que seu alcance é bastante limitado. A propaganda em torno do sucesso das modalidades privadas de bem-estar oculta a sua natureza excludente, de modo que não haveria como reduzir o papel do Estado no campo da Previdência Social. Ademais, o redirecionamento dos gastos sociais e a maior seletividade na concessão do benefício podem se constituir em soluções de pouca validade a longo prazo.¹²⁷

Na prática, entretanto, o que se vê é que, ainda que formalmente universais e imaginadas como indutoras de cidadania, as provisões públicas se resumem a parques benefícios aos pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção àqueles cuja situação permite a obtenção de planos ou seguros privados.¹²⁸ Por essa razão, exatamente, que é a população mais pobre a afetada pela retração de direitos sociais, e que tais políticas podem levar a um aumento da desigualdade social.

A concepção universalista de seguridade social, garantida pelo Constituição, precisa ser conservada, pois é uma garantia para o exercício da cidadania e que, caso for modificada, redundará em maior estratificação e num assistencialismo estigmatizante e inócuo para os segmentos mais desfavorecidos.¹²⁹

No que se refere especificamente à Previdência Social brasileira, hoje encontram-se discursos contrários entre si. A mídia e o governo divulgam amplamente a existência do déficit previdenciário, a justificar uma dura reforma no sistema de benefícios. Por outro lado, estudiosos ou instituições, apontam o superávit do modelo atual (até 2015, ao menos) e os desvios de verba previdenciária para outros fins públicos.¹³⁰

Ainda que, no Brasil, haja superávit das contas, deve-se reconhecer que o modelo de proteção tem gastos elevados com uma população jovem, com elevada

¹²⁷ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p. 74.

¹²⁸ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p. 138.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p. 199.

¹³⁰ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. 2011. f. 172. Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

redução da natalidade e rápido envelhecimento populacional. Os gastos com a previdência comprometem parcela considerável do PIB mas, por outro lado, a seguridade social tem relevante papel na redução das desigualdades sociais.¹³¹ Deve-se considerar, porém, que em países como o Brasil, em que não se atingiu um nível razoável de proteção social, o período atual gera o problema de que a redução de gastos públicos com políticas sociais significa o não atingimento do prometido Bem-Estar Social.¹³²

Essas são, portanto, algumas das questões que perpassam as discussões acerca da Previdência Social e o papel do Estado contemporâneo, que justificam a presente pesquisa. No capítulo seguinte (capítulo 3), a intenção é estudar as características principais da Previdência Social no Brasil, originada das transformações do Estado aqui descritas, bem como adentrar nas reformas já realizadas.

¹³¹ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. f. 173. Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

¹³² CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.1159.

3 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS GERAIS E FINANCIAMENTO

A intenção desse capítulo é demonstrar, sinteticamente, o caminho percorrido para a implantação da Previdência Social no Brasil, desde as primeiras caixas de pensões das categorias profissionais que existiram na década de 1920 até o modelo atual. Com isso, pode-se verificar que, apesar da evolução constante da proteção social que existiu até o final dos anos 1980, as políticas pró-mercado irão frear o seu progresso, logo após a Constituição Federal de 1988.

Assim como ocorreu com o Estado Social, a Previdência Social também passa por reformas influenciadas pelo modelo neoliberal, conforme será detalhado a seguir, quando serão analisados os ajustes já realizados na legislação previdenciária e a atual Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019. Considerando que todas as reformas têm como cerne a questão do déficit previdenciário, será apresentada também a forma de financiamento da seguridade social que foi instituída pela Constituição Federal de 1988, com o fim de verificar, ao final, se é ou não um sistema ainda viável.

3.1 Breve histórico da Previdência Social no Brasil

Quanto ao início da Previdência Social brasileira, considera-se o ano de 1923, quando publicada a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo n. 4.682, de 24/01/1923) que criou, em cada empresa de estradas de ferro, uma caixa de aposentadorias e pensões. Baseada no modelo bismarckiano¹, o sistema era um plano de capitalização, no qual o trabalhador e o empregador faziam contribuições, que eram investidas no mercado. O resultado das aplicações seria utilizado para o pagamento do benefício de cada segurado. A partir de então, outras categorias criaram seus sistemas previdenciários, como portuárias, marítimas, telefônicas, serviços de força e luz, água e esgoto, bondes, mineração etc.²

¹ A referência diz respeito ao modelo implantado por Otto Von Bismark, na Alemanha, no século XIX. É um sistema de seguro social que irá cobrir apenas os trabalhadores que contribuem diretamente para seu financiamento, o qual é baseado na folha de salários, mediante contribuição também do empregador.

² LEMES, Emerson Costa. Reforma da previdência: a questão é, mesmo, econômica? FOLLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coord.) **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 203-224, p.210.

Em 1930, iniciou-se o processo de centralização do sistema previdenciário e foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que tinha a tarefa de supervisionar a Previdência Social. O critério para a concessão da aposentadoria foi deslocado da empresa para a categoria profissional e o Estado passou a intervir na administração do sistema. Na década de 1930, houve a unificação das Caixas de Aposentadoria e Pensão em Institutos Públicos de Aposentadoria e Pensão.³

Filiando compulsoriamente os componentes de determinado segmento do mercado de trabalho formal urbano (como bancários, marítimos, industriários etc.), os Institutos de Aposentadorias e Pensões começaram a ser organizados a contar de 1933 e foram constituídos como entidades autárquicas, vinculadas ao Estado via Ministério do Trabalho. Esse arranjo, porém, reforçava a estrutura de desigualdades sociais no país: cidadãos estratificados em categorias profissionais, benefícios desiguais. Como resultado, a maior parte da população estava fora desse sistema de proteção.⁴

Esses primeiros programas de previdência, estratificados, priorizavam a extensão vertical dos benefícios (riscos cobertos), em detrimento da extensão horizontal (população coberta), padrão que refletia as demandas dos grupos mais organizados, que utilizavam seu poder de pressão para multiplicar as modalidades de benefícios da previdência, em detrimento da centralização e expansão da cobertura previdenciária.⁵

Destarte, os primeiros regimes de previdência constituíram-se em benefícios restritos a uma pequena parcela da população que ocupava posições estratégica na máquina estatal ou na esfera econômica. Categorias menos organizadas, como trabalhadores rurais, autônomos e domésticos, foram as últimas categorias a serem incorporadas pelos sistemas previdenciários.⁶

Na Carta de 1946, surgiu, pela primeira vez, a expressão “previdência social”, elencando, como riscos sociais, a doença, a velhice, a invalidez e a morte. Mas somente com a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.087/1960), houve a uniformização dos benefícios concedidos a todos os contribuintes, reduzindo as

³ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 32.

⁴ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p. 140.

⁵ SILVA, Sidney Jard. **Reforma da previdência em perspectiva comparada**: executivo, legislativos e sindicatos na Argentina e no Brasil. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007, p. 54.

⁶ SILVA, Sidney Jard. **Reforma da previdência em perspectiva comparada**: executivo, legislativos e sindicatos na Argentina e no Brasil. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007, p. 54.

disparidades entre os regimes existentes e estendendo a cobertura aos trabalhadores autônomos, mas sem alterar a estrutura administrativa dos Institutos de Aposentadorias e Pensões.⁷

Cabe registrar que o sistema era extremamente saudável, com receitas bem superiores às despesas e, até 1963, os institutos de aposentadorias eram independentes do poder público. Ocorre que, em 1965, após a tomada do poder pelos militares, em 1963, 40 bilhões de cruzeiros dos institutos de previdência foram investidos para a construção de Brasília. Em 1966, os institutos de aposentadoria são unificados e o sistema previdenciário é estatizado, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Assim, o regime, que era de capitalização coletiva, passa a ser de repartição simples, principalmente pelo fato de que a poupança até então gerada fora consumida em obras públicas⁸, sem qualquer retorno para os institutos.⁹

A unificação dos Institutos ocorreu em 21/11/1966, por meio do Decreto-Lei n.72, que criou o Instituto Nacional da Previdência Social. A Lei Complementar n. 11 instituiu o Pró-rural e a Lei n. 6.439/77 organizou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, unificou os conceitos de previdência, saúde e assistência sob a moderna definição de seguridade social. A Lei n. 8.029/90 criou o Instituto Nacional do Seguro Social, autarquia federal, responsável atualmente pela administração dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.¹⁰

Após, o grande marco regulatório da Previdência Social se dá pela Constituição de 1988 que, diferentemente do que ocorre em diversos países, constitucionalizou o regulamento dos benefícios previdenciários, critérios de cálculo, de reajuste de valor etc., tudo isso para proteger esse direito fundamental e não sujeitá-lo a maiorias ocasionais no Congresso. Tal constitucionalização da previdência, futuramente, passará a ser alvo das reformas e é um dos principais

⁷ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p. 140.

⁸ Comumente se refere, quanto a esse desvio, à construção de Brasília (1956-1960), à construção da Ponte Rio-Niterói, iniciada em 1968, e da Rodovia Transamazônica (BR-230), inaugurada em 1972.

⁹ LEMES, Emerson Costa. Reforma da previdência: a questão é, mesmo, econômica? FOLLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coord.) **Interloquções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 203-224, p.210.

¹⁰ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 32 e 34.

pontos da proposta de emenda constitucional atual, a PEC 06/2019, como será posteriormente analisado.

Porém, primeiramente, cabe analisar os contornos conferidos pela Constituição Federal à Previdência Social, que foi influenciada pelas pressões de servidores públicos, de aposentados e pensionistas do regime geral, da representação rural etc. Adiciona-se a isso que a razão maior da instituição da Assembleia Nacional Constituinte foi a transição do regime de exceção para o Estado Democrático de Direito, o que abrandou a resistência quanto aos pleitos também na área da previdência.¹¹

3.2 A Previdência Social na Constituição de 1988

Neste ponto será analisado como o direito à Previdência Social encontra-se inserido na Constituição de 1988. O objetivo é apresentar uma visão panorâmica, mostrando a relevância deferida a ela pelo texto constitucional. Não serão comentadas detalhadamente todas as normas da matéria existentes em nossa Constituição, pois não é o objetivo da pesquisa.

Com a Constituição de 1988, a sociedade brasileira restabeleceu o Estado Democrático de Direito e estabeleceu princípios e diretrizes inspiradas no Estado de Bem-Estar Social. Pela primeira vez, direitos sociais de caráter universal foram incorporados como parte da cidadania e a seguridade social assegurou o acesso universal a todos os indivíduos, independente da capacidade de contribuição de cada um. Foram também obtidos avanços nos direitos trabalhistas e sindicais e nos dispositivos que definem os contornos das áreas que integram a seguridade social (saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego) e dos seus mecanismos de financiamento sustentáveis (Orçamento da Seguridade Social).¹²

A Constituição de 1988 consagrou, de forma expressa, amplo catálogo de direitos sociais, em capítulo próprio, o dos “Direitos Sociais”¹³ (Capítulo II), dentro do título “Dos Direitos e das Garantias Fundamentais”, incluindo, dentro dos direitos

¹¹ BRANT, Roberto, Reforma da Previdência em um Ambiente Democrático. **Conjuntura Social**. Brasília: Ministério de Previdência e Assistência Social, 200, v. 11, p. 65-117, p. 71.

¹² FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2008, p. 4.

¹³ Segundo o art. 6º da CF/88, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

sociais, a Previdência Social. A proteção social ganhou excepcional relevância no nosso ordenamento jurídico pois, além de constar no título dos direitos e garantias fundamentais, a ordem social¹⁴ foi emancipada da ordem econômica.

A ordem social, fruto do constitucionalismo social, tem como base o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais (art. 193, CF/88). Assim sendo, todas as normas encontradas no Título VII da Constituição – Da Ordem Social – devem ser interpretadas nesse sentido.

Com a Constituição de 1988 foi consagrada a expressão “seguridade social”, até então inexistente oficialmente, para expressar um padrão de proteção social abrangente e redistributivo, composto pela saúde, assistência e previdência social. O conceito de seguridade, a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade de benefícios, a seletividade e a distributividade de proteção, a irredutibilidade de valores pagos, e equidade nas formas de participação do custeio, a diversificação das bases de financiamento etc., foram princípios inscritos na Constituição, respondendo a anseios de vários segmentos da sociedade.¹⁵

O modelo protetivo definido pela Constituição de 1988 representou grande avanço em relação à técnica de proteção oferecida anteriormente, pelos seguros sociais, eis que, com a seguridade social, há uma ampliação da proteção social. É reconhecido o direito à saúde, há a previsão de um Regime Geral de Previdência Social abrangendo populações urbanas e rurais, e de um Regime Próprio de Previdência Social para servidores públicos. Além disso, há a garantia de benefício assistencial à pessoa idosa ou portadora de deficiência (art. 203, V, CF/88).

Ainda, com a Constituição de 1988, houve também a expansão do financiamento, que passa a ser de responsabilidade de toda a sociedade, de forma direta e indireta, por meio da participação dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e contribuições sociais (art. 195). Junto com a instituição da seguridade social, foram criadas mais duas contribuições sociais – sobre o lucro líquido e sobre o faturamento das empresas (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social).

A Seguridade Social, na forma que estipulada no art. 194 da CF/88, impõe o dever da proteção social não só ao Estado, como ator social, mas ao conjunto

¹⁴ A ordem social é composta pela Seguridade Social; Educação, Cultura e Desporto; Ciência e Tecnologia; Comunicação Social; Meio Ambiente; Família, Criança, Adolescente e Idoso; e Índios.

¹⁵ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p. 138.

integrado de toda a sociedade, obrigando a atuação desses como responsáveis pela segurança social, para a concretização dos direitos fundamentais e para garantir que qualquer pessoa tenha condições materiais básicas para uma vida digna. Isso tudo porque, embora a proteção dos direitos sociais vise atingir as necessidades individuais, essas são também necessidade sociais, de modo que não são somente problemas individuais, mas globais.¹⁶

Com o fim de coibir os históricos desvios de recursos para outros segmentos da Administração Pública Federal, a Constituição assegurou um orçamento próprio para a seguridade social, separado do orçamento fiscal (art.165, §5º, CF/88). A seguridade social passou a contar com caixa próprio e a possuir proteção jurídica contra a utilização dos seus recursos para outros fins (o que, porém, já será manipulado a contar de 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência – Emenda Constitucional de Revisão nº 1/94).

O art. 201 da Constituição prevê os riscos cobertos e estipula que a Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (redação dada pela EC 20/98). A Constituição deu à previdência contornos mais precisos (art. 201 e 202), mas seus princípios e objetivos continuaram praticamente os mesmos da legislação anterior, que se fundam no princípio do seguro social.¹⁷

As principais mudanças no direito previdenciário dos trabalhadores da iniciativa privada, com a Constituição de 1988, foram: a) recomposição do valor dos benefícios, vinculando ao número de salários-mínimos; b) elevação do piso previdenciário de 50% para 100% do salário-mínimo; c) reajuste periódico para preservação do valor real do benefício; d) instituição de gratificação natalina; e) redução da idade da aposentadoria dos rurais de 65 para 60, para homem, e de 60

¹⁶ SILVA, Roberta Soares da. A seguridade social na Constituição Federal de 1988 – Conceito contemporâneo de seguridade social – Novos desafios após os 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e 30 anos da Constituição de 1988. In: LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (Coord.) **Direito Previdenciário**: nos 30 anos da Constituição Federal e 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Curitiba, PR: IBDP, 2018, p.-119-140, p. 120.

¹⁷ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 314.

para 55, para mulheres; f) salário-família; g) equiparação de benefícios entre segurados urbanos e rurais.¹⁸

Ainda, pela primeira vez a reclusão foi incluída na Constituição, no rol dos riscos sociais cobertos pela previdência¹⁹. Foi conferido o direito à aposentadoria por tempo de serviço aos 35 anos de tempo de serviço para o homem e 30 anos para a mulher²⁰ e mantido o direito a aposentadoria especial para professores, com redução em cinco anos da exigência de tempo de serviço, bem como a possibilidade de deferimento da aposentadoria com tempo inferior em caso de exercício de atividades especiais. Foi garantida a possibilidade de contagem recíproca e de concessão de pensão por morte no caso de o cônjuge sobrevivente ser homem (o que antes era conferido unicamente se fosse ele inválido).²¹

Como se vê, a Constituição de 1988 trouxe uma regulamentação detalhada sobre diversos pontos do sistema previdenciário, o que é alvo de críticas do governo atual. De acordo com uma pesquisa realizada em 2007, nas constituições de 35 países do mundo²², mostrou-se que o direito à Previdência Social possui inserção constitucional na absoluta maioria deles, não sendo expressamente previsto em apenas dois (Estados Unidos e Israel)²³. Dentre os 33 países cujas constituições referem-se ao direito à Previdência Social, 28 o consagram entre os direitos fundamentais ou direitos sociais, sendo que a maioria (25), porém, tem pouco detalhamento do direito.²⁴

¹⁸ BRANT, Roberto, Reforma da Previdência em um Ambiente Democrático. **Conjuntura Social**. Brasília: Ministério de Previdência e Assistência Social, 200, v. 11, p. 65-117, p. 74.

¹⁹ Já havia previsão na legislação ordinária desde 1960, na Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.087/60).

²⁰ Não foi estipulada idade mínima até hoje para a aposentadoria por tempo de contribuição, principal mote da atual proposta de emenda constitucional (PEC 06/2019). Ainda, havia a previsão para a concessão da aposentadoria proporcional, caso em que era possível a aposentadoria a partir de 30 anos de serviço, para o homem, e 25, para a mulher.

²¹ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p. 82.

²² Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, Canadá, Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Itália, Portugal, Rússia, Suécia, Suíça, Turquia, África do Sul, Angola, Moçambique, China, Índia, Japão, Austrália, Estados Unidos e Israel.

²³ A objeção ao detalhamento da previdência social é objeto da PEC 06/2019, que afirma ser desnecessária a definição de regras de elegibilidade na Constituição, argumentando que devendo ser adotada uma forma sintética, como na maioria dos países (vide ponto 2, p.42 da PEC 06/2019).

²⁴ NOGUEIRA, Naron Gutierre. A Previdência Social nas Constituições ao Redor do Mundo. **Informe da Previdência Social**. Brasília, v. 20, n. 08, ago. 2008. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-104755-703.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

Entretanto, essa mesma pesquisa verificou que é da tradição do constituinte brasileiro produzir constituições classificadas como dirigentes e analíticas (aquelas que examinam e regulamentam todos os assuntos que entendam relevantes à formação, destinação e funcionamento do Estado), de modo que vários outros temas, além da previdência, também não são tratados com o mesmo detalhamento em outras constituições do mundo.²⁵

É preciso ter em mente que esse detalhamento do direito previdenciário, na Constituição, ocorreu porque a normatização previdenciária infraconstitucional brasileira, nos anos anteriores a 1988, agravou a situação de aposentados e pensionistas, por meio de diversos subterfúgios, como, por exemplo, a concessão de aposentadorias por meio da média de salários sem a correção monetária plena, o que, em um país com índices vergonhosos de inflação, produzia perdas elevadas.²⁶

Ainda, após aposentado, a redução da renda mensal era a regra, seja por achatamento do teto previdenciário, seja por ausência de reposição adequada da inflação. Na ditadura militar, os reajustes da previdência eram sistematicamente arbitrados por índices inferiores à inflação, corroendo o seu poder de compra. Em 1984, mais de 2/3 dos benefícios equivaliam a menos de 70% do valor do salário mínimo.²⁷

A Assembleia Constituinte foi particularmente sensível a estes temas, a ponto de incluir, no texto constitucional, a obrigatoriedade da correção monetária do benefício e dos salários que forem utilizados para sua concessão. Embora se admita críticas quanto ao ponto, é inegável a relevância da constitucionalização material do direito previdenciário, ao reconhecer a eficácia irradiante da Constituição e seus dispositivos sobre todo o ordenamento vigente.²⁸ Estava justificada, portanto, a

²⁵ NOGUEIRA, Naron Gutierre. A Previdência Social nas Constituições ao Redor do Mundo. **Informe da Previdência Social**. Brasília, v. 20, n. 08, ago. 2008. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-104755-703.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

²⁶ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. 2011. f. 76-77 Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.btd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

²⁷ FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2008, p. 18.

²⁸ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. 2011. f. 76-77 Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.btd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

necessidade de inserção na Constituição de todos os detalhamentos concernentes aos direitos previdenciários.

Através do permissivo constitucional, o legislador infraconstitucional especificou os indivíduos que seriam titulares de direitos de natureza previdenciária. Em 24/06/1991, passaram a vigorar as Leis 8.212 (Plano de Custeio Organização da Seguridade Social) e 8.213 (Plano de Benefícios da Previdência Social), que disciplinou o regime geral de previdência para os trabalhadores da iniciativa privada, operando a inclusão dos trabalhadores rurais e prevendo importantes regras de transição.

Destarte, não há dúvidas que a Constituição Federal de 1988 foi um marco para a Previdência Social brasileira e trouxe muitos benefícios aos segurados. Além disso, antes dela, não havia legislação específica estabelecendo benefício pecuniário mensal com valor econômico expressivo em favor daqueles que estivesse em situação de vulnerabilidade social e não estivessem abrangidas pelo sistema previdenciário contributivo, o que foi posteriormente regulado pela Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742/93.

Esclarecido o papel da Constituição para a Previdência Social, o item que segue aborda as características básicas necessárias para a compreensão do objeto da pesquisa.

3.1.1 Noções básicas acerca do Regime Geral de Previdência Social

Feitos os apontamentos acerca da origem e previsão constitucional da Previdência Social, insta que sejam verificadas também as características básicas do regime geral de previdência. No Brasil, existem quatro regimes previdenciários: o Regime Geral de Previdência Social, o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, o Regime de Previdência Complementar e o Regime de Previdência Social dos Militares.²⁹

Com o fim de delimitar a pesquisa, o presente estudo se debruça sobre o Regime Geral da Previdência Social, eis que ele se define como a Previdência Social, nos termos da Constituição (vide art. 201, CF/88). A diferenciação entre os regimes principia pelos segurados abrangidos, estando arrolados no art. 11 da Lei nº

²⁹ CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima. **Dano Moral no direito previdenciário**: doutrina, legislação, jurisprudência e prática. Curitiba, PR: Juruá, 2010, p.60.

8.213/91 – reproduzidos no art. 12 da Lei nº 8.212/91 – aqueles cobertos pelo Regime Geral.

Para os trabalhadores da iniciativa privada, esse é o único regime de previdência, de caráter nacional. Trata-se de uma conquista importante, sendo que, em muitos países, o regime previdenciário é uma decorrência da relação profissional, o que promove diferenciação importante entre empregados e autônomos, por exemplo. Porém, além dos trabalhadores da iniciativa privada, abrange também as pessoas que desejam contribuir de modo facultativo (as que não exercem atividade remunerada), o servidor ocupante de cargo em comissão (art. 40, §13, CF/88) e o servidor de cujo ente político não possuir regime próprio de previdência.³⁰

A Previdência Social equivale a um seguro social coletivo e solidário (e não a uma poupança individual). É organizada em um sistema que tem como premissa a universalidade protetiva, uniformidade e equivalência de prestações, distributividade e seletividade, gestão democráticas etc. É um modelo de seguro não lucrativo e, por isso mesmo, administrado pelo Estado.³¹

A Previdência Social compõe, juntamente com a saúde e a assistência social, o instituto da Seguridade Social, cujo conceito é insculpido pelo art. 194 da Constituição³², e se destina a estabelecer um sistema de proteção social, mediante contribuição, que tem por objetivo proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e a sua família, quando ocorrer certa contingência prevista em lei.³³

No sistema público (que se caracteriza por ser mantido por pessoa jurídica de direito público, tem natureza institucional, é de filiação compulsória e as contribuições têm natureza tributária), a relação jurídica Previdência Social pública é de trato sucessivo, pois perdura no tempo, unitária, pois decorre da lei, onerosa, em razão da necessidade de contribuição, sinalagmática, pois, havendo contribuição e

³⁰ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p. 186.

³¹ COSTA, José Ricardo Caetano, **Previdência e neoliberalismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 73.

³² Art. 194 - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

³³ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p.,302.

atendidos os requisitos, há direito a benefícios e, por fim, aleatória, em função da incerteza quanto as suas prestações.³⁴

O Estado é compelido pela lei à obrigação de dar (pagar benefício) ou fazer (prestar serviço) aos segurados e dependentes que, preenchendo os requisitos legais, o requeiram. A natureza jurídica da obrigação é de um múnus público, como é toda atividade prestada pela Administração Pública na consecução das finalidades da atividade estatal, enquanto para o indivíduo configura-se como direito indisponível.³⁵

A Previdência Social é garantia fundamental do trabalhador brasileiro, verdadeiro direito social, que possibilita ao obreiro a continuidade na rotina diária sem a preocupação do sustento próprio e da família no futuro incerto. Em suma, é o seguro coletivo, contributivo, compulsório (para todo aquele que exerce atividade remunerada) e estatal, com o objetivo de proteger os segurados e dependentes dos chamados riscos sociais.³⁶ Se distingue, assim, da proteção social oferecida pela saúde e pela assistência social, que não são contributivas e asseguram a universalidade da cobertura do atendimento.³⁷

As prestações previdenciárias são subdivididas em duas espécies: serviços e benefícios. Serviços são atividades materiais postas à disposição dos segurados e dependentes, que são o serviço social e a reabilitação profissional. Já os benefícios, são prestações pecuniárias devidas aos segurados e dependentes.³⁸

O Instituto Nacional do Seguro Social –INSS- é a entidade gestora responsável pela aplicação do Regime Geral de Previdência Social. No entanto, além de benefício estritamente previdenciários, para os quais os segurados contribuem, também gera alguns benefícios assistenciais, como é o caso da pensão

³⁴ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p.,303.

³⁵ DUARTE, Marina Vasques. **Direito Previdenciário**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007, p.32.

³⁶ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

³⁷ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Desaposentação**: o caminho para uma melhor aposentadoria. 3. ed. rev. atual. Niterói, RJ: Impetus, 2009, p.09.

³⁸ CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima. **Dano Moral no direito previdenciário**: doutrina, legislação, jurisprudência e prática. Curitiba, PR: Juruá, 2010, p.65.

mensal vitalícia aos seringueiros, dos benefícios de ex-combatentes, dos benefícios dos ferroviários e dos decorrentes da Lei Orgânica da Assistência Social.³⁹

Os benefícios geridos pelo Instituto Nacional do Seguro Social, conforme definido no art. 18 da Lei 8.213/91, são: a) aposentadoria por invalidez; b) aposentadoria por idade; c) aposentadoria por tempo de contribuição; e) auxílio-doença; f) salário-família, g) salário-maternidade; h) auxílio-acidente; i) pensão por morte; j) auxílio-reclusão. Esses benefícios são concedidos a requerimento do segurado ou dependente por meio de processo administrativo previdenciário.⁴⁰

O Regime Geral da Previdência Social é regido essencialmente pela Constituição Federal de 1988, pela Lei 8.212/91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e instituiu o Plano de Custeio; e pela Lei 8.213/91, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e no Decreto 3.048/99, que é o regulamento geral.

O art. 1º da Lei 8.213/91 afirma que a Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Os meios indispensáveis de manutenção do segurado dizem respeito a sua sobrevivência, a condições mínimas de vida, as quais podem ser verificadas no inciso IV do art. 7º da Constituição.⁴¹ Assim, são meios indispensáveis: a moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, transporte, sendo que o benefício não poderá ser inferior a um salário-mínimo, conforme 2º do art. 201 da Constituição⁴², como forma de preservar a dignidade da pessoa humana.⁴³

³⁹ CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima. **Dano Moral no direito previdenciário**: doutrina, legislação, jurisprudência e prática. Curitiba, PR: Juruá, 2010, p.65.

⁴⁰ BASSIL, Rafael Laynes. Dano moral decorrente da demora para análise do processo administrativo previdenciário perante o Instituto Nacional do Seguro Social –INSS. **Revista de Direito Social**. Sapucaia do Sul: Notadez, n. 39, p. 25-39, jul./set.2010, p. 26.

⁴¹ CF/88, art. 7º, IV - 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.

⁴² Art. 201, § 2º- Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

⁴³ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p.,302.

Em suma, tem-se a obrigatoriedade de um regime geral de previdência a cargo da União, cuja organização e âmbito são regulados por lei e obedecem aos limites mínimos de proteção estabelecidos pela Constituição, em seu art. 201, bem como aos princípios que serão abaixo descritos em apartada síntese.⁴⁴

3.1.2 Princípios do Direito Previdenciário

Os problemas jurídicos que surgem da legislação previdenciária, em contexto de escassez de recursos e crise do Estado, precisam ser inseridos na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro, que contemplam no seu bojo uma concepção solidária de justiça distributiva⁴⁵. Por essa razão, no presente item, aborda brevemente os princípios do objeto de pesquisa.

Os princípios específicos da Previdência Social, indicados no art. 2º da Lei 8.213/91⁴⁶, praticamente repetem os princípios da seguridade social, do art. 194 da CF/88, entretanto, assumem contornos específicos em face do caráter contributivo da Previdência Social.

O princípio basilar do direito previdenciário é o da solidariedade, constituindo seu eixo axiológico, e está incorporado aos princípios constitucionais da seguridade

⁴⁴ Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

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

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário

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

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

⁴⁵ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p.281.

⁴⁶ Art. 2º A Previdência Social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:

I - universalidade de participação nos planos previdenciários;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;

IV - cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente;

V - irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;

VI - valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo;

VII - previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional;

VIII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados.

social, do art. 194 da CF/88⁴⁷, como o princípio da universalidade, proteção contra os riscos sociais, obrigatoriedade etc.

O princípio ético-jurídico solidariedade é inafastável da Previdência Social brasileira, haja vista o sistema pátrio fundamentar-se em uma repartição forçada dos riscos. Com isso, é possível afirmar que seria inconstitucional qualquer preceito legal que venha a privatizar o sistema previdenciário básico ou venha a impor, com exclusividade, contas individualizadas de recolhimento, com vinculação de rendimentos ao mercado financeiro.⁴⁸

Outro princípio relevante é o da universalidade, que tem como objetivo tornar acessível a todos a seguridade social o que, no caso específico da Previdência Social, significa tornar acessível a previdência a todos que exerçam atividade remunerada ou se filiem ao sistema.⁴⁹

Esse princípio pode ser considerado sobre dois aspectos: subjetivo e objetivo. No aspecto subjetivo, estaria vinculado à universalidade de cobertura, no sentido de considerar todos aqueles que forem atingidos por contingências sociais. Já no aspecto objetivo, corresponderia à universalidade de atendimento, na qual deveriam estar contidas as contingências a serem atendidas.⁵⁰

Trata-se, porém, de uma universalidade mitigada, dada a necessidade de contribuição previdenciária para a participação no sistema, sendo que a universalidade de atendimento da população economicamente ativa está muito

⁴⁷ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

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

⁴⁸ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. 2011. 15 f. Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.bdttd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

⁴⁹ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.284.

⁵⁰ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.284.

longe de ocorrer, considerando o elevado grau de informalidade no mercado de trabalho. Tal objetivo colide com um modelo bismarckiano de Previdência Social, pois a possibilidade de ingresso, demandando contribuição específica do segurado, na prática, exclui o trabalhador informal e trabalhadores autônomos⁵¹, seja pela restrição financeira, seja porque a contribuição não é retida na fonte.⁵²

É importante levar em consideração que a informalidade é traço histórico-estrutural do mercado de trabalho brasileiro. Quase metade da população ocupada se situa no setor informal do mercado de trabalho brasileiro, o que compromete a capacidade do trabalhador para contribuir regularmente para a Previdência Social (e, conseqüentemente, compromete o financiamento do sistema). Segundo o IBGE, apenas 24% dos empregados sem carteira assinada contribuíram para a Previdência Social em 2015. No caso dos trabalhadores por conta própria, esse percentual foi de 28,4%. Os trabalhadores domésticos são a categoria com a menor taxa de contribuição, de somente 13,4%.⁵³

Em razão dessa realidade foram, inclusive, criadas alíquotas menores de contribuição previdenciária, com o fim de incluir mais uma parcela da população no sistema previdenciário, pelos parágrafos 12 e 13 do art. 201 da CF/88, incluídos pela EC 47/2005.⁵⁴ Com isso, atualmente, os chamados “segurados facultativos de baixa renda”, que não possuem renda própria, e microempreendedores individuais, optando pela exclusão do direito à aposentadoria por tempo de contribuição, podem

⁵¹ Esses trabalhadores descobertos pela previdência social podem vir a ser atendidos pela assistência social (benefício assistencial/benefício de prestação continuada), no caso de idosos de mais de 65 anos e pessoas portadoras de deficiências. A assistência é um dos componentes da seguridade social que, diferentemente da previdência, não tem caráter contributivo.

⁵² IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. 15 f. Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

⁵³ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Reformar para excluir?** Contribuições técnicas ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília, 2017. Disponível em: <https://anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_23_02_2017_12_07_13.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018.

⁵⁴ § 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.

recolher a contribuição como uma alíquota reduzida de apenas 5%⁵⁵ do salário-mínimo, conforme art. 21 da Lei 8.212/91.⁵⁶

Tais alterações enquadram-se no contexto de buscar alternativas para a inclusão social de pessoas de baixa renda, mantendo o regime contributivo, mas com redução de alíquotas, de forma semelhante ao que já ocorre com os segurados especiais, que não têm salário de contribuição (recolhem apenas sobre a produção), tudo isso em vistas do princípio da universalidade.

Seguindo, tem-se o princípio de proteção contra os riscos sociais está relacionado com a própria existência do Estado Social e com a concretização do bem comum. A ideia norteadora desse princípio é a proteção dos trabalhadores e de seus dependentes contra fatos dotados de probabilidade de ocorrerem na vida em sociedade, provocando desajustes econômicos, buscando eliminar ou ao menos diminuir as consequências deles. Trata-se da redistribuição dos riscos sociais.⁵⁷

Do objetivo de promoção do bem de todos (inciso IV do art. 3º da CF/88) pode ser extraída a ideia de que o Estado deve resguardar os seus cidadãos de maneira preventiva ou de forma reparatória quando afetados por necessidade sociais materiais. Ainda, no *caput* do art. 5ª da CF/88, consta o direito à segurança, como direito fundamental, que pode ser lido como um direito *latu sensu* de proteção do Estado contra todas as situações que, de alguma forma, coloque em risco os

⁵⁵ Nesse ponto, apesar da intenção da normal de incluir mais segurados na Previdência Social, cabe uma crítica. Parece um tanto inadequado que o MEI – Microempreendedor Individual, que pode ter uma renda mensal de até R\$6.750,00, possa recolher a mesma alíquota (5% do salário-mínimo) do que um segurado de família de baixa renda, cujo requisito legal, para esse, é não possuir nenhuma renda própria. Assim sendo, um catador de latinhas, que tenha uma renda de R\$150,00 mensais, não poderia recolher sua contribuição previdenciária com uma alíquota de 5% (teria que recolher sobre 11% ou 20%), mas o MEI, mesmo uma capacidade contributiva, ao menos em tese, muito maior, é beneficiado com a mesma alíquota.

⁵⁶ § 2º No caso de opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de: (Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011)

I - 11% (onze por cento), no caso do segurado contribuinte individual, ressalvado o disposto no inciso II, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado e do segurado facultativo, observado o disposto na alínea b do inciso II deste parágrafo;

(Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011)

II - 5% (cinco por cento): (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011)

a) no caso do microempreendedor individual, de que trata o art. 18-A da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006; e (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011) (Produção de efeito)

b) do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda.

(Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011).

⁵⁷ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.286.

indivíduos. Os riscos que o Estado deve cobrir foram estabelecidos no art. 201 da CF/88.⁵⁸

O princípio da obrigatoriedade, por sua vez, é uma imposição lógica do fato de se exigir do Estado direitos sociais. Os seguros sociais acarretam o envolvimento de toda a sociedade, permitindo a manutenção de uma vida mais digna para os trabalhadores no momento de necessidade. A única maneira de tornar viável o seguro social é pela compulsoriedade da filiação e pelo dever de contribuir que dela decorre.⁵⁹

A maioria da população retira o necessário para sua sobrevivência do seu trabalho e esses rendimentos são consumidos, na maior parte, para a satisfação das necessidades materiais presentes, de modo que pouco sobra para ser poupado para a constituição de reservas contra riscos sociais. Caso pudessem optar pela filiação ou não à previdência, a maioria não a teria escolhido e essa é uma das razões, por exemplo, de que o repasse das contribuições dos empregados é feita pelo empregador, mediante substituição tributária. Trata-se de uma norma que restringe a liberdade de opção dos indivíduos e a propriedade privada, necessária à existência da Previdência Social.⁶⁰

O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial se relaciona com a necessidade de que as prestações previdenciárias possam ser honradas, no presente e no futuro, com base em um sistema de financiamento e de fontes dimensionadas de forma a permitir o cumprimento dos compromissos.⁶¹

O equilíbrio fiscal, num sistema de repartição simples, ocorre quando o total de benefícios que estiverem sendo pagos não ultrapasse as receitas das contribuições vertidas num determinado período. O equilíbrio atuarial está relacionado com a suficiência das contribuições de um indivíduo para viabilizar o pagamento de seus próprios benefícios. Porém, a dimensão atuarial não é absoluta e não é exigida em todas as prestações, eis que há casos em que prevalece o

⁵⁸ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.287.

⁵⁹ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.290.

⁶⁰ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.290.

⁶¹ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.294.

princípio da proteção social (como no caso da aposentadoria por invalidez, fixada em 100% do salário-de-benefício).⁶²

Tal princípio está estampado também no §5º do art. 195 da CF/88, que determina que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. Esse dispositivo e o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial têm constantemente sido invocados para a restrição de demandas na Previdência Social. Apesar de o Supremo Tribunal Federal (RE 159.413/SP) já ter estabelecido que a regra do dispositivo referido limita apenas a atuação do legislador ordinário, as decisões judiciais tem invocado esse princípio para afastar teses jurídicas que, de alguma forma, ampliem os benefícios já existente.⁶³

O princípio da irredutibilidade dos benefícios ou da manutenção do valor real impõe a revisão periódica das prestações pela aplicação de reajustes que devem refletir a variação inflacionária, para que o acesso aos meios necessários para a sobrevivência dos beneficiários seja possível. Sua função é a manutenção do poder aquisitivo da prestação previdenciária, promovendo a efetividade do seu caráter substitutivo da remuneração que era auferida.⁶⁴

A preocupação em torno da efetiva a proteção econômica da prestação previdenciária recebeu atenção especial da Constituição Federal de 1988, a qual atendeu a dois problemas que vitimavam os beneficiários no sistema anterior: a inexistência de correção dos salários de contribuição considerados no cálculo da prestação e a sistemática de reajustes⁶⁵.

Assim, o princípio da irredutibilidade foi consagrado com um dos objetivos da seguridade social (art. 194, IV do parágrafo único, CF/88) e pela garantia da correção dos salários usados no cálculo, que consta no §3º do art. 201 da CF/88. No passado, uma das formas mais empregadas na tentativa de equilibrar as contas do Governo Federal consistia em não repor integralmente a defasagem verificada nos

⁶² SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.294.

⁶³ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.294.

⁶⁴ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.298.

⁶⁵ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.299.

benefícios previdenciários, o que aviltava o poder aquisitivo das aposentadorias e pensões, razão da importância dada ao princípio.⁶⁶

O princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (art. 194, II, CF/88) veio para acabar com a exclusão dos trabalhadores rurais, que existia no regime da Lei Orgânica da Previdência Social de 1960. Assim, o regime único federal passou também a incluir trabalhadores outrora segregados.⁶⁷

O segurado especial recebeu um regime jurídico diferenciado que tem lastro constitucional no § 8º do art. 195 da CF/88. Há distinções quanto aos benefícios que ele pode perceber e quanto ao valor das prestações (fixado em um salário-mínimo), porém, caso resolva contribuir como os demais segurados, fará jus às mesmas prestações, sendo o valor dos benefícios calculados em conformidade com os mesmos critérios (art. 39 da Lei nº 8.213/91). Por outro lado, há discriminações positivas importantes em favor dos trabalhadores rurais, como a redução da idade, em cinco anos, para a aposentadoria por idade.⁶⁸

O princípio da seletividade e distributividade (inciso III do parágrafo único do art. 194, CF/88) diz respeito ao fato de que, sendo a Previdência Social contributiva, necessita priorizar as situações de necessidade social consideradas mais graves, em consonância com os objetivos da Constituição de erradicar a pobreza e reduzir desigualdade.⁶⁹

O princípio da seletividade consagra um critério distintivo para a escolha das prestações previdenciárias disponibilizadas. Já o princípio da distributividade se aplica como complemento da seletividade e permitirá que determinadas prestações não sejam alcançadas a quem não tiver necessidade.⁷⁰

A Lei 8.212/91, no art. 2º, aponta também como princípio, a imposição de não serem pagos benefícios previdenciários substitutivos de valores inferiores a um patamar que é considerado pelo legislador constituinte como suficiente para atender

⁶⁶ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

⁶⁷ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p. 301.

⁶⁸ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

⁶⁹ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p. 302.

⁷⁰ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p. 302.

às necessidades vitais de uma família, qual seja, o do salário-mínimo. Isso porque, anteriormente à Constituição, pagava-se benefício com valor inferior. Porém, frequentemente essa pequena garantia dos beneficiários do regime geral é apontada como fator de pressão e de desequilíbrio das contas públicas e não foram poucos os que já defenderam a sua supressão do texto, o que demonstra, mais uma vez, a importância da constitucionalização da matéria.⁷¹

Por fim, é consagrado também como princípio o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, uma vez que os trabalhadores, como destinatários da proteção previdenciária, têm o direito fundamental de participar da gestão do sistema previdenciário, com o objetivo de, participando do processo gerencial, poder influir mais significativamente nas suas decisões.⁷²

Cabe referir que há outros princípios constitucionais que podem ser aplicados também à Previdência Social. Por exemplo, no julgamento do REsp 1311963, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que as lacunas legislativas devem ser colmatadas pelos princípios que envolvem as ordens econômica e social previstas na Constituição, ambas fundadas na valorização e no primado do trabalho humano e na livre-iniciativa, a fim de assegurar existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social.⁷³

Essas são, em síntese, as considerações acerca dos princípios que devem nortear qualquer discussão envolvendo a Previdência Social. É evidente que todos os princípios citados se alinham aos objetivos do Estado Constitucional e de uma concepção solidária de sociedade, com repartição forçada dos riscos, alinhando-se também aos fins de um Estado Social, que resguarde os seus cidadãos quando afetados por necessidade sociais materiais.

Outro relevante tema ao se tratar de seguro social diz respeito ao seu custeio e a suas formas de financiamento, a fim de que todos os princípios acima possam ser concretizados. Os pontos relevantes para a discussão do tema da presente pesquisa são tratados no item que segue.

⁷¹ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

⁷² ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

⁷³ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1311963/SC**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social. Recorrido: Vilmar da Silva. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 20 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201200439456&dt_publicacao=06/03/2014>. Acesso em: 24 maio 2019.

3.1.3 Financiamento da Previdência Social

Considerando que o principal mote de todas as reformas previdenciárias é o déficit do sistema previdenciário, necessário que se analise efetivamente como o legislador estipulou o seu financiamento.

Em razão do ideal existente, de universalidade de cobertura e atendimento, o Constituinte teve o cuidado de fixar os meios necessários para alcançar esse objetivo, sendo o sistema baseado no princípio da diversidade da base de financiamento (art. 194, inciso VI, CF/88). Em razão dessa previsão constitucional, supera-se o paradigma da tríplice fonte de custeio que garantia as prestações da Previdência Social, mediante contribuições dos empregadores, trabalhadores e da União, que existia na Constituição de 1934, e a seguridade social passa a ser financiada também por toda a sociedade, direta (por meio de contribuições sociais) e indiretamente (mediante parcela do orçamento fiscal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Trata-se da noção da universalidade do custeio.⁷⁴

Assim, tem-se que, a teor do art. 194, CF/88, a Previdência Social é parte da Seguridade Social. O art. 195, por sua vez, determina que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui as contribuições sociais. Por fim, o art. 149 estabelece que compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, como instrumento de sua atuação na área.

Importa que, pela redação dos artigos constitucionais acima mencionados, todas as contribuições previstas no art. 195, destinam-se, pois, ao financiamento de da seguridade social. Todo esse arcabouço visa atender o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, que está na base da ideia dos planos de seguro em geral. O art. 201, CF/88, foi modificado pela EC 20/98 para a inclusão de tal princípio na organização da Previdência Social.

A Emenda Constitucional n. 20/98 incluiu o inciso XI do art. 167 da Constituição para o fim de destinar especificamente ao Regime Geral da Previdência Social as contribuições dos incisos I e II do art. 195, ou seja, as contribuições sobre a folha de pagamento e as contribuições dos trabalhadores e empregados da

⁷⁴ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.137.

Previdência Social. Essa medida é salutar para a Previdência Social, pois impede que o poder executivo destine recursos para cobrir outras despesas que não as dos benefícios previdenciários.

Importante destacar que isso não significa que somente essas contribuições devem financiar o sistema previdenciário, mas estabelece que elas devem financiar unicamente o regime geral de previdência, o que exclui o regime dos servidores públicos (Regime Próprio de Previdência Social), por exemplo. Tal alteração ocorreu exatamente em razão do desvio histórico do dinheiro da previdência para outros fins, como já referido anteriormente. Ou seja, tratou-se de conferir uma proteção ao sistema previdenciário, não podendo se interpretar como uma restrição ao seu financiamento, no sentido de que deixaria de ser custeado pela demais contribuições sociais do art. 195, CF/88.

O Decreto nº 3.048/99 regulamentou o custeio de seguridade social, repetindo a redação do art. 195, CF/88, no sentido de que será financiada por toda a sociedade e assim dispõe quanto às fontes de custeio:

Art. 195. No âmbito federal, o orçamento da seguridade social é composto de receitas provenientes:

- I - da União;
- II - das contribuições sociais; e
- III - de outras fontes.

Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:

- I - as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga, devida ou creditada aos segurados e demais pessoas físicas a seu serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- II - as dos empregadores domésticos, incidentes sobre o salário-de-contribuição dos empregados domésticos a seu serviço;
- III - as dos trabalhadores, incidentes sobre seu salário-de-contribuição;
- IV - as das associações desportivas que mantêm equipe de futebol profissional, incidentes sobre a receita bruta decorrente dos espetáculos desportivos de que participem em todo território nacional em qualquer modalidade desportiva, inclusive jogos internacionais, e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e transmissão de espetáculos desportivos;
- V - as incidentes sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural;
- VI - as das empresas, incidentes sobre a receita ou o faturamento e o lucro; e

VII - as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.⁷⁵

Como se vê, é amplo o rol de fontes de custeio de previdenciário social. Ainda no plano infraconstitucional, a Lei nº 8.212/91, institui mais fontes:

Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social:

I - as multas, a atualização monetária e os juros moratórios;

II - a remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;

III - as receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;

IV - as demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;

V - as doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;

VI - 50% (cinquenta por cento) dos valores obtidos e aplicados na forma do parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal;

VII - 40% (quarenta por cento) do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal;

VIII - outras receitas previstas em legislação específica.

Parágrafo único. As companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei nº 6.194, de dezembro de 1974, deverão repassar à Seguridade Social 50% (cinquenta por cento) do valor total do prêmio recolhido e destinado ao Sistema Único de Saúde-SUS, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito.⁷⁶

Dentre as contribuições para a seguridade social (contribuições sociais do art. 195, CF/88), acima referidas, é possível caracterizar uma espécie determinada, a de contribuições previdenciárias (art. 195, I, a, e II, CF/88) que são: as exigidas dos empregadores, empresas e entidades e ela equiparadas, incidindo sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos à pessoa física que lhe preste serviço; a dos trabalhadores e demais segurados da Previdência Social. São assim denominadas de contribuição previdenciária porque, de um lado, estão relacionadas aos requisitos de “tempo de contribuição” e carência para a concessão do benefício, servindo também para determinar o seu valor. De outro lado, são destinadas exclusivamente para o pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (art. 167, XI, CF/88).⁷⁷

⁷⁵ BRASIL. **Decreto nº 3.088, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 17 jan. 2018.

⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

⁷⁷ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.140.

O Decreto nº 3.048/99 estabelece expressamente no parágrafo único do art. 196 que a União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da seguridade social, decorrentes do pagamento de benefício. Apesar disso e do que determina o inciso I, do art. 195 do Decreto 3.048/99 e o art. 195, caput, CF/88, a União não tem, efetivamente, uma contribuição social, mas participa atribuindo dotações de seu orçamento, fixados obrigatoriamente na Lei Orçamentária anual. Não há um percentual mínimo definido para ser destinado à Seguridade Social, tal como ocorre com a educação. É uma parcela aleatória. Por outro lado, a União pode socorrer-se do caixa da Seguridade Social para pagar seus encargos previdenciários, utilizando recursos provenientes das contribuições incidentes sobre o faturamento e o lucro (art. 17 da Lei 8.121/91).⁷⁸

A Constituição ainda permitiu a possibilidade da criação de outras fontes para garantir a manutenção ou expansão da seguridade social (art. 195, §4º, CF/88) e determinou a necessidade de precedência do custeio, sem o qual nenhum benefício poderá ser criado ou majorado (art. 195, §5º, CF/88). Todos esses princípios (diversidade da base de financiamento, financiamento suficiente à proteção social e precedente do custeio), aperfeiçoam-se reciprocamente para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do orçamento da seguridade social, para a manutenção da proteção social prevista.⁷⁹

É importante observar que, da redação do art. 195, §4º, CF/88, que permite a criação de outras fontes de custeio para a manutenção e, inclusive, expansão da seguridade social, extrai-se que, havendo déficit previdenciário, a solução constitucional será a reordenação do financiamento, com a elevação das fontes de custeio, e não a redução do nível de proteção social, com cortes de despesas. O que se tem é a primazia da proteção social, da manutenção do nível de segurança social.⁸⁰ Na prática, não é o que ocorreu, historicamente.

O Orçamento da Seguridade Social é autônomo, o que foi uma conquista também da previdência na Constituição de 1988, não se confundindo com o Tesouro Nacional, conforme previsto no item III do §5º do art. 165, CF/88. É composto pelas receitas da União, receitas das contribuições sociais e outras fontes (Lei 8.212, art.

⁷⁸ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.234.

⁷⁹ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p.146.

⁸⁰ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p.147.

11, incisos I a III). Cabe referir que a Lei 11.457/07 criou a Super Receita do Brasil, unificando a Receita Federal e a Receita da Previdência, integrando as atividades de arrecadação dos tributos.

A Constituição caracteriza as contribuições sociais pela sua destinação, ou seja, elas são necessariamente direcionadas a instrumentar ou financiar a atuação da União ou demais entes no setor da ordem social⁸¹. Não obstante, desde a Emenda Constitucional de Revisão 1/94, é autorizada, por sucessivas emendas constitucionais, a desvinculação de receitas do orçamento da Seguridade Social, o que compromete diretamente a almejada sustentabilidade econômica do sistema de proteção. Ademais, a desvinculação de receitas esvazia a eficácia das normas orientadas ao equilíbrio econômico da Previdência Social, consistindo em atentado contra qualquer possibilidade de se organizar um fundo solidário entre gerações.⁸² O ponto será retomado posteriormente, ao se analisar o déficit da previdência.

Importante destacar que não existe um modo único de prover proteção social. Separam-se os sistemas previdenciários, em relação ao seu custeio, de acordo com a fonte de arrecadação da receita. Há sistemas em que a arrecadação dos recursos financeiros se dá por meio de aportes diferenciados dos tributos em geral, de modo que as pessoas especificadas na legislação ficam obrigadas a contribuir, sendo aqueles que serão potenciais beneficiários – os segurados, bem como outras pessoas (naturais ou jurídicas) pertencentes à sociedade, a quem a lei acomete o ônus de também participar do custeio do regime. É o sistema dito contributivo, embasado em contribuições sociais.⁸³

Em outros sistemas, a arrecadação provém não de um tributo específico, mas de destinação de parcela da arrecadação tributária geral, de modo que os contribuintes do regime não são identificáveis. São os chamados sistema não contributivos. No Brasil, o Regime Geral de Previdência Social sempre foi de natureza contributiva, tal como indica o art. 201, CF/88. Já os regimes instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Regimes Próprios de Previdência

⁸¹ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p.76.

⁸² ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p.155.

⁸³ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.30.

Social) foram, durante muito tempo não contributivos, o que se alterou somente com a EC/93.⁸⁴

Ainda, entre os sistemas baseados em contribuições sociais, há uma divisão quanto à forma como os recursos obtidos são utilizados. O modelo de capitalização é utilizado em planos individuais de previdência privada e entidades fechadas de previdência complementar, por exemplo. Nele, somente o próprio segurado contribui para a criação do fundo, investindo, ao longo de sua vida, parte de seus rendimentos numa conta individual. A participação do Estado é mínima e, a do empregador, vai variar conforme a normatização do sistema.⁸⁵

No regime de capitalização, são determinadas as contribuições necessárias e suficientes a serem arrecadas ao longo do período laboral do segurado para custear sua própria aposentadoria, pressupondo a formação de reservas. O modelo é mais sensível a mudanças na taxa de juros e níveis salariais do que a alterações no emprego formal. É sensível também às taxas de longevidade. Pressupõe a aplicação nos mercados de capitais e imobiliário, para adicionar valor à reserva em constituição.⁸⁶

Já no modelo de repartição, mais difundido internacionalmente e adotado no Brasil, as contribuições sociais são vertidas para um fundo único, do qual saem os recursos para a concessão dos benefícios a qualquer beneficiário. Esse modelo repousa no ideal de solidariedade, no pacto entre as gerações, já que cabe à atual geração de trabalhadores em atividade pagar as contribuições que garantem os atuais inativos, ideia lançada no Plano Beveridge inglês, que até hoje norteia a maior parte dos sistemas previdenciários do mundo.⁸⁷

No sistema de repartição, é fundamental a taxa de dependência, ou seja, a relação entre o número de trabalhadores ativos e inativos, a qual tende a diminuir com o envelhecimento da população, pois há menos nascimentos, e as pessoas estão vivendo mais. Essa taxa era de oito trabalhadores para um inativo em 1950 e

⁸⁴ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.32.

⁸⁵ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.32.

⁸⁶ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 188.

⁸⁷ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.32.

2,3 para um em 1990. Com as atuais alíquotas, estima-se que a taxa ideal seria de quatro por um, para manter o equilíbrio atuarial.⁸⁸

Há muita discussão sobre qual seria o modelo ideal e mais sustentável, o de capitalização ou o de repartição, especialmente diante das mudanças no perfil da sociedade, no mundo do trabalho etc. Em 1994, a publicação do relatório do Banco Mundial, intitulado *Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, recomendava a combinação de diferentes regimes em um sistema misto (público e privado). Sua função seria oferecer um mecanismo de redistribuição de renda para a camada mais pobre da população e um mecanismo de poupança para a camada mais abastada. Estado e mercado assumiriam papéis diferentes: o primeiro deveria incumbir-se da distribuição de renda, enquanto o segundo, deveria se encarregar da poupança.⁸⁹

É de se considerar que, de fato, quando os sistemas de repartição foram criados, no século XX, as condições eram ideais, em face do crescimento demográfico elevado e da alta produtividade, com uma grande massa salarial. Hoje, porém, o crescimento econômico é baixo, o que reduz o retorno ao sistema de repartição, o que levou à conclusão de que os sistemas de repartição precisam ser substituídos por sistemas fundados no princípio da capitalização, a fim de que as cotas sejam investidas e financiem as novas aposentadorias.⁹⁰

Há, porém, erros nesse raciocínio. Em primeiro lugar, a transição do sistema de repartição para capitalização comporta uma grande dificuldade, pois deixa a geração futura de aposentadoria sem nada.⁹¹ E, mesmo que se adotasse o sistema de capitalização, seria extremamente inseguro aplicar todos os recursos em mercados financeiros, que possuem extrema volatilidade, como se viu com a crise

⁸⁸ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

⁸⁹ SILVA, Sidney Jard. **Reforma da previdência em perspectiva comparada: executivo, legislativos e sindicatos na Argentina e no Brasil**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007, p. 61.

⁹⁰ SOARES, Everaldo Santos; BITENCOURT, Caroline Muller. A previdência social no contexto do capitalismo do século XXI: o estado social e o estado fiscal social brasileiros. In: SIMPÓSIO NACIONAL – DEMANDA SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. **Anais eletrônicos**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14271>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

⁹¹ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Mônica Baumgarten de Bole. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013, p. 607-608.

financeira mundial, iniciada em 2008, com repercussões nas economias dos países até hoje.⁹²

Por isso, é preciso considerar que os sistemas de aposentadoria por repartição são mais confiáveis e previsíveis, sendo que a taxa de crescimento da massa salarial é de cinco a dez vezes menos volátil. A aposentadoria por repartição continuará, então, a fazer parte do Estado Social ideal do futuro em todos os países.⁹³

Tecidas as breves considerações acerca do financiamento, o estudo prossegue com o processo de reformas previdenciárias que ocorreram desde a Constituição Federal. Entendeu-se que o desenho da Constituição não seria adequado e, sob a influência do pensamento neoliberal, diversos ajustes foram realizados na previdência brasileira.

3.3 O processo de reformas previdenciárias e a retração sistemática da proteção social

De todo o exposto, demonstrou-se que a Previdência Social evoluiu ao longo dos anos, no Brasil, até chegar à estrutura conferida na Constituição de 1988, que garantiu a ampliação da proteção social. Ainda, viu-se a ampla preocupação que existiu, por parte do constituinte e dos legisladores, com o seu financiamento, com a criação de uma base diversificada, orçamento distinto etc. Tudo isso com o fim de financiar as garantias sociais positivadas pela Constituição. Contudo, desde então, o que se observa é um interminável processo de reforma da Previdência Social, o que será abordado no presente item.

Considerando os limites do presente trabalho, não é possível realizar uma análise exaustiva de todas as reformas da previdência no Brasil depois da CF/1988, mas importa salientar que, no processo de discussão sobre a sustentabilidade da Previdência Social pública, desde a década de 1990, o sistema de repartição vem sendo apontado como um arranjo frágil e populista, contribuindo, decisivamente,

⁹² SOARES, Everaldo Santos; BITENCOURT, Caroline Muller. A previdência social no contexto do capitalismo do século XXI: o estado social e o estado fiscal social brasileiros. In: SIMPÓSIO NACIONAL – DEMANDA SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. **Anais eletrônicos**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14271>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

⁹³ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Mônica Baumgarten de Bole. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013, p. 608.

para os problemas da economia dos Estados.⁹⁴ Isso explica, por exemplo, o atual texto da reforma pretendida (PEC 06/2019), que busca a criação de uma “Nova Previdência”, sob o regime de capitalização.

Conforme fora exposto no primeiro capítulo, no período posterior à Constituição de 1988, houve significativo aumento dos gastos com a seguridade social, seja pelo número de benefícios concedidos, seja pela relação entre números de contribuintes e números de beneficiários, em função do envelhecimento da população.⁹⁵

Assim sendo, a reforma da previdência foi apresentada com uma das medidas centrais para o ajuste estrutural das economias latino-americanas. Surgiram propostas do governo, então, para reduzir as responsabilidades do Estado, diante da expansão dos direitos sociais implantada pela Constituição de 1988. Os diagnósticos do FMI e do Banco Mundial encontraram grande receptividade no Brasil e falava-se em focalização, e não mais universalização.⁹⁶

Baseada na Cartilha do Banco Mundial denominada “*Averting the Old Age Crisis*”, a estratégia de longo prazo traçada para a reforma da previdência, no Brasil, foi delineada com base nos seguintes objetivos: a) acabar com o déficit do sistema previdenciário, priorizando o equilíbrio financeiro e atuarial, isto é, aumentando a vinculação entre as contribuições vertidas e as prestações pagas e tornando o benefício mais próximo dos aportes efetivamente recolhidos; b) unificação dos regimes públicos de previdência; c) fortalecimento da previdência privada como forma de aumentar a capacidade de poupança nacional e atraindo investimentos externos pelo aumento da confiança dos investidores na economia nacional.⁹⁷

Os fatores que mais contribuíram para a crise da previdência no Brasil seriam: a) o aumento da expectativa de vida, sendo que no Brasil, diferentemente do resto do mundo, não há idade mínima para a aposentadoria, o que permite a concessão para pessoas ainda jovens (com menos de 40 anos de idade), que ficam recebendo benefício por longos períodos; b) nas décadas de 80 e 90, o Brasil cresceu apenas 1% ao ano, em média; c) a economia informal assumiu peso no país, sendo que

⁹⁴ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

⁹⁵ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.48.

⁹⁶ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 128.

⁹⁷ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

cerca de 50% da população economicamente ativa, cujo exercício ocorra na condição de contribuinte individual, não vertem contribuição para o INSS; d) significativa ampliação da proteção social efetuada pela CF/88; e) equívocos estruturais da proteção previdenciária nos regimes próprios.⁹⁸

O ataque de parte de empresários desde logo teve um endereço certo: as contribuições sociais obrigatórias. O trabalhador brasileiro seria caro demais. Assim, a má qualidade do sistema público, aliada à alegação de que a proteção social oferecida pelo Estado onera os gastos com a mão-de-obra, passaram logo a justificar reformas da Seguridade Social. Os anos de 1992 e 1993 foram ricos na formulação de propostas nesse sentido e na mobilização de *lobbies* para viabilizá-las no Congresso, sendo que, em 1992, instalou-se na Câmara de Deputados a Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário.⁹⁹

As alterações significativas pós-constituição de 1988, no regime geral, iniciaram-se com a Lei 8.870, de 05/04/1994, que aboliu o abono de permanência em serviço e os pecúlios. Após, a Lei 9.032, de 28/05/1995, trouxe verdadeira reforma, a saber: a) a exigência de contribuição previdenciária do segurado aposentado que continua a exercer atividade; b) a exclusão da “pessoa designada” do rol de dependentes; c) alteração dos critérios de cálculo; d) extinção do enquadramento da atividade especial por categoria profissional, com a consequente contagem diferenciada de tempo, passando a exigir prova da exposição a agentes nocivos; e) vedação da conversão de tempo comum para fins de aposentadoria especial; f) vedação de cumulação de pensão deixada por cônjuge ou companheiro; h) revogação do direito à incorporação do auxílio-acidente à pensão por morte.¹⁰⁰

Após, a Medida Provisória 1.523, de 11/10/1996, dispôs sobre o aproveitamento do tempo de atividade rural, limitando-o. Logo depois, a Lei 9.528, de 10/12/1997, fruto da conversão de diversas medidas provisórias, mais uma vez operou diversas alterações prejudiciais, tais como: a) exclusão do menor sob guarda do rol de dependentes; b) exclusão do auxílio-acidente do rol de benefícios devido ao segurado aposentado que exerce atividade; c) manutenção do auxílio-acidente somente até a aposentadoria, não mais vitalício; d) fixação do prazo de 30 dias para

⁹⁸ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.87.

⁹⁹ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p.193.

¹⁰⁰ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.91.

requerimento de pensão por morte, sob pena de o termo inicial ser fixado somente na data do requerimento.¹⁰¹

O processo de deterioração contínua da capacidade de financiamento do sistema previdenciário brasileiro deflagrou, a partir de 1995, o processo de discussão da reforma da previdência, o que resultou na Emenda Constitucional 20/98. A ideia inicial era retirar da Constituição as disposições que contemplassem direitos sociais prestacionais, para que a legislação ordinária pudesse ser manipulada pelas maiorias ocasionais no seio do Parlamento, o que apresentava a vantagem de possibilitar menor visibilidade dos custos impostos aos setores afetados, qual seja, o funcionalismo público e trabalhadores em geral.¹⁰²

A EC 20/98 tinha como escopo conferir um novo desenho do modelo previdenciário nacional, reformando-o em alguns aspectos fundamentais, não só no regime geral, mas também no regime próprio de previdência.¹⁰³ Modificou substancialmente a Previdência Social e teve a sua tramitação acelerada por conta da crise econômica alardeada em meados de outubro de tal ano, o que exigiu do legislativo medidas para conter o déficit público. Com isso, o debate acabou tendo enfoque econômico e de resultados financeiros esperados com a aprovação do teto, ao invés de um viés jurídico e social.¹⁰⁴ A emenda trouxe reduções de despesas no que se refere aos benefícios do regime geral, mas não foi tomada qualquer medida para o aumento da arrecadação.¹⁰⁵

A reforma realizada em 1998 pretendeu modificar a concepção do sistema, pois as aposentadorias passaram a ser concedidas tendo por base o tempo de contribuição, e não mais o tempo de serviço. A idade mínima para ingresso na condição de trabalhador e, assim, de segurado da Previdência, passou a ser de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos.

A regra da idade mínima para a aposentadoria, ponto nuclear da reforma, foi rejeitada por um voto, tornando-se exigível somente no caso de aposentadoria

¹⁰¹ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.92.

¹⁰² SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.88

¹⁰³ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.94.

¹⁰⁴ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.49.

¹⁰⁵ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.52.

proporcional por tempo de contribuição. Quanto à aposentadoria integral, a Emenda Constitucional 20 aumentou o tempo mínimo para 35 anos de contribuição para o homem, e 30 para a mulher. Estabeleceu também limite máximo para os benefícios do regime geral, de R\$1.200,00 (o que, na época, correspondia a dez salários-mínimos). Deste modo, prestou contornos de seletividade ao salário-família e ao auxílio-reclusão, que passaram a ser destinados somente a pessoas de baixa renda.¹⁰⁶

A Emenda Constitucional nº 20/98 estabeleceu, assim, um conjunto de mudanças, das quais se pode destacar: a) a eliminação da aposentadoria proporcional como regra permanente; b) novas regras para a aposentadorias de trabalhadores expostos a atividades prejudiciais à saúde e à integridade física; c) revogação da aposentadoria especial do professor universitário; d) vinculação das contribuições de empregadores e empregados incidentes sobre a folha de salários exclusivamente para o pagamento de benefícios previdenciários; e) mudança na regra de cálculo do valor do benefício da aposentadoria.¹⁰⁷

Uma alteração importante realizada pela Emenda Constitucional nº 20/1998 foi a desconstitucionalização da forma de cálculo do benefício e, com isso, um ano após, primando pelo equilíbrio financeiro e atuarial, foi publicada a Lei 9.876, de 26/11/1999, que alterou radicalmente os critérios de cálculos dos benefícios previdenciários, criando o fator previdenciário para as aposentadorias por tempo de contribuição, que reduzia o valor do benefício a depender da idade, tempo de contribuição e expectativa de vida, com a ideia de uma imposição de pena pela antecipação da aposentadoria para os jovens.¹⁰⁸

Ainda, Emenda Constitucional nº 20/1998 consagrou expressamente que a organização da Previdência Social deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, com o que se pretendia acentuar a natureza contributiva da política previdenciária e o caráter de contrapartida do benefício assegurado, e trouxe a ideia de que o valor do benefício deve levar em conta não

¹⁰⁶ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.94.

¹⁰⁷ PACHECO FILHO, Calino; WINKLER, Carlos Roberto. Reforma da previdência: o ajuste no regime geral de previdência social. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, v. 32, n. 3, p. 151-175, 2004, p.159.

¹⁰⁸ SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014, p.95.

apenas o volume das contribuições recolhidas pelos segurados, mas igualmente o tempo em que este ficará em gozo da prestação previdenciária.¹⁰⁹

Após o ano de 1999, as alterações mais profundas se deram no Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos. Não há dúvidas de que, nesta seara, havia uma distorção imensa. Pode se referir, especialmente, que até 1993, a previdência dos servidores públicos não tinha caráter contributivo. A aposentadoria era um prêmio da condição de servidor em si, sendo que, além de não se exigir a contribuição previdenciária, o sistema dos regimes próprios de previdência era ainda mais benéfico do que o da iniciativa privada, de modo que era incontestemente a necessidade de reformas.¹¹⁰

A EC nº 41/2003, por exemplo, aprovada em um dos mais graves momentos econômicos da história brasileira, direcionou-se quase exclusivamente para os regimes próprios. Dotada de um caráter reducionista imanente a um ajuste fiscal, a reforma também foi planejada para servir de demonstração política “das boas intenções” do governo brasileiro para recuperar a credibilidade dos investidores internacionais.¹¹¹

Cabe ressaltar que a Emenda Constitucional 72, de 02/04/2013, pelo contrário, trouxe uma ampliação no campo dos direitos trabalhistas e previdenciários dos empregados domésticos, que passaram a fazer jus ao seguro-desemprego, salário-família, acidente de trabalho etc. A emenda veio para corrigir uma distorção do sistema, que conferia ao empregado doméstico condições bem menos benéficas do que aos demais empregados.

Mais tarde, em um contexto de desaceleração econômica, a Presidente reeleita Dilma Rousseff deixou de ocultar suas intenções quanto às alterações na previdência. Ponderando sobre o percentual de gastos do País com pensões, com base no atual estágio demográfico da sociedade brasileira, optou-se por deflagrar o processo de reforma da previdência, alterando, inicialmente, aquilo que poderia ser

¹⁰⁹ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

¹¹⁰ CASTRO Antonio Escosteguy. Apontamentos sobre a reforma da previdência e seu conceito. **Justiça do Trabalho**. Porto Alegre, 2003, n. 235, p. 126-131, p.127.

¹¹¹ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

modificado pela via da lei ordinária, o que foi desencadeado com a MP nº 664/2014.¹¹²

A MP n. 664, convertida na Lei 13.135/2015, alterou o critério de cálculo do auxílio-doença, introduzindo um redutor (o valor não pode superar a média dos últimos 12 salários de contribuição), alteração cuja constitucionalidade é discutível, tendo em vista que o §11 do art. 201 da Constituição garante que os ganhos habituais do empregado serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e com repercussão no benefício.¹¹³

A mesma medida provisória (MP 664/2014) acabou com a vitaliciedade para pensionistas na qualidade de cônjuge ou companheiros, criando uma tabela de duração do benefício de acordo com a idade do beneficiário, sendo que a vitaliciedade continua válida somente para dependentes com mais de 44 anos de idade.¹¹⁴

Em 2016, a Medida Provisória 739, de 07 de julho de 2016, reeditada em 06 de janeiro de 2017, por meio da Medida Provisória 767, já convertida na Lei 13.457, de 26 de junho de 2017, estipulou o prazo máximo de 120 dias para manutenção de benefício de auxílio-doença, se não fixado na perícia prazo diverso; aumentou o prazo de carência para os segurados que reingressam no sistema previdenciário após a perda da qualidade de segurado; e incrementou o sistema de revisão dos benefícios por incapacidade, remunerando os peritos do INSS com bônus por perícia.

Dando seguimento ao processo, uma das primeiras medidas tomadas pelo Presidente Michel Temer, na reorganização administrativa, consistiu no rebaixamento da Previdência Social, que deixou de compor um ministério para tornar-se uma secretaria vinculada ao Ministério da Fazenda. O progressivo enfraquecimento político da previdência já era um claro indicativo do viés da nova proposta, focada substancialmente na redução das despesas e não no aperfeiçoamento da proteção social.¹¹⁵

¹¹² ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

¹¹³ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.3.

¹¹⁴ CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.3.

¹¹⁵ ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

Por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016, o governo pretendia realizar grandes alterações, como: a instituição de uma idade mínima para a aposentadoria, de 65 anos de idade; a previsão de aumento da idade mínima de acordo com o aumento da expectativa de vida medida pelo IBGE; o aumento da carência da aposentadoria de 15 anos, para 25 anos de tempo de contribuição; a impossibilidade de cumulação de aposentadoria e pensão por morte; a diminuição do valor dos benefícios, o fim da contagem do tempo ficto; passa-se a se exigir contribuição do trabalhador rural, não mais incidindo a contribuição apenas sobre a produção rural comercializada; elevação da idade para recebimento de benefício assistencial ao idoso, para 70 anos de idade etc.¹¹⁶

Porém, a tramitação da PEC 287/2016 acabou sendo prejudicada pelos escândalos de corrupção envolvendo o Presidente Michel Temer e com a proximidade das eleições, dentre outros fatores (como a intervenção Federal no Rio de Janeiro, que impediu a tramitação, em fevereiro de 2018), e o projeto acabou não sendo aprovado até o final do governo Temer.

Em 2019, a Medida Provisória 871, de 18 de janeiro de 2019, trouxe mais uma série de modificações. Foi instituído o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidades, concedendo bônus a servidores que revisem benefícios potencialmente irregulares. Passou-se a exigir prova documental da união estável, foi estabelecida carência para a concessão de auxílio-reclusão e foi aumentado, novamente, o prazo de carência para os segurados que reingressam no sistema previdenciário após a perda da qualidade de segurado. Foi estipulada decadência de 180 dias para o requerimento do salário-maternidade e prazo prescricional para o requerimento de pensão por morte mesmo para os menores de 16 anos, dentre várias outras mudanças, podendo-se dizer que se tratou de uma “minirreforma previdenciária”.

A MP 871/2019 foi convertida na Lei 13.846, de 18 de junho de 2019. Foi ainda incluída previsão expressa de que o recebimento de auxílio-acidente não permite a manutenção da qualidade segurado (o que vinha sendo reconhecido pela jurisprudência). Quanto ao prazo de carência para quem perde a qualidade de segurado, não subsistiu a MP 871/2019, que determinava que fosse novamente

¹¹⁶ BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição nº 287** de 05 de dezembro de 2016. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9A0D789CDE1302ECE13ADA277D0749BD.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016019>. Acesso em: 10 abril 2019

cumprida integralmente. A Lei 13.846/2019 estabeleceu que deverá ser cumprido novamente apenas metade da carência exigida para o benefício. Foi incluída, ainda, a possibilidade de desconto de 30% do benefício para cobrança de valores recebidos indevidamente, mesmo no caso de revogação de decisão judicial.¹¹⁷

Por fim, hoje tramita a Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019. Assim como ocorreu em 1998, a intenção é tirar a normatização dos benefícios da Constituição, de modo que as regras permanentes de todas as aposentadorias serão definidas posteriormente por lei complementar.

A proposta se assemelha, em parte, à PEC 287/2016, mas traz inovações. Além de fixar idade mínima para a aposentadoria, passa a exigir contribuição previdenciária do segurado especial (trabalhador rural em regime de economia familiar), reduz o valor dos benefícios, aumenta a idade para a concessão de benefício assistencial, de 65, para 70 anos e, o mais importante, propõe a criação de uma “nova previdência”: uma lei complementar instituirá um novo regime de Previdência Social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida. A PEC 6/2019 ainda vai além: se impõe expressamente à atuação do judiciário, acrescentando a proibição de criação, majoração ou extensão de benefício por decisão judicial.

Como se verificou, já houve um longo e amplo ajuste da Previdência Social brasileira e nos encontramos na iminência de uma grande reforma. No item a seguir, são tecidos alguns apontamentos acerca dessa proposta atual de reformada previdência.

3.3.1 Considerações iniciais sobre a Proposta de Emenda Constitucional 06/2019

Com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, a reforma da previdência entrou rapidamente na agenda política e foi logo apontada como urgente, recebendo desde o início do ano de 2019 grande atenção. Não se tem a intenção de adentrar na reforma ponto a ponto, mas demonstrar que se trata de um projeto que confirma a influência do ideário neoliberal nessa política social e o rumo a um desmonte da Previdência Social pública.

¹¹⁷ BRASIL, **Lei 13.846, de 18 de junho de 2019**. Institui o Programa Especial para análise de benefícios com indícios de irregularidades e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm>. Acesso em: 25 jun. 2019.

Em fevereiro, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019¹¹⁸, com alterações ainda mais duras do que a proposta anterior, apresentada no governo de Michel Temer (PEC 287/2016). Há a fixação de novos parâmetros para a concessão de benefícios o que, na prática, fará com que os trabalhadores passem a se aposentar mais tarde, contribuindo por mais tempo, recebendo benefícios menores e sem garantia de correção pela inflação.

Na exposição dos motivos, o texto afirma que as medidas são imprescindíveis para garantir a sustentabilidade do sistema atual e para permitir a “construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento futuro”. Segundo a PEC 06/2019, o atual sistema não contribui para a igualdade e redistribuição de renda. Além disso, a razão do “nó fiscal” que impede o crescimento do país seria a despesa previdenciária, responsável também pelo aumento da dívida pública, pela falta de investimento em outras áreas, como educação e saúde. Os pilares fundamentais da “nova previdência” seriam: (1) combate às fraudes; (2) redução da judicialização; (3) cobrança das dívidas tributárias previdenciárias; (4) equidade, (4) criação de um novo regime previdenciário capitalizado.

A proposta afirma que “busca incluir todos os brasileiros no esforço pela recuperação da previdência social”, mas deixa de fora os militares (que serão objeto de outra proposta¹¹⁹). Apesar de ser o regime com os menores salários, foca a atenção nos trabalhadores da iniciativa privada (Regime Geral de Previdência) e afirma que “as projeções fiscais para o futuro do sistema previdenciário brasileiro destacam a situação de dificuldade de sustentabilidade fiscal, principalmente no âmbito do RGPS”. Infere que “ricos tendem a se aposentar mais cedo e com maiores valores”, e isso se referiria aos trabalhadores urbanos, que se aposentam com a idade média de 54,6 anos em 2018, com valor médio de cerca de R\$ 2.231,00.

Uma importante alteração é a desconstitucionalização das regras de concessão dos benefícios. Toda a proposta, em verdade, seria uma regra transitória, sendo que os requisitos dos benefícios serão, posteriormente, disciplinados por lei complementar. Evidente que a intenção é retirar da Constituição a matéria para

¹¹⁸ BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição nº 6**, de 20 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=66BB2931D5D8BA53B6DE47B5DB0DA1A4.proposicoesWebExterno2?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 10 abril 2019.

¹¹⁹ Projeto de Lei 1.645, de 20 de março de 2019.

facilitar sua alteração. Isso já ocorreu com a forma de cálculo dos benefícios, que era disciplinada pela Constituição até a EC 20/98. Tão logo retirada do texto constitucional, foi modificada já no ano seguinte, em 1999 (Lei 9.876/99), quando criado o fator previdenciário para fins de redução do valor do benefício, o que funcionou plenamente, uma vez que mais de 60% dos segurados do Regime Geral recebem hoje apenas um salário-mínimo.

Dentre os gastos sociais federais há claramente uma divisão entre os setores protegidos por direitos constitucionais, como a previdência e a assistencial social – nos quais a área econômica não tem margens para arbitrar sobre o patamar de gastos – e os setores não protegidos, como saúde, saneamento, livres para a discricção das autoridades monetárias. Em razão disso, busca-se há anos fazer reformas que eliminem a proteção constitucional e ampliem os raios de arbitragem da área econômica na redução do patamar de gastos sociais. O objetivo maior por detrás da desconstitucionalização da previdência é o ajuste fiscal que seria obtido pela supressão desses direitos.¹²⁰

No que se refere à necessidade de fixação de uma idade mínima, é necessário levar em conta que a reforma realizada pela Emenda Constitucional 20/98 que, adotou duas alternativas para a aposentadoria. Uma por idade (65 anos para o homem, 60 anos para a mulher). Outra, a aposentadoria “por tempo de contribuição” (35 anos de tempo de contribuição para o homem, e 30, para a mulher). Nesse caso, até que os contribuintes atinjam 65/60 anos, incide o “fator previdenciário”. Portanto, nesse caso, temos o “fator” que suprime parcela do valor do benefício e incentiva a postergação da data da aposentadoria.¹²¹

Ademais, deve-se considerar que a aposentadoria “por tempo de contribuição” é acessível para uma parcela restrita da população brasileira, que entrou no mercado de trabalho no período de crescimento econômico elevado, baixo desemprego e maior taxa de formalização do emprego. Um trabalhador que tenha começado a trabalhar a partir de 1990 dificilmente conseguirá comprovar 35 anos de contribuição.¹²²

¹²⁰ FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2008, p. 10.

¹²¹ FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2008, p. 15.

¹²² FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2008, p. 16.

Além disso, outra importante proposta é a criação do regime de capitalização da previdência¹²³, de contribuição definida e de caráter obrigatório, para que cada trabalhador constitua sua poupança individual, em total conflito com o princípio da solidariedade que vige na Previdência Social. É chamado na proposta de “novo regime de previdência social” e seria implementado ao Regime Geral e Regime Próprios de Previdência Social, com gestão das reservas feitas por entidades públicas e privadas, à escolha do trabalhador. Segundo o texto, a proposta busca “um novo modelo que fortaleça a poupança no País, com impactos positivos sobre o investimento, o crescimento sustentado e o desenvolvimento”, propondo introduzir, em caráter obrigatório, a capitalização.

A proposta de capitalização da previdência difere da previdência complementar que já existe nos Regimes Próprios de Previdência, cuja cobertura se dá no valor acima do teto de benefício do Regime Geral de Previdência. Difere também do esquema de complementariedade que é adotado por vários países, com a capitalização se sobrepondo a um pilar de benefícios universais e outro pilar contributivo, em sistema de repartição. Não garante ampla cobertura, nem um nível de proteção desejável, e transfere todos os riscos para trabalhadores. A aposentadoria ficará exposta às oscilações do mercado financeiro, já que dependerá da taxa de juros ou da remuneração dos ativos.¹²⁴

Tal alteração vai além do que o próprio Banco Mundial recomenda, de um sistema baseado em três pilares: um pilar de benefício definido, de repartição, gerenciado publicamente; uma contribuição definida, mandatória, de gerenciamento privado; e um pilar privado voluntário. Stiglitz, que foi economista chefe do Banco Mundial, já em 1999, apontou os mitos que existem em relação à capitalização e privatização da previdência, que estão sendo ignorados pelo Governo Bolsonaro:

Mitos macroeconômicos

¹²³ A capitalização foi retirada do texto-base da Reforma da Previdência, aprovado pelo Plenário da Câmara de Deputados em 10/07/2019. (BRASIL, Comissão Especial da PEC 06/2019. **Substitutivo adotado pela Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-a, de 2019**, de 05 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1774953&filename=SB T-A+1+PEC00619+%3D%3E+PEC+6/2019>. Acesso em: 12 jul. 2019.

¹²⁴ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Escritório Nacional do Brasil. **PEC 06/2016: a desconstrução da Seguridade Social**. Nota técnica número 203. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec203Previdencia.html>>. Acesso em 11 abril 2019.

- Mito 1: as contas individuais elevam a economia nacional.
 Mito 2: as taxas de retorno estão acima das contas individuais.
 Mito 3: as taxas de retorno, em declínio, do sistema de repartição refletem problemas fundamentais.
 Mito 4: o investimento de fundos fiduciários em participações não tem efeitos macroeconômicos.
 Mitos microeconômicos
 Mito 5: os incentivos do mercado de trabalho são melhores na conta individual.
 Mito 6: os planos de benefício definido proporcionam necessariamente mais de um incentivo para se aposentar mais cedo.
 Mito 7: a competição assegura baixos custos administrativos nas contas individuais.
 Mitos político-econômicos
 Mito 8: governos corruptos e ineficientes dão argumentação para contas individuais.
 Mito 9: A política fiduciária é pior nos planos públicos de benefício definido.
 Mito 10: os investimentos de fundos fiduciários são sempre perdulários e mal gerenciados.¹²⁵

O economista ressalta que o foco de qualquer reforma deve estar no bem-estar social e que poupança e crescimento (objetivos expressos na PEC 06/2019) não são fins em si mesmos, mas meios para um fim: um aumento no bem-estar dos membros da sociedade. As contas individuais não são sempre e em todo lugar uma ideia má, entretanto, muitos dos argumentos em seu favor não são necessariamente válidos e a capitalização pode não ser adequada para muitos países.¹²⁶

Vale ressaltar que é o mercado que pede a flexibilização, desregulação e privatização, havendo um interesse evidente de bancos e seguradoras privadas em gerir os fundos de pensão. No Brasil, anteriormente, o governo de Fernando Henrique Cardoso se afastou da proposta de substituição do regime de repartição pelo modelo de capitalização individual privada em razão dos elevados custos de transição (não por questão de princípios), diante do que já havia ocorrido no Chile e

¹²⁵ STIGLITZ, Joseph E.; ORSZAG, Peter R. **Repensando a reforma previdenciária: dez mitos sobre os sistemas de Previdência Social**, 1999. Washington D.C. Artigo apresentado na conferência sobre "Novas ideias sobre seguridade da terceira idade". Disponível em: <http://fundacaoanfip.hospedagemdesites.ws/site/wpcontent/uploads/2012/03/mitos_previdenciario.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

¹²⁶ STIGLITZ, Joseph E.; ORSZAG, Peter R. **Repensando a reforma previdenciária: dez mitos sobre os sistemas de Previdência Social**, 1999. Washington D.C. Artigo apresentado na conferência sobre "Novas ideias sobre seguridade da terceira idade". Disponível em: <http://fundacaoanfip.hospedagemdesites.ws/site/wpcontent/uploads/2012/03/mitos_previdenciario.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

na Argentina¹²⁷. A PEC 06/2019 não esclarece exatamente esse ponto, que vem a ser o mais importante: como será bancado o custo de transição.

Ademais, mesmo que se admita a incorporação de um setor privado na Previdência Social, não se pode abrir mão da solidariedade e universalidade, fundamentos da Previdência Social. Na relação entre público e privado, Estado e mercado, deve-se buscar a complementação das ações, pela combinação de regimes previdenciários, mas sem abdicar da primazia de responsabilidade e do papel regulador do Estado, sem alimentar mitos quanto à pretensa superioridade do mercado.¹²⁸

A PEC 06/2019, com a capitalização, pretende colocar a responsabilidade pelos riscos sociais unicamente no trabalhador, com previsão expressa de ausência de financiamento por meio de recursos públicos e de obrigação, por ora, de contribuição patronal. A obscuridade de suas reais intenções é ilustrada pelo pouquíssimo detalhamento de como efetivamente se dará essa “nova previdência”, um a vez que delega para a legislação complementar a sua regulação, o que deixa evidente que, de modo algum, há preocupação social com essa alteração, mas ela vem atender unicamente os interesses do mercado.

A proposta também tem um forte mote de "combate a privilégios", porque o sistema atual transferiria renda dos mais pobres para os mais ricos. Na exposição dos motivos, refere que o "socialmente mais favorecido" é o trabalhador urbano (portanto, o segurado do INSS), que se aposenta com idade média de 54,6 anos e benefício médio de R\$2.231,00, como já referido. Ou seja, a aposentadoria por tempo de contribuição seria um mecanismo que possibilitaria uma espécie de solidariedade às avessas, razão da sua abolição.

Não há dissenso quanto à necessidade de se combater, no sistema previdenciário, mecanismos que possam reproduzir desigualdade (apesar de não existir esse mesmo esforço de combate a privilégios da legislação tributária, por exemplo). A objeção, porém, é à tendência de se nivelar por baixo a pauta dos direitos sociais, a pretexto de combater privilégios. Ainda, se os mais pobres não devem financiar os mais ricos, o que justifica a necessidade de reforma, a pergunta é: em que medida a reforma contribui para, efetivamente, inverter a situação,

¹²⁷ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p.217.

¹²⁸ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p.133.

transferindo, então, os valores que deixarão de ser pagos para os aludidos "mais favorecidos socialmente" para os mais pobres? Ou a questão é, tão somente, a redução da concessão de benefícios previdenciários?

O que pode se perceber é que a intenção dessa proposta é transformar os fundamentos da Seguridade Social inscritos na Constituição, substituindo princípios de solidariedade, universalidade e provimento público de proteção social por princípios de individualismo, focalização de políticas públicas e privatização da previdência.¹²⁹

Como visto acima, o sistema Previdência Social na Constituição de 1988 baseia-se na solidariedade social e, por isso, exige que todos contribuam para seu financiamento. Na prática, isso implica, por exemplo, conferir proteção para um trabalhador que tenha se acidentado e ficado inválido no primeiro ano de seu trabalho.¹³⁰ Jovem e com pouco tempo de atividade, jamais teria com ter constituído um fundo para se proteger contra esse risco. Porém, é exatamente em razão da solidariedade do sistema, que ele terá sua aposentadoria por invalidez custeada por toda sua vida, enquanto perdurar sua invalidez, ainda que tenha contribuindo ao sistema por apenas um ano, por exemplo.

Essa mesmo princípio da solidariedade, ademais, obriga também que os milhares de trabalhadores já aposentados por tempo de contribuição ou por idade, mas que continuam a exercer alguma atividade remunerada (em especial, em razão dos baixos valores dos benefícios no Regime Geral), sigam contribuindo aos cofres da Previdência Social¹³¹, mesmo sem lhe ser garantida nenhuma contrapartida por essas contribuições.¹³²

¹²⁹ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Escritório Nacional do Brasil. **PEC 06/2016: a desconstrução da Seguridade Social**. Nota técnica número 203. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec203Previdencia.html>>. Acesso em 11 abril 2019.

¹³⁰ Conforme Lei 8.213/91, a carência exigida para a concessão da aposentadoria por invalidez é de 12 contribuições, carência que não se aplica em caso de acidente de trabalho ou qualquer natureza, em caso de doença do trabalho ou doença profissional, ou doenças específicas que também dispensam a carência, com neoplasia maligna, HIV, nefropatia grave, cegueira, cardiopatia grave etc. (art. 25, I e art. 26, II, da Lei 8.213/91).

¹³¹ Lei 8.212/91, art. 12, §4º: O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social-RGPS que estiver exercendo ou que voltar a exercer atividade abrangida por este Regime é segurado obrigatório em relação a essa atividade, ficando sujeito às contribuições de que trata esta Lei, para fins de custeio da Seguridade Social.

¹³² Lei 8.213/91, art. 18, § 2º: O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social-RGPS que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, não fará jus a prestação alguma da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade, exceto ao salário-família e à reabilitação profissional, quando empregado.

Consolidando a tendência de aniquilamento da solidariedade, cabe apontar que, na PEC 06/2019, o Orçamento da Seguridade Social (art. 194, CF) é segregado nas suas três áreas (saúde, assistência e previdência), reforçando a ideia de que a Previdência Social se limita às contribuições de empregados e empregadores. Isso fragiliza exatamente o aspecto distributivo e solidário da Previdência.¹³³ A medida foi mantida do texto-base aprovado pela Comissão Especial, inclusive determinando que as rubricas de receitas e despesas vinculadas a cada área sejam especificamente identificadas, reforçando a intenção do texto original.¹³⁴

Com isso, na prática, a proposta atual retira as contribuições fiscais do financiamento das aposentadorias e demais benefícios previdenciários e deixa apenas o contrato de trabalho formalizado entre o trabalhador e seu empregador como fonte de recursos, através da contribuição previdenciária sob a folha salarial. Ocorre que, em um país tão desigual, deixar apenas os trabalhadores e (talvez) os empresários como responsáveis por um sistema contributivo de aposentadoria é condená-lo.¹³⁵

Trata-se, portanto, de uma ampla e gravosa reforma. O objetivo obscuro parece ser não a saúde do sistema previdenciário, mas a privatização da previdência e a supressão das contribuições patronais, o que favorece os interesses do mercado e demonstra a prevalência de uma política econômica sobre política social. A PEC 06/2019 parece não ser a mais adequada à realidade brasileira nem a mais eficiente para os fins que se propõe, mas é, com certeza, um meganegócio para o setor financeiro à custa do contribuinte.

A Câmara Especial para análise da Reforma da Previdência, da Câmara dos Deputados, aprovou o texto substitutivo em 04 de julho de 2019, com algumas

¹³³ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Escritório Nacional do Brasil. **PEC 06/2016: a desconstrução da Seguridade Social**. Nota técnica número 203. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec203Previdencia.html>>. Acesso em 11 abril 2019.

¹³⁴ A redação do inciso IV, do art. 194, CF, passará a ser: "VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social" (BRASIL, Comissão Especial da PEC 06/2019. **Substitutivo adotado pela Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-a, de 2019**, de 05 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1774953&filename=SB T-A+1+PEC00619+%3D%3E+PEC+6/2019>. Acesso em: 12 jul. 2019).

¹³⁵ PIKETTY, Thomas et. al. A quem interessa aumentar a desigualdade? **Valor econômico**. São Paulo: Organizações Globo, 11 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/opiniao/6339199/quem-interessa-aumentar-desigualdade>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

alterações no texto original. A PEC 06/2019, segue para ser votada pelo Plenário do Senado, após o recesso parlamentar, mas as previsões são de que haverá a sua aprovação.

4 PREVIDÊNCIA SOCIAL: A CRISE DO SISTEMA E SUA INCONFORMIDADE COM O PROJETO CONSTITUCIONAL

Neste capítulo, a pesquisa visa verificar a existência ou não de déficit da Previdência Social brasileira e de que forma determinadas escolhas políticas de caráter neoliberal repercutiram no projeto constitucional, no que se refere à proteção social. Parte-se de uma premissa de que as alterações do perfil demográfico da população ou a falta do devido financiamento que levaram à necessidade da reforma previdenciária. Contudo, é possível considerar que, em verdade, a crise do sistema previdenciária tenha sido produzida muito mais em razão de fatores exógenos e por escolhas políticas, em favorecimento do mercado financeiro.

Assim, na hipótese de se verificar que o sistema de financiamento da Seguridade Social desenhado pela Constituição de 1988 é viável, a busca de uma reforma não pode ser legitimada pela suposta crise da previdência. Logo, em última análise, pode a reforma da previdência representar apenas o caminho lógico em face da crise do próprio Estado, do modelo do *welfare state*, fundado na solidariedade.

4.1 O déficit do sistema da Previdência Social no Brasil

Pelo menos desde os debates da PEC 33/96 (que resultou na EC 20/98), há uma certeza dominando o discurso sobre a Previdência Social no Brasil: a de que é um sistema que apresenta déficit, o qual se tornará insustentável. Economistas e políticos têm transmitido a ideia de que a situação das finanças públicas é um dos grandes obstáculos ao crescimento sustentado da economia brasileira e que o déficit da previdência causa o desequilíbrio fiscal. Por esse motivo, a reforma da previdência tornou-se um objetivo incansavelmente perseguido pelos vários governos.

Isso pode ser representado, por exemplo, no discurso contundente do atual Ministro da Economia, Paulo Guedes, que afirma que “o sistema previdenciário brasileiro é insustentável e injusto. É um buraco fiscal que ameaça engolir o Brasil”. Afirma que “o sistema está condenado à quebra. Já está tecnicamente em déficit muito antes da população envelhecer”, que a “a velha previdência quebrou” e que a Nova Previdência (referindo-se à proposta de sistema de capitalização) é uma verdadeira reforma do Estado, que vai garantir o pagamento de benefícios e permitir que o país cresça mais rápido, gerando mais empregos.¹³⁶

Como foi possível demonstrar pelos fatos até aqui trazidos, todas as diversas alterações realizadas no sistema previdenciário brasileiro levaram em conta a existência de um déficit nas contas, no sentido de que o governo vem pagando mais valores em benefício do que arrecadando aos cofres da previdência. Entretanto, mesmo após várias alterações, a reforma da previdência permanece como uma questão inacabada e urgente.

Trata-se de um assunto técnico que, certamente, não prescinde da análise de muitos dados, num longo espaço de tempo, tarefa que foge das possibilidades da pesquisa. Porém, o que cabe ao presente estudo verificar é se há ou não compatibilidade das políticas adotadas com a Constituição Federal de 1988, a partir de estudos já realizados.

Assim sendo, foram selecionados alguns dados e relatórios quanto à Previdência Social, que são abaixo examinados, divididos entre a posição oficial dos

¹³⁶ PAULO Guedes: Nova Previdência é reforma de Estado. **Secretaria da Previdência**. Brasília, 09 maio 2019. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2019/05/paulo-guedes-nova-previdencia-e-reforma-de-estado/>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

Governos Temer (PEC 287/2016) e Bolsonaro (PEC 06/2019) e a posição contrária à falência do sistema previdenciário.

4.1.1 A posição governamental do déficit das contas da Previdência Social

Para o presente estudo, serão utilizadas, em especial, as informações divulgadas pelos *sites* de órgãos do Governo Federal brasileiro quanto ao déficit da previdência relacionadas com a necessidade de aprovação da PEC 287/2016 e da PEC 06/2019, selecionadas aleatoriamente por meio de mecanismos de busca na internet.

Conforme texto da PEC 287/2016, a reforma se justificava para “fortalecer a sustentabilidade do sistema de seguridade social” e “se mostra indispensável e urgente, para que possam ser implantadas de forma gradual e garantam o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema para as presentes e futuras gerações”.¹³⁷

Os autores da proposta afirmam que o país vem passando por um processo acelerado de envelhecimento populacional, sendo que a expectativa de sobrevida da população com 65 anos, que era de 12 anos em 1980, teria aumentado para 18,4 anos em 2015. Com isso, haverá uma maior quantidade de beneficiários do sistema, recebendo benefícios por maior período, em contraponto com a menor quantidade de pessoas em idade contributiva. Além disso, apontam algumas distorções do atual modelo, como: regras para concessão e financiamento dos benefícios rurais; readequação dos benefícios assistenciais; a persistência de regimes específicos para algumas categorias; e a disparidade das regras que regem o RGPS e o RPPS.

O cenário na PEC 06/2019 é, em muito, similar. Na exposição de motivos, a proposta afirma que a reforma é indispensável para sustentabilidade do sistema atual, “evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro”.¹³⁸ Segundo a proposta, é necessário cortar despesas e a reforma da

¹³⁷ BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 05 de dezembro de 2016**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=19EC797A55135D2D4D550AD0B1A5B489.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016>. Acesso em: 19 jan. 2018.

¹³⁸ BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=66BB2931D5D8BA53>

previdência permitiria reduzir o endividamento primário e combater a dívida pública. Afirma que a previdência consome mais da metade do Orçamento da União, comprometendo investimentos em saúde, educação e infraestrutura.

Provavelmente em razão das objeções antes feitas à PEC 287/16¹³⁹, a nova proposta afirma que a reforma da previdência está fundamentada também no combate às fraudes e na cobrança da dívida ativa da União. Porém, refere que “a ocorrência de déficit advém de problemas estruturais, que não serão sanados apenas via aumento de arrecadação ou por meio de combate às fraudes e irregularidades”.

Não há dúvidas, portanto, que, para os autores de ambas as propostas de reforma da previdência, haveria problema no custeio do sistema, a justificar a ampla diminuição de direitos ou alteração de seus requisitos para diminuir o acesso a eles, bem como a criação de um novo sistema, sob o regime de capitalização.

Segundo informado pelo Governo, em 2019, o pagamento de benefícios do Regime Geral e do Regime Próprio da União vai consumir mais de R\$ 700 bilhões em 2019 e, como a previsão de receita com contribuições é de R\$ 459 bilhões, o déficit deverá superar R\$ 290 bilhões. Com a reforma previdenciária, o governo prevê economizar R\$ 1,236 trilhão nos próximos dez anos.¹⁴⁰

B6DE47B5DB0DA1A4.proposicoesWebExterno2?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 10 abril 2019.

¹³⁹ A PEC 287/2016 foi extremamente criticada pelo fato de focar unicamente no corte de benefícios, sem qualquer preocupação com a melhoria do financiamento do sistema previdenciário. A PEC 06/2019 fez esse ajuste ao incluir o fim de DRU, a redução do parcelamento de dívidas da união, e a MP 871/2019, apresentada um mês antes da PEC 06/2019, veio com o mote de combate às fraudes na concessão de benefícios. No que se refere ao fim da DRU, é importante ressaltar que, em 11/12/2018, foi aprovada em Comissão Especial na Câmara, sob o discurso de simplificar a estrutura tributária, a reforma tributária (PEC 293/04), que transforma as contribuições PIS e COFINS em imposto. Ocorre que, ao modificar a natureza desses tributos, acaba com a sua vinculação à Seguridade Social e sua arrecadação irá para o caixa único. Ou seja, se o sistema previdenciário ganharia com o fim da DRU, irá perder em o PIS e Confins em caso de aprovação da PEC 293/04. (FATTORELLI, Maria Lucia. **O “déficit” da previdência é fake**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, 11 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.anfip.org.br/artigo-clipping-e-imprensa/o-deficit-da-previdencia-e-fake/>>. Acesso em: 16 jun. 2019). Por isso, em verdade, uma reforma previdenciária que efetivamente se preocupasse com a melhora do financiamento da seguridade social, sem sombra de dúvidas, teria que, necessariamente, vir acompanhada de uma adequada reforma tributária.

¹⁴⁰ POR que o Brasil precisa da Nova Previdência. **Governo do Brasil**. Brasília, 20 maio 2019. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/novaprevidencia/noticias/por-que-o-brasil-precisa-da-nova-previdencia>>. Acesso em: 30 maio 2019.

Em 2018, o déficit da Previdência Social teria sido de R\$195,2 bilhões¹⁴¹. Segundo Anuário Estatístico da Previdência Social (relatório oficial da Previdência Social), em 2017, a arrecadação líquida da previdência correspondeu a 90,43% da receita bruta, o que equivale R\$ 374,8 bilhões, sendo que o valor dos pagamentos com benefícios previdenciários atingiu R\$ 560,7 bilhões, o que gerou um resultado primário deficitário do RGPS no montante de R\$ 182,4 bilhões.¹⁴² Em 2016, o resultado primário deficitário do RGPS teria sido de R\$ 149,7 bilhões.¹⁴³ Em 2015, R\$85,8 bilhões.¹⁴⁴

Em 2014, o saldo previdenciário (diferença entre arrecadação líquida e benefícios previdenciários) foi negativo em R\$ 56,7 bilhões, o que correspondeu a um aumento do déficit de 13,7%, quando comparado com o ano anterior, e a diferença entre o valor da arrecadação líquida e o total de benefícios foi negativa em R\$ 95,8 bilhões, cerca de 13,1% maior que o déficit observado em 2013.¹⁴⁵

Segundo relatório do Tesouro Nacional, desde 2007, as despesas da Seguridade Social aumentaram em ritmo superior à expansão das receitas, acelerando o crescimento dos déficits da Seguridade Social (o déficit se apresenta não só no resultado previdenciário, mas também nos componentes de saúde e assistência social). O resultado da Seguridade Social teria passado de um déficit de R\$ 32,2 bilhões em 2007 para um déficit de R\$ 239,4 bilhões em 2016, aumento de aproximadamente 650% em nove anos.¹⁴⁶

¹⁴¹ BRASIL, Secretaria da Previdência. **Resultados do Regime Geral de Previdência Social**. Brasília, DF: 2019. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>>. Acesso em: 30 maio 2019.

¹⁴² BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário estatístico da Previdência Social**, ano de 2017. Brasília/DF: MF/DATAPREV. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2019.

¹⁴³ BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário estatístico da Previdência Social**, ano de 2016. Brasília/DF: MF/DATAPREV. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/aeps2016.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2019.

¹⁴⁴ BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário estatístico da Previdência Social**, ano de 2015. Brasília/DF: MF/DATAPREV. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2019.

¹⁴⁵ BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário estatístico da Previdência Social**, ano de 2014. Brasília/DF: MF/DATAPREV. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/04/aeps2014.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2019.

¹⁴⁶ BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil**. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Relat%C3%B3rio+da+Previd%C3%A7%C3%A3o+editado/>>. Acesso em: 30 maio 2019.

Assim, o relatório afirma que, para financiar o déficit do atual regime previdenciário, será necessário aumentar a carga tributária em aproximadamente 8,5% do PIB nos próximos 40 anos, ou reduzir, na mesma proporção, outras despesas, inclusive as demais da Seguridade Social. Em 2060, o déficit do RGPS alcançaria 11,3% do PIB, contra os atuais 2,8% do PIB. Ou seja, os dados oficiais apresentados pelo governo vêm demonstrando há anos a existência de déficit nas contas da Previdência Social.¹⁴⁷

Com o fim de obter apoio ao projeto e conseguir a aprovação da PEC 287/2016, o Governo Federal passou a divulgar amplamente a questão do déficit previdenciário, principal mote das notícias diárias e das campanhas de publicidade, alardeando a falência do sistema no caso de sua não aprovação. O Governo afirmou, à época, de forma alarmante, que “os brasileiros terão de aceitar ou pagar um volume insustentável de impostos ou abrir mão de programas nas áreas de Educação, Segurança Pública, Saúde e de investimentos em estradas e saneamento”, em caso de não aprovação da reforma.¹⁴⁸

De acordo com o estudo, sem uma reforma, o déficit atuarial do setor público e privado alcança R\$ 9,23 trilhões, o equivalente a 147% do Produto Interno Bruto (PIB) de 2016. Se esse valor fosse dividido igualmente pela parcela mais jovem de brasileiros, de até 25 anos, haveria uma dívida de R\$ 110.274,79 para cada um, inclusive crianças que acabaram de nascer.¹⁴⁹

Os slogans das campanhas publicitárias do Governo Federal defendem a reforma com frases impactantes como “reformular para não acabar” e “combater privilégios”. O site do Governo Federal apresenta informações em linguagem simples e acessível à população quanto à reforma previdenciária, a qual é defendida sob o argumento de que “além de assegurar que os brasileiros recebam aposentadoria no futuro, a reforma da Previdência é essencial para conter os gastos públicos, permitir

¹⁴⁷ BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil**. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Relat%C3%B3rio+da+Previd%C3%Aancia+editado/>>. Acesso em: 30 maio 2019.

¹⁴⁸ BRASIL, Governo do Brasil. **Sem reforma, déficit da Previdência daria dívida de R\$110 mil para jovens brasileiros**, 30 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/11/sem-reforma-deficit-da-previdencia-daria-divida-de-r-110-mil-para-jovens-brasileiros>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

¹⁴⁹ BRASIL, Governo do Brasil. **Sem reforma, déficit da Previdência daria dívida de R\$110 mil para jovens brasileiros**, 30 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/11/sem-reforma-deficit-da-previdencia-daria-divida-de-r-110-mil-para-jovens-brasileiros>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

investimentos e garantir que a economia brasileira cresça sem problemas.”¹⁵⁰ A propaganda do governo, que não poupou recursos na sua elaboração, é nítida no que diz respeito a sua finalidade de convencer a sociedade a apoiar a reforma, a partir de afirmações quanto à tragédia eminente no caso da sua não aprovação.

Além de apontar a existência de um déficit “impagável”, o Ministério da Fazenda combate diretamente o discurso contrário, que afirma a existência de superávit da previdência.

O déficit é apresentado na Tabela 1. Ela considera, do lado da receita, toda a arrecadação do sistema previdência dos servidores públicos civis e militares federais, e toda a arrecadação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atende ao restante da população. Tal arrecadação soma R\$ 391,7 bilhões. Do lado da despesa está tudo o que se gasta com o pagamento de benefícios previdenciários: aposentadorias, pensões, auxílio doença etc. Essa despesa soma R\$ 618,7 bilhões. A diferença é o déficit de R\$ 227,0 bilhões.¹⁵¹

O Ministério da Fazenda afirma que o discurso de superávit se utiliza da manobra de considerar a Seguridade Social e não apenas o conceito de Previdência Social e que, de qualquer modo, o Orçamento da Seguridade Social também apresenta déficit. Ainda, entende que devem ser consideradas as despesas com a previdência de servidores públicos, porque ela também faria parte do Orçamento da Seguridade Social. Entende também que as receitas da DRU – Desvinculação de Receitas da União, não podem ser computadas e que, mesmo considerando as isenções e renúncias fiscais, subsistiria o déficit.¹⁵²

Para concluir, é importante retornar ao ponto de partida deste texto: para fins de discussão do equilíbrio da Previdência Social, o que importa é discutir receitas e despesas exclusivamente da Previdência, sem misturar Assistência Social e Saúde nessa conta. Se colocarmos tudo junto, como fazem os defensores da tese do superávit, o que estaremos dizendo é que com o passar do tempo, o crescimento da despesa com aposentadorias e pensões vai usar cada vez mais recursos do Orçamento da Seguridade, deixando

¹⁵⁰ BRASIL, Governo do Brasil. **Cinco fatos sobre a Reforma da Previdência**, 11 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/reformadaprevidencia/textos/cinco-fatos-sobre-a-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

¹⁵¹ BRASIL, Ministério da Fazenda. **É errado dizer que não existe déficit na Previdência**, 27 abril 2018. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/por-dentro-da-reforma-da-previdencia/artigos-e-analises/e-errado-dizer-que-nao-existe-deficit-na-previdencia>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

¹⁵² BRASIL, Ministério da Fazenda. **É errado dizer que não existe déficit na Previdência**, 27 abril 2018. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/por-dentro-da-reforma-da-previdencia/artigos-e-analises/e-errado-dizer-que-nao-existe-deficit-na-previdencia>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

menos dinheiro para pagar a conta da saúde e da assistência. Portanto, quem defende a tese do superávit está, na verdade, defendendo que nos próximos anos sejam cortadas despesas da saúde e da assistência para financiar o pagamento de aposentadorias e pensões.¹⁵³

Resta demonstrada, portanto, a convicção do Governo Federal quanto à insustentabilidade do sistema previdenciário, apesar de toda a preocupação que existiu com o seu custeio e das diversas reformas já realizadas desde 1988. Ainda, a posição é pela separação das receitas da Previdência Social, apesar da existência de um orçamento único da Seguridade Social, sendo defendida a DRU e a inclusão das despesas de aposentadoria de servidores públicos e militares, não obstante a Constituição expressamente definir que a Previdência Social se refere unicamente ao Regime Geral.

Pode-se afirmar que, no discurso oficial do Governo, quanto à necessidade de reforma, entram em pauta a questão demográfica de envelhecimento da população e outras como a elevação do salário-mínimo, o aumento do valor médio dos benefícios previdenciários, aposentadorias precoces, renúncia de receita, sonegação e evasão fiscal e custos administrativos elevados, que deflagrariam uma inevitável crise financeira no sistema.¹⁵⁴

Feitos esses breves apontamentos acerca do posicionamento oficial do Governo Federal quanto às contas da previdência brasileira, passa-se a analisar a oposição quanto à insuficiência do sistema previdenciário.

4.1.2 A desmistificação do déficit da Previdência Social: posições contrárias ao discurso do governo brasileiro

Do outro lado do debate estão ideias bem menos divulgadas (pode-se dizer ignoradas pelas principais mídias¹⁵⁵), que afirmam existir superávit expressivo na

¹⁵³ BRASIL, Ministério da Fazenda. **É errado dizer que não existe déficit na Previdência**, 27 abril 2018. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/por-dentro-da-reforma-da-previdencia/artigos-e-analises/e-errado-dizer-que-nao-existe-deficit-na-previdencia>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

¹⁵⁴ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 23.

¹⁵⁵ A exemplo, o site da Rede Globo, www.g1.globo.com. Ao procurar, no mecanismo de busca do site, pelo termo “ANFIP” (que elabora os mais densos estudos a favor da previdência pública e nega a existência de déficit), não há qualquer notícia relacionada. O mesmo ocorre se a pesquisa envolver os termos “Paulo Paim” (um dos coordenadores da Frente Mista Parlamentar contrária à reforma) associado ao termo “reforma da previdência”. Com esses termos, a última notícia

seguridade social (ao menos até 2015), e que não vêm utilidade em cortar direitos e ampliar contribuições, mas apenas a necessidade de tornar o sistema mais universal, inclusivo e democrático, defendendo a necessidade da intervenção estatal para assegurar a gestão do sistema capitalista. Do ponto de vista jurídico, buscam apoio nas normas da Constituição de 1988, que estabelece políticas públicas identificadas com os princípios da universalidade e da distribuição da renda.¹⁵⁶

Em sentido totalmente oposto ao discurso do Governo Federal, que tem convicção da falência do sistema previdenciário, a ANFIP – Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, por exemplo, afirma que há superávit nas constas da Seguridade Social, mesmo com renúncias fiscais, queda na economia e no emprego. Houve superávit anual médio de mais de R\$43 bilhões ao ano, de 2005 até 2015. Segundo a ANFIP, “para amparar o discurso do déficit, o governo desconsidera dezenas de bilhões de reais das receitas de contribuições sociais e ainda acresce outros bilhões de reais em despesas que não poderiam entrar nessas contas”.¹⁵⁷

Em relação às receitas, o governo faz duas operações de subtração de valores, envolvendo a Desvinculação de Receitas da União e a desconsideração de recursos resultantes de aplicação financeira dos diversos órgãos da Seguridade Social. Afirma a ANFIP que a utilização da DRU para construir uma conta de déficit da Seguridade Social demonstra que o interesse real do governo nunca foi resolver problemas de gestão financeira de recursos, mas potencializar os discursos em prol das reformas para supressão de direitos financiados pela Seguridade Social.¹⁵⁸

relacionada é de 28/06/2017, época da discussão da PEC anterior (PEC 287/2016). (GLOBO COMUNICAÇÕES E PARTICIPAÇÕES S.A, **G1**, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/busca/?q=%22paulo+paim%22+e+previd%C3%A4ncia&ps=on&page=1>>. Acesso em 16 jun. 2019.)

¹⁵⁶ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 16.

¹⁵⁷ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL. **Análise da Seguridade Social 2015**. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Anlise-Seguridade-2015.pdf>. Acesso em 20 out. 2016, p. 35.

¹⁵⁸ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL. **Análise da Seguridade Social 2015**. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Anlise-Seguridade-2015.pdf>. Acesso em 20 out. 2016, p. 38

Já na identificação de receitas e despesas da Seguridade Social, o governo acrescenta os regimes previdenciários de servidores e de militares, esses sim, com despesas muito maiores do que a receita, o que seria totalmente inadmissível. O regime militar, por exemplo, sequer é contributivo e não é regido por exigências de equilíbrio financeiro e atuarial. O regime previdenciário financiado pelas contribuições sociais é exclusivamente o Regime Geral de Previdência Social, conforme disposto no art. 195 da CF/88, e só as suas despesas que deveriam ser consideradas.¹⁵⁹

Ademais, o Governo considera em sua soma de receita unicamente as contribuições sobre a folha de pagamento e as oriundas da receita de concursos e prognósticos (ao menos inicialmente, nos primeiros cálculos que fundamentaram a reforma). Exclui, assim, todas as contribuições provenientes da receita ou do faturamento e o lucro das empresas (COFINS e CSLL), alegando que essas são arrecadadas pela Receita Federal.

Em suma, o déficit previdenciário decorre de um cálculo que não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a Previdência Social, conforme estabelece a Constituição Federal no Artigo 195.¹⁶⁰

O déficit, no entanto, não existe. Se investigados mais detidamente, os dados estatísticos do Brasil revelam que não há crise financeira na previdência social e, principalmente, não há crise no sistema de seguridade social. No caso do sistema previdenciário, conforme será demonstrado a seguir, tem havido uma situação muito mais tranquila do que se poderia supor, durante os anos de 1990-2005, com alguns escassos momentos de déficit, apesar da política econômica recessiva adotada nesse período, que conduziu a resultados perversos no nível de produção e no mercado de trabalho. À revelia do quadro econômico desfavorável desse período, o desempenho do sistema previdenciário foi apenas parcialmente prejudicado. Quanto ao conjunto de ações associadas à seguridade social, verifica-se que o sistema como um todo é superavitário nesse período, o que indica que o governo pôde dispor de recursos excedentes. Ao decidir sobre sua utilização, no entanto, deixou de gastá-los com serviços de saúde, previdência e assistência social, para aplicá-los no orçamento

¹⁵⁹ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL. **Análise da Seguridade Social 2015**. Disponível em: <[http://www.anfip.org.br/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Anlise-Seguridade-2015.pdf](http://www.anfip.org.br/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf)>. Acesso em 20 out. 2016 p. 39.

¹⁶⁰ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 31.

fiscal, contribuindo para os superávits primários elevados dos últimos tempos.¹⁶¹

Ou seja, o resultado da operação realizada pelo Governo é um déficit que não é real, se for computada a totalidade das fontes de recursos da previdência. Há recursos financeiros excedentes no RGPS e tais recursos poderiam ser utilizados para melhorar este sistema, em benefício de uma parcela considerável da população de baixa renda.¹⁶²

Ademais, a Constituição determina que a Previdência deverá ser financiada também pelo Estado e foi criada uma base de financiamento diversificada exatamente porque se verificou que a Previdência não poderia depender unicamente das contribuições sobre a folha de salários, já que a massa salarial é a variável que mais se contrai nos períodos de recessão econômica.¹⁶³

As informações conduzem a uma conclusão óbvia: o sistema de seguridade social apresenta receitas que têm bases amplas e diversificadas e é financeiramente sustentável, apresentando grande potencial para a expansão de gastos sociais. Não há qualquer sintoma de crise na seguridade social e nem na previdência, à revelia do que é amplamente divulgado pela visão liberalconservadora dominante.

A partir dessa constatação dos dados estatísticos da seguridade a questão central passou a ser qual o destino que foi reservado aos recursos excedentes pelo governo federal. A resposta veio após um amplo levantamento no SIAFI sobre os relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária da União. Grande parte dos recursos é legalmente desvinculada pelo mecanismo da DRU e livremente empregada no orçamento fiscal, financiando vários tipos de despesas, inclusive juros e amortização da dívida pública. Outra parte destina-se, de forma ilegítima, ao pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio dos servidores públicos, que é atribuição do Tesouro Nacional e não do INSS. E, por fim e mais grave, uma parte dos recursos da seguridade social não recebe

¹⁶¹ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005.** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 28.

¹⁶² GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005.** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 32.

¹⁶³ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005.** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 33.

nenhum tipo de aplicação que possa ser constatada através dos relatórios de execução orçamentária, ou seja, é “esterilizada” pelo Tesouro Nacional.¹⁶⁴

Portanto, a conclusão da professora economista é de que o sistema de Seguridade Social possui bases de financiamento sólidas, que estão apoiadas nas receitas de contribuições definidas pela Constituição Federal de 1988, as quais se mostram suficientes para atender aos gastos com os três setores (saúde, previdência e assistência) e ainda gerar superávit.¹⁶⁵

Em última análise, é possível constatar que o discurso que contrapõe a posição do déficit previdenciário baseia-se, essencialmente, na unicidade do orçamento da seguridade social, no conceito da Seguridade Social e Previdência Social, que excluiria despesas indevidas consideradas pelo governo federal e incluiria todas as receitas das contribuições sociais, bem como nos desvios descabidos de verbas e de superávit que são feitos há anos. Pode-se afirmar, portanto, que observa adequadamente o disposto na Constituição para a elaboração dos seus relatórios.

Apresentado o paradoxo dos discursos, no item a seguir, pretende-se estabelecer algumas conclusões possíveis acerca da sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro.

4.2 Considerações necessárias sobre a (in)sustentabilidade da Previdência Social

Como já mencionado, percebe-se que o que separa tais discursos tão contraditórios, um de déficit e outro de superávit da previdência, ocorre em razão da divergência de interpretação da Constituição e no que se refere ao que deve ou não ser considerado receita e despesa da Previdência Social.

O Ministério da Fazenda entende que não são todas as contribuições sociais do art. 195 da Constituição que devem ser somadas como receitas. Nesse sentido, assim consta nos boletins estatísticos da Previdência, quanto à arrecadação:

¹⁶⁴ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005.** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 231-232.

¹⁶⁵ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005.** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 17.

Constituem contribuições sociais: a) as das empresas e entidades equiparadas, incidentes sobre a remuneração paga, devida ou creditada aos segurados a seu serviço e sobre a receita ou o faturamento e o lucro; b) as dos empregadores domésticos; c) as dos segurados (empregados, inclusive o doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual, segurado especial e facultativo) e, d) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

As contribuições das empresas, incidentes sobre a receita ou o faturamento e o lucro, salvo aquelas substitutivas das contribuições incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço, além daquelas incidentes sobre a receita de concursos e prognósticos, são arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal e não constam dos quadros aqui apresentados. As contribuições incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a serviço das empresas, as substitutivas destas, incidentes sobre a receita ou o faturamento e o lucro (contribuição das associações desportivas que mantém equipe de futebol profissional e dos produtores rurais, pessoas físicas e jurídicas), bem como a receita patrimonial, que abrange o valor dos rendimentos referentes à alienação e à locação de imóveis de propriedade do INSS, são administradas por este.¹⁶⁶

Como se verifica acima, o cálculo realizado pela Secretaria da Previdência não considera parte das contribuições sociais, pois arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal. Contudo, tal argumento não merece guarida, porque não observa o disposto no art. 163 da Constituição Federal, que estabelece apenas três orçamentos:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.¹⁶⁷

Ou seja, há apenas três orçamentos oficiais e legítimos: orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas públicas da União e orçamento da

¹⁶⁶ SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim estatístico da Previdência Social**. v. 23, n. 12, dez. 2018. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/02/beps18.12.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2019.

¹⁶⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 jan. 2018.

seguridade social, sendo que esse último inclui, além das contribuições incidentes sobre a folha de pagamento, aquelas sobre a receita ou faturamento (PIS/Pasep e COFINS), além do lucro (CSLL) e do importador de bens ou serviços do exterior, que são simplesmente ignorados pelo Governo.¹⁶⁸

Não há dúvidas de que os legisladores constituintes conferiram às contribuições sociais (art. 195, CF) uma destinação específica, de financiamento da seguridade social, com base no princípio da diversidade da base de financiamento, com o fim de ampliar cada vez mais a proteção da sociedade brasileira contra os riscos sociais. O sistema de financiamento é único e indivisível, não sendo possível destinar determinadas receitas exclusivamente para a previdência. Mesmo assim, o Governo Federal alega que a Previdência Social é custada apenas pelas contribuições da folha, por força do art. 68 da LC 101/2000.¹⁶⁹

O sistema de seguridade social que foi criado em 1988, com a Constituição, mostrou-se uma elaboração realista do ponto de vista das fontes de financiamento que lhe dão suporte, ajustado à realidade socioeconômica nacional. Há de se ter em mente que o Brasil apresenta um dos piores perfis de distribuição de renda do mundo, baixa capacidade de poupança individual por parte da maioria da população e bolsões de miséria, o que deve ser levado em conta no momento de ser estruturado um sistema de proteção social.¹⁷⁰

E exatamente por essa razão que o sistema de seguridade social se afastou da noção de seguro (vinculado unicamente à contribuição do trabalhador) e porque não poderia ter suas bases de financiamento assentadas apenas na contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de pagamentos e na contribuição de autônomos. As receitas de contribuições provenientes do faturamento e do lucro

¹⁶⁸ CHERULLI, Diego Monteiro. Hermenêutica constitucional das receitas e despesas da seguridade social e o conflito de interpretações. In: FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coords). **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a econômica**. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 185-186.

¹⁶⁹ CHERULLI, Diego Monteiro. Hermenêutica constitucional das receitas e despesas da seguridade social e o conflito de interpretações. In: FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coords). **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a econômica**. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 189.

¹⁷⁰ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 20.

são, por isso, decisivas para a solvência do sistema e isso foi arranjado pela Constituição Federal de 1988 e ainda nela permanece.¹⁷¹

Ocorre que um pequeno grupo do governo, por estratégias políticas, reinterpreta diversas disposições constitucionais para misturar sistemas previdenciários, orçamentos, caixas e despesas, o que acarreta o enorme desencontro de dados. Ao mesmo tempo, o Governo Federal utiliza grandes recursos para, por meio de propaganda institucional em massa, divulgar informações seletivas, no afã de defender interesses de grandes investidores internacionais, como forma de superação da crise econômica. Tais propagandas são promovidas politicamente também no Congresso Nacional, onde os Deputados e Senadores, motivados por liberação de recursos e verbas por meio de emendas parlamentares, ignoram posições contrárias a do Governo. É um jogo de poder à custa do Bem-estar social.¹⁷²

A discussão acerca do financiamento da previdência pelas demais contribuições sociais se iniciou com a PEC 33/96 (convertida na EC 20/98), que instituiu o art. 250 da Constituição.

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.¹⁷³

O relatório aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, do Senado consignou que “manda o bom senso que eventuais superávits no sistema previdenciário sejam poupados e aplicados adequadamente para financeira as crescentes despesas no futuro”.¹⁷⁴

¹⁷¹ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005.** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 20.

¹⁷² RODRIGUES, Leonardo Ziccarelli Rodrigues. Reforma da Previdência: limites e possibilidades. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coords). **Previdência Social?** Porto Alegre: Magister, 2016, p. 135.

¹⁷³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 maio 2019.

¹⁷⁴ BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal.** n. 15402, 26 jul. 1997. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=13597&paginaPesquisa=70¶metroPesquisa=%22PREVIDENCIA%22>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

O objetivo de tal dispositivo, porém, buscava tão somente ressarcir o INSS (Previdência Social) pelo vilipêndio das reservas técnicas ocorridas quando do programa de privatização das estatais, além de servir como fundo poupador de eventuais superávits. A Lei Complementar nº 101/2000 assumiu o papel de regulamentar o art. 250.

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.¹⁷⁵

Como é possível verificar, em nenhum momento os aludidos dispositivos aniquilaram os princípios da Seguridade Social, uma vez que não excluíram do custeio da previdência as demais fontes de receitas. Porém, o governo interpretou equivocadamente tais dispositivos legais como fundamento para exclusão das demais receitas de contribuições sociais de destinação específica (CSLL, PIS/COFINS, prognósticos etc.) como financiadoras do sistema, separando apenas as contribuições sobre a folha para o custeio da previdência, o que fundamentou o discurso do déficit.¹⁷⁶

A LC nº 101/2000 desobedeceu a recém-criada forma de custeio, violando todo regramento da seguridade social. Entretanto, não há espaço hermenêutico para afirmar que estes dispositivos desnaturaram a finalidade maior da arrecadação das

¹⁷⁵ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13 fev. 2018.

¹⁷⁶ CHERULLI, Diego Monteiro. Hermenêutica constitucional das receitas e despesas da seguridade social e o conflito de interpretações. In: FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coords). **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a econômica.** Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 195.

receitas que compõe o financiamento da seguridade social, especialmente porque a destinação específica das contribuições sociais (art. 195) não foi revogada ou alterada. Se o art. 250, CF, estivesse sendo cumprido, o referido fundo teria verbas suficientes para investimento nos três pilares da seguridade, auxiliando em momento de crise e baixa arrecadação, conferindo segurança ao sistema.¹⁷⁷

Mais tarde, quando ruiu o fundamento de que somente as receitas da folha de salários devem custear a Previdência Social, o Governo passou a trazer novas informações de que o déficit atinge também a Seguridade Social. Para tanto, houve a inclusão das despesas da Previdência dos servidores públicos e militares. Porém, os Regimes Previdenciários Próprios dos Servidores Públicos são distintos do Regime Geral de Previdência Social.¹⁷⁸

O art. 201, CF, define que a Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral. Logo, a Seguridade Social engloba apenas a previdência do regime geral. Quanto aos regimes próprios, o §2º do art. 231 da Lei 8.112/90 é expresso ao afirmar que o custeio é de responsabilidade integral do Tesouro Nacional. Ou seja, não há fundamento legal ou constitucional para misturar orçamentos e incluir despesas com servidores públicos inativos e militares no Orçamento da Seguridade Social.¹⁷⁹

Ainda assim, o Tesouro Nacional argumenta que a LC 101/2000 classificaria as despesas da Seguridade Social e incluiria nelas as despesas com serviços de saúde, previdência e assistência social, também destinadas aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas¹⁸⁰. Ou seja, a Seguridade Social não

¹⁷⁷ CHERULLI, Diego Monteiro. Hermenêutica constitucional das receitas e despesas da seguridade social e o conflito de interpretações. In: FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coords). **Interlocações entre o direito previdenciário, o direito tributário e a econômica**. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 195.

¹⁷⁸ CHERULLI, Diego Monteiro. Hermenêutica constitucional das receitas e despesas da seguridade social e o conflito de interpretações. In: FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coords). **Interlocações entre o direito previdenciário, o direito tributário e a econômica**. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 197.

¹⁷⁹ CHERULLI, Diego Monteiro. Hermenêutica constitucional das receitas e despesas da seguridade social e o conflito de interpretações. In: FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coords). **Interlocações entre o direito previdenciário, o direito tributário e a econômica**. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 197.

¹⁸⁰ Assim consta no relatório elaborado em 2017 pelo Tesouro Nacional: “Cabe ressaltar que, para classificar uma despesa como integrante da Seguridade Social, a Secretaria do Tesouro Nacional segue as regras estabelecidas pela Constituição Federal, as quais definem que as finanças públicas seguirão as diretrizes previstas em Lei Complementar, neste caso a Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse normativo, são regulamentadas as despesas de Seguridade Social como benefícios ou serviços de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas:[...]”. BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Aspectos Fiscais**

seria composta unicamente pelo Regime Geral de Previdência, com base no art. 24 da LC 101/2000.¹⁸¹

Ocorre que, em nenhum momento, o aludido dispositivo trata de redefinir o conceito de Seguridade Social e nem de incluir como despesas dessas a de servidores públicos e militares, mas unicamente limita a criação ou majoração de benefícios sem a devida fonte de custeio. Veja-se:

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5o do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

[...]

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.¹⁸²

Portanto, diante do conceito de Seguridade Social, esculpido pelo art. 194, CF/88, e do disposto no art. 201, CF/88, no sentido de que a Previdência Social é a organizada sob a forma de regime geral, não é cabível considerar que as contribuições sociais devam financiar também as despesas com servidores públicos e militares, sendo que o dispositivo acima em nada altera tal conclusão.

Não fosse isso, cabe apontar que o discurso do Governo acerca do déficit previdenciário se torna inconsistente a partir do momento em que permite a desvinculação de 30% das receitas da Seguridade Social, além de desonerações e isenções fiscais. Os cálculos apresentados pelo Governo são incoerentes, sem a devida metodologia, e rejeitam as perdas monetárias do sistema previdenciário decorrentes do processo de desoneração da folha de pagamentos, pelas quais o

da Seguridade Social no Brasil. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Relat%C3%B3rio+da+Previd%C3%A2ncia+editado/>>. Acesso em: 30 maio 2019.

¹⁸¹ BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil.** Brasília, DF: 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Relat%C3%B3rio+da+Previd%C3%A2ncia+editado/>>. Acesso em: 30 maio 2019.

¹⁸² BRASIL, **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30 maio 2019.

Tesouro Nacional deveria repassar ao Regime Geral de Previdência a devida compensação.¹⁸³

A ausência de déficit previdenciário ganha força também com o resultado da CPI da Previdência, instaurada em abril de 2017 para investigar as contas da Previdência Social, tendo sido constatada a existência de superávit. Foram promovidas 31 audiências públicas, apresentadas dezenas de requerimentos de informações a órgãos públicos e mais de 140 pessoas foram ouvidas, como representantes de órgãos governamentais, sindicatos e associações, empresas, além de membro do Ministério Público e da Justiça do Trabalho e da Justiça do Trabalho etc. O relatório da CPI afirma que há inconsistência nos dados informados pelo Governo Federal acerca do déficit de previdência, o que teria como objetivo o fim da previdência pública para criar um campo de atuação das empresas privadas.¹⁸⁴

Os principais pontos do relatório final indicam que o projeto de reforma da previdência tem erros e imprecisões nas estimativas e cálculos, delineando um futuro caótico. Destacou-se que as fraudes da previdência geralmente são cometidas não por segurados, mas por quadrilhas especializadas; que historicamente os recursos previdenciários sofreram apropriação indevida por parte da União, com utilização em outras áreas, o que ocorreu também com a criação da DRU. O relatório destaca que o Estado é leniente com as empresas devedoras e que o governo tem como prática a isenção e renúncia fiscal para empresas e entidades diversas e há, ainda, o Refis, com parcelamento e perdão de dívidas, vindo tudo isso em prejuízo da Previdência Social.¹⁸⁵

Soma-se a isso o fato de que, enquanto operou no sistema de capitalização, a Previdência Social não teve suas reservas aplicadas em investimentos que gerassem recursos que voltassem ao sistema. Pelo contrário, seus recursos foram utilizados para fechar as contas do governo e para alavancar os projetos de

¹⁸³ WOLF, Guilherme Edelwein; BUFFON, Marciano. Custeio da Seguridade Social no Brasil: a Previdência Social é deficitária ou superavitária? **Revista de Direito do Trabalho**, vol. 179, ano 43, p. 123-146. São Paulo: RT, julho 2017, p.143.

¹⁸⁴ BRASIL, Senado Federal. **CPI da Previdência aprova relatório final por unanimidade**. Brasília, 25 out. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

¹⁸⁵ BRASIL, Senado Federal. **Veja os principais pontos do relatório da CPI da Previdência**. Brasília, 24 out. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

industrialização brasileira, sem ter recebido de volta o que transferira ao Tesouro. Além disso, quando veio a operar no regime de repartição simples, não chegou a contar com recursos orçamentários de relevo, de modo que esteve sempre vulnerável às oscilações da atividade econômica e, a partir do anos 90, sua base de arrecadação foi restringida de forma dramática, com o aumento da informalidade no mercado de trabalho.¹⁸⁶

Por fim, estudos demonstram que a necessidade de economia reside não no gasto da previdência, mas no pagamento dos juros da dívida pública, gasto que, para 2017, ocupou mais de 51% da receita da União e não está sujeito a nenhum limitador. São feitos desvios fraudulentos dos cofres públicos para o pagamento dos juros exorbitantes da dívida pública em detrimento de políticas sociais. O sistema da seguridade social foi perfeitamente desenhado, mas as tantas intervenções políticas em prol de interesses desnaturaram sua essência e destruíram sua segurança, levando ao caos.¹⁸⁷

Conclui-se, portanto, que diante de todos os fundamentos apresentados, o discurso oficial do Governo Federal acerca da situação da Previdência Social se torna frágil e inconsistente, sendo incapaz de legitimar a reforma pretendida com a PEC 06/2019. Os cálculos realizados pelo Governo não estão de acordo com o que estabelece a Constituição Federal/88, acerca do custeio da Previdência Social. As políticas adotadas pelos sucessivos governos, em relação à previdência, é que tem a maior repercussão sobre a sua sustentabilidade, a não a “generosidade” na concessão de benefícios, conforme é abordado no item que segue.

4.3 A política econômica e fiscal e suas consequências sobre a Previdência Social

O que ficou claro até aqui é que, no debate sobre Previdência Social, sempre tem prevalecido a visão de que a natureza da questão financeira da Previdência Social no Brasil decorreria exclusivamente de fatores endógenos ao próprio sistema, que o desequilíbrio financeiro seria consequência exclusiva do crescimento dos

¹⁸⁶ DELGADO, Godinho Ignacio. **Previdência social e mercado no Brasil**: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira. São Paulo: LTr, 2001, p. 264.

¹⁸⁷ CHERULLI, Diego Monteiro. Hermenêutica constitucional das receitas e despesas da seguridade social e o conflito de interpretações. In: FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coords). **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a econômica**. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 189.

gastos com benefícios. Porém, é possível argumentar ao contrário: que a natureza da questão do financiamento da Previdência Social é preponderantemente exógena e está relacionada ao estreitamento das fontes de financiamento do sistema, consequência das opções macroeconômicas adotadas, que resultaram em baixo crescimento e estreitaram as bases de financiamento da Previdência.¹⁸⁸

Argumenta-se que as políticas sociais não podem ser antieconômicas, entretanto, é frequente que as políticas econômicas sejam antissociais. Posições políticas expressam-se no Estado por meio de opções ou decisões adotadas ou não, segundo os interesses preponderantes que hoje, evidentemente, alinham-se aos interesses do mercado.¹⁸⁹

Deste modo, é possível afirmar que a reforma da previdência representa um escolha político-econômica (ou seja, um fator exógeno) e não um caminho natural diante de imperativos econômicos ligados ao déficit das contas da previdência. O principal objetivo das mudanças são a privatização e a supressão das contribuições patronais e a reforma é apenas um instrumento para que os trabalhadores sejam os novos financiadores do capital.¹⁹⁰

O Brasil acumula décadas de estagnação da economia e de ajustes liberalizantes, o que resulta em crescentes limites financeiros para a manutenção das conquistas no campo da proteção social. Por outro lado, faltou avançar na construção das bases financeiras que dariam sustentação para a cidadania recém conquistada pela Constituição de 1988. Ademais, em função dos juros elevados e dos seus efeitos sobre a dívida pública, a estratégia macroeconômica também minou as bases financeiras do Estado, restringindo as possibilidades do financiamento público, em geral, e do gasto social, em particular.¹⁹¹

O baixo crescimento econômico impulsionou a desorganização do mercado de trabalho e houve expansão do desemprego estrutural. No final dos anos 90, 20% dos trabalhadores estavam desempregados e, dentre os empregados, 60% estavam inseridos em empregos precários ou informais. O papel forte dos sindicatos foi interrompido com a ofensiva liberal e se intensificou o processo de

¹⁸⁸ FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2008, p. 2.

¹⁸⁹ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 51.

¹⁹⁰ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 51.

¹⁹¹ FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2008, p. 4.

desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, o que impacta diretamente a Previdência Social.¹⁹²

Isso ocorreu porque os defensores do projeto liberal difundiram a ideia de que o desemprego e a informalidade decorreriam da rigidez da legislação trabalhista e do elevado custo do trabalho. Segundo essa visão, o emprego aumentaria num contexto de liberdade irrestrita de contratação e de redução dos encargos sociais, o que conduziu à supressão de direitos trabalhistas¹⁹³. Assim sendo, os impactos negativos da estagnação da economia e das reformas liberais na desorganização do mercado de trabalho afetaram o financiamento da Previdência Social.¹⁹⁴

A expectativa dos empresários de ver reduzido o peso dos encargos sociais que incidem sobre a folha de pagamento também integra a perspectiva de mudança da Previdência Social na direção da implantação do sistema de capitalização, como pretende atualmente a PEC 06/2009. As alterações na Previdência Social brasileira, defendidas por empresários, sempre estiveram associadas a este objetivo, somado à tentativa de criação de novos mecanismos de financiamento para a economia brasileira e a redução do déficit público.¹⁹⁵

Em suma, a política econômica altamente restritiva adotada no início da década de 1990 conduziu à deterioração do trabalho formal e, portanto, à exclusão de uma grande parcela da população ocupada no setor privado da Previdência Social, sendo que o seu empobrecimento aumenta a demanda por gastos assistenciais e de saúde, e mina o financiamento da seguridade. A permanência dessa política por muitos anos consecutivos levará a um grande contingente de pessoas “sem-previdência”, isto é, pessoas com idade superior a 60 anos que necessitarão de gastos assistenciais para seu sustento.¹⁹⁶

¹⁹² FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2008, p. 10.

¹⁹³ Em 2017, foi realizada a reforma trabalhista (Lei 13.467/17), que impactou diretamente o financiamento da previdência social, com a possibilidade de terceirização, inclusive, da atividade fim, ou a possibilidade de remuneração por tarefas, a chama jornada intermitente (o que permite o pagamento de salário inferior ao salário-mínimo, ficando à cargo do empregado a complementação da contribuição previdenciária). A reforma trabalhista foi justificada exatamente como um impulso ao desenvolvimento econômico, geração de mais empregos etc., o que na prática, ainda não ocorreu.

¹⁹⁴ FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2008, p. 10.

¹⁹⁵ DELGADO, Godinho Ignacio. **Previdência social e mercado no Brasil**: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira. São Paulo: LTr, 2001, p. 282.

¹⁹⁶ OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. **A dívida da união com a previdência social: uma perspectiva histórica**. Rio de

Não fosse o fato de que as políticas macroeconômicas adotadas comprometeram o financiamento de previdência, houve também o desvio indevido de recursos. Uma parte significativa das receitas que se destinam à saúde, assistência social e previdência é desviada para ser utilizada no pagamento de despesas financeiras com juros e em outras despesas correntes do orçamento fiscal. O superávit que existiu da seguridade tem servido aos propósitos da política fiscal, firmemente voltada para a geração de superávits primários em escala crescente. O problema do déficit fiscal, portanto, está no montante de recursos que o governo decide empregar no pagamento de juros da dívida pública. O que fica claro é que se busca, em última instância, o ajuste fiscal pela subtração de gastos sociais.¹⁹⁷

Para a gestão da dívida pública, houve a investida contra as fontes de financiamento constitucionalmente vinculadas ao gasto social. Como já referido anteriormente, durante a fase preparatória do Plano Real, foi instituído do Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente renomeado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, mais à frente, Desvinculações de Recursos da União (DRU).

O FSE aumentou a carga tributária e ao mesmo tempo desvinculou receitas constitucionais garantidas aos estados e municípios e aos programas sociais do governo federal (20% da arrecadação de impostos e contribuições federais), o que representou a captura de parcela significativa de recurso das principais fontes de financiamento da seguridade social. Um movimento idêntico ocorreu no caso da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), instituída como receita vinculada ao financiamento do SUS, mas posteriormente desfigurada pela área econômica.¹⁹⁸

Com isso, é inegável que não se garantiu à seguridade social a apropriação plena das receitas de contribuições instituídas pela Constituição de 1988. Logo, a sua crise, que nunca chegou a se constituir plenamente, poderia ter sido muito

Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0638.pdf> Acesso em: 01 jun. 2019.

¹⁹⁷ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005.** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006, p. 19.

¹⁹⁸ FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico.** Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2008, p. 12.

atenuada se a alocação dos recursos vinculados à seguridade social tivesse respeitado a sua destinação constitucional.¹⁹⁹

Porém, ao invés disso, a Previdência Social brasileira, desde sempre, foi alvo de constante manipulação política essencialmente no que se refere à sua utilização como instrumento de captação de poupança forçada para a realização de investimentos em setores da economia considerados estratégicos pelo governo, que visava promover o processo de industrialização do país e maximizar seu apoio político.²⁰⁰

As instituições de previdência (os institutos por categorias profissionais que existiam antes da unificação do sistema) participaram, por exemplo, no financiamento de inúmeros hospitais e ambulatórios, bem como da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Hidroelétrica do Vale de São Francisco e possuíam ações da Companhia Siderúrgica Nacional e na construção de Brasília, o que sublinha seu papel ativo enquanto fornecedor de recursos para a realização das metas governamentais mediante captação de poupança forçada.²⁰¹

Houve, inclusive, investimentos na construção de casas populares para os associados. Somente em 1948, o IAPI (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários), construiu 1.800 moradias seguindo “recomendações” do governo Dutra, que procurava amenizar o grave problema habitacional e estimular o setor de construção civil. Até 1950, o IAPI entregou a seus usuários 5.358 casas. Na realidade, os institutos realizavam grande parte de seus planos de investimento de acordo com o planejamento econômico do governo federal, reiterando uma forte ligação existente entre Previdência Social e política econômica.²⁰²

Além desses desvios históricos desde o início da previdência no Brasil, o processo inflacionário da época provocou uma série de reajustes de salários e,

¹⁹⁹ SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, v. 78 (Coleção Questões da Nossa Época), p. 89.

²⁰⁰ OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. **A dívida da união com a previdência social: uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0638.pdf> Acesso em: 01 jun. 2019.

²⁰¹ OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. **A dívida da união com a previdência social: uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0638.pdf> Acesso em: 01 jun. 2019.

²⁰² OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. **A dívida da união com a previdência social: uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0638.pdf> Acesso em: 01 jun. 2019.

portanto, de benefícios previdenciários que aumentaram as despesas dos institutos sem a devida cobertura no plano das contribuições. Um outro fator de agravamento das dificuldades financeiras dos institutos foi a utilização dessas instituições enquanto instrumentos de política partidária com o empreguismo, que implicou um aumento excessivo de suas despesas administrativas. Tudo isso ocasionou a insuficiência de recursos financeiros dos institutos de aposentadorias e pensões, levando à substituição do regime previdenciário de capitalização por um de repartição pura²⁰³

Cabe ainda acrescentar que o Brasil optou por favorecer o capital financeiro e uma classe privilegiada pelo fundo público com uso de instituições especializadas no “negócio da dívida” que compromete as despesas públicas, principalmente o gasto social e com investimentos. Um dos principais beneficiários dessas políticas são os fundos de pensão (as entidades de previdência complementar), que têm apresentado um crescimento extraordinário no país, com seus ativos evoluindo acima do crescimento do PIB, o que tem relação direta com a lenta erosão da previdência pública brasileira.²⁰⁴

Ademais, as políticas adotadas pelos governos levaram à financeirização das poupanças das empresas, com o deslocamento dos ativos do setor produtivo para ativos financeiros. O efeito é a elevação da taxa esperada para projetos de investimentos produtivos, pois o parâmetro passa a ser a rentabilidade das aplicações no mercado financeiro. O Brasil é também um bom negócio para investidores e especuladores estrangeiros, que lucram com as elevadas taxas de juros e os investimentos produtivos são favorecidos pela política tributária, que isenta de imposto de renda a distribuição de lucros e dividendos e a sua remessa ao exterior.²⁰⁵

A canalização de recursos para a esfera financeira da economia garante a rentabilidade do capital portador de juros e o principal instrumento que foi utilizado para isso foi a Desvinculação de Receitas da União e Lei de Responsabilidade Fiscal. Com a DRU, bilhões de reais são desviados do Orçamento da Seguridade

²⁰³ OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. **A dívida da união com a previdência social: uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0638.pdf> Acesso em: 01 jun. 2019.

²⁰⁴ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 364.

²⁰⁵ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 367.

Social para o Orçamento Fiscal, que os transfere para os mercados financeiros. Tal mecanismo foi adotado seguindo recomendações de organismos multilaterais, como o FMI, com o objetivo de realocar recursos dos fundos públicos para livre aplicação dos condutores das políticas econômicas.²⁰⁶

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.101, de 04 de maio de 2000) é também um instrumento importante para permitir a apropriação financeira do capital. Trata de limitar as despesas não financeiras do orçamento e priorizar o pagamento de juros. Foi criada no contexto de ajuste fiscal realizado no governo FHC, monitorado pelo FMI, que emprestou US\$41 bilhões sob uma série de condições, como a geração de superávit primário, ou seja, a realização da poupança primária no orçamento para honrar o pagamento dos juros da dívida. Assim, a política fiscal ocupa a posição de fiadora dos espaços de valorização do capital e de responsável por afastar o risco de *default* da dívida pública.²⁰⁷

Isso ocorre porque, na era das finanças globalizadas, é necessário assegurar a valorização da riqueza financeira mediante expectativas de ganho para atrair aplicações financeiras. A política fiscal passa a ser essencial nessa estratégia e se torna guardião da expectativa de rentabilidade de capitais estrangeiros, sendo que a geração de superávit primário para honrar o pagamento de juros da dívida é um dos atrativos para o capital externo, ao amenizar o risco do capital portador de juros de apostar no mercado brasileiro.²⁰⁸

Destarte, a eficiência do gestor público passou a ser limitada ao bom manejo do orçamento para honrar a transferência de recursos do fundo público para os credores financeiros. Não há metas de redução das desigualdades sociais (objetivo determinado pela Constituição) e avaliação dos recursos que serão destinados para as políticas sociais. Por outro lado, o superávit primário é compelido no orçamento público e as demais despesas não obrigatórias, como o gasto social, ficam na dependência de seu cumprimento.²⁰⁹

Em síntese, a LRF é um instrumento de contingenciamento que diminui a capacidade de intervenção do Estado e de ampliação do gasto social. Está inserida

²⁰⁶ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 369.

²⁰⁷ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 380.

²⁰⁸ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 382.

²⁰⁹ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 384.

no conjunto das políticas neoliberais em voga no país desde 1990, que comprometeram o desenvolvimento social em prol do favorecimento do capital financeiro, enfraquecendo a capacidade do Estado de realizar políticas públicas universais e de concretizar os direitos sociais estabelecidos pela Constituição de 1988.²¹⁰

A isso se soma ainda o fato de que a legislação tributária, no contexto do neoliberalismo, é desfavorável aos trabalhadores, com predomínio de impostos indiretos e regressivos na estrutura tributária. O sistema tributário privilegia a acumulação capitalista e onera os mais pobres e os trabalhadores assalariados. Esses que são os responsáveis pelo financiamento do Estado brasileiro, arcando com o ônus de mais de 2/3 das receitas arrecadas, já que as aplicações financeiras são menos tributadas que a renda do trabalhador assalariado e o sistema financeiro paga menos impostos que o restante da sociedade.²¹¹

Deste modo, a ênfase no desequilíbrio orçamentário da Seguridade Social cria condições para afastar qualquer exigência da possível ampliação de custos da manutenção do sistema pela taxação do capital, mediante mecanismos de transferência de renda.²¹² Nesse sentido, a identificação das bases econômicas das fontes de financiamento da Seguridade Social mostra que menos de 10% das receitas destinadas às políticas de previdência, assistência e saúde têm origem na tributação de renda de capital e não há nenhuma fonte de custeio da seguridade social que tenha como base de incidência o patrimônio.²¹³

A maior parte da arrecadação é feita sobre a incidência de tributos sobre o consumo de bens e serviços ou sobre a contribuição direta dos próprios beneficiários das políticas. Portanto, quem sustenta a seguridade social no Brasil são os trabalhadores e os mais pobres, impondo limites na capacidade redistributiva do Estado Social, revelando que são os próprios beneficiários que pagam o custo das políticas que integram a Seguridade Social.²¹⁴

²¹⁰ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 386.

²¹¹ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 389.

²¹² SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 192.

²¹³ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 390.

²¹⁴ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 390.

A não institucionalização da Seguridade Social e de seu orçamento, conforme previsto pela Constituição de 1988, o financiamento regressivo do fundo público e a adoção de políticas monetária e fiscal que beneficiam o capital portador de juros, são determinantes para o não atingimento de um Estado de Bem-Estar Social. O Brasil se traduz em um Estado que não reduz desigualdades sociais, sustentado pelos trabalhadores e pelo mais pobres e com políticas sociais de padrão restritivo e básico, não universalizando direitos.²¹⁵

Logo, a universalidade acabou não sendo opção das políticas que integram a seguridade social no Brasil que ficaram restritas ao seguro, no caso da previdência, à focalização, na assistência social, e ao desmonte da saúde, uma vez que os recursos que deveriam financiar a universalização foram canalizados para o orçamento fiscal, e deste, para o bolso dos rentistas.²¹⁶

Nesse sentido, destaca-se que, no âmbito da proteção social dos idosos no Brasil, há cada vez mais uma dependência de benefícios assistenciais, devidos as dificuldades de acesso à aposentadoria, reflexo das reformas previdenciárias já realizadas, que impuseram mais restrições de acesso. Isso revela que está em curso um processo de assistencialização da proteção social no Brasil, o que converge com o objetivo de focalização das políticas sociais.²¹⁷

Deste modo, os defensores da reforma do sistema de proteção preconizam, exclusivamente, políticas de transferência de renda (bem mais baratas) em detrimento de políticas sociais universais, que asseguram padrões mínimos de cidadania. Esta é verdadeira razão que move a suposta opção preferencial pelos mais pobres, que há mais de duas décadas tem sido defendida por quem prega o Estado Mínimo.²¹⁸

Isso porque o neoliberalismo muda a orientação da política social. Não se trata mais de direitos sociais, mas de uma assistência focalizada para aqueles mais pobres, de menor capacidade de pressão. A desintegração do Estado de Bem-Estar se traduz na redução da quantidade e da qualidade de serviços sociais prestados

²¹⁵ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 394.

²¹⁶ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 393.

²¹⁷ SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 391.

²¹⁸ FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2008, p. 20.

pelo setor público, com a exclusão crescente do segmento da população que mais precisa dele.²¹⁹

Tudo isso em um contexto no qual a concepção neoliberal, que orienta a transformação do Estado, define a sociedade como um mero agregado de indivíduos que realizam interesses individuais, de modo que as ações que interfiram nesses interesses não estariam legitimadas. Saúde, educação, alimentação, salário etc. perdem sua condição de direitos e passam a ser recursos ou mercadorias a serem reguladas unicamente pelo mercado. Ou seja, o não acesso a eles deixa de ser um problema do Estado.²²⁰

Conseqüentemente, o esvaziamento do setor público e dos seus serviços sociais levarão a um retrocesso histórico, de retorno à família e aos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos, como agentes do bem-estar social. É um retorno às políticas de assistência aos pobres, do século XIX, com proclamações de fé nas capacidade de crescimento econômico e do mercado. Isso implica a renúncia explícita do Estado em assumir responsabilidades sociais em bases universais. Deve-se considerar que o problema está na utilização desses mecanismos em caráter substitutivo dos serviços públicos e não na sua possível atuação complementar.²²¹

Na concepção neoliberal de política social, o bem-estar pertence ao âmbito privado. Essa concepção, dentre muitas conseqüências, representa uma volta ao passado, ignorando-se o fato de que o Estado de Bem-Estar Social se constitui numa das mais importantes invenções dos tempos modernos. Mesmo no Brasil, onde jamais existiu um efetivo Estado de Bem-Estar Social, ao invés de evoluirmos para um conceito de política social como constitutiva do direito de cidadania, retrocedemos para uma concepção focalista, emergencial e parcial, encoberta por conceitos de “participação comunitária”, “autogestão”, em que a solução dos pobres se resume ao “mutirão”.²²²

A ampla cobertura oferecida pelo sistema de Seguridade Social brasileiro é absolutamente essencial no país, em que dele depende o segmento da população

²¹⁹ SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, v. 78 (Coleção Questões da Nossa Época), p.73.

²²⁰ SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, v. 78 (Coleção Questões da Nossa Época), p.73

²²¹ SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, v. 78 (Coleção Questões da Nossa Época), p.73

²²² SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, v. 78 (Coleção Questões da Nossa Época), p.90.

que não tem alternativa de incorporação desses direitos de cidadania. Por isso, a Previdência Social ainda representa uma poderosa política social para muitos desfavorecidos setores no Brasil. Em inúmeras cidades de pequeno e médio porte, os benefícios previdenciários se constituem hoje na única ou principal fonte de renda das famílias de baixa renda.²²³

Por fim, cabe o registro, uma vez mais, de que a reforma da previdência pretendida com a PEC 06/2019 (ou mesmo as reformas já realizadas) não resolve a questão do financiamento. Considerando as tendências de aumento da informalidade e do desemprego, não se pode manter a folha de salários como a base principal do financiamento da previdência. O corte dos benefícios, por si só, além de não resolver o problema do custeio, traz consequências sociais graves, sobretudo em momentos de crise e recessão. Porém, o que se vê é que esse tipo de discussão não tem expressão nos debates políticos, eivados pelos interesses da previdência privada e pelo pensamento neoliberal.²²⁴

Como consequência de todas essas políticas, o processo de retração estatal e privatização das políticas sociais no Brasil tem criado um setor público para pobres, sem recursos, sem financiamento adequado e, de forma complementar, um setor privado, para quem pode pagar seguros.²²⁵

Não há dúvidas, portanto, que as escolhas quanto à reforma da previdência encerram opções políticas. A reforma requer um debate democrático, orientado pela concepção da seguridade como estratégia de promoção da inclusão social, pela garantia de renda, o que supõe articulação entre política social e política econômica – recuperação do crescimento e geração de empregos, mas não subordinação à lógica do mercado. É preciso resistir à tendência de mercantilização, reiterando a concepção de Seguridade Social solidária, coletiva, pública e democrática, em respeito aos preceitos constitucionais.²²⁶

²²³ SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, v. 78 (Coleção Questões da Nossa Época), p.86.

²²⁴ Em 2019, teria havido um salto de 14 vezes no volume de consultas sobre planos privados de previdência, em comparação com 2018, o que estaria claramente correlacionado com o avanço da reforma da previdência. (JAKITAS, Renato. Reforma faz aumentar procura por previdência privada. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 março 2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,reforma-faz-aumentar-a-procura-do-brasileiro-por-previdencia-privada,70002750324>> Acesso em: 04 jun. 2019).

²²⁵ SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, v. 78 (Coleção Questões da Nossa Época), p. 90.

²²⁶ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 140.

Porém, todo esse cenário se relaciona com o simulacro que representa o Estado de Bem-Estar Social no Brasil onde, o intervencionismo estatal, condição para a realização da função social do Estado, serviu tão somente para a acumulação de capital e renda em favor de uma pequena parcela da população²²⁷, a qual lidera hoje as políticas de reforma em prol de um sistema de capitalização da previdência.

O Estado, em face da adoção de política neoliberal, afasta-se dos objetivos da Constituição de 1988, em um processo de reforma a si mesmo, agravando a sua própria crise. Assim, no Brasil, o Estado, que deveria concretizar o bem-estar e reduzir as desigualdades, faz exatamente ao contrário: agrava desigualdades sociais e econômicas, provocando um “mal-estar”.

E quanto mais precisa-se de políticas públicas, em face da miséria que se avoluma, mais o Estado, único que poderia erradicar as desigualdades sociais, encolhe-se, na contramão do que estabelece o ordenamento constitucional brasileiro, que aponta para um Estado forte, intervencionista e regulador.²²⁸

A crise econômica é que determina as alegadas dificuldades da previdência e não o contrário. A previdência depende do crescimento econômico e do mercado de trabalho, e não o contrário. Inaceitável, portanto, que o propalado déficit seja atribuído à Seguridade ou à Previdência Social. A reforma é necessária, mas não é a solução para a crise. Trata-se de recolocar a questão nos termos que a história exige, palco de lutas em torno de projetos para humanidade, testemunha e cúmplice dos embates em torno da produção e da apropriação de riquezas materiais e imateriais.²²⁹

4.4 Uma discussão necessária: a questão da solidariedade social na organização da previdência pública do Estado Social

A solidariedade é um conceito de difícil definição e que comportaria ampla discussão, o que não é o objeto da presente pesquisa. O que importa para fins desse estudo é considerar que a ideia de solidariedade é aquela que impõe deveres

²²⁷ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 82.

²²⁸ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 85.

²²⁹ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 214.

para com os demais nacionais, fundada na necessidade da divisão dos riscos, e que é o fundamento do Estado social, visando a redistribuição de bens.²³⁰

A solidariedade, por sua vez, está intimamente ligada à atuação do Estado. Isso se dá porque a sociedade precisa de uma ação constante e complexa de regulação pelo Estado, que se responsabiliza por garantir condições de existência que nem o indivíduo nem a sociedade podem assegurar a si mesmos (sistemas de serviços sociais, fiscalização de sistemas organizatórios sem cuja mediação é impossível a vida atual etc.). Logo, a ação do Estado é decisiva para os interesses sociais e ela ocorre por meio de instrumentos como a seguridade social.²³¹

Os conceitos de *welfare state* e de segurança social são perpassados pela ideia de que a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. O risco a que qualquer cidadão está sujeito deixa de ser um problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social e pública. O Estado de Bem-Estar assume a proteção social porque a sociedade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento.²³² E aí reside o confronto com o ideário neoliberal que vai defender o individualismo, a auto responsabilidade pela gestão dos riscos, já que ignora o contexto social, atomiza do indivíduo, como se ele não estivesse implicado pela sociedade em que vive.

E exatamente em razão dos abalos da solidariedade e do modelo do Estado Social, influenciados pelo pensamento neoliberal, que o sistema previdenciário vem sendo substituído em diversos países por um sistema em que o principal fundamento é a poupança individual, priorizando o individualismo e a diminuição do papel do Estado.

É possível identificar que esse movimento ocorre não só por causa dos “problemas de caixa”, mas em razão da crise filosófica do Estado de Bem-Estar Social, que atinge o fundamento sob o qual se sustenta: exatamente, a solidariedade. Isso impõe um enfraquecimento dos direitos sociais, característicos desse Estado. O Estado de Bem-Estar Social envolve uma ideia de viver

²³⁰ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

²³¹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do estado contemporâneo**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p.111.

²³² VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998, p.11.

comunitário, onde os interesses que atingem os indivíduos produzem benefícios ou prejuízos compartilhados.²³³ A partir do momento que essa ideia entre em crise, o fundamento da solidariedade que sustenta o modelo de proteção social e o *welfare state* serão questionados.

Ou seja: a polêmica em torno de modelos alternativos para a organização do sistema previdenciário remete aos fundamentos do papel do próprio Estado e de sua relação com a sociedade. É preciso considerar que o que está em crise é o modo de organização e gestão da vida social e não o sistema previdenciário em si. Logo, a reforma da seguridade social pode ser entendida como parte da reforma do próprio Estado, sob a égide do modelo neoliberal.²³⁴

Soma-se à crise filosófica do Estado a crise constitucional. A Constituição, ao invés de representar a garantia de concretização do Estado de Bem-Estar Social, é apontada como entrave ao funcionamento do mercado, freio à competitividade e expansão da economia, sob à lógica mercantil.²³⁵ Conseqüentemente, a construção de uma sociedade justa e solidária não são os objetivos que nortearam as políticas pós Constituição de 1988.

Embora a Constituição retrate o modelo de Estado a ser adotado, em razão do seu enfraquecimento pelo ideário neoliberal, a justiça social e o *welfare state* pretendidos por esse instrumento ficaram muito distantes da realidade. Assim sendo, a crise do Estado é também a crise do próprio Direito, da Constituição e de todos os direitos que ela garante.

Veja-se, a exemplo do que ocorre nas atuais discussões quanto à reforma da previdência. Quando novas reformas previdenciárias são debatidas, a Constituição é raramente considerada. O debate acaba por restringir-se a economistas e atuários, restando o jurista afastado do debate. Porém, as propostas devem se compatibilizarem com o texto constitucional. Isso excluiria, de pronto, sistemas individualizados, que excluam a solidariedade (como se pretende na PEC 06/2019, com a chamada “Nova Previdência”).

A materialização da política de retração social, desencadeada nos anos 1990, aponta para a revisão da noção de seguridade social criada pela Constituição de

²³³ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 153.

²³⁴ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 28.

²³⁵ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 154.

1988, com a acentuação da presença do setor privado, a eliminação da contribuição patronal para o financiamento do sistema, a instalação de regime de capitalização, a desconstitucionalização dos direitos sociais e o questionamento acerca da generosidade excessiva dos benefícios. Tudo isso associado ao objetivo de transformar a Previdência Social em um instrumento para a composição de fundo de investimento para a acumulação de capital e reduzir o gasto social e aumentar a competitividade das empresas, com o financiamento baseado na contribuição individual e exclusiva dos trabalhadores, em um sistema de capitalização individual.²³⁶

Nesse rumo, o que o futuro reserva é a conversão das políticas sociais ao assistencialismo e a concretização do dualismo que opõe um sistema público deteriorado à mercantilização da proteção social, garantida aos ricos por meio de planos de saúde, escolas e previdência privada. É, portanto, o enterro definitivo da solidariedade que teria sido o fundamento da Constituição cidadã de 1988.²³⁷

Não se pode olvidar que os sistemas de proteção social implantados com o Estado de Bem-Estar Social não repousam sobre uma lógica assecuratória, existente em um regime de capitalização, mas atribuíram lugar à ideia de solidariedade, o que implica a assunção de certos riscos sociais pelo conjunto da coletividade, através de um financiamento pelo tributo. Essa lógica deveria adquirir uma importância crescente nas sociedades, tendo em vista o aumento da precariedade e da exclusão, e não retroceder.²³⁸

Com o passar do tempo, porém, houve uma seletividade crescente das prestações. A tendência dos sistemas de proteção social é existência de sistema assecuratório, cobrindo risco de velhice e desemprego, financiado via cotizações e outro sistema, esse sim, baseado na solidariedade, para os casos de incapacidade, morte etc. no qual as prestações são universais e financiadas por impostos. Essa nova lógica conduz à redefinição do papel do Estado, investido na função de

²³⁶ DELGADO, Godinho Ignacio. **Previdência social e mercado no Brasil**: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira. São Paulo: LTr, 2001, p. 291.

²³⁷ DELGADO, Godinho Ignacio. **Previdência social e mercado no Brasil**: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira. São Paulo: LTr, 2001, p. 292.

²³⁸ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009 (Coleção Fórum Brasil-França de Direito Público), p.80.

regulador do sistema e dos custos, bem como leva à presença crescente de companhias de previdência privadas no mercado de proteção social.²³⁹

Assim, a interpelação aos sujeitos individuais para que cuidem da própria segurança ou o apelo à solidariedade no âmbito da sociedade civil, concorrem para postergar a gestão coletiva das condições de existência social sob critérios mais justos de repartição de riqueza social. A questão da responsabilidade pela gestão social como dever do Estado ou problema individual ou da sociedade civil é recoberta por um manto ideológico e contribui para reproduzir a desigualdade social.²⁴⁰

A seguridade social não pode sucumbir às pressões em favor da liberdade do mercado em face dos constrangimentos de ele ter que financiar e manter a Seguridade Social. Contributivos ou fiscais, os recursos constituem parcela de riqueza social, cuja gestão e distribuição deve responder a critérios de solidariedade, de universalidade e de justiça social, conforme a concepção de seguridade social adotada pela Constituição.²⁴¹

Por outro lado, a defesa da Previdência Social solidária, de gestão pública, democrática e universal significa muito mais do que ela é hoje, com uma cobertura restrita (em razão do número de cidadãos não filiados, no trabalho informal), e de benefício equiparados a salário-mínimo para cerca de 70% dos beneficiários, valor que, sabidamente, está muito longe de ser suficiente para suprir as necessidades humanas básicas e vitais para uma unidade familiar que não disponha de outra fonte de renda.²⁴²

Cabe mencionar, a fim de destacar o problema da solidariedade que, o México, em 1997 adotou o sistema de contribuições definidas e de capitalização individual, em substituição ao regime de repartição (que é solidário), adotado no Brasil. Assim, os trabalhadores deveriam escolher quanto querem poupar para financiar sua própria aposentadoria e em que setores de investimento aplicar os seus recursos. Contudo, referido sistema já se encontra em crise em razão de diversos motivos, entre eles o de que, na realidade, grande parte da população não

²³⁹ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009 (Coleção Fórum Brasil-França de Direito Público), p.80.

²⁴⁰ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 138.

²⁴¹ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 200.

²⁴² SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 210.

está coberta e porque acabou por incentivar os trabalhadores a preferirem a informalidade, já que, evitando as contribuições para a aposentadoria e a Previdência Social, o trabalhador acaba aumentando o seu ganho real e reduzindo a carga fiscal dos empregadores.²⁴³

Há o caso também do Chile, que privatizou seu sistema previdenciário. Em vez da contribuição para um fundo de pensão pública, o governo chileno estipulou que os trabalhadores deveriam depositar 10% de seus rendimentos mensais em contas individuais de poupança administradas por fundos privados. Porém, o regime só cobre 55% da força de trabalho do país e tem uma reposição média em relação ao último salário de apenas 44%. Mais grave ainda é o fato de que há um grande contingente de inativos que recebe muito pouco ou nada no sistema de capitalização, mas não é suficientemente pobre para cair na rede de proteção assistencial chilena.²⁴⁴

Em razão disso, da contramão do que está ocorrendo no Brasil atual, os trabalhadores e forças progressistas se mobilizam no Chile contra a privatização da previdência. Desde agosto de 2016, os movimentos de contestação têm crescido, com a emergência de novas organizações de coordenação da luta como a denominada "NO+AFP" (*No mas administradora de fundo de pensiones*)²⁴⁵. As organizações têm exigido a retomada do espírito fundamental da Previdência Social, que é a solidariedade, contrapondo-se ao princípio neoliberal fundado na responsabilidade individual, que deixa milhares de trabalhadores pobres abandonados à própria sorte.²⁴⁶

Estudos produzidos pelo movimento de revisão do sistema privatizado do Chile mostram que aposentadorias nele geradas não cumpriram as promessas de alcançar a taxa de 70% do valor da renda final. Ao contrário, só estão chegando à

²⁴³ BRAGA, Juliana Toralles dos Santos; COSTA, José Ricardo Caetano. O déficit da previdência social e os reflexos do pensamento neoconservador nos direitos previdenciários no Brasil, México e Chile. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, v. 24, p. 63-90, nov. 2016. Disponível em: <<https://www.seer.furg.br/juris/article/view/6334>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

²⁴⁴ BRAGA, Juliana Toralles dos Santos; COSTA, José Ricardo Caetano. O déficit da previdência social e os reflexos do pensamento neoconservador nos direitos previdenciários no Brasil, México e Chile. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, v. 24, p. 63-90, nov. 2016. Disponível em: <<https://www.seer.furg.br/juris/article/view/6334>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

²⁴⁵ Movimento por um sistema de pensões de repartição, solidário, tripartito e administrado pelo Estado. Página oficial: <http://www.nomasafp.cl/inicio/?page_id=8>.

²⁴⁶ LOUREIRO, Maria Rita. Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 jun. 2019.

média de 38% da renda final. Essa é a menor taxa entre as 35 nações da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), excetuando-se a do México.²⁴⁷

Não há dúvidas, portanto, que a solidariedade é o fundamento necessário da proteção social, impondo direitos e deveres aos participantes de qualquer modelo de sociedade, pois somente o esforço comum poderá, com alguma certeza, assegurar proteção a todos, sendo que a justiça social, instrumentalizada pela solidariedade, é o elo necessário entre um contexto de risco crescente e a busca do bem estar social.²⁴⁸

A análise dos sistemas previdenciários revela que sua justificação ética é mais consistente com a associação a um princípio de solidariedade social, traduzido pela ideia de um compromisso moral hipotético entre gerações: assim como a parcela da população economicamente ativa no presente concordou em empregar grande parte sua energia vital em atividades humanas (trabalho) necessárias a prover uma existência digna à sociedade como um todo, incluindo idosos e jovens, as próximas gerações têm a responsabilidade de assumir o mesmo encargo no futuro. Em vez de interpretar as contribuições dos atuais trabalhadores como uma espécie de investimento, em vista de uma futura cobertura de segurança econômica na velhice ou em decorrência de eventos imprevisíveis, é também razoável, em termos éticos, compreendê-las como nada mais do que a retribuição ao investimento social, feito no passado pelos agora inativos, para prover à população ativa condições materiais (estímulo, capacitação, cuidados com saúde e assistência em geral) necessárias ao perfeito funcionamento do sistema produtivo, considerado a origem principal da riqueza social – o que demanda elevados investimentos de tempo, trabalho e dinheiro.²⁴⁹

Da mesma forma, apesar de o Estado passa por importantes mudanças, o seu papel é modificado, reduzido, mas não pode ser abolido. Educação, saúde, seguridade social, políticas sociais, são componentes essenciais da intransferível

²⁴⁷ LOUREIRO, Maria Rita. Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 13 mar. 2018.

²⁴⁸ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. 15 f. Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

²⁴⁹ TEIXEIRA, Daniel Viana. A armadilha do trabalho: reflexões sobre tempo, dinheiro e previdência. **Revista Direito GV**, v. 7, n. 2, p. 539-567, jul. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24007/22762>>. Acesso em: 15 Jun. 2019.

missão do Estado.²⁵⁰ Ora, é inegável que a segurança das pessoas seria muito mais aviltada pela inércia do Estado do que pela sua hipertrofia e que seria inviável coadunar a lógica do lucro que move os sistemas de capitalização com os princípios da solidariedade e divisão de riscos sociais que existem na Previdência Social.

É preciso considerar que os sistemas públicos de seguridade social, que incluem a Previdência Social, talvez sejam o mais importante instrumento pelo qual a sociedade, por meio do Estado, interfere na economia para evitar que o mercado, pelo seu princípio de organização, a acumulação sob regime de concorrência, fomenta a sua própria ruína.²⁵¹

Por meio deles, o Estado garante aos trabalhadores condições mínimas de segurança econômica para sua subsistência e reprodução, sem as quais dificilmente teriam o estímulo e as condições materiais para exercer o duplo papel que a economia de mercado lhes reserva: o de provedores de força de trabalho e o de consumidores dos bens e serviços produzidos. Ou seja, o sistema produtivo figura como o maior beneficiário desses mecanismos de proteção social em decorrência do uso intensivo que faz de recursos humanos gerados à custa de um elevado investimento social na formação intelectual.²⁵²

A ciência econômica explicou em quais condições os mercados funcionam bem e mostrou que eles podem levar a insuficiência de alguns itens, como pesquisas básicas, e à superprodução de outros, como a poluição. Os fracassos do mercado são a queda brusca de preços, recessões, depressões, que deixam muitos desempregados. O governo pode desempenhar um papel essencial não só em mitigar esses fracassos, mas também em garantir justiça social, já que os processos do mercado podem, por si só, deixar muitas pessoas com recursos escassos demais para sobreviver. Destarte, apesar do debate acalorado sobre o exato papel do

²⁵⁰ SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 155.

²⁵¹ TEIXEIRA, Daniel Viana. A armadilha do trabalho: reflexões sobre tempo, dinheiro e previdência. **Revista Direito GV**, v. 7, n. 2, p. 539-567, jul. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24007/22762>>. Acesso em: 15 Jun. 2019.

²⁵² TEIXEIRA, Daniel Viana. A armadilha do trabalho: reflexões sobre tempo, dinheiro e previdência. **Revista Direito GV**, v. 7, n. 2, p. 539-567, jul. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24007/22762>>. Acesso em: 15 Jun. 2019.

governo, existe um amplo consenso de que esse tem o papel de fazer qualquer sociedade, qualquer economia, funcionar de maneira eficaz e humana.²⁵³

Importante também a lição de Rosanvallon, que entende que a situação do indivíduo não pode ser apreendida independentemente de sua localização no espaço social, razão pela qual propõe a reinserção da solidariedade na sociedade e a aproximação da sociedade em si mesma, não como um constrangimento, mas como um alargamento da liberdade de cada indivíduo. A condição principal desse desenvolvimento da sociabilidade seria o aumento do tempo livre, já que, quanto menos os indivíduos dispõem de tempo livre, mais exigem do mercado, e mais consumidores são. Não podem prestar serviços mútuos, ampliar suas atividades na vizinhança, efetuar pequenas formas de solidariedade. Nessa perspectiva, a redução do tempo de trabalho seria necessária.²⁵⁴

Essa reinserção da solidariedade na sociedade seria uma das condições para uma alternativa ao Estado Providência tradicional, em matéria de encargo das necessidades sociais emergentes, mas o Estado continuaria a desempenhar o papel central na criação de formas de solidariedade. A produção de sociabilidade e a consequente redução da demanda social do Estado, com a reintegração do indivíduo em redes de solidariedade diretas, seria uma possibilidade de superação da crise.²⁵⁵

Registra-se, por fim, que uma *welfare society* não substitui um *welfare state*, ou seja, o Estado ainda tem importante papel a desempenhar na proteção social. Trabalho voluntário, uso social do tempo de lazer, cooperativismo etc., não requererem o afastamento do Estado, como quer o ideário neoliberal. Consistem apenas em novas modalidades da relação Estado e sociedade. O Estado continuará tendo o papel de normatizar, subvencionar e estimular as práticas de proteção social.²⁵⁶

Porém, não se pode ignorar que a realidade brasileira põe em total dúvida a viabilidade de uma diminuição da atuação do Estado em razão de uma *welfare*

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida dos benefícios globais**. 4. ed. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002, p. 267.

²⁵⁴ ROSANVALLON, Pierra. **A crise do estado-providência**. Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: UNB, 1997.

²⁵⁵ ROSANVALLON, Pierra. **A crise do estado-providência**. Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: UNB, 1997.

²⁵⁶ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998.

society. Exige-se cada vez mais eficiência e produtividade ao passo que se deprime as condições de manutenção e reprodução do organismo social. Os indivíduos se veem obrigados a se dedicar cada vez mais ao trabalho e menos à família. Já o Estado é pressionado a reduzir impostos e cortar gastos sociais.

Em conclusão, se não há dúvida de que os mecanismos de proteção social característicos do "Estado de bem-estar", calcados na solidariedade e na ação do Estado, precisam ser reformados, é evidente que eles não podem ser simplesmente suprimidos ou reduzidos sem a proposição de um substituto adequado e que o Estado ainda terá um importante papel a ser desempenhado.

Da mesma forma, a solidariedade de todo o corpo social será o instrumento capaz de assegurar, com razoável certeza, condições mínimas de sobrevivência a qualquer pessoa, transmitindo o mínimo de segurança necessária para a vida em sociedade e, em última instância, propiciar o bem-estar social.²⁵⁷

Por fim, é necessária a defesa da Constituição e de reformas que sejam legítimas também do ponto de vista jurídico e não apenas econômico. A constitucionalização material do direito previdenciário tem como importante consequência a inclusão da deliberação democrática na busca das reformas necessárias ao sistema, de modo a se produzir um consenso sobre o equilíbrio ideal entre proteção social e equilíbrio atuarial.²⁵⁸

²⁵⁷ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.btdt.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

²⁵⁸ IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.btdt.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa se propôs a verificar a necessidade de reforma da Previdência Social, no sentido de ser imperativa a restrição aos benefícios previdenciários ou a mudança de regime de financiamento, por serem eles os responsáveis pela crise financeira do Brasil. Ou seja, pretendia-se verificar se a Previdência Social, na forma como estruturada pela Constituição cidadã, não seria mais viável na atualidade.

As dúvidas quanto à legitimidade da reforma previdenciária e quanto aos caminhos que levaram até o quadro atual fomentaram a busca de dados e fundamentos em defesa da Previdência Social. As perguntas que nortearam a pesquisa envolviam questionamentos quantos as funções do Estado, se esse ainda deveria ser o responsável pela proteção social ou qual seria o seu papel nesse campo, bem como quanto à adequação da reforma da Previdência ao projeto constitucional. Procurou-se também ponderar acerca da relação entre a crise da Previdência Social e a crise do Estado.

Ao longo do trabalho, procurou-se confirmar a hipótese de que os ataques à Previdência Social, em verdade, têm como origem a onda neoliberal e a crise fiscal-financeira do Estado, não sendo ela, por si só, a responsável pelos déficits apontados, havendo influência relevante de fatores exógenos e de escolhas políticas.

A abordagem histórica realizada no início do estudo, na qual foram analisadas as transformações sofridas pelo Estado, foi essencial para comprovar a relevância do seu papel na proteção social e na busca pela conciliação entre o progresso social e a eficácia econômica. Foi possível verificar que, no Estado Liberal, não havia qualquer preocupação com a segurança social. O trabalhador tinha que se submeter a péssimas condições de trabalho, trocando seu tempo, saúde e vida pelo salário, sem nenhuma proteção quando não pudesse mais exercer alguma atividade que lhe garantisse subsistência. Uma vez à margem do mercado, dependia de caridade.

Ao longo da história, os cenários envolvendo os acidentes de trabalho, o desemprego em massa, as crises econômicas etc., comprovaram que o homem não pode se prevenir sozinho de tudo o que pode lhe acontecer. Foi em razão disso que a sociedade, por meio do Estado, organizou instrumentos constituídos com base em recursos coletivos, como a Previdência, que surge para o enfrentamento dos riscos

sociais que venham a produzir uma perda integral ou parcial dos rendimentos familiares.

Verificou-se que essa política pública visa não apenas assegurar a estabilidade individual ou proteger interesse particular, mas também o equilíbrio social e o interesse da coletividade. É incompatível, portanto, com um argumento individualista, com a afirmação de que bastaria a cada indivíduo precaver-se e formar sua poupança individual para os riscos ou para a velhice.

O Estado de Bem-Estar Social representou, historicamente, a forma mais avançada pela qual a sociedade capitalista buscou a regulação dos conflitos sociais. Foi onde se consolidou a concepção de seguridade social como responsabilidade do conjunto da sociedade e não do indivíduo, à mercê dos próprios riscos, dependente do mercado e tendo que equacionar a própria segurança como questão de mérito individual. É também no Estado de Bem-Estar Social que as prestações públicas passam a ser percebidas como uma conquista da cidadania, desaparecendo o caráter assistencial da prestação de serviços públicos.

Assim, tem-se que a Previdência Social é uma conquista advinda da implementação do Estado Social, às duras penas, após um cenário de imensa exclusão e desigualdade provocadas pelo Estado Liberal. É também uma importante ferramenta da concretização do projeto constitucional, atuando na redução da pobreza, da desigualdade, na proteção de crianças e adolescentes, deficientes, idosos etc.

Portanto, é necessário que se reconheça o caos social existente antes dos mecanismos de proteção social. A escolha da sociedade de se solidarizar com o incapaz de prover seu sustento e a passagem para um Estado Social, que assume a função da proteção social, é uma conquista da modernidade de extrema relevância, e assim deve ser tratada quando se objetiva alguma mudança.

Logo, qualquer reforma previdenciária que se pretenda deve partir da premissa que não cabe retroceder para um modelo que levará os trabalhadores, novamente, ao total desamparo, à necessidade de contar com caridade, e que o Estado deve assumir essa função, amenizando os abusos que ainda hoje são cometidos pelo mercado.

É possível inferir, também, a importância do constitucionalismo social, como consolidação do *welfare state*, no sentido de considerar como função do Estado a realização da justiça social. Por isso a importância da Constituição Federal de 1988,

que apontou os valores que são compartilhados pela sociedade e que devem ser concretizados pelo Estado Democrático.

A Constituição Cidadã, de 1988, concebeu a Previdência Social como um direito social elevado à natureza constitucional, não cabendo, portanto, meramente se cogitar critérios econômicos e financeiros para discutir-se a sua reforma. Ela é um valor compartilhado pela sociedade e, deste modo, é obrigação do Estado a arrecadação de valores necessários aos seu custeio e não unicamente realização de estratégias para cortar benefícios, a fim de evitar gastos.

O que se apurou, entretanto, foi que, apesar das boas intenções da Constituição de 1988, pouco de concreto ocorreu em relação a concretização das promessas constitucionais e de um *welfare state*. Percebe-se que houve uma deterioração do serviço público e o crescimento de uma indústria de seguridade social, transformando os cidadãos em consumidores de planos de saúde, planos de previdência privada etc.

Isso tudo ocorreu sob as influências da crise sofrida pelo Estado Social, o que fez com que os gastos com direitos sociais passassem a ser atacados, abrindo o caminho para o pensamento neoliberal. Logo após a promulgação da Constituição de 1988, passa a ocorrer um deliberado processo de enfraquecimento do Estado e os direitos sociais passaram a ser ameaçados, o impactou a Previdência Social.

Isso porque a Previdência Social é uma das principais despesas públicas e, portanto, é um ponto central da discussão em torno do *welfare state*, o que justifica o fato de que as reformas desse sistema tentam sempre minimizar esses custos e torná-los mais focalizados e condicionais (ao invés de protegê-los ou ampliá-los, como esperado em um Estado Social). Ademais, também sob a influência do discurso neoliberal, argumenta-se que os descontos obrigatórios seriam um atentado contra a liberdade individual e que cada pessoa deve assumir suas responsabilidades próprias, o que põe em questionamento, igualmente, a solidariedade social.

Assim sendo, as reformas previdenciárias que já ocorreram desde os anos 90, não se pautaram pelo aperfeiçoamento do *welfare state*, mas sim pela lógica fiscal de redução do gasto público, formação de poupança interna e criação de mercados de capitais, em confronto com o projeto constitucional.

Em linhas gerais, os novos rumos tomados no campo da proteção social apontam para a revisão da noção de seguridade social, com a acentuação da

presença do setor privado, a eliminação da contribuição patronal para o financiamento do sistema, a instalação de regime de capitalização e a desconstitucionalização dos direitos sociais, pontos presentes, por exemplo, na PEC 06/2019.

No que se refere à situação de financiamento de Previdência Social, verificou-se que há, de acordo com o regramento constitucional, fonte de custeio adequada para o pagamento dos benefícios previdenciários, ocorrendo, há décadas, má gestão, desvios de recursos, políticas fiscais e econômicas inadequadas, que comprometem a saúde do sistema previdenciário e atendem a interesses de uma minoria. Por isso, não se pode atribuir somente à benevolência do pagamento de benefícios, nem mesmo a alteração do perfil demográfico, a responsabilidade pela crise financeira do Estado, para justificar cortes extremos como se pretende com a PEC 06/2019.

Dos dados coletados quanto ao suposto déficit previdenciário, conclui-se que o posicionamento do Governo Federal quanto à existência desse não subsiste quando confrontado pela CPI da Previdência, pelos extensos estudos e relatórios da ANFIP, por exemplo, e pelo projeto constitucional de financiamento da Seguridade Social. Diante do disposto na Constituição Federal, não há como admitir a desconsideração de contribuições sociais como parte do financiamento da Previdência Social, eis que todas fazem parte do mesmo orçamento (Orçamento da Seguridade Social - art. 165, 5º, III, CF/88). Ademais, a diversidade da base de financiamento é fundamento da Previdência Social fundada no princípio da solidariedade social, sendo descabido considerar somente as contribuições feitas diretamente pelo trabalhador ou sobre a folha de pagamento.

Realizando-se os cálculos em observância ao disposto na Constituição (com a consideração de todas as contribuições sociais como receitas, excluindo-se despesas estranhas ao Regime Geral etc.), o resultado aponta para um superávit até 2015, sem que, contudo, esse fosse utilizado para a constituição de uma reserva para períodos de crise e recessão econômica, em que há diminuição da arrecadação.

Por isso, não é possível que se entenda que os direitos previdenciários sejam concebidos unicamente como “uma conta a ser paga” e um “favor” ao trabalhador, quando foi esse que financiou o sistema e que contribuiu para esse superávit utilizado para outros fins.

Diante de todos os dados apurados, é possível considerar que a reforma da Previdência que se pretende representa muito mais um escolha político-econômica do que um imperativo econômico ligado ao déficit das contas da previdência. É evidente, ainda, a pouca representatividade de um debate no campo jurídico, em termos de adequar à proposta ao que determina a Constituição Federal.

Infelizmente, tudo parece apontar para um futuro de conversão das políticas sociais ao assistencialismo e à total mercantilização da proteção social, com o enterro da solidariedade que teria sido o fundamento da Constituição cidadã de 1988. Defender reformas como a PEC 06/2019, que implica o abandono da solidariedade social e a defesa de um regime de capitalização, coloca em risco a proteção social no Brasil e poderá levar a um grande retrocesso social, com milhões de pessoas que, excluídas do mercado de trabalho, novamente, dependerão de caridade, de instituições religiosas ou de parques programas assistenciais.

A PEC 06/2019 busca, em última análise, eliminar a proteção constitucional dos direitos previdenciários e dar liberdade à área econômica para atuar na redução do patamar de gastos sociais, representado um ajuste fiscal obtido pela supressão desses direitos. Evidentemente, não há qualquer preocupação com o bem-estar social, mas somente com a formação de poupança, crescimento econômico, atração de investimentos etc. É a prevalência da política econômica sobre a política social.

A PEC 06/2019, portanto, vai contra os objetivos fixados pela Constituição Federal, de redução da pobreza e da desigualdade social, da justiça social, de construção de uma sociedade justa e solidária etc. Vai contra a Declaração Universal de Direitos Humanos, que aponta o direito à segurança social como dever do Estado, uma vez que a chamada “Nova Previdência”, com regime de capitalização, não contará com qualquer aporte financeiro do Estado.

Outra questão que restou clara é que a PEC 06/2019, assim como as demais reformas previdenciárias realizadas, não resolve o problema do financiamento e, conseqüentemente, dá azo à continuação desse processo de sucessivas reformas e alterações legislativas que se iniciaram há mais de 30 anos. Sem um estudo atuarial adequado, sequer realizado para a PEC 06/2019, continuaremos “tateando no escuro”, mas às custas da classe trabalhadora e pobre.

O que se sabe é que, de fato, considerando as tendências de aumento da informalidade e do desemprego, não se pode manter a folha de salários como a base principal do financiamento da previdência. Mas esse tipo de discussão não tem

expressão nos debates políticos, eivados pelos interesses do mercado da previdência privada e pelo pensamento neoliberal, que busca a diminuição da carga tributária.

No que se refere à função do Estado na proteção social, possível concluir que não cabe uma ideologia de Estado Mínimo, tendo ele o papel relevante no sentido de manter a concepção universalista de Seguridade Social, garantida pela Constituição e fundamental para o exercício da cidadania. Nem a sociedade, por si só, nem o mercado, nem o crescimento econômico, são capazes de atuar adequadamente na redução da desigualdade social e na pacificação social. Isso ainda é papel do Estado.

É o Estado que pode garantir aos trabalhadores condições mínimas de segurança econômica, sem as quais dificilmente teriam o estímulo e as condições para serem os provedores de força de trabalho e os consumidores dos bens e serviços produzidos. Ou seja, o Estado atua para evitar que o mercado fomente a sua própria ruína.

Da mesma forma, não cabe o abandono da solidariedade como fundamento da proteção social. Somente com o esforço comum pode-se assegurar proteção a todos e se alcançar justiça social, em um contexto de risco crescente. A tentativa de implantação de sistema de capitalização no Chile e México, sob o abandono na solidariedade, mostra severas consequências e revela sua insuficiência e tirania.

Em conclusão, se não há dúvida de que os mecanismos de proteção social característicos do "Estado de bem-estar", calcados na solidariedade e na ação do Estado, precisam ser reformados, é evidente que eles não podem ser simplesmente suprimidos ou reduzidos sem a proposição de um substituto adequado, de modo que o Estado ainda terá um importante papel a ser desempenhado.

Destarte, tem-se que foi respondido o problema da pesquisa, talvez não em toda a extensão em que se verificou que caberia, mas é possível concluir que, considerando o disposto na Constituição Federal de 1988, a Previdência Social brasileira não poder ser apontada como a responsável pela crise financeiro-fiscal do Estado. E, por isso, o corte de benefícios ou a alteração na forma de financiamento do regime não seriam o "remédio" do Brasil e traria graves consequências, especialmente sociais.

Acresce-se a isso que o financiamento da Previdência Social, enquanto Regime Geral, foi devidamente estruturado na Constituição e caberia ao Estado

concretizar o projeto constitucional através das políticas necessárias à manutenção da Seguridade Social, importante conquista da cidadania, que não pode ser sacrificada pela política econômica ou delegada aos cuidados do mercado. Evidente que houve e há uma disfuncionalidade entre o modelo constitucional do Estado Social e as políticas econômicas e fiscais, que não convergem com o financiamento do gasto social e adotam uma perspectiva neoliberal.

Cabe, por fim, o registro de que o problema objeto da pesquisa é complexo e exige a interlocução entre Direito, Economia, Ciência Atuarial, Ciência Política, entre outras aéreas, a fim de se obter a resposta mais adequada quanto às possibilidades da Previdência Social no Estado Contemporâneo. A complexidade do objeto de estudo admitiria a expansão do debate também quanto à igualdade, justiça social, quanto à transparência de dados e orçamentos etc.

Muitos desdobramentos envolvendo o tema não puderam ser aprofundados. Entretanto, entende-se que a pesquisa contribuiu para uma abertura para novas reflexões e para ressaltar a importância do tema “Previdência Social” e “Direito Previdenciário” na atualidade e na concretização de um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p.76.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Reformar para excluir?** Contribuições técnicas ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília, 2017. Disponível em: <https://anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_23_02_2017_12_07_13.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL. **Análise da Seguridade Social 2015**. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Anlise-Seguridade-2015.pdf>. Acesso em 20 out. 2016.

BASSIL, Rafael Laynes. Dano moral decorrente da demora para análise do processo administrativo previdenciário perante o Instituto Nacional do Seguro Social –INSS. **Revista de Direito Social**. Sapucaia do Sul: Notadez, n. 39, p. 25-39, jul./set.2010.

BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos; COSTA, José Ricardo Caetano. O déficit da previdência social e os reflexos do pensamento neoconservador nos direitos previdenciários no Brasil, México e Chile. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, v. 24, p. 63-90, nov. 2016. Disponível em: <<https://www.seer.furg.br/juris/article/view/6334>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

BRANT, Roberto, Reforma da Previdência em um Ambiente Democrático. **Conjuntura Social**. Brasília: Ministério de Previdência e Assistência Social, 200, v. 11, p. 65-117.

BRANT, Roberto, Reforma da Previdência em um Ambiente Democrático. **Conjuntura Social**. Brasília: Ministério de Previdência e Assistência Social, 200, v. 11, p. 65-117.

BRASIL, Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 17 maio 2019.

BRASIL, Governo do Brasil. **Cinco fatos sobre a Reforma da Previdência**, 11 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/reformadaprevidencia/textos/cinco-fatos-sobre-a-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL, Governo do Brasil. **Sem reforma, déficit da Previdência daria dívida de R\$110 mil para jovens brasileiros**, 30 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/11/sem-reforma-deficit-da-previdencia-daria-divida-de-r-110-mil-para-jovens-brasileiros>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL, **Lei 13.846, de 18 de junho de 2019**. Institui o Programa Especial para análise de benefícios com indícios de irregularidades e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL, **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário estatístico da Previdência Social**, ano de 2017. Brasília/DF: MF/DATAPREV. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2019.

BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário estatístico da Previdência Social**, ano de 2016. Brasília/DF: MF/DATAPREV. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/aeps2016.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2019.

BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário estatístico da Previdência Social**, ano de 2015. Brasília/DF: MF/DATAPREV. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2019.

BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário estatístico da Previdência Social**, ano de 2014. Brasília/DF: MF/DATAPREV. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/04/aeps2014.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2019.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **É errado dizer que não existe déficit na Previdência**, 27 abril 2018. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/por-dentro-da-reforma-da-previdencia/artigos-e-analises/e-errado-dizer-que-nao-existe-deficit-na-previdencia>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL, Ministério Público do Trabalho. **Observatório Digital da Saúde e Segurança do Trabalho**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://observatoriosst.mpt.mp.br/>>. Acesso em: 28 maio 2019.

BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 05 de dezembro de 2016**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=19EC797A55135D2D4D550AD0B1A5B489.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016>. Acesso em: 19 jan. 2018.

BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição nº 6**, de 20 de fevereiro de 2019.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=66BB2931D5D8BA53B6DE47B5DB0DA1A4.proposicoesWebExterno2?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 10 abril 2019.

BRASIL, Secretaria da Previdência. **Resultados do Regime Geral de Previdência Social**. Brasília, DF: 2019. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil**. Brasília, DF: 2017. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Relat%C3%B3rio+da+Previd%C3%Aancia+editado/>>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL, Senado Federal. **CPI da Previdência aprova relatório final por unanimidade**. Brasília, 25 out. 2017. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL, Senado Federal. **Veja os principais pontos do relatório da CPI da Previdência** Brasília, 24 out. 2017. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1311963/SC**. Recorrente:

Instituto Nacional do Seguro Social. Recorrido: Vilmar da Silva. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 20 de fevereiro de 2014. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201200439456&dt_publicacao=06/03/2014>. Acesso em: 24 maio 2019.

BRASIL, Comissão Especial da PEC 06/2019. **Substitutivo adotado pela Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-a, de 2019**, de 05 de julho de 2019. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1774953&filename=SBT-A+1+PEC00619+%3D%3E+PEC+6/2019>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 3.088, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**. n. 15402, 26 jul. 1997. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=13597&paginaPesquisa=70¶metroPesquisa=%22PREVIDENCI%C3%81RIO%22>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

BUFFON, Marciano. A Crise Estrutural do Estado contemporâneo: a falência da neotributação e a reconstrução do fundamento da solidariedade. In: MORAIS, José Luis Bolzan de (Org.). **O estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

BURGAYA, JOSEP. **El Estado de bienestar y sus detractores**: a propósito de los Orígenes y la encrucijada del modelo social europeo em tempos de crisis. Barcelona: Octaedro, 2013, p. 171.

CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima. **Dano Moral no direito previdenciário**: doutrina, legislação, jurisprudência e prática. Curitiba, PR: Juruá, 2010, p.60.

CASTRO Antonio Escosteguy. Apontamentos sobre a reforma da previdência e seu conceito. **Justiça do Trabalho**. Porto Alegre, 2003, n. 235, p. 126-131, p.127.

CASTRO, Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 1160.

CHERULLI, Diego Monteiro. Hermenêutica constitucional das receitas e despesas da seguridade social e o conflito de interpretações. In: FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coords). **Interlocações entre o direito previdenciário, o direito tributário e a econômica**. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 185-186.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009 (Coleção Fórum Brasil-França de Direito Público).

COSTA, José Ricardo Caetano, **Previdência e neoliberalismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

DELGADO, Godinho Ignacio. **Previdência social e mercado no Brasil**: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira. São Paulo: LTr, 2001.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Escritório Nacional do Brasil. **PEC 06/2016: a desconstrução da Seguridade Social**. Nota técnica número 203. São Paulo, 2019.

Disponível em:

<<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec203Previdencia.html>>. Acesso em 11 abril 2019.

DUARTE, Marina Vasques. **Direito Previdenciário**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007, p.32.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2008.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do estado contemporâneo**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990-2005. f. 77. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência da equidade do gasto público no Brasil. V. I. Nov. 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. 15 f. Tese (Doutorado em Direitos Sociais) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.btdt.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637>. Acesso em: 05 jul. 2018.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEMES, Emerson Costa. Reforma da previdência: a questão é, mesmo, econômica? FOLLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coord.) **Interloquções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 203-224.

LOUREIRO, Maria Rita. Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 188, jan. 2017. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n100/1807-0175-ln-100-00187.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATOS, Mateus Basani de; BUFFON, Marciano. **Da crise do estado social ao pós-neoliberalismo**: uma breve história entre dois séculos. Disponível em: <http://buffonfurlan.com.br/site/?p=232#_ftn13>. Acesso em: 07 fev. 2018.

MORAIS, José Luis Bolzan de. As crises do Estado. In. MORAIS, José Luis Bolzan de. (Org.) **O Estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Declaração universal dos direitos humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Rio de Janeiro: UNIC, 2009. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 09 março 2019.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. A Previdência Social nas Constituições ao Redor do Mundo. **Informe da Previdência Social**. Brasília, v. 20, n. 08, ago. 2008. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-104755-703.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

NUNES, Antonio José Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011 (Coleção Jacinto Nelson de Miranda Coutinho).

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. **A dívida da união com a previdência social: uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0638.pdf> Acesso em: 01 jun. 2019.

PACHECO FILHO, Calino; WINKLER, Carlos Roberto. Reforma da previdência: o ajuste no regime geral de previdência social. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, v. 32, n. 3, p. 151-175, 2004, p.159.

PAULO Guedes: Nova Previdência é reforma de Estado. **Secretaria da Previdência**. Brasília, 09 maio 2019. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2019/05/paulo-guedes-nova-previdencia-e-reforma-de-estado/>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

PIKETTY, Thomas et. al. A quem interessa aumentar a desigualdade? **Valor econômico**. São Paulo: Organizações Globo, 11 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/opiniao/6339199/quem-interessa-aumentar-desigualdade>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Mônica Baumgarten de Bole. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013, p. 607-608.

POR que o Brasil precisa da Nova Previdência. **Governo do Brasil**. Brasília, 20 maio 2019. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/novaprevidencia/noticias/por-que-o-brasil-precisa-da-nova-previdencia>>. Acesso em: 30 maio 2019.

ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de Direito Previdenciário**. Curitiba: Austeridade, 2014, v. I: Fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário.

ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 16. ed., rev. atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico, não paginado.

RODRIGUES, Leonardo Zicarelli Rodrigues. Reforma da Previdência: limites e possibilidades. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coords). **Previdência Social?** Porto Alegre: Magister, 2016, p. 135.

ROSANVALLON, Pierra. **A crise do estado-providência**. Tradução de Joel Pimentel de Uihôa. Goiânia: UNB, 1997.

ROSANVALON, Pierre. **La nueva cuestión social**: repensar el Estado providência. Buenos Aires: Manantial, 2007.

RUCKERT, Arne; LABONTÉ, Ronald. Health inequities in the age of austerity: the need for protection polices. **Social Science & Medicine**. Amsterdam: 2017, p. 306-311. Disponível em:
<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0277953617301752?via%3Dihub>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SAVARIS, Jose Antonio. ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Direito Previdenciário**. v I. Curitiba: Austeridade, 2014.

SCHLUDI, M. **Reform of bismarckian pension systems**: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005. (Changing Welfare States). Livro eletrônico.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim estatístico da Previdência Social**. v. 23, n. 12, dez. 2018. Disponível em:
<<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/02/beps18.12.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2019.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais**. 2014. 255 f. Tese (Doutorado em Direitos Humanos). Programa de Pós-graduação em Direito – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-094659/pt-br.php>>. Acesso em: 22 maio 2019.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Roberta Soares da. A seguridade social na Constituição Federal de 1988 – Conceito contemporâneo de seguridade social – Novos desafios após os 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e 30 anos da Constituição de 1988. In: LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (Coord.) **Direito Previdenciário**: nos 30 anos da Constituição

Federal e 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Curitiba, PR: IBDP, 2018, p.-119-140.

SILVA, Sidney Jard. **Reforma da previdência em perspectiva comparada: executivo, legislativos e sindicatos na Argentina e no Brasil**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007.

SOARES, Everaldo Santos; BITENCOURT, Caroline Muller. A previdência social no contexto do capitalismo do século XXI: o estado social e o estado fiscal social brasileiros. In: SIMPÓSIO NACIONAL – DEMANDA SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. **Anais eletrônicos**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14271>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, v. 78 (Coleção Questões da Nossa Época).

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida dos benefícios globais**. 4. ed. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002.

STIGLITZ, Joseph E.; ORSZAG, Peter R. **Repensando a reforma previdenciária: dez mitos sobre os sistemas de Previdência Social**, 1999. Washington D.C. Artigo apresentado na conferência sobre "Novas ideias sobre seguridade da terceira idade". Disponível em: <http://fundacaoanfip.hospedagemdesites.ws/site/wpcontent/uploads/2012/03/mitos_previdenciasocial.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

TEIXEIRA, Daniel Viana. A armadilha do trabalho: reflexões sobre tempo, dinheiro e previdência. **Revista Direito GV**, v. 7, n. 2, p. 539-567, jul. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24007/22762>>. Acesso em: 15 Jun. 2019.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1998.

WOLF, Guilherme Edelwein; BUFFON, Marciano. Custeio da Seguridade Social no Brasil: a Previdência Social é deficitária ou superavitária? **Revista de Direito do Trabalho**, vol. 179, ano 43, p. 123-146. São Paulo: RT, julho 2017, p.143.