

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito e Ciências do Estado
Programa de Pós-Graduação em Direito

Marília Carvalho de Oliveira

**O PAPEL DO ESTADO NA PROTEÇÃO SOCIAL: OS CAMINHOS E DESCAMINHOS DA
POLÍTICA PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA**

Belo Horizonte
2020

Marília Carvalho de Oliveira

**O PAPEL DO ESTADO NA PROTEÇÃO SOCIAL: OS CAMINHOS E DESCAMINHOS DA
POLÍTICA PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito e Ciências do Estado, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito e Justiça

Linha de Pesquisa: Direitos humanos e Estado Democrático de Direito: fundamentação, participação e efetividade

Projeto Coletivo: Acesso à Justiça, Governança Pública, Administração da Justiça, Hermenêutica Jurídica e Direitos Fundamentais

Orientador: Professor Doutor Antônio Gomes de Vasconcelos

Belo Horizonte
2020

O48p Oliveira, Marília Carvalho de
O papel do Estado na proteção social: os caminhos e descaminhos da política pública previdenciária brasileira / Marília Carvalho de Oliveira. — 2020.

Orientador: Antônio Gomes de Vasconcelos.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito constitucional – Teses 2. Direitos humanos – Teses
3. Previdência social – Teses 4. Reforma previdenciária – Brasil – Teses
5. Direitos fundamentais – Teses I.

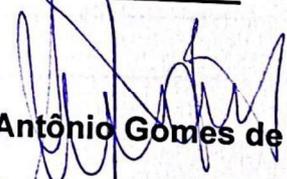
Título

342.7(81) CDU(1976)

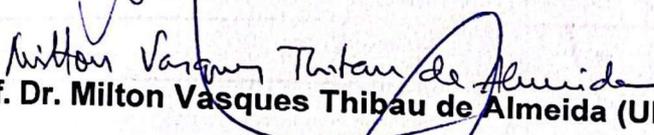
Conceito:.....

Aprovada

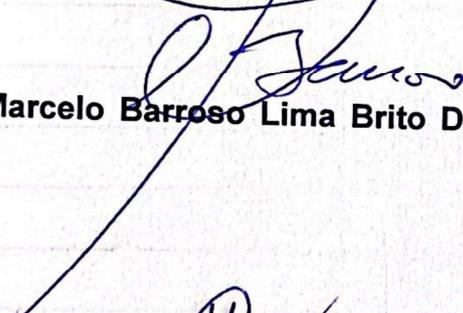
A Banca Examinadora considerou a candidata...*aprovada*..., com nota...*10,0*... Nada mais havendo a tratar, o Professor Doutor Antônio Gomes de Vasconcelos, Presidente da Mesa e Orientador da candidata, agradecendo a presença de todos, declarou encerrada a sessão. De tudo, para constar, eu, Fernanda Bueno de Oliveira, Servidora Pública Federal lotada no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, mandei lavrar a presente ata, que vai assinada pela Banca Examinadora e com o visto da candidata.

BANCA EXAMINADORA:

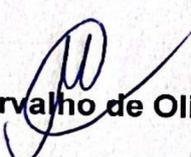
Prof. Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos (orientador da candidata/UFMG)



Prof. Dr. Milton Vasques Thibau de Almeida (UFMG)



Prof. Dr. Marcelo Barroso Lima Brito De Campos (Centro Universitário de Belo Horizonte)



- **CIENTE:** Marília Carvalho de Oliveira (Mestranda)

AGRADECIMENTOS

Almejar crescimento e evolução pessoal demanda, além de sonhos, ousadia para encarar os desafios a que se submete no alcance desses objetivos. E encontrar pessoas dispostas e abertas a contribuírem com a sua jornada é um dos mistérios que encantam na arte de viver.

Agradeço a Deus por me propiciar cada experiência engrandecedora que me possibilitou a elaboração desse trabalho, a começar pelo fato de me guiar até a Universidade Federal de Minas Gerais.

Agradeço imensamente ao Professor, e meu orientador, Antônio Gomes de Vasconcelos, por me receber com tamanha abertura e disponibilidade para ensinar, me fazendo enxergar além dos horizontes que ingenuamente pensava ser o limite.

Agradeço, a ponto de não ter palavras, à Professora Lília Finelli, por simplesmente me fazer enxergar a dedicação necessária ao trabalho acadêmico e à escrita científica, exigindo rigor técnico com leveza, sabedoria e humor. Gratidão.

Agradeço ao prof. Milton Thibau por me permitir absorver um pouco do seu conhecimento em Direito Previdenciário, cuja obra foi essencial ao presente trabalho, me acolhendo em suas aulas ministradas com maestria.

Ao Prof. Marcelo Barroso, por sua generosidade em aceitar participar da banca de defesa do presente trabalho, demonstrando disponibilidade e grandiosidade na função que lhe fora confiada.

À Prof. Adriana Goulart de Sena Orsini, por ser fonte de inspiração e mostrar a força de uma mulher ao lutar e defender o que acredita, se tornando estímulo para aquelas que acreditam ser possível concretizar o que se almeja. Obrigada pela disponibilidade.

À minha mãe, pelo exemplo, pela dedicação, pelo investimento, pelas lutas, pelos ensinamentos, por tudo o que sou e por sempre me cobrar e exigir o meu melhor.

Aos colegas do ambiente acadêmico, por me ajudarem e por compartilharem suas experiências a fim de que pudéssemos crescer em conjunto. Gabriela, Talita, Stephanie, Fabiane, Thaís Freitas, Thais Viana, e aos demais colegas que, em razão da emoção, possa ter falhado em não mencionar.

Sem palavras para agradecer aos que aqui foram citados, e à Universidade Federal de Minas Gerais por ser fonte de riqueza científica, de conhecimento e sabedoria, colaborando para a minha transformação e da sociedade brasileira.

Muito obrigada a todos.

RESUMO

O intuito da presente dissertação foi analisar a Previdência Social brasileira do Estado brasileiro na promulgação da Constituição de 1988, averiguando a constitucionalidade da recente proposta de reforma previdenciária, aprovada na Emenda Constitucional 103 de 2019, em novembro do referido ano. Questionou-se se a reforma estava desmantelando o Sistema de Previdência Social e favorecendo um Sistema de Previdência Privado, e se essa política estatal encontrava amparo na Constituição Federal. Para tanto, foram analisados o histórico político e mundial da Previdência Social, o histórico político da Previdência Social brasileira, os sistemas de previdência existentes na literatura previdenciária, o Sistema de Previdência Social na Constituição Federal de 1988, com suas premissas e fundamentos e suas reformas até a aprovação dessa última reforma previdenciária. Em seguida, passou-se a análise do discurso deficitário do Sistema e a influência de organismos internacionais na política previdenciária dos países, inclusive no Chile, pioneiro na implementação de um Sistema Previdenciário sob o regime de capitalização, e as consequências dessa escolha. O marco teórico da pesquisa foi o princípio fundamental da Previdência Social, qual seja, a solidariedade, fundante do sistema de proteção, e a hipótese inicialmente apresentada foi a de que a reforma previdenciária proposta pelo Governo Federal ignora a solidariedade e corresponsabilidade social, provocando o desmantelamento do Sistema de Previdência Social brasileiro, direito fundamental importante no cumprimento dos princípios, fundamentos e objetivos fundamentais do Estado, impossibilitando o desenvolvimento e a justiça social previstos nos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Palavras-chave: Previdência Social. Reforma Previdenciária. Estado Democrático de Direito.

RESUMEN

El propósito de esta disertación fue analizar la Seguridad Social Brasileña del Estado brasileño en la promulgación de la Constitución de 1988, investigando la constitucionalidad de la reciente propuesta de reforma de la Seguridad Social, aprobada en la enmienda constitucional 103 de 2019, en noviembre de ese año. Se cuestionó si la reforma estaba desmantelando el Sistema de Seguridad Social y favoreciendo un Sistema Privado de Pensiones, y si esta política estatal encontró apoyo en la Constitución Federal. Con este fin, se analizaron la historia política y global de la Seguridad Social, la historia política de la Seguridad Social brasileña, los sistemas de pensiones existentes en la literatura de la seguridad social, el Sistema de Seguridad Social en la Constitución Federal de 1988, con sus premisas y fundamentos y sus reformas hasta la aprobación de esta última reforma de la seguridad social. Luego, se analizó el discurso del déficit del sistema y la influencia de las organizaciones internacionales en la política de seguridad social de los países, entre ellos Chile, pionero en la implementación de un Sistema de Seguridad bajo el régimen de capitalización, y las consecuencias de esta elección. El marco teórico de la investigación fue el principio fundamental de la Seguridad Social, a saber, la solidaridad, fundador del sistema de protección, y la hipótesis presentada inicialmente fue que la reforma de la seguridad social propuesta por el Gobierno Federal ignora la solidaridad y la corresponsabilidad social, causando el desmantelamiento del Sistema Brasileño de Seguridad Social, un importante derecho fundamental en cumplimiento de los principios, fundamentos y objetivos fundamentales el desarrollo y la justicia social previstos en los cimientos del Estado Democrático del Derecho Brasileño.

Palabras clave: Seguro Social. Reforma de la Seguridad Social. Estado Democrático de Derecho.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	13
2.1 O Surgimento da Previdência Social como instrumento de proteção social e sua evolução nos respectivos modelos estatais	14
2.2 A trajetória da proteção social no Estado brasileiro: a Previdência Social no Estado Democrático de Direito e na Constituição brasileira de 1988	21
3 SISTEMAS DE PREVIDÊNCIA E RESPECTIVOS REGIMES DE FINANCIAMENTO: CONFORMISMO AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	35
3.1 Sistema de previdência privada.....	37
3.2 Sistema de previdência social	39
3.3 Sistema de previdência misto: previdência complementar	41
3.4 Regimes de financiamento dos sistemas de previdência	42
3.5 O Estado Democrático de Direito e o sistema de previdência.....	44
4 A PROGRESSIVA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	48
4.1 A evolução da Carta Constitucional como fundamento e norma mandamental do Estado: consequência da elevação da Previdência Social ao <i>status</i> constitucional.....	49
4.2 Previdência Social: Direito Fundamental na promoção do desenvolvimento social	55
5 O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA	63
5.1 A Previdência Social brasileira como subsistema da Seguridade Social brasileira: princípios fundantes do sistema de proteção e justiça sociais.....	63

5.2 Das questões econômicas da Previdência Social: o custeio da proteção social brasileira	69
5.3 O cenário macroeconômico da Previdência Social – Discurso do Déficit Previdenciário e a utilização dos recursos previdenciários para pagamento da Dívida Pública	72
5.4 Emendas Constitucionais de Reformas Previdenciárias na Constituição de 1988.....	77
6 REFORMA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA: “ONDE PASSA UM BOI, PASSA UMA BOIADA”	81
6.1 A influência na política pública de proteção social pelas instituições financeiras internacionais	84
6.2 Regime de Capitalização na Previdência e o desmantelamento da proteção social previdenciária frente a avidez do mercado financeiro: O pioneirismo da capitalização da Previdência pelo Chile e a adoção do regime por outros países	92
6.3 A ressocialização da Previdência: O papel (retomada) do Estado na Proteção Social	99
6.4 Emenda Constitucional 103/2019: Da proposta à aprovação da reforma previdenciária brasileira	103
7 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CAMINHOS E DESCAMINHOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PREVIDENCIÁRIAS BRASILEIRAS.....	116
8 CONCLUSÃO	121
REFERÊNCIAS.....	124

1 INTRODUÇÃO

O Sistema de Previdência Social previsto Constituição de 1988 sofreu diversas reformas após a promulgação constitucional, para garantia da estabilidade do sistema.

Na atual conjuntura macroeconômica do Estado brasileiro, a Previdência Social foi apontada pelo Governo Federal como a responsável pela crise fiscal do país, e principal causadora do desequilíbrio das contas públicas, alegando se tratar de um sistema deficitário e que necessitaria de reforma.

Foi então apresentada a Proposta de Emenda Constitucional 287 de 2016¹ que despertou interesse como objeto de estudo em razão das medidas apresentadas para o equilíbrio atuarial do Sistema Previdenciário, e conseqüentemente das contas públicas brasileiras.

Ao se verificar, *prima facie*, a defesa da necessidade de redução dos gastos previdenciários com a proposição de medidas que reduziram do alcance dos benefícios, como majoração da idade mínima para aposentadoria e benefícios abaixo do salário mínimo, bem como a proposta de alteração do Sistema de Previdência, com a implementação do regime de financiamento de capitalização, característico do Sistema de Previdência Privada, questiona-se se a reforma apresentada desmantelaria o Sistema de Previdência Social e favoreceria um Sistema de Previdência Privado, e se essa política estatal encontraria amparo na Constituição Federal.

Para tanto, a análise do histórico político e mundial da Previdência Social, do histórico político da Previdência Social brasileira, dos Sistemas de Previdência existentes na literatura previdenciária, do Sistema de Previdência Social na Constituição Federal de 1988, com suas premissas e fundamentos e das suas reformas até a atual reforma previdenciária aprovada através da Emenda Constitucional 103 de 2019² se faz necessária. A análise do discurso sobre o *déficit* do Sistema de Previdência Social e a influência de organismos internacionais nesse

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Proposta de Emenda constitucional nº 287**, de 05 dez. 2016.

Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em: 24 jun. 2019.

² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda constitucional nº 103**, de 12 nov. 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 12 dez. 2019.

discurso e na política previdenciária dos países se mostra relevante, pelo fato de que vários países seguiram esse diagnóstico e realizaram reformas na estrutura do seu Sistema de Previdência.

O exemplo do Chile é trazido como referência, pois o país foi pioneiro na reforma da sua previdência, com a implementação de um Sistema Previdenciário sob o regime de capitalização, já se encontrando há mais de três décadas com o referido sistema para proteção social, motivo pelo qual se pode analisar com dados científicos as consequências dessa escolha.

O marco teórico da pesquisa é o princípio fundamental da Previdência Social, qual seja, a solidariedade, pois também traduz a ideia fundante do Sistema de Previdência.

A hipótese que inicialmente se apresentada é a de que a reforma previdenciária proposta pelo Governo Federal ignora a solidariedade e corresponsabilidade social, provocando o desmantelamento do Sistema de Previdência Social brasileiro, direito fundamental importante no cumprimento dos princípios, fundamentos e objetivos fundamentais do Estado, impossibilitando o desenvolvimento e a justiça social previstos nos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Ainda que não tenha sido aprovada a implementação de um Sistema Geral de Previdência Privada, cujo regime de financiamento é o de capitalização, a reforma inicialmente apresentada pela PEC 287/2016³ e posteriormente apresentada na PEC 6/2019, essa última aprovada na Emenda Constitucional 103 de 2019, ao reduzirem o alcance dos benefícios de proteção do indivíduo em caso de hipossuficiência econômica decorrente da incapacidade produtiva, e determina a implementação de uma Previdência Complementar cujo regime de financiamento é o de capitalização, por todo o Estado brasileiro, não apenas a União, mas os Estados e Municípios, reduz o alcance da Previdência Social e fortalece a gestão privada do Sistema de Previdência, ainda que de forma complementar.

A verificação do amparo constitucional dessa política estatal implementada deve perpassar, então, pela análise do papel do Estado Democrático de Direito brasileiro na proteção social, e da política adotada, a fim de verificar se condiz com a

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Proposta de Emenda constitucional nº 287**, de 5 dez. 2016.

Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em: 24 jun. 2019.

consecução dos fundamentos e objetivos constantes da Constituição Federal brasileira.

Inicialmente, a redução de um direito fundamental que demonstra ser relevante instrumento na persecução dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, através da garantia de amparo econômico que afasta situação de pobreza e garante dignidade humana, reduzindo situações de desigualdade, não parece encontrar amparo Constitucional, salvo se o favorecimento aparente a um Sistema Privado de Previdência for devidamente e constitucionalmente fundamentado, demonstrando-se que tal medida corrobora para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito brasileiro na garantia de Direitos Fundamentais e no desenvolvimento econômico social, robustecendo a persecução dos objetivos fundamentais constitucionais.

2 O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Para falarmos do Sistema Previdenciário no Estado Democrático de Direito, modelo de Estado abraçado pela Constituição Federal brasileira de 1988, mister se faz conhecer as origens desse instituto jurídico e sua evolução, analisando seu desenvolvimento e suas características nos principais modelos estatais, a fim de entendermos as premissas e fundamentos do instituto da Previdência no Estado Democrático de Direito.

Atualmente, segundo a Associação Internacional de Seguridade Social – ISSA, podemos conceituar a Seguridade Social como:

[...] qualquer programa de proteção social estabelecido pela legislação, ou qualquer outro arranjo obrigatório, que proporcione aos indivíduos um grau de segurança de renda diante das contingências de velhice, sobrevivência, incapacidade, incapacidade, desemprego ou criação de filhos. Pode também oferecer acesso a cuidados médicos curativos ou preventivos.⁴

A associação define Seguridade Social como um programa de proteção social que garanta um grau de segurança de renda diante de incidentes decorrentes da velhice, para sobrevivência em caso de incapacidade, de desemprego e para a criação de filhos, além de assistência médica facultativa. Logo, é possível entender Seguridade Social como sinônimo da própria proteção social.

A noção de Seguridade Social como programa que abrace as situações de vulnerabilidade acima descritas incorpora três institutos que se uniram na evolução e para a completude da proteção social, quais sejam, a Previdência, a Assistência Social e a Assistência à Saúde, em razão das especificidades de cada amparo.

Assim, a Previdência é um dos instrumentos da proteção social, que foi nomeada como Seguridade Social. Entretanto, o Sistema de Previdência se diferencia dos demais em razão do seu caráter contributivo. Logo, o beneficiário desse sistema contribui com o seu financiamento. Embora o amparo do sistema se dê na ocasião de hipossuficiência e inatividade econômica, enquanto ela não ocorre ou durante a sua inoccorrência, o beneficiário a custeia. Nesse sentido, apenas os ativos economicamente possuem o condão de integrar esse sistema. Aqueles que não possuem a capacidade contributiva são amparados pela Assistência Social.

⁴ INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA). **Nossa História**. Disponível em: <https://www.issa.int/en/the-issa/history/timeline>. Acesso em: 22 dez. 2019.

Para melhor visualizar o instituto da Previdência e para fins didáticos, pode-se dizer que a Seguridade Social é um Programa/Sistema de Proteção Social (um macrossistema), donde a Previdência, a Assistência e a Saúde são subprogramas (ou subsistemas) que fornecem proteção social de formas específicas.

Para o objetivo do presente trabalho, analisar-se-á um dos subprogramas, ou subsistemas, da Seguridade Social, qual seja, a Previdência, que vem sendo objeto de reformas mundialmente. O referido objeto de estudo tem como finalidade analisar qual Sistema Previdenciário é coerente ao Estado Democrático de Direito.

2.1 O Surgimento da Previdência Social como instrumento de proteção social e sua evolução nos respectivos modelos estatais

A noção de proteção social vem da constatação da necessidade de amparo ao indivíduo diante de algumas situações que lhe deixam em vulnerabilidade, onde a inexistência desse amparo afeta a própria sobrevivência.

Assim, uma das primeiras formas de proteção social advém do mutualismo, onde a solidariedade ensejou a prática de caridade de um indivíduo frente ao outro indivíduo. Essa caridade é bem observada no seio familiar, embora alguns não tivessem condição de amparo familiar e que dependessem da caridade de outrem que estivesse disposto a conceder. Mas havia uma consciência social de ajuda aos pobres e necessitados, ocorrendo de forma voluntária.⁵

A exploração entre os indivíduos em sociedade também ocorria, e a ajuda ao próximo era uma forma de compensar a escravatura ou exploração do trabalho do outro, como forma de chegar ao Reino de Deus.⁶

O registro doutrinário da primeira ideia de socorro em razão de infortúnios vem do primeiro contrato de seguro marítimo, em 1344, e o seguro contra incêndios. Entretanto, essa proteção não era em razão das pessoas, mas de bens materiais.⁷

Associações com fins religiosos também uniam pessoas com objetivos ou atividades em comum que recolhiam valores a fim de prover a subsistência em caso de velhice, doença ou pobreza.⁸

⁵ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 25.

⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015. p. 1.

⁷ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 25.

⁸ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 25.

Sergio Pinto Martins também relata a sociedade Inca que, embora primitiva, se preocupava com aqueles incapazes de produzir e prover própria subsistência, existindo o trabalho comum para atender à necessidade dos anciãos, doentes e inválidos.⁹

Em 1601, na Europa, a lei de amparo aos pobres passou a obrigar a contribuição social daqueles que possuísem terras e através das paróquias auxiliavam os indigentes¹⁰

Já no ano de 1793, logo após a primeira fase da Revolução Francesa, de 1789, e promulgação da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, a Convenção Francesa reconhece a necessidade de proteção social, afirmando o dever social de amparo aos cidadãos infelizes através do fornecimento de trabalho ou promoção de meios de subsistência àqueles incapazes de trabalhar. Tem-se início a institucionalização da proteção social.¹¹

Salienta-se que o surgimento dessa Seguridade Social não foi consequência de um consenso harmonioso, mas um acontecimento evolutivo social ante o relevante risco de desestabilização. Com o aparecimento de mobilizações e organização da classe trabalhadora, ocorreram grandes embates por melhores condições de trabalho e de subsistência, com inquietação Estatal ante a insatisfação popular, o que acarretou intervenção do ente quanto a infortúnios oriundos dos riscos sociais laborais.¹²

Almansa Pastor diz que da mesma forma que os indivíduos estão sujeitos a infortúnios em razão da vida em sociedade, esses mesmos indivíduos resistem a esses incidentes e à fatalidade, e procuram estabelecer instrumentos de proteção contra essas necessidades.¹³ A Revolução Francesa é um exemplo.

Foi então que se obteve o surgimento da proteção social institucionalizada pelo Estado com a criação do Sistema de Previdência, que passou por quatro fases até o

⁹ JARDIM, Rodrigo Guimarães. Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil. **Jus**, dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26145/antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil>. Acesso em: 19 mar. 2019.

¹⁰ JARDIM, Rodrigo Guimarães. Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil. **Jus**, dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26145/antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil>. Acesso em: 19 mar. 2019.

¹¹ FRANÇA. Declaração dos FRANÇA. Declaração dos direito do homem e do cidadão alterada pela Convenção Nacional de 1793. 1793. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>. Acesso em: 19 de março de 2019.

¹² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 33.

¹³ PASTOR, Almansa. **Derecho de la seguridad social**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991. p. 30.

Sistema de Previdência que conhecemos atualmente, como instrumento de Seguridade Social: fase inicial ou experimental; fase de consolidação; fase de expansão e fase de redefinição.¹⁴

A origem da proteção social institucionalizada pelo Estado adveio da Alemanha, em 1883, através da política Otto Von Bismarck, com a implementação da Lei do Seguro Social que garantiu, inicialmente, o seguro-doença, e, posteriormente, o seguro contra acidentes de trabalho (1884) e o seguro de invalidez e velhice (1889). Esse sistema normativo foi a forma embrionária da Previdência como instrumento de proteção social.¹⁵

Segundo esse modelo bismarckiano, com regime de financiamento de capitalização, somente contribuía os empregadores e os próprios trabalhadores empregados, numa poupança compulsória, abrangendo a proteção apenas destes assalariados contribuintes. Nesse modelo inicial e experimental, embora o seguro social fosse tivesse sua imposição pelo Estado, não abraçava a ideia de solidariedade social, já que não havia a participação de toda sociedade, nem como contribuintes, nem como potenciais beneficiários. Imperava nesse modelo os ideais do modelo estatal da época, o Estado Liberal.

Após a implementação do modelo bismarckiano, vários países adotaram a proteção social em resposta à demanda dos trabalhadores.

Em 1898 a França promulgou uma norma de assistência à velhice e aos acidentes do trabalho, e em 1889 o Seguro de Invalidez e Velhice custeado pelos empregados, empregadores e Estado.¹⁶

A Inglaterra também instituiu vários instrumentos de proteção social: em 1897 o Seguro contra Acidentes do Trabalho, que impôs em caráter obrigatório ao empregador responsabilidade objetiva lhe atribuindo o pagamento da indenização ao obreiro; em 1907 a Assistência à Velhice e Acidentes do Trabalho; em 1908 uma pensão aos maior es de 70 anos, independente de contribuição; e em 1911 um Sistema Compulsório de Contribuições Sociais custeado pelos empregados, empregadores e Estado.

¹⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 34-36.

¹⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 34.

¹⁶ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 34.

Depois da atuação de Bismarck para diminuir a tensão existente entre as classes trabalhadoras, a mera garantia de direitos a serem exercidos, consubstanciada a um abstencionismo estatal diante da dinâmica político-social, não foi suficiente para garantir o bem estar e a segurança econômica do indivíduo em sociedade, exigindo-se a atuação estatal para garantir condições de igualdade material. Nesse interim, nasce o Estado Social.¹⁷

A partir desse momento, a proteção social começa a ser positivado na própria Constituição dos países que passaram a prever, além dos direitos individuais, eivados do Estado Liberal, novos direitos sociais para garantia do desenvolvimento social com respeito à dignidade humana. Eis o Constitucionalismo Social, ganhando a sociedade o direito a uma atuação do Estado e a imposição de um dever do ente de garantir justiça social.¹⁸

Com o fortalecimento dos Direitos Fundamentais e o reconhecimento da segunda geração desses direitos, denominados Direitos Sociais, sendo alçados ao mesmo plano dos direitos civis (Direitos Fundamentais de primeira geração), a constitucionalização dos Direitos Sociais fizeram com que as Constituições estatais deixassem de ser meramente políticas, e passassem a ser políticas e sociais. Essa fase é doutrinariamente conhecida como uma fase de consolidação da proteção social.¹⁹

A primeira Constituição do mundo a incluir a proteção social em suas normas foi a Mexicana, em 1917, e previa a responsabilidade dos empresários pelos acidentes do trabalho e pelas doenças laborais, em razão do exercício da profissão ou do trabalho, onde aqueles deveriam pagar uma indenização correspondente, conforme a consequência de morte, de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, ainda que a contratação fosse por via intermediária.²⁰

¹⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 34.

¹⁸ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 35.

¹⁹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 34.

²⁰ JARDIM, Rodrigo Guimarães. Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil. **Jus**, dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26145/antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil>. Acesso em: 19 mar. 2019.

A Constituição Mexicana foi seguida pela Constituição Soviética, de 1918, que também passou a tratar dos direitos previdenciários.²¹

A Constituição Alemã, também denominada Constituição de Weimar, de 1919, criou um sistema de proteção social para atender à conservação da saúde e da capacidade para o trabalho, à proteção, à maternidade e à previsão das consequências econômicas da velhice, da enfermidade e das instabilidades da vida. A referida Constituição assume o dever do Estado de prover a subsistência do cidadão alemão, na impossibilidade de lhe possibilitar ganhar a vida com um trabalho produtivo.²²

Em 1919 é criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT) como parte do Tratado de Versalhes assinado pelos países envolvidos na primeira guerra mundial (1914-1918), simbolizando o fim do conflito centralizado na Europa. O conflito teve origem na competição de expansão territorial e de mercado dos países europeus e insatisfação da exclusão de alguns Estados no processo de neocolonização. A Organização para o atendimento das reivindicações dos trabalhadores no final do século XIX e início do século XX, destacando-se na primeira conferência internacional a limitação do trabalho diário a 8 horas e semanal a 48 horas.²³

A OIT também passou a destacar a necessidade de um programa sobre Previdência Social, aprovando-o convenções que vieram a tratar da matéria, como a de nº 12, sobre acidentes do trabalho na agricultura, de 1921; a Convenção nº 17 (1927), sobre “indenização por acidente de trabalho”.

Em 1927, sobre o apoio da OIT, foi criada a Associação Internacional da Seguridade Social, na resposta coletiva dos trabalhadores industriais europeus do século XIX a doenças, desemprego, incapacidade e velhice. Foram introduzidos regulamentos internacionais para a proteção econômica e de saúde dos trabalhadores por meio de esquemas de seguro social. A associação internacional veio com o

²¹ JARDIM, Rodrigo Guimarães. Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil. **Jus**, dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26145/antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil>. Acesso em: 19 mar. 2019.

²² JARDIM, Rodrigo Guimarães. Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil. **Jus**, dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26145/antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil>. Acesso em: 19 mar. 2019.

²³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **História da OIT**. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 19 mar. 2019.

objetivo de desenvolver e fortalecer o seguro de doença a nível mundial. Os objetivos foram logo ampliados para incluir seguro de velhice, invalidez e sobrevivência.²⁴

Para Castro e Lazzari²⁵, a atuação estatal na proteção social toma as feições definitivas desde a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, ao período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, sob influência de teorias econômicas progressistas, defendendo a intervenção estatal social e economicamente para promoção do crescimento econômico.

Em 1935, o presidente dos EUA, Franklin D. Roosevelt, sancionou a Lei de Seguridade Social, incorporando um novo termo que combina "segurança econômica" com "seguro social", o que contribuiu com a saída dos Estados Unidos da Grande Depressão em decorrência da instituição da política norte americana do *New Deal*, com forte intervenção do Estado no âmbito econômico e injeção pelo ente de recursos orçamentários.²⁶

Em 1941, em documento intitulado de Carta do Atlântico, os Estados Unidos e o Reino Unido se comprometeram a melhorar os padrões trabalhistas, o desenvolvimento econômico e a segurança social para todos.²⁷

Em meio a Segunda Guerra Mundial, em 1942, o governo do Reino Unido publicou o Plano Beveridge, que levou à criação do primeiro sistema unificado de previdência social.

O economista inglês John Maynard Keynes pregava o crescimento econômico num contexto de intervenção estatal no sentido de melhor distribuir – ou até mesmo redistribuir – a renda nacional. As ideias de Keynes foram trabalhadas por Lord William Henry Beveridge, seu colaborador, e, designado pelo governo britânico para reexaminar os sistemas previdenciários da Inglaterra, esses adotaram o chamado Plano Beveridge, o qual, revendo todas as experiências até então praticadas pelos Estados que tinham adotado regimes de previdência, criou um sistema universal – abrangendo toda sociedade, com a compulsoriedade de todos, entendendo-se que a

²⁴ INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA). **Nossa História**. Disponível em: <https://www.issa.int/en/the-issa/history/timeline>. Acesso em: 22 dez. 2019.

²⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 34.

²⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **História da OIT**. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 19 mar. 2019.

²⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **História da OIT**. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 19 mar. 2019.

proteção social desenvolve harmonicamente os economicamente precários. Nesse diapasão, propôs-se um amplo sistema de proteção ao cidadão, chamado inicialmente de “Sistema Universal de Luta Contra a Pobreza”. Tal política ensejou a universalização da Previdência Social na Grã-Bretanha, estendendo a proteção a toda a população, não somente aos trabalhadores, garantindo-se também um amplo atendimento à saúde e um sistema de proteção ao desemprego.²⁸

Acompanhando esse processo evolutivo da proteção social, na França, Pierre Laroque liderou os esforços do governo para estender a proteção social a toda a população, e um sistema nacional de seguridade social foi criado em 1946.²⁹ A partir daí, um movimento crescente de universalização da proteção social ensejou a criação de vários Sistemas de Previdência Social.

A Previdência Social, após um processo histórico de luta e materialização dos direitos fundamentais para os trabalhadores e trabalhadoras, além de toda sociedade, atualmente é responsável pela redistribuição e circulação de renda interna, na garantia da justiça social, ao possibilitar condições de bem estar, liberdade, igualdade de oportunidade e segurança econômica, garantindo, portanto, a efetividade da dignidade da pessoa humana, princípio central do Estado Democrático de Direitos.³⁰

A evolução e o aumento da complexidade da sociedade ensejaram o surgimento de novos riscos e necessidades que foram determinantes para a ampliação do sistema de proteção social erigido sob o conceito de Seguridade Social e que se propagou em escala global. Atualmente, a Seguridade Social como sistema de proteção social passou, então, a contemplar a proteção da saúde, o seguro e a assistência sociais.

As novas realidades mais complexas em razão do surgimento de novas atividades, novos institutos jurídicos, sociais e econômicos, e o aparecimento de abismos sociais ensejaram o reconhecimento de que uma justiça meramente comutativa não mais satisfaz a manutenção de uma coexistência estável. Assim, uma proteção social foi reconhecida, bem como a imprescindibilidade de uma justiça

²⁸ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 34.

²⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **História da OIT**. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 19 mar. 2019.

³⁰ LUIZ, Claudeilton. A reforma da previdência e o fim da seguridade social. **Mídia Ninja**, 5 abr. 2019. Disponível em: <https://midianinja.org/mpa/reforma-da-previdencia-e-o-fim-da-seguridade-social/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

solidaria que garante a condição humana e faz reduzir injustiças e abismos oriundos da nova realidade.

Tem-se, assim, a evolução de uma assistência filantrópica individual ou pela reunião daqueles que se solidarizavam e ajudavam aqueles que perderam a capacidade laboral, existente desde os tempos antigos, não por obrigação legal, mas ante a preocupação com a dignidade humana, até um sistema de proteção pelo ente estatal.

2.2 A trajetória da proteção social no Estado brasileiro: a Previdência Social no Estado Democrático de Direito e na Constituição brasileira de 1988

Dos primórdios da proteção social brasileira até o Sistema de Previdência Social que se concretizou na Constituição Federal de 1988, sucederam características do instituto no que diz respeito às coberturas previstas, importantes de serem observadas para compreensão da evolução desse sistema de proteção.

A proteção entre dos membros da sociedade brasileira já se verificava de forma fragmentada através do amparo familiar, entre os próprios membros (mutualismo) e por terceiros voluntários com a prática da caridade, como a Igreja, por exemplo, da mesma forma que no âmbito internacional.³¹

Desta feita, a noção de proteção social teve início através de medidas assistenciais. No Brasil, o exemplo são as Santas Casas.

Sem embargo, a iniciativa estatal dessa proteção social no Brasil teve início no o amparo dos trabalhadores quando em situações de vulnerabilidade e encontra resquícios desde antes à época do império, a exemplo do montepio para a guarda pessoal de D. João VI, e o Plano de Benefícios dos Órgãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, em 1975, com pensionamento às viúvas e filhas em caso de falecimento. Surge em seguida, sob a égide da Constituição de 1824, a proteção de categorias isoladas, como a dos funcionários dos correios, das ferrovias, da casa da moeda e da Imprensa Nacional, e os chamados socorros públicos para educar crianças abandonadas, aliviar os pobres enfermos e fornecer trabalho aos pobres válidos. Essa proteção destinada a categorias isoladas de trabalhadores ocorria através dos Montepios, instituições cujo objetivo era o de promover a subsistência dos que forem

³¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetos, 2014. p. 1.

designados pelo filiado quando do seu falecimento, através do pagamento de pensão,³² e inicialmente se circunscreviam aos trabalhadores do setor público.

Em 1889, um Decreto de nº 5 do Governo Provisório da I República institui o que se pode chamar de ensaio de Previdência Social ao sub-rogar o Governo no dever de pensionamento às pessoas mantidas com recursos pessoais do Imperador. O Decreto continha a listagem dos destinatários, com prestação econômica, em razão de infortúnios predeterminados, quais sejam, moléstia, menoridade, indigência e viuvez.³³Essa proteção era de caráter não contributivo.

Em 1891, a Constituição utiliza expressamente a palavra “aposentadoria”, que previa o benefício também em caso de invalidez, mas apenas para funcionários públicos. Os demais trabalhadores não estavam amparados.³⁴ Observa-se, então, o início do instituto da Previdência Social no Brasil na proteção pecuniária dos servidores públicos.

Em 1919 o Decreto Legislativo 3724 criou o seguro de acidentes de trabalho, de responsabilidade do empregador, que previa indenização para o empregado, ou sua família, em caso de acidente, que não era devido em caso de força maior ou culpa da vítima ou de terceiros. A indenização era única, e não em forma de prestações mensais.³⁵

A atuação estatal brasileira na proteção dos trabalhadores ganha destaque na promulgação da lei Eloy Chaves, em 1923, onde regula as Caixas de Aposentadoria e Pensão, normatização considerada o marco do início da Previdência no Brasil. A gestão das CAP's e seus recursos se davam pelos trabalhadores e pelas empresas, e o Estado se limitava a regulamentar. Essas Caixas de Pensão eram apenas para os trabalhadores ferroviários, mas serviram de parâmetro para as demais Caixas de Pensão que doravante viriam a surgir. O amparo também não atingia a todos os que trabalhavam nas ferrovias, mas apenas os considerados empregados ou operários que tinham mais de seis meses de serviços contínuos na mesma empresa. Os benefícios previstos eram a aposentadoria ordinária, aposentadoria por invalidez, indenização em caso de acidente de trabalho, bem como pensão para os

³² TANAKA, Eduardo. **Direito Previdenciário para concursos**. Curitiba: IESDE, 2012. p. 9.

³³ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 26.

³⁴ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 55.

³⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 55.

dependentes, sendo esses considerados os pais, o cônjuge e os filhos, e que cessavam com o matrimônio ou novas núpcias, e o alcance dos 18 anos para os filhos.³⁶ Também eram previstos auxílio funeral e serviços de saúde e medicamentos a preços reduzidos.³⁷

Posteriormente, a partir de 1930, surgem os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) com abrangência não apenas nas respectivas empresas, mas por categoria econômica. Com papel mais ativo, o Estado passa a delimitar as categorias profissionais como base de atuação dos IAP's. Aqui, a proteção pecuniária se estende do âmbito das empresas para categorias profissionais em âmbito nacional. Como institutos protetivos previstos havia a aposentadoria por velhice e invalidez; pensão aos beneficiários dos associados ativos ou aposentados que falecerem; auxílio-funeral e a possibilidade de concessão de assistência médica e hospitalar, auxílio-maternidade, auxílio-enfermidade e pecúlio, sujeitos, ou não, a contribuição complementar.³⁸

A Constituição de 1934, utilizando o termo “previdência” sem o “social”, trouxe de forma inédita a forma tripartida de custeio, com contribuições do empregado, do empregador e do Estado.³⁹

Posteriormente, a Constituição de 1937, embora outorgada, trazia a influência norte americana do Bem-Estar Social decorrente da promulgação da Lei do Seguro Social (Social Security Act), em 1935, que contribuiu com a saída do Estado norte americano da recessão econômica, prevendo maior intervenção estatal na vida econômica. Trazia a expressão Seguro Social, e dispunha a defesa e a proteção da saúde, auxílio para subsistência e educação, algo próximo do que se conhece como salário família. Juntamente com a normatização de Direito do Trabalho, a Constituição previa a assistência médica; repouso pós-parto para a gestante, mas não o salário

³⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 56-57.

³⁷ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CIPREV)**. Relatório Final. 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/539169/Relat%c3%b3rio%20Final_CPI_PREV.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 ago. 2019. p. 22.

³⁸ OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. **Imprevidência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1989. p. 75.

³⁹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 58.

maternidade; seguros de velhice, de invalidez e de vida para os casos de acidentes de trabalho. Havia pouca normatização quanto ao financiamento da Previdência.⁴⁰

Já na Constituição de 1946 há pela primeira vez a expressão Previdência Social, instituto normatizado dentro do título “Da ordem econômica e Social”. A Carta Constitucional, já em um cenário após a segunda guerra mundial e influência internacional, espousa princípios mais avançados sob os aspectos econômicos e sociais, como a justiça social, a valorização do trabalho humano, o trabalho como obrigação social e a existência digna. Havia previsão de previdência em favor da maternidade, contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte. A norma constitucional também inovou na assistência aos desempregados, não se limitando ao seguro desemprego, mas dirigia o estímulo a planos de colonização e aperfeiçoamento do uso das terras.

Sob o amparo da Carta de 46, em 1953 foi criada a CAPFESP (Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e das Empresas do Serviço Público), unificando diversas caixas e passando a funcionar o sistema previdenciário dentro do aparelho estatal. Com a promessa de gestão tripartite entre trabalhadores, empregadores e Estado, o Estado, passa a exercer protagonismo.⁴¹ Fábio Zambitte Ibrahim pontua que, ainda que evolutivamente havia justificativa técnica para a união dos institutos de previdência e a intervenção estatal na gestão em âmbito nacional, constata-se provável interesse do Estado nos fundos exitosos com recursos dos trabalhadores no momento em que o país necessitava de recursos financeiros para promoção do desenvolvimento.⁴²

Os anos 1960 consolidam o processo de unificação e sistematização da previdência brasileira. Com a entrada em vigor da LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social), tem-se um estatuto legal para todos os institutos, uniformizando os benefícios e serviços proteção a nível nacional. Conforme aponta Ibrahim, a existência de vários institutos ocasionava gastos elevados em razão das redundâncias dos

⁴⁰ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 34-40.

⁴¹ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV)**. Relatório Final. 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/539169/Relat%c3%b3rio%20Final_CPIPREV.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 ago. 2019.

⁴² IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 58.

funcionamentos dos sistemas, além de prejuízos financeiros com a mudança de categoria do trabalhador

Em 1965 a Constituição de 1946 foi emendada a fim de proibir prestação de benefício sem a fonte de custeio correspondente.

Outra mudança interessante foi a integração do Seguro de Acidente de Trabalho à Previdência Social, em 1967, que, até então, estava a cargo de entidades privadas. Elucida Ibrahim que isso garantiu a efetividade do instituto, pois sua gestão privada não protegia o trabalhador em razão das constantes tentativas das seguradoras de responsabilizar o empregador pelo acidente e se esquivar do pagamento, falhas essas apontadas por Beveridge.⁴³

Em 1966 o Governo cria o INPS (Instituto Nacional da Previdência Social) e o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), em detrimento da estabilidade empregatícia.

Esse processo evolutivo de atuação estatal na proteção social brasileira, sob a égide da Constituição de 1946 adveio da própria evolução dos mecanismos de proteção social e com o fenômeno internacional da constitucionalização da proteção social pelo Estado após a primeira e segunda guerra mundiais, quando os Estados, em âmbito mundial, observaram a importância social e econômica dessa proteção no desenvolvimento. A constituição brasileira de 1946 oriunda após a segunda guerra mundial abraçou inúmeras normas de assistência social, observando a normatização internacional de reconhecimento dos Direitos do homem. A proteção aos desempregados, por exemplo, não constava nas constituições anteriores, se atentando, o Estado, ao fato de que essa desocupação era involuntária. Com cunho eminentemente social, a Carta Constitucional demonstrou preocupação à saúde, à educação, a habitação, a condições de vida digna, a proteção à infância, prevendo, assim, o reajuste dos benefícios previdenciários.⁴⁴

No entanto, ainda não havia contemplação dos trabalhadores rurais e domésticos, cuja proteção dos primeiros foi prevista em 1963 através do Estatuto do Trabalhador Rural. Mas não havia tratamento isonômico, pois, em 1967 esse amparo

⁴³ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 60.

⁴⁴ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 44 e 46.

ocorria através de assistência médico-social, e não com pagamento de benefícios em dinheiro.⁴⁵

Com a constituição de 1967, vigoravam ainda as regras da Constituição de 1946, mas algumas medidas refletiram na Previdência, como a instituição de teto para remuneração de vereadores e deputados estaduais. A suspensão de direitos garantias de algumas funções, como a inamovibilidade e estabilidade, trouxe a aposentadoria como uma opção de sanção jurídica. Não obstante, a norma fundamental mantinha princípios essenciais da Previdência Social, como a valorização do trabalho como condição da dignidade humana, a solidariedade entre as categorias sociais de produção, prevendo vários direitos ao trabalhador, como assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva, previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro desemprego, segura contra acidentes de trabalho, proteção da maternidade, tudo mediante contribuição da União, do empregador e do empregado. Observa-se também atenção às peculiaridades sociais, como previsão de aposentadoria da mulher com trinta anos e para professores com tempo reduzido em cinco anos, e com salário integral. Em razão da amplitude de direitos, também houve a previsão da respectiva fonte de custeio para criação, alteração e majoração dos benefícios. Mas os benefícios dos trabalhadores rurais ainda são regulamentados separadamente, inclusive sob o novo regime, o PRORURAL.

Em 1974 surge o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), tendo o Governo maior atuação incluindo a área de assistência social na proteção ao trabalhador. A noção de assistência na proteção social deu lugar à proteção do trabalhador ativo, o que evoluiu para o que entendemos como Previdência. Entretanto, a assistência social não deixou de existir, tendo o governo brasileiro assumido também essa função, unindo-a à Previdência Social, utilizando os dois institutos para a proteção social, momento em que se observas o início do desenvolvimento do que temos atualmente no Sistema de Seguridade Social.

Em 1977, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) foi instituído, englobando o INPS, o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência), o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), a

⁴⁵ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 48.

LBA (Legião Brasileira de Assistência), a CEME (Central de Medicamentos) e a DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social)⁴⁶. A gestão e coordenação desses institutos foi centralizada que vinha ocorrendo de forma esparsa e fragmentada.

O caminho da proteção social no Brasil ocorreu de forma semelhante à evolução da própria consciência mundial da necessidade de instrumentos que protegem a sociedade das situações de hipossuficiência em momentos de vulnerabilidade que geralmente não ocorrem por culpa do trabalhador, nem daqueles que se encontram necessitando de uma assistência social, mas são situações que surgem ante o próprio funcionamento da sociedade, como um acidente em razão de uma atividade laboral, o falecimento de um cidadão que custeava economicamente uma família, o adoecimento frente o manejo de elementos químicos industriais, o surgimento de doenças decorrentes de atividades econômicas como o uso de agrotóxicos pelo agronegócio, ou por causas desconhecidas.

Dessa forma, a proteção social no Brasil evoluiu ante a insuficiência de uma assistência mutualista, voluntária, e passa a ser uma obrigação social e estatal que, embora tenha tido momentos de semelhança com um seguro social, expressão outrora adotada inclusive pelo ordenamento constitucional, deixou de ser um mero seguro para infortúnios laborais ao se transformar em um necessário e conglobante sistema de proteção social.

A crescente atuação estatal na proteção social brasileira também acompanha a evolução dos modelos Estatais adotados, na proporção de vigência de cada um deles, como maior ênfase em direitos individuais em um momento de ideologia predominantemente liberal, quando da primeira guerra mundial, e em seguida o reconhecimento e conquista de direitos sociais e exigência de atuação estatal com a predominância de uma ideologia social no período entre guerras.

Esse é o cenário da proteção e da previdência social brasileira até a implementação de um sistema de proteção social, denominado Seguridade Social, pelo atual ordenamento Constitucional.

⁴⁶ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV)**. Relatório Final. 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/539169/Relat%c3%b3rio%20Final_CPIPREV.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 ago. 2019. p. 27.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Estado brasileiro adota o Estado Democrático de Direito, passando a ter princípios fundamentais característicos desse regime.

Conforme descrito no Preâmbulo da Carta Constitucional, o Estado brasileiro se constitui em um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar social, o desenvolvimento, a igualdade, a justiça social e uma sociedade fraterna e solidária⁴⁷. Sendo a democracia⁴⁸ um meio e instrumento de realização de direitos fundamentais, para evolução social em um processo de afirmação do povo e desses direitos⁴⁹, um sistema de proteção social em um Estado Democrático tem que ser coerente com essas características, que atenda às necessidades da sociedade e lhe garanta o exercício dos seus direitos.

Nesse diapasão, o Estado Democrático de Direito previsto na Constituição Federal de 1988 incorpora esse componente de evolução do *status quo*, na medida em que prevê no processo de convivência humana a determinação de realização de interesses humanos coletivos e fundamentais, instituindo um sistema de proteção social e, dentro dele, uma Previdência Social, cujo objetivo é assegurar meios indispensáveis de subsistência a fim de garantir dignidade à pessoa humana, na condição de exercício dos direitos fundamentais

Nos primeiros artigos da Carta Constitucional brasileira, um núcleo fundamental com princípios, fundamentos e objetivos norteiam toda a Carta Magna e o restante do ordenamento jurídico. Essas premissas visam normatizar em sede constitucional as opções políticas do Estado e constituem a síntese ou a matriz de todas as demais normas, constitucionais e infraconstitucionais.⁵⁰

Como fundamentos jurídicos do Estado brasileiro estão a soberania nacional, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, conforme o art. 1º da Constituição. Como objetivos fundamentais do Estado brasileiro, o art. 3º determina a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da

⁴⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 125-126.

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 126.

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 94.

pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais, com a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os princípios fundamentais que norteiam o Estado brasileiro nas relações internacionais estão previstos no art. 4º da Constituição e, dentre outros, se destacam para o presente trabalho a prevalência dos direitos humanos e a independência nacional.

Esse núcleo normativo constitucional determina a atuação e os deveres do Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito, normatizando a opção da política estatal, em coerência com as características a ideologia adotada.⁵¹ Como premissas estatais que se traduzem em normas-chave de todo o sistema jurídico nacional, essas normas primárias constantes de um núcleo fundamental atuam como vínculo de todo o sistema.⁵² E, neste ordenamento constitucional, a Previdência Social brasileira, que integra o Sistema de Seguridade Social, vem como direito fundamental, decorrente dessas normas primárias fundamentais.

A proteção social adotada pela Carta Magna optou por uma Seguridade Social dotada de um subsistema de Previdência Social, cuja principal característica se traduz no princípio fundamental constitucional da solidariedade, que orienta a sociedade brasileira na obrigação de custear recursos financeiros coletivos, a servirem de reserva de emergência para socorrer os cidadãos que sofrem de infortúnios decorrentes da própria vida em sociedade e os tornam incapazes economicamente. Essa reserva de emergência ampara o cidadão que fica sem recursos ante a incapacidade laboral, a fim de cumprir as normas fundamentais do Estado brasileiro, como em um Estado Democrático de Direito, para garantir condições econômicas de subsistência e evitando situações de pobreza e de marginalização, garantindo da dignidade humana dessas pessoas em vulnerabilidade econômica, reinserindo-as econômica e socialmente.

Assim, a Previdência Social brasileira como sistema de proteção se fundamenta nas normas fundamentais do Estado brasileiro, se traduzindo em um direito fundamental, como será demonstrado a seguir.

⁵¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 95.

⁵² BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 284.

Os direitos fundamentais também tiveram fundamentos históricos e filosóficos que evoluíram ao longo das transformações das sociedades. Com a evolução da vida social e o enaltecimento de uma progressividade da sociedade, ante as arbitrariedades e opressões impostas aos indivíduos, surge a necessidade de se reconhecer alguns direitos fundamentais do homem.⁵³

Novas condições de funcionamento da sociedade serviram de base para o surgimento de novos direitos fundamentais, como os econômicos e sociais, e a busca pela realização ampla e concreta desses direitos, dos quais, uma vez garantidos, permitem o exercício de outros direitos fundamentais.

Algumas doutrinas sociais tiveram importante papel na origem desses novos direitos e por isso se destacam como fonte desses direitos fundamentais sociais. Por exemplo, o Manifesto Comunista e a Doutrina Social da Igreja reconhecem que o Estado deve atuar no meio econômico e social a fim de garantir proteção social mediante prestações positivas, reduzindo desigualdades e injustiças que venham a surgir.⁵⁴ No mesmo sentido, a atuação estatal na concretização de direitos sociais e intervenção na economia está prevista na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986.

Os direitos fundamentais elucidam a ideologia política de cada ordenamento jurídico e se traduzem em institutos que vêm garantir uma convivência digna, livre e em igualdade. São fundamentais pois se traduzem em situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, convive ou sobrevive, devendo ser materialmente concretizados.⁵⁵

Em sua evolução política, jurídica e histórica, os direitos fundamentais assumiram caráter concreto de normas positivas constitucionais, embora também possuam caráter supra estatal ou supraconstitucional, já que reconhecidos em legítimos documentos internacionais⁵⁶, como exemplificado acima. Dentro do ordenamento brasileiro, a Constituição de 1988 prevê Direitos e Garantias

⁵³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 173.

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 175.

⁵⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 178.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 179.

Fundamentais, dispondo expressamente sobre a sua aplicação imediata (§1º do art. 5º).⁵⁷

Os Direitos Fundamentais institucionalmente reconhecidos como Direitos de primeira, segunda, terceira, quarta e quinta gerações, a depender do seu grau de amplitude, oriunda de um processo cumulativo e quantitativo⁵⁸, possuem como característica a universalidade que os coloca num grau mais alto de juridicidade, concretude, positividade e eficácia, e integridade na medida em que se integram em um todo harmônico.⁵⁹ Não obstante, para o presente trabalho, ressaltar-se-á a importância dos direitos fundamentais de segunda geração, também chamados de direitos sociais, os quais abarcam direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos, abraçados pelo princípio da igualdade, corresponsabilidade e solidariedade.

Os direitos fundamentais sociais, de segunda geração, exigem do Estado determinadas prestações, chamando-o a cumprir com sua função de garantir a igualdade e equilíbrio social, na realização da justiça social.⁶⁰ Possuem proximidade intrínseca com os direitos econômicos e, portanto, esses devem ser direcionados sob inspiração dominante do interesse social. Aliás, os direitos econômicos constituem pressupostos na efetivação dos direitos sociais, de forma que a atuação estatal na economia ocorre a fim de garantir a concretização da prestação desses direitos.⁶¹

No ordenamento constitucional brasileiro, o art. 6º prevê em rol exemplificativo os direitos sociais encampados pelo Estado, estando incluído no disposto do artigo a Previdência Social como direito fundamental. Embora elencado no início da Carta Magna como Direito Fundamental, a Previdência Social integra o sistema de Seguridade Social e é tratado à frente nas normas constantes do título VIII – Da ordem Social, da Constituição Federal de 1988.

Ora, se a Previdência Social está regulamentada em normas que garantem a ordem social, e se trata de um direito fundamental, é lúcido que o referido sistema é fundamental para a sociedade, no cumprimento das premissas do Estado

⁵⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

⁵⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 581.

⁵⁹ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 184.

⁶⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 558.

⁶¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 286.

Democrático de Direito brasileiro e na garantia do cumprimento de seus fundamentos, princípios e objetivos fundamentais. Observa-se, assim, uma coerência normativa constitucional do Estado Democrático de Direito brasileiro e seu núcleo fundamental, do qual faz parte um Sistema de Previdência Social, integrante de um sistema de proteção social denominado Seguridade Social, que tem como premissa a proteção de TODA a sociedade, de forma corresponsável e solidária, considerando sua interdependência.⁶²

Assim, a Seguridade Social, bem como a Previdência Social, “torna-se uma organização solidária que responde a uma demanda por justiça social... e que expressa a face humana sobre o todo na ideia de solidariedade nacional”⁶³.

Tendo como fundamento o Estado Democrático de Direito e as normas fundamentais constitucionais primárias, bem como o Direito Social à Previdência Social, a Constituição brasileira instituiu um sistema de proteção social complexo e harmônico, denominado Seguridade Social, integrante da normatização constitucional da Ordem Social, com definição em seu art. 194.

Consiste o referido sistema em um conjunto integrado de ações de responsabilidade de toda a sociedade (cidadãos, Estado e pessoas jurídicas), destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. O Sistema de Seguridade Social brasileiro abarca, então, três subsistemas de proteção social, quais sejam, os subsistemas da Saúde, da Assistência Social e da Previdência Social.

Na garantia do Direito à Seguridade Social, a Constituição também determinou um regime de financiamento solidário, distributivo, visando garantir a efetividade do sistema, seu equilíbrio econômico e contributivo, atribuindo também a toda sociedade brasileira o seu financiamento.⁶⁴

⁶² DURKHEIM *apud* PASTOR, Almansa. **Derecho de La Seguridad Social**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991. p. 122.

⁶³ CEBALLOS, Óscar Buenaga. **El derecho a la seguridad social: fundamentos éticos y principios configuradores**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Cantabria, 2016. p. 386.

⁶⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - dos trabalhadores; II - do trabalhador e dos demais segurados da

O regime de financiamento do sistema de proteção social do ordenamento jurídico brasileiro segue o regime de repartição, coerente com os princípios, fundamentos e objetivos do Estado brasileiro, como a sociedade justa e solidaria, e a garantia do desenvolvimento nacional, erradicando-se a pobreza, a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais.

Nesse diapasão, a Constituição levou em consideração dois fatores importantes na instituição do Sistema de Seguridade Social, quais sejam, o fator humano, considerando a dignidade da pessoa humana, a prevalência dos direitos humanos e a inclusão (erradicação da pobreza e redução das desigualdades – solidariedade humana), e o fator econômico, com fulcro no desenvolvimento nacional e também na justiça e bem-estar sociais. Verifica-se, portanto, a existência de um fundamento filosófico e principiológico que se constitui em liame entre todo o sistema de seguridade: o princípio da solidariedade.

A solidariedade, cuja razão é a garantia da dignidade humana, princípio fundante do Estado brasileiro, então, é princípio fundamental da relação jurídica da Previdência Social, e de todo o sistema de proteção social denominado de Seguridade Social, atuando no interior do sistema para garantir a coesão dos elementos relacionados, e atender à finalidade da dimensão de uma vida digna. É o substrato capaz de entrelaçar as relações jurídicas contidas no sistema⁶⁵. Consiste na “interdependência recíproca ou vinculação dos membros do grupo que convivem comunitariamente, cuja sobrevivência é interdependente”⁶⁶.

Originalmente, o sistema de Seguridade Social brasileiro é um sistema plural, solidário e equilibrado, coadunando com o Estado Democrático de Direito brasileiro. E, dentro desse sistema, está prevista a Previdência Social.

No ordenamento jurídico constitucional brasileiro, a Previdência Social integra o Sistema da Seguridade Social e compartilha da mesma complexidade, princípios e fundamentos, concebendo a solidariedade como obrigação e responsabilidade de toda sociedade brasileira, na qual cidadãos, pessoas jurídicas e o Estado são

previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; III - sobre a receita de concursos de prognósticos. IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

⁶⁵ PASTOR, Almansa. **Derecho de la seguridad social**. 7. ed. Madrid: Tecnos. 1991. p. 120.

⁶⁶ PASTOR, Almansa. **Derecho de la seguridad social**. 7. ed. Madrid: Tecnos. 1991. p. 122.

chamados ao financiamento do seguro social, na garantia de um bem comum⁶⁷. Tudo objetivando as mínimas condições de efetivação dos direitos fundamentais e funcionando como importante instrumento de redistribuição de renda⁶⁸, amparando economicamente os cidadãos que se encontram em situação de incapacidade contributiva, garantindo-lhes condição mínima de dignidade e exercício da cidadania. Objetiva-se, dessa forma, o cumprimento das premissas fundamentais constitucionais brasileiras.

Nesse sentido, França entende que:

[...] a Previdência Social foi fundada nos alicerces da solidariedade nacional, para produzir vida e dignidade social; sem ela se rompe a vida e vem a morte. A Previdência Social tem desempenhado o seu papel em atingir um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estampados na Constituição Federal, em seu Art. 3º., III, que é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.”⁶⁹

Gonçalves, por sua vez, destaca o princípio da responsabilidade como norma fundamental da Previdência Social, pois se traduz em uma imposição de obrigação social no sentido de um dever de cuidado.⁷⁰

Nesse sentido, a reforma da Previdência Social implementada através da Emenda Constitucional 103/2019 desperta interesse quanto aos seus impactos e a coerência das alterações apresentadas com o Estado Democrático de Direito instituído na Constituição Federal brasileira de 1988.

⁶⁷ PASTOR, Almansa. **Derecho de la seguridad social**. 7. ed. Madrid: Tecnos. 1991. p. 123.

⁶⁸ PASTOR, Almansa. **Derecho de la seguridad social**. 7. ed. Madrid: Tecnos. 1991. p. 124.

⁶⁹ FRANÇA, Álvaro Sólón. **A importância da Previdência Social para os Municípios**. In: *30 anos da Seguridade Social: Avanços e Retrocessos*. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2018. p. 55.

⁷⁰ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2014. p. 1248.

3 SISTEMAS DE PREVIDÊNCIA E RESPECTIVOS REGIMES DE FINANCIAMENTO: CONFORMISMO AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

À medida em que ocorria o desenvolvimento do instituto da proteção social, nomeado pela Associação Internacional de Seguridade Social como programa de Seguridade Social, foram sendo desenvolvidos pelos Estados os chamados Sistemas de Proteção, como Sistemas de Saúde, Sistemas de Assistência Social e Sistemas de Previdência Social.

É possível a definição de sistema como um conjunto de elementos interrelacionados que interagem de modo a formar um todo organizado para desempenho de uma função.

Assim, através das políticas estatais e medidas implementadas para se promover a proteção social, sistemas normativos foram se desenvolvendo na realização desse objetivo.

A Previdência como instituto jurídico e político de proteção social a nível estatal teve como marco a política de Otto von Bismarck que introduziu uma série de seguros sociais, de modo a atenuar a tensão existente nas classes trabalhadora, como seguro doença, seguro contra acidentes de trabalho, seguidos dos seguros por invalidez e velhice. As leis tornaram obrigatória a filiação da sociedade às sociedades seguradoras ou entidades de socorro. Assim, embora a nível estatal e com participação estatal, o instituto da previdência teve início com uma gestão privada dos recursos destinados à proteção social. Essa primeira gestão privada dos recursos destinados à proteção social tratava a previdência como uma poupança compulsória, restrita aos trabalhadores contribuintes, embora tivesse uma relevância social tinha uma conotação mais securitária., onde o Estado, embora providenciasse algum aporte financeiro, se limitava a regulamentar e fiscalizar o sistema. Essa primeira ideia de Previdência com gestão privada dos recursos e tratamento securitário é identificada atualmente como Previdência Privada.

À medida em que se desenvolvia o instituto, influenciado pelo momento pós guerra e desenvolvimento do Estado Social, outro grande marco da evolução da proteção social foi o Sistema criado por William Henry Beveridge que universalizou a proteção social a todos os indivíduos, se tornando um Sistema amplo de proteção chamado de “Sistema Universal de Luta Contra a Pobreza”, que além de proteger

contra riscos previstos, previa atenção à saúde e socorria do desemprego. Logo, a universalização desse Sistema de proteção social que não mais se limitava aos trabalhadores, mas se estendeu à toda a sociedade, propiciou uma maior atuação estatal não apenas no custeio dessa proteção, mas inclusive sua gestão. A essa gestão estatal de um sistema de proteção de forma universal se nomeia como Previdência Social.

Castro e Lazzari apontam, então, que se formaram dois sistemas de Previdência no decorrer desse processo evolutivo de proteção social, um baseado no modelo bismarckiano e outro no modelo beveridgeano, e esses modelos coexistem atualmente, e a adoção de cada um deles depende da postura estatal na intervenção econômica.⁷¹

Um sistema previdenciário cuja característica mais relevante seja a de funcionar como um seguro social pode ser designado como Bismarckiano. Um sistema que enfatize funções redistributivas, objetivando também a redução da pobreza pode ser qualificado por Beveridgeano.⁷²

Os Sistemas de Previdência existentes, então, são o de Previdência Privada e o de Previdência Social. No entanto, essas características sistêmicas não são, na prática, tão bem separadas quando da escolha de uma política estatal, podendo ocorrer uma implementação mista desses dois Sistemas.

Assim, estudar-se-á os principais Sistemas de Previdência atualmente existentes e adotados pelos Estados, os quais serão nomeados como Sistema de Previdência Privada, Sistema de Previdência Social e Sistema Misto de Previdência ou de Previdência Complementar, verificando qual deles atua em conformidade com o Estado Democrático de Direito

Chama-se atenção ao fato de que essa divisão da nomenclatura dos Sistemas de Previdência não é harmônica. Alguns entendem, por exemplo, que a Previdência é Social, e não pública⁷³. Outros entendem que a Previdência Social é na verdade uma Previdência Pública⁷⁴, e assim as definições se misturam na doutrina.

⁷¹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 36.

⁷² AFONSO, Luís Eduardo; FERNANDES, Reynaldo. Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**. [online]. 2005, vol.59, n.3, pp.295-334. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402005000300001&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 22 dez. 2019.

⁷³ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

⁷⁴ SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. **Direito Previdenciário Avançado**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.

3.1 Sistema de previdência privada

A Previdência Privada é um sistema previdenciário mais próximo do modelo primitivo de previdência, pois possui características do instituto de previdência na sua fase inicial ou experimental, introduzida por Otton Bismarck. Conforme explanado acima, se aproxima em sua essência do modelo bismarckiano, funcionando com características intrinsecamente securitárias. Embora tenha uma relevância econômica social ao vislumbrar um socorro econômico aos indivíduos nas situações previstas, sua proteção ocorre de forma fragmentada, individual como um seguro individual.

Fazendo referência às concepções jurídicas trazidas por Pastor, alusivo ao meio ou instrumento com o que se pretende conseguir sua finalidade, esse sistema se insere na concepção jurídica pretérita ou limitada, ao ter sua funcionalidade sob a lógica dos seguros, limitando-se ao amparo econômico do risco previsto.

A gestão privada do sistema e a sua tratativa como seguro são característicos do momento histórico de sua origem, que foi considerado como o marco inicial do Sistema de Previdência, portando premissas do Estado Liberal com atuação estatal mínima, abstencionista e maior liberdade e atuação do setor privado.

Afastando-se de um plano de interesse público e social, o Sistema de Previdência Privada integra o Sistema Financeiro⁷⁵, onde os recursos são colocados, e sob uma perspectiva individual, tem como objetivo a aferição de renda e pecúlio para utilização futura.

No entanto, desconsidera riscos sociais, pois seu custeio é individual e não se sustenta caso o indivíduo não tenha condições de custear a poupança, seja para uso futuro (aposentadoria) seja para uso imediato em razão de hipossuficiência econômica (ex: benefícios como auxílio doença, auxílio acidente, auxílio reclusão, salário maternidade). Pode ou não ter garantia de remuneração mínima, a depender da forma do investimento escolhido.

Por não ter características de solidariedade e corresponsabilidade social, não atua como instrumento de proteção social e econômico, não se prestando, por exemplo, à redistribuição de renda e justiça social, visto que os recursos poupados são investidos em fundos do sistema financeiro, inclusive de estados estrangeiros, retirando capital dos limites nacionais.

⁷⁵ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 107.

A responsabilidade por eventual infortúnio social é do próprio indivíduo que deve ao mesmo tempo custear e formar seu pecúlio individualmente, e ao mesmo tempo usufruir desse único valor caso se encontre em situação de hipossuficiência econômica por incapacidade laboral. No entanto, ao se encontrar em situação de hipossuficiência econômica por incapacidade laboral, não poderá custear ou formar seu pecúlio, que se deteriora na sua utilização.

Outra questão relevante é que o referido sistema responsabiliza o indivíduo por riscos que são sociais, ou seja, responsabiliza-se individualmente aquele que é hipossuficiente inclusive frente aos riscos e seu surgimento, já que não tem controle sobre variáveis políticas e sociais para evitá-los.

Sua gestão é privada e se dá por instituições financeiras que, atualmente, efetuam cobranças administrativas, como taxas de administração, taxa de saque, excedente financeiro etc. Além desses ônus, ainda há incidência do imposto de renda. Trata-se, segundo Milton Thibau, de um produto bancário e que remunera aquele que o vende.⁷⁶

Nesse Sistema, há múltiplos fundos poupados, uma pluralidade.

Outra característica da Previdência Privada é que o dinheiro poupado é administrado com aplicações em investimentos no mercado financeiro, a fim de que se obtenha seu rendimento. Isso porque o valor poupado individualmente é insuficiente para garantir aposentadoria futura e a cobertura de infortúnios contemporâneos à poupança. Entretanto, o mercado financeiro é extremamente volátil, o que acaba por deixar os recursos para proteção de eventuais riscos, em risco. Além desse aspecto, o risco de eventual investimento e da gestão desses recursos é do próprio indivíduo que ficará no prejuízo caso esse investimento não obtenha êxito ou lhe acarrete perda de valores. E é o próprio indivíduos que, sob orientação da instituição financeira, “decide” em qual fundo de investimento deve alocar seu pecúlio.

O papel do Estado na Previdência Privada é o de agente fiscalizador, no exercício do poder de polícia, e de regulador, sendo o responsável pela autorização de abertura e funcionamento de entidades de Previdência Privada.⁷⁷

⁷⁶ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 109-110.

⁷⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 51.

Essas entidades que administram a Previdência Privada através dos fundos de pensões possuem características que lhe podem determinar como uma entidade fechada ou uma entidade aberta.

A entidade administradora fechada é constituída sob o regime de sociedade civil ou fundação, sem fins lucrativos, e abrange os empregados de uma só empresa ou grupo de empresas, e os servidores ou membros de Administração Pública.

Já a entidade administradora aberta é constituída unicamente sob a forma de sociedade anônima. São instituições financeiras propriamente ditas, e que exploram economicamente o ramo de infortúnios do trabalho. O objetivo dessa gestão é a instituição e operação de planos de benefícios de caráter previdenciário, com renda continuada ou pagamento único. Sem embargo, no Brasil, as seguradoras que atuam exclusivamente no ramo de seguro de vida também podem ser autorizadas a operarem planos de benefícios de caráter previdenciário.⁷⁸

Outro ponto relevante no Sistema de Previdência Privada é o fato de a constituição da sua relação jurídica ocorrer de forma contratual, embora a lei seja fonte mediata e indireta em razão da previsão, autorização e fiscalização do sistema.

3.2 Sistema de previdência social

A Previdência Social é um sistema previdenciário próximo ao modelo *Beveridgeano*, criado por William Henry Beveridge, introduzindo a fase de maturação ou consolidação do sistema de proteção social. Trata-se de um sistema complexo de previdência, inclusivo (atinge a todos da sociedade que são economicamente ativos, ou seja, não apenas a determinada classe laboral), solidário tanto na proteção quanto no custeio, que cabe a toda sociedade, e corresponsável socialmente – ou seja, um sistema público que protege e ampara economicamente o indivíduo que venha sofrer infortúnio social e se encontre hipossuficiente e inativo economicamente.

Sob a perspectiva jurídica de Pastor⁷⁹, trata-se de um sistema cuja concepção é, na essência, futura ou assistencial. Nessa concepção, recordando, supera-se as deficiências de um mero seguro e concebe proteção social a toda sociedade, atuando

⁷⁸ BRASIL. **Lei complementar 109, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm. Acesso em: 2 dez. 2019.

⁷⁹ PASTOR, Almansa. **Derecho de La Seguridad Social**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991. p. 59.

o Sistema como instrumento protetor que garante o bem-estar material e moral da totalidade dos indivíduos de uma sociedade.

Sem embargo, o Sistema de Previdência Social pode se aproximar da concepção jurídica denominada *presente* ou *contributiva*. Segundo Pastor, sem perder seu caráter social, a Previdência Social, em razão de limitação econômica, tem duas de suas características mitigadas, quais sejam a universalidade e generalidade. Com a mitigação, o Sistema atua protegendo apenas os que contribuem economicamente para o sistema (ainda que de forma geral/social e não apenas por classe de empregados) e os riscos são medidos, ou seja, ao menos previsíveis, não sendo todo e qualquer risco social que venha a surgir que encontrará a respectiva proteção. Sem embargo, quando a Previdência Social, ainda que nessa concepção contributiva, integra um sistema maior, de Seguridade Social, há ampliação quanto aos sujeitos protegidos, ainda que esteja presente a incapacidade contributiva, se aproximando ainda mais da concepção futura e assistencial.

As características desse sistema o identificam com seu momento histórico, quando emergia o Estado Social, reconhecendo a inconsistência do individualismo e liberalismo desregrado e propiciando uma ampliação da atuação estatal sob o âmbito social. Posteriormente, no Estado Democrático de Direito, verifica-se a maturação do Sistema de proteção social.

A Previdência Social é, então, um instrumento sistêmico de proteção social. Consiste em um sistema institucionalizado de poupança coletiva compulsória⁸⁰, visando socorrer a sociedade de infortúnios que os riscos da vida em sociedade ocasionam.

Seu financiamento se dá por toda a sociedade e o Estado, assumindo o caráter distributivo na medida em que recolhe dos que possuem capacidade econômica ativa, e entrega àqueles submetidos aos infortúnios sociais e da condição humana se encontrando hipossuficientes e inativos economicamente.

Por possuir fontes diversificadas de custeio, garante o amparo econômico imediato (doença, acidente, maternidade) e futura (aposentadoria). O fundo é único e se encontra em poder do Estado, que exerce sua gestão, embora possa se dar de forma democrática com a participação de todos os envolvidos na relação jurídica. Sua

⁸⁰ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 111.

filiação é compulsória por ocasião do princípio da corresponsabilidade social, ou solidariedade obrigacional.

A constituição da sua relação jurídica é através da lei, sendo a lei fonte direta e imediata.⁸¹

A Previdência Social imputa a responsabilidade à toda sociedade pelos riscos sociais e econômicos que decorrem do funcionamento social e podem gerar incontáveis e imprevisíveis infortúnios que acarretam hipossuficiência e inatividade socioeconômica. Esses riscos e infortúnios que ocorrem na vida social não são de responsabilidade do indivíduo, e na maioria das vezes não tem correlação com nenhum comportamento direto do homem. Podemos exemplificar o acidente de trabalho que, embora não tenha responsabilidade direta do trabalhador e as vezes nem do empregador, é a atividade laboral e econômica que propicia a ocorrência do infortúnio. Outros exemplos são as doenças incapacitantes temporais ou permanentes que atingem o ser humano com ou sem razão aparente, mas que despontam em um contexto ambiental.

E em razão dessa constatação da vida em sociedade que a Previdência Social se fundamenta na Solidariedade e corresponsabilidade, levando em conta as inúmeras atividades e ocorrências sociais e solidarizando não apenas a proteção, mas também o custeio. Assim, com mais fontes de custeio, é capaz de suportar, de fato, os possíveis riscos sob os quais o indivíduo não tem controle ou domínio e sozinho não consegue suportar ante a complexidade das relações sociais (jurídicas, econômicas etc.) que os ensejam.

Nesse sentido, o instituto possui importante função de justiça social e de distribuição de renda, de erradicação da pobreza e de garantia de dignidade humana.

3.3 Sistema de previdência misto: previdência complementar

A Previdência Complementar nada mais é do que a Previdência Privada utilizada de forma facultativa e complementar à Seguridade Social. Por isso o adjetivo ante a fusão dos dois Sistemas. Milton Vasques Thibau de Almeida chama a atenção para o fato de que a Previdência Complementar não se confunde com a Previdência

⁸¹ PASTOR, Almansa. **Derecho de La Seguridad Social**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991. p. 256.

Privada, sendo uma espécie autônoma do gênero Previdência.⁸² Entretanto, embora possa ter uma ou outra peculiaridade em relação ao Sistema Privado, possui essencialmente as características desse sistema.

Considerando a fragilidade da proteção da Previdência Privada, em regra os Estados permitem sua atuação desde que de forma complementar. Nesse caso, acabam não tendo o intuito de proteger dos infortúnios sociais, mas de majorar aposentadoria futura, o que não reduz sua importância, mas a torna facultativa.

Aproxima-se, portanto, do modelo Bismarckiano e da concepção jurídica, de *Almansi Pastor*, pretérita ou limitada.

Sua adesão é facultativa, seu financiamento é individual (podendo ter aporte também do empregador) e sua administração se dá por entidade privada.

Possui uma característica social, que consiste na poupança coletiva, ou seja, geralmente se dá em âmbito empresarial, grupos de empresas ou mesmo ramo de atividade econômica, ou servidores públicos, possuindo provisionamento próprio (fundo de pensão). Não comunga dos mesmos princípios jurídicos que regem a Previdência Social, embora possua essa característica social. Possui características do sistema privado, como o financiamento, a gestão, a responsabilidade dos riscos ao segurado e os custos administrativos. Em regra, não integra o Sistema de Seguridade Social.⁸³

3.4 Regimes de financiamento dos sistemas de previdência

Os Sistemas de Previdência podem ser financiados sob o regime de repartição ou sob o regime de capitalização. Sem embargo, no Sistema Misto de Previdência, com a Previdência Complementar, coexistem os dois regimes de financiamento, quais sejam o de repartição e o de capitalização.

O Regime de repartição se traduz na repartição social dos custos de financiamento e dos riscos do Sistema Previdenciário.

Em razão da solidariedade social e econômica características da Previdência Social é regime de financiamento típico desse sistema, onde nele é convocada toda a

⁸² ALMEIDA, Milton Vasques Thibau. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 111-112.

⁸³ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 113-114.

sociedade, incluindo Estado e pessoas jurídicas, para custear o Sistema Previdenciário.

Em outras palavras, no regime de financiamento de repartição todos os que se encontram economicamente ativos contribuem compulsoriamente para a poupança coletiva social, a fim de assegurar uma proteção econômica àqueles que se encontram sob infortúnios sociais e hipossuficiência econômica, e que necessitam de amparo econômico mínimo. O Regime de Repartição é característico da Previdência Social.

Já o Regime de Capitalização se caracteriza pelo aporte individual de pecúlio que servirá para custear infortúnios em razão da ocorrência de risco social. É característico da Previdência Privada, mas também é adotado pela Previdência Complementar.

Por consistir na integração de valores de forma individual pelo trabalhador, por sua iniciativa pessoal⁸⁴, ainda que também com colaboração de contribuição patronal, previsivelmente não consegue proteger o indivíduo ou a sociedade de infortúnios de amplitude social, tendo, como o próprio nome indica, apenas caráter de aportar capital.

Os valores poupados por meio do regime de capitalização são investidos no mercado financeiro e, portanto, estão sujeitos a risco social e individual e não garantem minimamente uma proteção social, já que o próprio instrumento se encontra em risco.

Nesse regime de financiamento, havendo crise econômica generalizada, por exemplo, há perigo de perda dos valores aportados e essa responsabilidade recai sobre o indivíduo. Não há previsão de responsabilização das entidades que administram o capital integralizado. Nos casos de riscos coletivos, principalmente econômicos (crises financeiras globais, de mercados), o regime de capitalização é vulnerável.

Destaca-se, também, a situação em que o valor poupado individualmente pelo regime de capitalização provavelmente será utilizado no caso de ocorrência de algum infortúnio social imediato, como doença laboral, licença-maternidade e, considerando se tratar de situações de incapacidade econômica, os valores estariam sendo

⁸⁴ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 92.

utilizados e não poupados, estando prejudicado o seu financiamento e se desmantelando a aposentadoria futura.

O regime de capitalização também está sujeito a riscos individuais, quando a gestão do pecúlio não ocorre de forma acertada. Logo, esse risco individual também não está coberto pela capitalização e tende a gerar pensões mais baixas⁸⁵ em razão da perda de valores, além da cobrança de taxas para administração que desintegram o valor poupado.

3.5 O Estado Democrático de Direito e o sistema de previdência

Na origem da sistematização normativa da Previdência, o Sistema de Previdência Privado, sob o modelo bismarckiano, foi utilizado como sistema principal, ou geral, pois além do mutualismo e do assistencialismo oriundos da caridade entre os indivíduos, não havia, institucionalizado, outro sistema de proteção.

Com a necessidade de evolução do Sistema após reivindicações e o reconhecimento mundial da necessidade da proteção social, a proteção social é condecora, inclusive, como direito humano fundamental e surge a Previdência Social por meio do modelo beveridgeano.

Através desse seu processo evolutivo é possível observar que o instituto da Previdência não foi mera opção política, e a Previdência Social não surge como uma opção à Previdência Privada. Ao contrário, aquela surge ante a insuficiência dessa última. Ora, se assim não fosse, não haveria lutas dos trabalhadores reivindicando uma postura estatal na proteção e efetivação dos seus direitos, no entendimento de que o Estado não deve ficar inerte diante dos problemas decorrentes das desigualdades causadas pela conjuntura econômica e social, como informam Castro e Lazzari.⁸⁶

A Previdência Social de Beveridge vem após a análise de inúmeros sistemas de previdência implementados pelos países, entendendo que a proteção social sob a universalidade e solidariedade é o que garante o desenvolvimento harmônico dos

⁸⁵ ZUBIRI, Ignacio. Capitalización y reparto: un análisis comparativo. **Ekonomiaz**: Revista Vasca de Economía, n. 85, p. 208-233, 1º sem. 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=91185>. Acesso em: 29 set. 2019.

⁸⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 43.

economicamente débeis.⁸⁷ O Sistema foi criado sob a influência das ideias do economista inglês John Maynard Keynes que defendia o crescimento econômico com atuação estatal para melhor distribuir e redistribuir a renda nacional.⁸⁸

Nesse momento, passa a cumprir a Previdência Social a nobre função de distribuição de renda com o objetivo de promover, através do crescimento econômico, o desenvolvimento através da realização da justiça social, reduzindo a desigualdade e a pobreza, e permitindo a inclusão social dos indivíduos hipossuficientes economicamente, garantindo-lhes dignidade e o exercício de direitos fundamentais.

Nesse diapasão, além de proteger socialmente de forma mais ampla atendendo as necessidades sociais, passando de uma ideia securitária e discriminante a um sistema de proteção amplo e inclusivo, a Previdência Social surge com forte relevância econômica para a realização de direitos fundamentais.

Então, enquanto o modelo bismarckiano de Previdência Privada atendia à demanda de proteção de algumas vulnerabilidades e de apenas parcela da sociedade, em consonância com abstencionismo estatal de um Estado até então Liberal, não protegeu da insustentabilidade que infortúnios ocasionaram, gerando desigualdades e violação de direitos que demandaram a adoção de uma postura estatal de integração e coordenação social, ensejando o nascimento do Estado Social na promoção de direitos fundamentais sociais e na realização de objetivos e justiça social.

Não obstante, a previsão e afirmação de direitos sociais sem a necessária atuação estatal na sua defesa e efetivação não foram suficientes, possibilitando a imposição da realização do princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana. Desta forma, na concepção mais recente do Estado Democrático de Direito, o Estado de Justiça material, fundante de uma sociedade democrática, instaura-se um **processo** de efetiva incorporação de todo o povo, e com real participação no desenvolvimento social e na realização dos seus direitos.

Destarte, a democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência numa sociedade livre, justa e solidária, configurando o

⁸⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 35.

⁸⁸ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 35.

Estado como agente promotor da justiça e de realizações sociais fundadas na dignidade humana.⁸⁹

Por conseguinte, o Sistema de Previdência a ser adotado no Estado Democrático de Direito não pode ser outro a não ser o da Previdência Social. Primeiro, porque o Sistema de Previdência Privada precisou evoluir, e diante da sua precariedade de proteção e alcance, com base no individualismo e abstencionismo estatal na proteção social, não promoveu inclusão total do povo, característica principal do Estado Democrático de Direito, além de não possuir o condão de atingir objetivos inerentes ao regime democrático, quais sejam, a justiça social para garantia da dignidade humana. Segundo, que a Previdência Social é um sistema amplo de proteção que ao envolver toda sociedade, com fulcro em uma solidariedade social, se constitui relevante instrumento econômico na promoção da redistribuição de renda nacional e conseqüentemente no fortalecimento dessa sociedade, garantindo-lhe seu desenvolvimento. Aliás, esse foi o modelo adotado pelo Estado Democrático de Direito brasileiro, como visto no capítulo anterior.

Se o Estado contemporâneo, Democrático de Direito, mais do que garantidor dos Direitos Sociais, é promotor desses direitos juntamente com o povo, um sistema que não tenha as mesmas premissas ou seja indiferente a elas não é razoável e, portanto, não atende as necessidades sociais. De outra ponta, enquanto na Previdência Social os recursos da sociedade são utilizados em prol do desenvolvimento e da proteção da própria sociedade, ao propiciar circulação e redistribuição de renda sob a gestão do Estado, a Previdência Privada utiliza esses recursos, sob gestão privada, a mercê da discricionariedade de empresas privadas, cujos interesses são próprios.

Apesar de parecer óbvio, após a análise das características e circunstâncias de cada sistema, o Sistema de Previdência apropriado ao Estado Democrático de Direito, a atual coexistência dos dois Sistemas ocorre a nível mundial, sendo a hipótese do Estado brasileiro que utiliza o Sistema Privado em caráter complementar. Ainda que a Previdência Social seja predominante, um movimento reformista da Previdência se instalou, não só no Brasil, mas em vários Estados, ao argumento de insustentabilidade econômica da Previdência Social, tendo o Estado exacerbado em seu papel de realizador de políticas sociais e interventor no campo das relações

⁸⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. P. 118.

particulares, a conta de verbas orçamentárias, gerando despesas insustentáveis, devendo retroceder perante a readequação do seu papel, e ante as mudanças demográficas da contemporaneidade.

Contudo, o cenário envolvendo a discussão sobre o Sistema de Previdência a ser adotado pela sociedade na atualidade tem como pano de fundo a dicotomia entre o abstencionismo ou intervencionismo estatal.

4 A PROGRESSIVA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Ao acompanhar a evolução histórica e política da proteção social relatada nos dois primeiros capítulos, constata-se que, apesar de haver na sociedade comportamentos protetivos e voluntários, a assunção da função de proteção social pelo Estado ocorreu no Estado Liberal através das reivindicações sociais e dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e amparo em decorrência de incapacidade, sendo institucionalizada no Sistema de Previdência implementado por Otton Bismarck.

O Sistema de Previdência implementado por Otton Bismarck significou proeminente avanço na proteção social, pois passou a integrar o Estado de Direito, ganhando força normativa e caráter geral. Embora tenha sido relevante, o Sistema de Previdência *Bismarckiano* não incluía aqueles que não tinham capacidade contributiva, nem mesmo aqueles que não exerciam a relação trabalhista em sentido estrito, e se restringia ao amparo econômico em algumas situações de vulnerabilidade. Outro atributo da origem do Sistema de Previdência é a de que o Sistema ocorreu como uma política de governo, ou seja, implementada sob o aparelho normativo infraconstitucional, em uma fase experimental da institucionalização da proteção social.

Entretanto, tais circunstâncias não retiram sua importância, haja vista que a sociedade se encontrava fundamentada no *Laissez-faire*, ou seja, no liberalismo econômico, atuando o Estado na ideologia de que o mercado deveria funcionar livremente, sem interferência estatal, apenas com regulamentos suficientes para proteger os direitos de propriedade. Logo, o direito a proteção social ganhar espaço nesse contexto foi uma conquista social.

Não obstante, a proteção social reconhecida até então pareceu insuficiente para atenuar as desigualdades e situações de indignidade que o abstencionismo estatal assistia, ensejando a reivindicação social de atuação do Estado não apenas na proteção social, mas também no próprio desenvolvimento da sociedade para redução das desigualdades e situações de indignidade que se apresentavam no Estado Liberal.

Ganha força, nesse momento, o Constitucionalismo, iniciando-se um processo evolutivo da Constituição, a partir de então, esvaziando-se do conceito de mera carta de identificação do Estado, organização social e definição de poder.

4.1 A evolução da Carta Constitucional como fundamento e norma mandamental do Estado: consequência da elevação da Previdência Social ao *status* constitucional

O constitucionalismo entendido como um movimento político-jurídico e ideológico que arquitetou a estruturação racional do Estado, delineando os limites do exercício do poder, ganhou importância a partir das revoluções liberais e o surgimento das constituições escritas, como as Constituições Norte Americana e Francesa de 1787 e 1791, respectivamente.

A primeira geração das Constituições do século XIX, dos Estados liberais, eram um freio ao poder do Estado, tendo como momento fundador a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, sob amparo da revolução francesa em 1789. Sem embargo, o conteúdo constitucional se tratava apenas de um pacto social para garantir que os poderes do Estado não eram absolutos, reconhecendo que todos os homens e cidadãos possuíam direitos.

A segunda geração surgiria a partir da segunda metade do século XIX, mas ainda não como princípios fundamentais positivados (Constitucionalismo principialista – irradiação para todo ordenamento). O conteúdo constitucional era como leis ordinárias, e se encontravam no mesmo patamar das demais leis. Nessa geração foi que surgiram regimes totalitários no início do século XX. A Constituição não era rígida, mas era uma lei ordinária.⁹⁰

Embora seu relevo tenha ocorrido com o movimento liberal, cujos esforços para limitação e abstenção da atuação estatal foram constitucionalizados, o constitucionalismo, após a ocorrência de duas guerras mundiais, como norma fundamental do Estado ganha relevância, não apenas por conter a Constituição a organização política e a ideologia de determinada sociedade, mas por passar a reconhecer os direitos sociais, transformando-os em Políticas de Estado, assumindo o compromisso desse ente com a nação sob sua circunscrição. Tal movimento do constitucionalismo foi intitulado como Constitucionalismo Social.

O Constitucionalismo da terceira geração é justamente a geração que transformou os direitos sociais em direitos fundamentais. Enquanto as constituições

⁹⁰ FERRAJOLI, Luigi. In: CANÁRIO, Pedro. Constituição brasileira é das mais avançadas do mundo. **Conjur**, 16 out. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-16/constituicao-brasileira-avancadas-mundo-luigi-ferrajoli>. Acesso em: 27 dez. 2019.

do século XIX, dos Estados liberais, apenas limitavam o poder estatal, as constituições atuais evoluem e criam obrigações políticas em relação aos cidadãos.⁹¹

A evolução do constitucionalismo garantiu o reconhecimento dos direitos sociais, incluindo entre eles a proteção social, alterando a lógica de funcionamento do próprio sistema de proteção social, não apenas quanto a sua amplitude, mas principalmente quanto a sua tratativa, deixando de ser tratado como um seguro, para ser reconhecido e enxergado como direito, e direito fundamental.

O reconhecimento a nível constitucional do direito fundamental à proteção social não apenas garantiu sua expansão, mas também seu fortalecimento, cujo principal gestor passou a ser o próprio Estado. Assim, a evolução da carta constitucional faz com que o instrumento normativo deixe de ser mero identificador de ideologia política do Estado, para se transformar em norma fundamental e mandamental do ente e de sua sociedade.

Com o reconhecimento da proteção social como direito fundamental social nas constituições foi que Beveridge analisou e ampliou o Sistema de Previdência, transformando-o em um Sistema de Previdência Social, cuja característica de universalidade incluiu toda sociedade. Essa postura estatal estava sob influência da visão socioeconômica do inglês Keynes, que defendia a atuação do Estado no desenvolvimento social e econômico para promoção do crescimento. Mais do que uma ideologia econômica, cuja constatação de êxito ocorreu em 1935 com a postura do Estado do Bem Estar Social (*Welfare State*) adotada pelos Estados Unidos no combate à recessão econômica⁹², a atuação estatal na garantia de direitos adveio das reivindicações e lutas sociais para do Estado desempenhar intervenções diante das desigualdades e situações caóticas que se apresentavam, sob as quais até então prevalecia o abstencionismo estatal.

Não obstante a universalidade do Sistema de Previdência Social instituído por Beveridge, que atuava como instrumento de proteção para toda a sociedade, novas relações trabalhistas e o aparecimento de novas realidades de mercado, com inovações tecnológicas que ocasionaram desemprego, fizeram com que as instituições não mais fossem suficientes para entregar respostas satisfatórias às

⁹¹ FERRAJOLI, Luigi. In: CANÁRIO, Pedro. Constituição brasileira é das mais avançadas do mundo. **Conjur**, 16 out. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-16/constituicao-brasileira-avancadas-mundo-luigi-ferrajoli>. Acesso em: 27 dez. 2019.

⁹² ALMEIDA, Milton Vasques Thibau. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 23.

necessidades do seu tempo. Nesse cenário, a proteção social foi ampliada com outros instrumentos para garantia de sua proteção, quais sejam, o amparo a saúde e a assistência, cujas peculiaridades fizeram com que de um Sistema de Proteção Social os Estados adotassem não apenas a Previdência Social, mas também a Assistência à Saúde e Assistência Social, costurando um complexo sistema de proteção denominado Seguridade Social, incluindo aqueles que não conseguiam se inserir na Previdência Social e precisavam de amparo.

Sem embargo, o reconhecimento do direito fundamental à proteção social pela Constituição do Estado não foi o suficiente para lhe garantir efetividade ante as novas contingências sociais, e inicia-se um novo movimento do constitucionalismo visando atender a efetividade das normas constitucionais.

Mais do que Constituições com conteúdo material, novas constituições passam a ter denso conteúdo substantivo, com normas de diferentes denominações, como valores e princípios, direitos e diretrizes, no intuito de dizer ao poder estatal como se organizar e tomar decisões, bem como o que pode e o que se deve decidir.

Essa nova forma constitucional se contrapõe ao modelo constitucional até então meramente formal ou procedimental, que embora limitasse e previsse a forma de exercício do poder estatal, bem como sua organização, não possuía conteúdo material ou substantivo, ou se possuísse, tratava-se de uma previsão formal, sem força normativa efetiva. Assim, embora tivessem status constitucional, as normas formalmente previstas na Constituição não tinham implicação prática.

Além do conteúdo material, as constituições passaram a prever princípios que orientam não apenas a interpretação e aplicação das demais normas, constitucionais e infraconstitucionais, mas também toda a atuação estatal no respeito e concretização das suas normas. Daí uma característica das constituições contemporâneas, o fato de serem dirigentes ao possuírem normas programáticas com diretrizes para a atuação estatal.

Mas de nada adianta vasto conteúdo material e principialista se não houver como garanti-los. Assim, a Constituição passa a antever sua própria proteção e efetividade, com previsão de normas secundárias de organização e procedimento destinados a depurar e/ou sancionar a infração às normas substantivas ou relativas aos direitos. Tem-se presente o neoconstitucionalismo.

Sem embargo, como nos elucida Prieto⁹³, essas características em separado, quais sejam, o conteúdo substantivo de direito material e as normas de garantia desses direitos, não são em si uma novidade, demonstrando que a declaração de direitos francesa de 1789 já possuía densidade material, resumindo um programa político do povo em marcha, como um novo titular da soberania disposto a transformar tanto a sociedade, como as instituições. Nessas normas já se encontravam direitos civis, políticos e muitos direitos sociais. De outra ponta, o controle de constitucionalidade das leis também já existia, a exemplo o caso *Marbury versus Madison* (1803).

Entretanto, a conjugação de ambas as características, a convergência das tradições constitucionais, eivadas de conteúdo principiológico, é o que permite conceber a Constituição simultaneamente como um limite e como uma garantia, bem como uma norma diretiva fundamental. Assim, o poder estatal toma corpo em um documento supremo e garantido, amplo e complexo e que condicionam o que o Governo e a maioria podem ou não decidir.

A garantia das normas constitucionais é uma conquista relevante, pois sem essa possibilidade a Constituição careceria de virtualidade normativa⁹⁴, como no Constitucionalismo Pós Primeira Guerra.

O constitucionalismo foi um processo jurídico e político evolutivo e que ocorreu em intensidades diferentes. No entanto, o constitucionalismo de direitos e garantias é a sua mais alta expressão, ao conceber, como consequência, Direitos e Princípios como normas supremas, efetivas, vinculantes e que podem e devem ser observadas em toda operação de interpretação e aplicação do Direito.⁹⁵

Nesse sentido, os direitos e liberdades fundamentais vinculam a todos, em razão de serem origem imediata de obrigações e direitos, e não meros princípios programáticos.

Aqui entramos em outra questão: esse caráter de irradiação da constituição. A força normativa da Constituição, característica do Neoconstitucionalismo, não apenas quanto aos conteúdos materiais, mas principiológicos também, ocasiona reflexo em

⁹³ PIETRO SANCHIS, Luis. **El constitucionalismo de los derechos**: ensayos de filosofía Jurídica. Madrid: Trotta, 2013.

⁹⁴ PIETRO SANCHIS, Luis. **El constitucionalismo de los derechos**: ensayos de filosofía Jurídica. Madrid: Trotta, 2013.

⁹⁵ PIETRO SANCHIS, Luis. **El constitucionalismo de los derechos**: ensayos de filosofía Jurídica. Madrid: Trotta, 2013.

toda dinâmica de aplicação e criação do Direito, que deve observá-la. A Supremacia da Constituição, eivada de princípios, molda a produção normativa e a atuação estatal.

Dessarte, não há problema ou questão jurídica que não possa ou não deva ser constitucionalizado, e não se deve considerar a existência de um mundo político separado ou imune a influência constitucional.⁹⁶ Aqui, duas características do Neoconstitucionalismo se destacam, quais sejam, a função unificadora da Constituição, com um direito mais alto, dotado de força obrigatória, inclusive para o legislador, atuando, assim, com condicionamento do próprio direito, e também possuir um caráter de unidade, também chamado de monismo constitucional⁹⁷. Nesse conceito, embora haja uma séria de matérias a serem reguladas pela Constituição, não há divisão sistêmica ou normativa, já que todas as normas pertencem a um todo constitucional, se encontrando em consonância com seu conteúdo substantivo e principialista que orientam toda esfera jurídica.

As normas constitucionais, então, têm abertura aos direitos do homem e aos princípios de justiça, sendo a máxima de todas as criações políticas. E mais, as constituições atuais, democráticas, expressam pluralismo político e, portanto, uma cooperação geral para a convivência de todos. E o faz de forma principialista e com pluralidade desses princípios a fim de acompanhar a sociedade e realidades complexas.

Essa evolução da Carta Constitucional ao que se denomina Neoconstitucionalismo não ocorreu única e exclusivamente em razão do período da Segunda Guerra. Trata-se, na verdade, de uma evolução natural do direito a fim de corresponder à evolução social e a necessidade de novas normatizações. Zagrebelsky, ao trabalhar “Do Estado de Direito ao Estado Constitucional”⁹⁸, aponta a evolução das características jurídicas em paralelo a evolução dos modelos de Estado, da mesma forma que se trabalhou no presente trabalho a correspondência dos direitos de proteção social às concepções estatais.

Da mesma forma, a evolução dos instrumentos jurídicos de proteção social e da sua avocação pelo Estado ocorreu em coerência com a própria evolução social,

⁹⁶ PIETRO SANCHIS, Luis. **El constitucionalismo de los derechos**: ensayos de filosofía Jurídica. Madrid: Trotta, 2013.

⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁹⁸ ZAGREBELSKY, Gustavo. **El Derecho dúctil**. Trad. Marina Gascón. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2005. “Del estado de derecho al estado constitucional” p 21-41.

jurídica e política, seja do Estado de Direito ao Estado Constitucional; Do Estado Absolutista ao Estado Democrático de Direito; de uma fase de introdução até uma fase de maturação da proteção social; seja de uma concepção pretérita a uma concepção contributiva da Previdência Social. Mas a evolução da proteção social, principalmente da Previdência Social que interessa para o presente trabalho, condiciona a própria atuação estatal quanto as políticas governamentais de implementação e gestão dessa política Estatal.

Sem embargo, a evolução Constitucional e a adoção, pelo Estado, de um documento fundamental, mandamental e central ao qual está vinculado, com opções políticas de Estado fundamentais e no reconhecimento de direitos e valores⁹⁹ e na instituição de normas programáticas com diretrizes para a atuação estatal, devem as políticas de governo cumprirem as determinações constitucionais em respeito aos direitos e princípios fundamentais ali previstos.

No presente trabalho, como políticas de Estado se entende as políticas adotadas pela vontade social quando do poder constituinte na elaboração da Norma Constitucional, traduzindo a ideologia político jurídica do ente estatal e dirigindo sua atuação com a previsão de estruturas que são constitucionalizadas, no atendimento de princípios, fundamentos e objetivos do Estado. Como exemplo, o Sistema de Previdência adotado. Como política de Governo se entende as políticas adotadas pelo Poder Executivo, em um aspecto conjuntural, como gestão ou regulamentação da política de Estado prevista na Constituição.

Deste modo, no Neoconstitucionalismo, as políticas de governo estão submetidas as políticas estatais previstas constitucionalmente. Com o reconhecimento da proteção social como Direito Fundamental, mais especificamente a Previdência Social, bem como sua estrutura adotada constitucionalmente, tem-se não apenas o reconhecimento do direito, mas a imposição ao Estado da obrigação de garanti-lo e promovê-lo, sob pena de infringir as normas constitucionais e ser sancionado por isso.

⁹⁹ BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em: 13 fev. 2020. p. 86.

4.2 Previdência Social: Direito Fundamental na promoção do desenvolvimento social

Ao evoluir para um Sistema de Previdência Social (no âmbito estatal), o Sistema de Previdência foi descoberto como um importante instrumento de desenvolvimento, conforme será demonstrado abaixo. Por esse motivo, como Direito Fundamental reconhecido internacionalmente, a Previdência Social se consolida no ordenamento Estatal e se transforma em um importante instituto, não só de proteção social, garantindo o exercício de outros direitos fundamentais, mas de desenvolvimento sócio econômico, promovendo redistribuição de renda, erradicação da pobreza, redução de desigualdades, promovendo a dignidade humana, além de justiça social.

A assunção dos Direitos Fundamentais Sociais às Constituições estatais são o reconhecimento de que o Estado não deve permanecer inerte diante dos problemas decorrentes das desigualdades causadas pela conjuntura econômica e social. Os Direitos Sociais se legitimam em função da construção de um mínimo de condições essenciais para o ser humano.¹⁰⁰ Assim, na garantia de uma liberdade substantiva¹⁰¹, há que se ter um conteúdo mínimo a ser provido para assegurar as condições mínimas de vida digna, política essa adotada pelos Estados a partir da Segunda Guerra.

O contexto do reconhecimento desses Direitos Sociais, mas principalmente da Previdência Social, sugere, então, que a atuação estatal deve ser mais do que uma atuação responsiva ou de reação à conjuntura social e econômica. Ao contrário, deve atuar preventiva e evolutivamente aos riscos de desequilíbrios que interfeririam na garantia de um mínimo existencial.

Nesse cenário, o conceito de Constituição dirigente¹⁰² que se caracteriza por conter normas definidoras de tarefas e programas de ação a serem concretizados pelos poderes públicos é progressivo nas Constituições após a Segunda Guerra, que passam a ter esse entendimento, pois demonstra a adoção dessa política pelos Estados. Aliás, o Estado Democrático de Direito se difere do Estado Social justamente

¹⁰⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 502.

¹⁰¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

¹⁰² CANOTILHO, José Gomes. **Constituição Dirigente e vinculação do Legislador**: contributo para compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

pelo fato de que, além de regulamentar o poder estatal e prever direitos fundamentais, tem como característica a implementação evolutiva desses direitos fundamentais.¹⁰³

Há, nesse contexto, uma interrelação direta e necessária entre atuação estatal, a garantia dos Direitos Fundamentais e o desenvolvimento econômico. Ao prever amparo econômico para a garantia de um mínimo existencial (dignidade) à toda a sociedade e de forma corresponsável, através da Previdência Social, as Constituições contemporâneas impuseram ao Estado a obrigação de refutar situações de pobreza e reduzir as discrepâncias econômicas que deixassem a sociedade em situações extremas de miserabilidade e concentração de riqueza, com grandes desigualdades.

Ao garantir renda mínima em situações de vulnerabilidade econômica aos que, por algum motivo, perderam a capacidade produtiva e econômica, a Previdência Social redistribui renda, minimiza a desigualdade ao retirar daqueles que possuem capacidade econômica e entregar àqueles que dela não se dispõem, fortalece o consumo de produtos que garantam a dignidade, como consequência fortalece o mercado interno, dinamizando a atividade econômica que produz os bens e serviços a serem consumidos, fomentando assim a produção de empregos, e aquece e desenvolve a economia.¹⁰⁴

Os Estudos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) apontam no mesmo sentido, ao reconhecer que “*A análise da distribuição funcional é importante para economias que estruturalmente apresentam renda desigual, como é o caso da economia brasileira*”.¹⁰⁵

Após a crise internacional de 2008 e a retração dos mercados internacionais, foram os aumentos reais do salário mínimo, a expansão de programas sociais e a elevação do crédito e dos investimentos públicos que estimularam a demanda doméstica e favoreceram o aquecimento da economia e da criação de vagas no mercado de trabalho, majoritariamente formais. Embora beneficiando o trabalhador com a maior oferta de vagas e aumentos salariais, o aquecimento do mercado interno foi também positivo para empresas e governos, pois as vendas de bens e serviços cresceram, aumentando

¹⁰³ SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

¹⁰⁴ TEODORO, Plínio. Maria Lúcia Fattorelli: Reforma da Previdência de Bolsonaro é “interesse do insaciável mercado financeiro”. **Revista Fórum**, 2 mar. 2019 Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/maria-lucia-fattorelli-reforma-da-previdencia-de-bolsonaro-e-interesse-do-insaciavel-mercado-financeiro/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

¹⁰⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. p. 14.

também, em termos absolutos, o excedente operacional e a arrecadação tributária.¹⁰⁶

Com a garantia de uma dignidade econômica e social aos vulneráveis através da atuação dos programas sociais estatais, a economia é aquecida, cresce e a sociedade pode se desenvolver.

O Direito ao Desenvolvimento, que ganhou destaque internacional com a Declaração do Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas em 1986, passa a ser essencial na garantia de dignidade e coexistência social. Tem como filosofia a garantia da sociedade a condições indispensáveis ao seu desenvolvimento. Contesta a desigualdade social gerada pelo mercado internacional que, com a globalização, explora países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento no fornecimento de matérias-primas à preço vil.¹⁰⁷

O reconhecimento do Direito Fundamental ao Desenvolvimento pela Declaração em 1986 atende as reivindicações dos países emergentes. A economia mundial se transformou profundamente após liberalização dos fluxos de capitais¹⁰⁸, e, nos últimos 30 anos, o neoliberalismo vem com maior extremismo e com mais hostilidade em relação a promoção dos direitos sociais e econômicos por parte do Estado. Na formulação original, o liberalismo adotava uma posição anti-Estado com alguma razão democrática, frente ao autoritarismo. Entretanto, a posição liberal de Estado mínimo, a partir da década de 80 e reacionária e antidemocrática ao ter como objetivo o desmantelamento do Estado social, as políticas sociais que deram efetividade aos direitos sociais e econômicos e concretizaram a ideia de soberania, vista atualmente como um obstáculo ao livre comércio e à globalização.¹⁰⁹

Entretanto, o afastamento do Estado na promoção da justiça social já foi realidade que não logrou êxito e demandou a atuação do ente. A desigualdade social e a inexistência de condições mínimas de dignidade foram fatores predominantes na constatação de situações de injustiça social que ensejaram reivindicações sociais e dos trabalhadores na garantia de direitos. Sem embargo, a doutrina neoliberal que

¹⁰⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. p. 15.

¹⁰⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013. p. 86.

¹⁰⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013. p. 86.

¹⁰⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013. p. 67.

vem sendo impregnada social e economicamente desde a década de 80 vem ocasionando o mesmo cenário, mas em um novo viés econômico decorrente da financeirização (liberalização dos fluxos de capitais).¹¹⁰

Com a financeirização, políticas econômicas e sociais são orientadas pelo capital financeiro, com consequências negativas sobre o trabalho, o investimento produtivo, a economia como um todo, alcançando o funcionamento social. Mas a financeirização vem atuando sob um amparo ainda mais amplo, sob uma nova dinâmica, onde as transações financeiras prevalecem sobre atividades produtivas e o consumo, objetivando o lucro nas transações financeiras, em detrimento de atividades produtivas que são as que evoluem o funcionamento social (desenvolvimento).¹¹¹ Ganha-se com a especulação, com os produtos financeiros, e não com a produção, o que aumenta o poder econômico daqueles que detêm o capital, que passam a ter influência nos processos de produção existentes, e na (perda da) governabilidade estatal.¹¹²

Economistas e auditores chamam atenção, então, para o resgate da economia política, apontando novos rumos para a economia ante a insustentabilidade de sua improdutividade.¹¹³

Nas últimas quatro décadas, dos anos 1980 até 2020, uma visão simplificada da economia e uma narrativa correspondente a redução do papel do Estado, somado a liberalização do comportamento corporativo e globalização dos fluxos econômicos, fizeram com que se perdesse o que havia de governança e de racionalidade durante os “30 gloriosos anos” do pós-guerra, em que se havia conseguido razoável equilíbrio entre o Estado, as empresas e as organizações da sociedade civil.¹¹⁴

¹¹⁰ DOWBOR, Ladislau. **O desastre latino-americano**. Disponível em: <https://dowbor.org/2019/10/ladislau-dowbor-o-desastre-latino-americano-outubro-2019-7p.html/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

¹¹¹ GENTIL, Denise; LAVINAS, Lena. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos estud. CEBRAP**, v. 37, n. 2, São Paulo, maio/ago. 2018.

¹¹² DOWBOR, Ladislau. **O desastre latino-americano**. Disponível em: <https://dowbor.org/2019/10/ladislau-dowbor-o-desastre-latino-americano-outubro-2019-7p.html/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

¹¹³ DOWBOR, Ladislau. **A economia desgovernada: novos paradigmas**. Disponível em: <https://dowbor.org/2019/10/ladislau-dowbor-a-economia-desgovernada-novos-paradigmas-14-de-outubro-de-2019.html/>. Acesso em: 31 jan. 2020.

¹¹⁴ WONG, Felicia. **The Emerging Worldview: How New Progressivism Is Moving Beyond Neoliberalism. A Landscape Analysis**. Roosevelt Institute, New York, jan. 2020. Disponível em: <https://dowbor.org/2020/01/felicia-wong-the-emerging-worldview-how-new-progressivism-is-moving-beyond-neoliberalism-a-landscape-analysis-roosevelt-institute-january-2020-56p.html/>. Acesso em: 2 fev. 2020.

Para essa visão progressista, as diversas áreas das ciências sociais sustentam a recolocação da economia no seu devido lugar: um coadjuvante necessário, mas insuficiente da análise integrada das transformações sociais. Nesse sentido, uma reaproximação da economia, da sociologia, da cultura e da política contribuem para a construção de uma visão muito mais realista, necessária para delinear novos rumos para a própria economia, com o bem-estar da população e a sustentabilidade como fundamentos desse processo.

Trata-se de reapropriação das regras do jogo, afirmando Dowbor que:

A economia funciona segundo pactos que a sociedade estabelece para si mesma. Quando a Finlândia decide que a educação funciona melhor como sistema público de acesso universal, e que um professor de escola primária precisa ganhar um salário equivalente ao que ganha um advogado ou um engenheiro, não existe “lei” econômica para isso; mas sim o bom senso pactuado no sentido de fazer a sociedade funcionar. A economia deixa de ser vista como ringue de luta-livre, onde o Estado apenas assegura as cordas e um apito. É uma nova visão: economia não é algo que temos de “entender” para nos adaptarmos o melhor possível, não se trata de “forças da natureza”. Economia é o conjunto das “regras do jogo” que podemos transformar e organizar em função da sociedade que queremos ser.¹¹⁵

Conhecido como “novo progressivismo”, entende-se que os mercados são conduzidos por opções humanas, ou seja, a política, as ideias e a ideologia importam. A funcionalidade, a prioridade, e a finalidade do mercado são questões que a sociedade deve decidir afirmativamente, e esses questionamentos devem sempre ser feitos.¹¹⁶

Felicia Wong diz que os mercados são sistemas estruturados por políticas, escolhas e poder, e não um sistema livre, sem regras. Essas escolhas guiam tudo, como a mudança tecnológica e a própria integração global. Portanto, os valores importam, e são eles que irão definir o tipo de economia, como para que fins e para quem deverá funcionar, motivo pelo qual o progressivismo pós-neoliberal deve decidir como a economia deve funcionar e para que finalidade, definindo o seu sucesso. Para

¹¹⁵ WONG, Felicia. **The Emerging Worldview: How New Progressivism Is Moving Beyond Neoliberalism. A Landscape Analysis.** Roosevelt Institute, New York, jan. 2020. Disponível em: <https://dowbor.org/2020/01/felicia-wong-the-emerging-worldview-how-new-progressivism-is-moving-beyond-neoliberalism-a-landscape-analysis-roosevelt-institute-january-2020-56p.html/>. Acesso em: 2 fev. 2020.

¹¹⁶ WONG, Felicia. **The Emerging Worldview: How New Progressivism Is Moving Beyond Neoliberalism. A Landscape Analysis.** Roosevelt Institute, New York, jan. 2020. Disponível em: <https://dowbor.org/2020/01/felicia-wong-the-emerging-worldview-how-new-progressivism-is-moving-beyond-neoliberalism-a-landscape-analysis-roosevelt-institute-january-2020-56p.html/>. Acesso em: 2 fev. 2020.

isso, é necessário um novo paradigma político, com uma mudança transformadora, estrutural, sendo reformas políticas superficiais são insuficientes.¹¹⁷

Desse modo, as decisões na economia nunca estão libertas da dinâmica do poder, pois a política é sempre parte das escolhas econômicas. E quando não há funcionalidade, finalidade ou valores nos comportamentos econômicos, aumenta-se a desigualdade, com a transformação do poder econômico em poder político, não só nos processos eleitorais, mas também nas leis, no judiciário que aplica essas leis, na mídia com sua narrativa cujo poder influenciador é descomunal etc.¹¹⁸

Instalada a injustiça, a sociedade também se tornou politicamente disfuncional, e a partir de certa desigualdade, a sociedade multiplica conflitos, tensões e ódios, demonstrando comportamentos sociais patológicos.¹¹⁹

Quando o Estado dispende de meios pode ampliar o bem-estar das famílias, não apenas de forma individual (ex: gastos individuais), mas também garantindo acesso a serviços de saúde, educação, segurança, meio ambiente saudável, tem-se presente a dimensão pública do bem-estar, acessível à sociedade. E quando esse bem estar público se faz presente, tem-se os meios propícios ao desenvolvimento social, onde Estado tem condição de garantir outras infraestruturas, como transporte, energia, telecomunicações etc, circunstância que melhora as condições e a produtividade de todos, inclusive do setor privado, como empresas, que encontram condições favoráveis também para o seu desenvolvimento. A iniciativa de destinar os instrumentos para o bem comum da sociedade, é comum nas economias que funcionam, como no Canadá e na China, ainda que Estados com políticas tão diferentes. Caracteriza-se como círculo virtuoso da economia.¹²⁰

Quando se faz presente um instrumento de proteção social como a Previdência Social que além de garantir amparo econômico em situações de hipossuficiência e

¹¹⁷ WONG, Felicia. **The Emerging Worldview: How New Progressivism Is Moving Beyond Neoliberalism. A Landscape Analysis.** Roosevelt Institute, New York, jan. 2020. Disponível em: <https://dowbor.org/2020/01/felicia-wong-the-emerging-worldview-how-new-progressivism-is-moving-beyond-neoliberalism-a-landscape-analysis-roosevelt-institute-january-2020-56p.html/>. Acesso em: 2 fev. 2020.

¹¹⁸ DOWBOR, Ladislau. **O desastre latino-americano.** Disponível em: <https://dowbor.org/2019/10/ladislau-dowbor-o-desastre-latino-americano-outubro-2019-7p.html/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

¹¹⁹ DOWBOR, Ladislau. **O desastre latino-americano.** Disponível em: <https://dowbor.org/2019/10/ladislau-dowbor-o-desastre-latino-americano-outubro-2019-7p.html/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

¹²⁰ DOWBOR, Ladislau. **O desastre latino-americano.** Disponível em: <https://dowbor.org/2019/10/ladislau-dowbor-o-desastre-latino-americano-outubro-2019-7p.html/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

vulnerabilidade econômica e produtiva, propicia redistribuição e circulação de renda, favorecendo o consumo e a produtividade, e conseqüentemente a economia da sociedade, esse instrumento propicia o desenvolvimento social e econômico. E quando o referido instrumento se trata de um Direito Fundamental, constante da Carta Magna, é reconhecida a vontade da sociedade por sua garantia, orientando a política de Estado na sua proteção.

Ao se tratar, então, de um Direito Fundamental cuja proteção e garantia se traduz na política de Estado adotada no desenvolvimento do instituto, a política governamental não pode se esvair no cumprimento e gestão desse direito fundamental, nem da política estatal que traduz a postura do Estado exigida pela sociedade quando da elaboração da sua norma elementar.

Logo, o núcleo essencial do Direito Fundamental não pode ser descumprido na gestão do Estado, principalmente quando da elaboração e implementação de políticas públicas, que devem garantir o suporte fático da norma, ou seja, a condição para que a consequência jurídica da norma possa ocorrer.¹²¹

Virgílio Afonso da Silva traz alguns questionamentos a serem suscitados quando da regulamentação de um Direito Fundamental. O que é protegido, contra o que é protegido, qual a consequência jurídica que pode ocorrer e o que é necessário para que a consequência jurídica esperada da norma também possa ocorrer, dando ensejo à realização do mandamento da norma de Direito Fundamental são perguntas que devem ser feitas.¹²²

Sob uma interpretação objetiva, há a possibilidade de restrição de um Direito Fundamental, mas essa não pode ocorrer de forma que a validade de uma disposição de Direito Fundamental seja tão reduzida que se torne insignificante para todos os indivíduos ou para a maior parte deles ou ainda para a vida social.¹²³

Mas as restrições proporcionais a direitos fundamentais não costumam afetar o conteúdo essencial dos direitos restringidos, possuindo uma certa relatividade a proteção do conteúdo essencial da norma. Entretanto, restrições não fundamentadas, mesmo que ínfimas, podem violar o seu conteúdo essencial considerando suas

¹²¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

¹²² SILVA, Virgílio Afonso da Silva. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de Direito do Estado**, n. 4, p. 23-51, 2006. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2006-RDE4-Conteudo_essencial.pdf. Acesso em: 6 jan. 2020.

¹²³ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 297

premissas relativistas. Por outro lado, violações intensas podem ser consideradas constitucionais, mas não violadoras do conteúdo essencial. Somente se o conteúdo normativo colidente tiver peso maior ao peso da norma de Direito Fundamental é que a restrição poderá ocorrer, afirmando-se que o Direito Fundamental é restrição a sua própria restrição¹²⁴

Havendo fundamentação constitucional a restrição constitucional ao direito fundamental não pode ser considerada inconstitucional, onde a norma restritiva só pode restringir se for compatível com a constituição. Não havendo fundamentação constitucional para atuação estatal em eventual restrição de um Direito Constitucional, não teríamos uma restrição, mas uma intervenção estatal, e essa seria inconstitucional.¹²⁵

Nesse diapasão Virgílio Afonso da Silva vai além, defendendo um ônus argumentativo constitucional para essa restrição, criando-se condições de um diálogo constitucional intersubjetivo entre o Estado e a sociedade, bem como de um controle social desses argumentos, o que se encontra em plena conexão com o modelo de Estado Democrático de Direito.¹²⁶

Destarte, a obediência e garantia do Direito Fundamental à Previdência Social devem ser fomentadas na promoção do desenvolvimento econômico e social, e sua limitação só poderá ocorrer com fundamentação constitucional, cujo ônus argumentativo visa garantir o respeito ao núcleo essencial desse direito e propiciar o controle social sob seu cerceamento, sob pena de inconstitucionalidade na sua regulamentação.

¹²⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 296.

¹²⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

¹²⁶ SILVA, Virgílio Afonso da Silva. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de Direito do Estado**, n. 4, p. 23-51, 2006. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2006-RDE4-Conteudo_essencial.pdf. Acesso em: 6 jan. 2020.

5 O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

O Sistema Previdenciário brasileiro, previsto e normatizado na Constituição Federal, integra o macro sistema constitucional de proteção social, a Seguridade Social. Nesse contexto, o Sistema da Previdência Social consagra dos mesmos princípios basilares, fundamentais e integrativos daquele macro sistema.

Lembra-se, sem embargo, que o macro sistema de Seguridade Social brasileira também abrange a Assistência Social, com prestações pecuniárias ou serviços prestados a pessoas alijadas de qualquer atividade laborativa, e a Saúde Pública, com fornecimento de assistência médico-hospitalar, tratamento e medicação. Essas outras proteções estatais independem de contribuição e, apesar de mencionadas, não são o foco do presente estudo.

Ao analisar o Sistema Previdenciário brasileiro, observar-se-á a escolha Constituinte do referido sistema, e sua coerência normativa com o núcleo fundamental constitucional.

5.1 A Previdência Social brasileira como subsistema da Seguridade Social brasileira: princípios fundantes do sistema de proteção e justiça sociais

O Sistema Previdenciário adotado pela Constituição Federal de 1988 é o Sistema de Previdência Social, fazendo parte integrante do macrossistema da Seguridade Social. Castro e Lazzari o conceitua como:

[...] sistema pelo qual, mediante contribuição, as pessoas vinculadas a algum tipo de atividade laborativa e seus dependentes ficam resguardadas quanto a eventos de infortúnica (morte, invalidez, idade avançada, doença, acidente de trabalho, desemprego involuntário), ou outros que a lei considera que exijam um amparo financeiro ao indivíduo (maternidade, prole, reclusão), mediante prestações pecuniárias (benefícios previdenciários) ou serviços.¹²⁷

Apesar de Castro e Lazzari mencionarem o Sistema como uma política governamental, discorda-se. Trata-se de uma escolha política estatal, adotada pelo Estado brasileiro quando da Constituinte em 1988, se tratando de um direito fundamental e, portanto, cláusula pétrea, não podendo ser alterada em seus fundamentos e premissas por uma simples política governamental que se reduz a uma

¹²⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 67.

política conjuntural e de gestão, enquanto aquela assume uma postura do Estado frente a sociedade e frente os demais países.

Fato é que a escolha estatal de uma Previdência Social se deu em razão da coerência desse sistema com as características de um Estado Democrático de Direito e os fundamentos, princípios e objetivos fundamentais do Estado brasileiro, por se tratar de um Sistema Previdenciário evolutivo e com ampla proteção social na garantia de direitos, com capacidade para progressão econômica e social.

O Sistema de Previdência Social brasileiro possui dois regimes, o Regime Geral, de acesso a todos, e o Regime Próprio, de acesso aos Servidores Públicos (os regimes próprios possuem especialidades, como o dos militares), ambos com a forma de custeio e de proteção com caráter solidário e corresponsável, adotando-se o regime de financiamento de repartição e de filiação obrigatória (solidariedade e corresponsabilidade sociais).

Dentre os modelos de Sistemas Previdenciários trabalhados no capítulo 2, quais sejam, Privado, Social e Complementar, embora a constituinte tenha adotado como regra a Previdência Social, a Carta Magna, desde sua promulgação, também previa a possibilidade da Previdência Complementar, no §7º do art. 201, apesar de tal norma não ter sido regulamentada. Eis a presença do Sistema Privado em caráter residual ou meramente complementar.

Com o intuito da proteção de toda a sociedade, já que há vinculação dos membros do grupo que convivem comunitariamente, e cuja sobrevivência é interdependente¹²⁸, o sistema de proteção social atende os fundamentos de garantia da dignidade da pessoa humana, da proteção social do trabalho, visando atingir os objetivos de uma sociedade justa e solidária, garantindo-se o desenvolvimento nacional, erradicando-se a pobreza e a marginalização, com uma postura de inclusão e de redução de desigualdades sociais.

O princípio fundamental da solidariedade aparece no ordenamento constitucional especificamente no art. 3º, I, da CF como objetivo fundamental do Estado Brasileiro, mas permeia implicitamente todo o sistema de Seguridade Social e especificamente na Previdência Social: a responsabilidade, o custeio/financiamento, as ações e o alcance dos benefícios. Trata-se de princípio fundamental da relação jurídica de Seguridade Social, atuando no interior do sistema, sendo veículo de

¹²⁸ DURKHEIM *apud* PASTOR, Almansa. **Derecho de la seguridad social**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991. p. 122.

coesão dos elementos relacionados. É o substrato capaz de entrelaçar as relações jurídicas contidas no sistema.¹²⁹

Destarte, a Constituição Federal determina e orienta que as contribuições vertidas individualmente não são de competência exclusiva do contribuinte ou do segurado, mas de toda a sociedade, pois toda a sociedade se beneficia diretamente desse sistema que visa à proteção social quando em situação de risco ou vulnerabilidade:

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.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais.¹³⁰

O risco a que se submete o indivíduo advém da sua contribuição social através de sua atividade laboral, é social. Ocorrendo a situação de inabilidade desse indivíduo de auferir rendimento mínimo necessário a sua subsistência, a sociedade é chamada a ampará-lo, havendo uma redistribuição dos riscos sociais que porventura ocorram no funcionamento da própria sociedade, em prol de um equilíbrio social e sua economia coletiva.

A Solidariedade na Previdência Social, então, leva em consideração um fator humano, mas também e principalmente econômico. Considerando que o amparo fornecido pela Previdência Social é econômico, a solidariedade no custeio do sistema para a sua manutenção e equilíbrio financeiro merece relevância.

Nesse sentido, a solidariedade no amparo caracteriza a Previdência Social atua como instrumento de redistribuição de renda e diminuição das diferenças sociais. Assim, todos os atores econômicos sociais ativos são chamados ao custeio dessa Seguridade Social, especificamente da Previdência Social, haja vista que a necessidade de proteção em momento de vulnerabilidade se dá com amparo econômico.

¹²⁹ PASTOR, Almansa. **Derecho de la seguridad social**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991. p. 120.

¹³⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Proposta de Emenda constitucional nº 287**, de 5 dez. 2016.

Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em: 24 jun. 2019.

Milton Thibau aponta que “a solidariedade social também potencializa a proteção econômica de seus membros”¹³¹. Muito além de um “seguro social” solidário, a Constituição Federal instituiu um sistema de proteção social que visa contribuir na persecução dos seus objetivos fundamentais de construção social justa, pois o amparo da seguridade social gera reflexos em condições humanas, econômicas e sociais.

Ou seja, a solidariedade no custeio, financiamento e na cobertura da proteção social garante o equilíbrio sistêmico, bem como sua efetividade, e contribui com o desenvolvimento social, em contrapartida à limitação de uma proteção individual, nativa na fase imatura da evolução da proteção social.

Assim, a política estatal de proteção social escolhida pelo Estado brasileiro quando da constituinte foi através de Sistema de Previdência Social, pois seus princípios e funções sociais ultrapassam o mero amparo econômico quando de um infortúnio social que ocasiona a vulnerabilidade laboral e a inatividade econômica. A Previdência, quando social, atua redistribuindo renda e reduz, portanto, a desigualdade, impedindo situações de pobreza, realizando justiça social porque garante melhores condições sociais.

Tal escolha da sociedade e do Estado brasileiro é deveras acertada. Primeiro, porque a Previdência Social demonstra ser o instrumento mais evolutivo de proteção social que veio se desenvolvendo e amadurecimento em coerência com o desenvolvimento da sociedade e dos novos e complexos riscos e necessidades.

O referido sistema considera uma série de variáveis para garantir o seu funcionamento e que se traduzem em princípios ou regras, como por exemplo a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade na forma de participação e custeio e diversidade da base de financiamento, verificando-se, desse modo, o princípio da solidariedade como princípio basilar nessa precaução. A pluralidade no custeio e garantia de benefícios múltiplos consolidam essa solidariedade, e vislumbra a preocupação na proteção mínima dos vários riscos oriundos do funcionamento social.

¹³¹ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 368.

Nesse sentido, Fernández Pastorino¹³² aponta o princípio da solidariedade como ponto de partida de um Sistema de Seguridade, donde todo o Sistema de Proteção Social se depreende.

Portanto, o princípio da Solidariedade na proteção social, especificamente na Previdência Social, se traduz no eixo basilar e fundante do sistema, caracterizando-se como mecanismo de interação do Sistema de Seguridade Social e da Previdência Social na sociedade brasileira.

Ao se traduzir, então, em instrumento econômico para garantia de Direitos Fundamentais, o Princípio da Vedação do Retrocesso Social também permeia o sistema. Segundo esse princípio, há impossibilidade de redução das implementações de direitos fundamentais já concretizados, impondo-se que o rol de direitos sociais não pode ser reduzido quanto ao seu alcance, seja em relação as pessoas ou eventos, quanto a sua quantidade (valores concedidos), de modo a preservar o mínimo existencial.¹³³

No ordenamento brasileiro, a vedação ao retrocesso social pode ser verificada constitucionalmente e em várias normas. Primeiro, na escolha de ser o Estado brasileiro um Estado Democrático de Direito. Como consequência dessa escolha o Estado brasileiro se coloca em uma posição de garantidos dos Direitos Fundamentais instituídos e na garantia do desenvolvimento evolutivo desses direitos, conforme mencionado no capítulo 1.

Não obstante, quando se trata de Direito Fundamental Social, exigindo-se postura comissiva do Estado, o fator econômico se encontra diretamente ligado à efetivação desses direitos, principalmente quando se trata de Previdência Social. A alegação de ausência de recursos para custear o Sistema, afirmando ser o instituto um grande (mero) custo social, acarreta a emanção de normas que acabam por limitar o alcance desses direitos fundamentais sociais, principalmente a Previdência Social.

Questiona-se novamente, então, até quando os direitos fundamentais sociais poderiam ter seu alcance reduzido. A referida discussão não é nova, e Alexy¹³⁴ já

¹³² FERNÁNDEZ PASTORINO, A. *apud* CEBALLOS, Óscar Buenaga. **El derecho a la seguridad social: fundamentos éticos y principios configuradores**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Cantabria, 2016.

¹³³ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 86.

¹³⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

trazia em debate que eventual restrição de direito fundamental só poderia ocorrer se ela fosse compatível com a Carta Magna.

Virgílio Afonso da Silva também traz uma importante observação quanto a limitação de um direito fundamental, coadunando com Alexy, ao afirmar que os direitos possuem um núcleo essencial, um conteúdo mínimo, que se não respeitado faria com que o próprio direito seria de pouca valia, sendo necessário minimamente que a consequência jurídica da norma possa ocorrer, ou seja, sua finalidade.¹³⁵ Ou seja, eventual restrição ou flexibilização deve, além de encontrar respaldo constitucional, deve respeitar o núcleo essencial do direito sem o qual o mesmo deixaria de existir, como trabalhado no capítulo anterior.¹³⁶

Trata-se de um princípio de suma importância, considerando o movimento reformista que ocorre no Brasil atualmente, restringindo o alcance das normas de Direitos Sociais em busca de um equilíbrio das contas públicas. Para o presente trabalho sua relevância embasará a análise das reformas previdenciárias brasileiras.

Castro e Lazzari preveem um terceiro princípio geral da Previdência Social, qual seja, de proteção ao hipossuficiente¹³⁷. Embora pareça óbvio já que a atuação do Sistema Previdenciário tem embasamento no amparo e proteção diante de uma vulnerabilidade social e econômica, trazer como premissa que o Sistema deve focar sua finalidade essencial na proteção do menos favorecidos é importante. Isso pelo fato de que qualquer alteração normativa para adequar a Previdência Social às novas realidades contemporâneas sociais e econômicas deve levar em consideração esse núcleo essencial do Sistema Previdenciário.

¹³⁵ SILVA, Virgílio Afonso da Silva. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de Direito do Estado**, n. 4, p. 23-51, 2006. Disponível em: https://constitucao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2006-RDE4-Conteudo_essencial.pdf. Acesso em: 6 jan. 2020.

¹³⁶ FRANCO, Alex Pereira. **Reforma da Previdência Social: o Estado contemporâneo e a reconfiguração do sistema previdenciário**. Curitiba, Juruá, 2019.

¹³⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*.

5.2 Das questões econômicas da Previdência Social: o custeio da proteção social brasileira

O custeio da Previdência Social é previsto constitucionalmente como parte integrante da Seguridade Social, e ganha relevância nas normas constitucionais ao ser balizado de princípios que garantem o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema.

Com a normatização no art. 195 da Constituição Federal, a proteção social brasileira é oriunda de um sistema contributivo, ou seja, possui contribuições específicas para esse fim, embora tenha participação estatal no custeio, havendo previsão normativa para, inclusive, criar fontes de custeio.

Assim, a previsão de um orçamento próprio para a Seguridade Social orienta que os recursos para a proteção social não devem ser esvaziados desse núcleo essencial. Logo, não integram o Tesouro Nacional e é direcionado imediatamente para a Seguridade Social. Isso impede que o Poder Executivo utilize as receitas da Seguridade para custear outras despesas em detrimento das prestações previdenciárias. Entretanto, infelizmente a regra constitucional relativa a essa vedação vedação se refere apenas as contribuições para a Seguridade oriundas do salário de contribuição, não ficando vinculadas as demais fontes de custeio, embora não precisasse constar expressamente em regra a necessidade de utilização ao fim a que se destina dos valores previstos constitucionalmente para custeio da Seguridade Social, e mais precisamente da Previdência Social.

Outra cautela importante para o Sistema de Previdência Social é a previsão de precedência da fonte de custeio do benefício social concedido. Isso garante o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, pois evita que seja criado ou majorada qualquer despesa sem que haja como custeá-lo, garantindo-se que não haja déficit orçamentário, e garantindo-se sua manutenção social e econômica em condições superavitárias.

A compulsoriedade da contribuição também remete à solidariedade e à corresponsabilidade sociais. Toda sociedade é chamada a custear o sistema de proteção social brasileiro e aquele que é ativo economicamente é obrigado a custeá-lo. E na linha desse entendimento, a filiação obrigatória dos indivíduos ativos economicamente também exige que o beneficiário da Previdência Social esteja custeando o sistema a fim de obter a referida proteção em caso de incapacidade laboral e de subsistência.

Em contrapartida, e a fim de cumprir com seu núcleo essencial, a Previdência Social tem a garantia de um benefício mínimo, correspondente ao salário mínimo, garante minimante o amparo econômico inclusivo e digno àquele que tenha sofrido concretamente com risco social. Também foi garantido constitucionalmente que os salários de contribuição fossem corrigidos monetariamente quando do cálculo do benefício, a fim de se evitar o achatamento do mesmo e lhe garantir seu valor real. Assim, também há previsão constitucional de reajuste dos benefícios.

A indisponibilidade dos benefícios previdenciários também se relaciona com a solidariedade. A regra significa que o segurado não perderá o direito ao benefício em razão ao decurso do tempo, haja vista se tratar de direito com natureza alimentar, visando garantir a subsistência e a dignidade do segurado. Assim, a indisponibilidade tem importância econômica social, ao afastar o desamparo que levaria a condições de pobreza e desigualdade, prejudicando a circulação de renda e economia social.

Observa-se, então, a complexidade do Sistema de Previdência Social diante da riqueza de detalhes em forma de precaução normativa a fim de garantir a sustentabilidade econômica e o bom funcionamento do sistema.

Corroborando nesse aspecto, a relação solidaria e de corresponsabilidade no custeio da Previdência Social é autônoma, por força de lei, e independe de relação jurídica previdenciária, não havendo correspondência estrita entre a relação de custeio e o amparo social do sistema. O custeio, então, não abrange apenas a contribuição do cidadão.¹³⁸

Embora a Constituição Federal tenha elencado como contribuintes do Sistema os empregadores, os trabalhadores, os apostadores e os importadores, existem outras fontes que garantem o custeio da proteção social.

Como contribuições sociais da Seguridade Social, e da Previdência Social, tem-se o recolhimento pelo trabalhador sobre o salário de contribuição/remuneração, independente de relação empregatícia ou não (trabalhador doméstico, avulso, autônomo); a contribuição facultativa daqueles que querem se enquadrar na qualidade de segurado, mas não se enquadram na hipótese de filiação compulsória; a contribuição das empresas sobre o salário de contribuição da folha de pagamento ou da remuneração paga ao contribuinte individual (autônomo) ou trabalhador avulso; a contribuição também pelas empresas de acordo com o grau de incidência de

¹³⁸ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 112.

incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (GILRAT), sobre a receita ou o faturamento, para o financiamento da Seguridade Social (COFINS), para o PIS - Programa de Integração Social e o PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do servidor público, e sobre o lucro líquido. Ainda, para aquelas empresas enquadradas como microempresa ou empresa de pequeno porte há contribuição através do Simples Nacional. Verifica-se que a quantidade de contribuições para a Seguridade Social pelas empresas ou entidades equiparadas é significativa.

Além das contribuições importantes mencionada acima, outras contribuições também garantem o custeio da Previdência, e da Seguridade como um todo. São elas as contribuições decorrentes do trabalho prestado em obras de construção civil, que embora pudesse se enquadrar nos contribuintes empregadores ou trabalhadores, possuem peculiaridade ante a informalidade da atividade, o que ensejou regulamentação específica para evitar evasão fiscal e a carência de proteção social desses trabalhadores; as contribuições dos clubes de futebol profissional; a contribuição pelo empregador doméstico, cuja regulação é específica ante a vulnerabilidade desse empregador; a contribuição do produtor rural tanto pessoa física quanto pessoa jurídica que não se enquadra na figura de empregador ou trabalhador ante as especificidades das circunstâncias; a contribuição do segurado especial, que, embora trabalhador, vive em regime de economia familiar em área rural.

O custeio da Seguridade Social e mais precisamente da Previdência Social, como se observa, é vasto e plural, a fim de garantir o equilíbrio econômico do Sistema. As contribuições mencionadas acima correspondem ao Regime Geral de Previdência Social, que é o Regime basilar disponível à sociedade brasileira.

Com relação aos Regimes Próprios, esses são custeados pelos Servidores e pelo Estado, sendo em âmbito federal a União, inclusive após a aposentadoria em relação aos valores que ultrapassarem o teto da remuneração do Regime Geral. Embora não recebam uma pluralidade de contribuições como o Regime Geral, há solidariedade entre os servidores e o Estado brasileiro.

A despeito de possuir uma ampla fonte de custeio, a Previdência Social tem a previsão constitucional de imunidade e dos institutos da Isenção, Remissão e Anistia que preveem a possibilidade de não contribuição com o sistema.

A imunidade é prevista constitucionalmente no art. 195, §7º, não recolhendo contribuição para a Seguridade Social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei. Embora o dispositivo mencione a

expressão isenção, conforme Sergio Pinto Martins¹³⁹ se trata na verdade do instituto de imunidade, pois esse é garantido constitucionalmente, enquanto a isenção é concedida por lei.

A isenção é regulamentada pela lei 12.101/2019 e prevê uma série de requisitos cumulativos para a certificação de entidade beneficente e concessão da isenção. A Certificação de entidade beneficente assistencial e a isenção de contribuições são concedidos “às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação,¹⁴⁰ e que atendam aos requisitos previstos no referido diploma legal.

Sem embargo, Castro e Lazzari¹⁴¹ apontam uma observação interessante. Embora a Constituição Federal tenha previsto imunidade para as entidades beneficentes de assistência social, a legislação infraconstitucional ampliou esse alcance às entidades beneficentes de saúde e educação, o que alegam se tratar de uma renúncia fiscal de 2 bilhões de reais por exercício financeiro.

Além da imunidade e da isenção, a Constituição Federal ainda prevê hipótese de remissão, o perdão da dívida, e anistia, que extingue as sanções decorrentes de prática ilícitas.

A atenção com o custeio da Previdência Social brasileira é pertinente porque todo o Sistema gira em torno da questão econômica dos indivíduos que necessitam de amparo financeiro. Esse amparo vem sendo debatido em uma conjuntura da economia estatal brasileira, o que torna pertinente o entendimento das premissas do Sistema, e dos seus fundamentos, para a análise dos questionamentos do funcionamento e da finalidade do instituto.

5.3 O cenário macroeconômico da Previdência Social – Discurso do Déficit Previdenciário e a utilização dos recursos previdenciários para pagamento da Dívida Pública

A macroeconomia é entendida como o estudo das questões gerais da economia, como de taxa de desemprego, recessão, crescimento e desenvolvimento

¹³⁹ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 228.

¹⁴⁰ Lei 12.101, §1º.

¹⁴¹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 226.

de um País por exemplo, enquanto a microeconomia se dedica ao estudo de questões no nível dos agentes individuais¹⁴², como empresas, famílias, consumidores etc.

Nesse aspecto, se sobressai a relevância macroeconômica do Sistema de Previdência social para um país ante suas funções inclusivas dos cidadãos na participação da economia e no desenvolvimento social. A demonstração de um panorama desse cenário macroeconômico atual da Previdência Social brasileira é importante, pois o instituto está sendo objeto de reformas estruturais cujo principal fundamento é sua insuficiência econômica. Esse argumento deu ensejo à apresentação de duas propostas de reformas previdenciárias através das PECs 287/2016 e 06/2019, o que acarretou a promulgação da EC 103/2019 - a mais recente Reforma Previdenciária aprovada.

Os dados divulgados oficialmente pelo Governo Federal apontavam estar o Sistema Previdenciário deficitário, necessitando de medidas urgentes para manutenção e garantia futura de sua existência.

O cenário apresentado justificando a necessidade imperiosa de uma Reforma Previdenciária diz que o Estado brasileiro vive uma espécie de nó fiscal, o que significa dizer que se encontra em uma situação fiscal difícil, deficitária, de onde é difícil se esgueirar, o que enseja um crescimento constante do endividamento público. Por essa razão, instala-se a estagnação econômica, afirmando-se que sem um ambiente econômico estável não há como realizar os objetivos fundamentais do Estado brasileiro.

E o que a Previdência Social tem a ver com esse cenário macroeconômico brasileiro apresentado? Segundo o atual Ministro da Economia, Paulo Guedes, a raiz desse nó fiscal e da estagnação econômica brasileira é a despesa previdenciária.¹⁴³ Mas esse mesmo discurso oficial já foi apontado na exposição de motivos 140/2016 do Ministério da Economia, elaborada pelo então Ministro da Fazenda Henrique Meirelles¹⁴⁴.

¹⁴² CHANG, Ha-Joon. **Economia**: modo de usar. São Paulo: UNESP, 2004. Posição 22%. E-book.

¹⁴³ Exposição de Motivos 29/2019 – PEC 6/2019. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Proposta de Emenda constitucional nº 6**, de 20 fev. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em: 14 mar. 2019).

¹⁴⁴ Exposição de Motivos 140/2016 – PEC 287/2019. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Proposta de Emenda constitucional nº 287**, de 05 dez. 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em: 24 jun. 2019.

Segundo o discurso apresentado pelo Ministério da Economia, sem redução das despesas previdenciárias haverá um aumento implacável da dívida pública brasileira, o que acarretaria a asfixia da economia do país.

Segundo a projeção de Paulo Guedes, o aumento da Dívida Pública brasileira chegaria a 100% no final do atual mandato presidencial se não aprovada a reforma previdenciária. Para o Ministro da Economia, a redução do custo previdenciário do orçamento reduziria o endividamento primário e conseqüentemente o custo da dívida pública brasileira, já que os credores reduziriam os juros, pois o crescimento estrondoso da dívida pública coloca o Brasil em uma trajetória arriscada que enseja a cobrança de juros maiores por parte dos credores.

Somado a esse fato, o Ministério da Economia alega que o Brasil se encontra em uma rápida transição demográfica, com aumento da expectativa de vida, crescimento da população idosa, baixa taxa de fecundidade e que, embora o Brasil tenha uma das maiores proteções previdenciária do mundo, esse novo cenário exige a revisão das regras previdenciária brasileiras.

O documento oficial¹⁴⁵ afirma que a Previdência Social brasileira consome mais da metade do orçamento da União, o que provoca uma expansão insustentável da dívida pública e seus juros. Como solução, propõe a criação de um outro “regime” de financiamento e custeio do Sistema de Previdência brasileiro, através da capitalização. Como visto no capítulo 2, esse regime de financiamento de um Sistema Previdenciário é característico de um Sistema Privado de Previdência, cuja forma de custeio se dá através do regime de capitalização. A proposta apresentada afirma que essa forma de financiamento de um Sistema de Previdência é mais equilibrado economicamente, o que o torna capaz de reduzir o débito público.

Corroborando com esse cenário, mistura-se às circunstâncias apresentadas na alegação de que o atual Sistema Previdenciário brasileiro é deficitário. O Governo Federal brasileiro vem apontando há alguns anos um balanço negativo das contas da Previdência Social, conforme documento oficial emitido periodicamente pelo então

¹⁴⁵ Exposição de motivos PEC 06/2019. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Proposta de Emenda constitucional nº 6**, de 20 fev. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em: 14 mar. 2019).

Ministério da Economia, planejamento, desenvolvimento e gestão: Balanço da Seguridade Social¹⁴⁶.

Sem embargo, o Relatório Final da CPI da Previdência¹⁴⁷ enfrenta o discurso oficial, juntamente com a Associação dos Auditores Fiscais do Brasil (ANFIP)¹⁴⁸, aponta incoerências nos cálculos oficiais apresentados, em razão da metodologia de cálculo adotada com a desconsideração de fontes constitucionais de receitas da Seguridade Social.

Segundo a análise pela ANFIP no relatório da CPI, considerando todas as receitas constitucionais, sem retirar as DRUs, o que é realizado pelo Governo, e afastando os Regimes Próprios do custeio da Seguridade Social, a Previdência Social não é deficitária. Outro valor considerado pela ANFIP no relatório da CPI, e desconsiderado pelo Governo Federal, são os recursos resultantes de aplicação financeira dos órgãos da Seguridade Social, considerando que as entidades que administram os recursos possuem autorização legal para aplicar seus saldos financeiros e receber rendimentos dessas aplicações. Para a ANFIP, esse rendimento deve retornar para as contas da Seguridade, haja vista que oriundos dos valores do instituto. Entretanto, esse rendimento, segundo a ANFIP, vem sendo apropriado pelo Tesouro Nacional, o que prejudica a Seguridade que perde uma fonte de receita. A ANFIP também questiona que outras despesas são apontadas nas contas oficiais da Seguridade, mas que não a pertencem, como as despesas dos regimes próprios, e também as despesas com pagamentos de planos de saúde e auxílio alimentação de servidores.

Outro fato apontado pela CPI foi o de que com a recessão econômica houve redução da arrecadação pela Seguridade Social e, conseqüentemente, um aumento dos benefícios assistenciais, e que a crise econômica que se encontra o país é que impõe dificuldades na Previdência Social, e não o contrário. A queda de arrecadação pela Seguridade Social em razão da queda da indústria, dos serviços e do comércio prejudicou severamente suas contas, pois o amparo econômico pelo Sistema de Previdência Social foi alargado diante do desamparo econômico dos cidadãos diante

¹⁴⁶ BRASIL. Ministério da Economia, planejamento, desenvolvimento e gestão. **Balanço da Seguridade Social**, 8 mar. 2018. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2018/2018-02_seguridade-social-1.pdf/view. Acesso em: 2 dez. 2019.

¹⁴⁷ Relatório CPI Prev.

¹⁴⁸ ASSOCIAÇÃO DOS AUDITORES FISCAIS DO BRASIL (ANFIP). Disponível em <https://www.anfip.org.br/>. Acesso em: 2 set. 2019.

da crise estatal com elevada taxa de desemprego. Assim, não o relatório conclui que não é a Previdência Social que desestabiliza a economia estatal, mas a crise social e econômica que gera impacto nas contas da Previdência Social.

As políticas de austeridade implementadas pelo Governo, como a implementação de um teto dos gastos públicos por 20 anos, também são apontadas pela CPI da Previdência como fator que impede que o Estado adote medidas anticíclicas, além de reduzir a circulação de valores na economia. As medidas anticíclicas são aquelas que impedem situações cíclicas no desenvolvimento econômico, com reiteradas crises, ao invés de um desenvolvimento contínuo. Essas medidas demandam investimento para manter as atividades produtivas da sociedade em funcionamento, como incentivos ao consumo, que gera mais empregos, mais produtividade, mais circulação de renda etc. Assim, políticas de austeridade como a implementação de um teto de gastos (EC 95) impedem investimento em setores que momentaneamente precisem de estímulo financeiro.¹⁴⁹

O relatório da CPI também afirma que por muitos anos houve utilização dos recursos oriundos da receita da Seguridade Social para fins diversos da proteção social, e que por longos períodos a Seguridade Social foi superavitária, mas a má gestão desses recursos atrapalhou a proteção social em momentos de insuficiência financeira decorrente de crises econômicas. Portanto, conclui que insuficiências financeiras momentâneas não podem levar a conclusão de que o Sistema é deficitário, e que a má gestão dos recursos, utilizados para outras finalidades, deixou de arrecadas trilhões para a Seguridade.¹⁵⁰

Denise Gentil também nos apresenta em seu trabalho intitulado *A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social*¹⁵¹, que analisou a Seguridade pelo período de 1990 a 2005, demonstrando que, apesar do discurso oficial alegando déficit na Previdência Social como justificativa para sua reforma, semelhante ao discurso atual, reforçado pela mídia brasileira, o Sistema foi superavitário e permitiu a utilização de recursos excedentes pelo Governo que os aplicou no orçamento fiscal. E mais, o superávit apontado pela autora é expressivo, mas já naquela época estava sendo utilizado para

¹⁴⁹ MING, Celso. Políticas anticíclicas. Estadão. Disponível em:

<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/politicas-anticiclicas-imp-,1153971>. Acesso em: 06 de novembro de 2019.

¹⁵⁰ Relatório CPI Prev. p. 91/92.

¹⁵¹ GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social**. Brasil. 2007. Disponível em: <https://www.alainet.org/pt/active/18635>. Acesso em: 23 abr. 2019.

outras finalidades que não o custeio, manutenção e equilíbrio atuarial do Sistema. E, novamente, na linha de pensamento da ANFIP, demonstra que o equilíbrio da Previdência Social advém do desenvolvimento econômico, porque a economia aquecida permite que mais pessoas se encontrem ativas economicamente e, portanto, com capacidade contributiva, o que aumenta a arrecadação pelo Sistema de Previdência Social e diminui sua despesa em razão da redução da necessidade de utilização do Sistema para cobrir a insuficiência econômica dos indivíduos.¹⁵²

Diante desse cenário macroeconômico apresentado, passemos a uma análise das reformas constitucionais envolvendo a Previdência Social.

5.4 Emendas Constitucionais de Reformas Previdenciárias na Constituição de 1988

Logo após a promulgação da Constituição Federal em 1988, já se tinha o anseio para alteração do Sistema Previdenciário, utilizando-se, desde essa época, o discurso do endividamento dos países periféricos, sendo apregoado por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, inclusive já condicionando seus empréstimos a adoção de alterações no Sistema Previdenciário.

Ainda na década de 80, em razão de uma crise econômica a nível mundial, já se ressaltava o discurso de necessidade de profundas mudanças nos Sistemas de Proteção Social, baseadas em uma ideologia liberal de redução de atuação estatal em razão da sua atuação ineficiente¹⁵³. Logo, mesmo com a promulgação da Constituição Federal assumindo o Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito, já a partir da década de 90 as mudanças no sistema de proteção social brasileiro começaram.

O histórico das reformas se inicia com uma redução qualitativa da previdência social no que diz respeito aos benefícios concedidos, a saber: abono de permanência em serviço, o pecúlio, alteração da aposentadoria por tempo de serviço, aumento do

¹⁵² GENTIL, Denise; LAVINAS, Lena. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos estud. CEBRAP**, v. 37, n. 2, São Paulo, maio/ago. 2018.

¹⁵³ SILVA, Germano Campos. **Reforma da Previdência Social: Alterações Importantes no Âmbito dos Regimes Geral, Próprio e Complementar**. Goiás. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3710/material/REFORMA%20DA%20PREVID%C3%8ANCIA%20SOCIAL.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

prazo de carência de cinco para quinze anos, e redução do teto de benefícios de vinte salários mínimos para dez salários mínimos – lei 8213/91¹⁵⁴.

O Sistema de Seguridade sofre sua primeira relevante alteração constitucional com a EC 20/ 1998 que eliminou a aposentadoria proporcional por tempo de serviço. No mesmo sentido, as aposentadorias passaram a ser concedidas tendo por base o tempo de contribuição, e não mais o tempo de serviço (tempo fictício). Houve eliminação da aposentadoria especial do professor do ensino superior que perderam a redução do tempo para aposentadoria, e o valor do auxílio-reclusão e do salário-família foi reduzido, limitando os referidos benefícios aos segurados de baixa renda.

A regra de cálculo dos benefícios previdenciários foi desconstitucionalizada, e foi editada a Lei 9.986/99, a qual instituiu o denominado “fator previdenciário”. Com a referida lei, os benefícios previdenciários passaram a ser calculados com base em todo período contributivo do segurado. Extinguiu-se a regra que previa que os benefícios seriam calculados com base nos últimos 36 (trinta e seis) meses dos salários de contribuição.

Quanto ao ingresso na condição de segurado da Previdência Social, a idade mínima sobe de quatorze para dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

A aposentadoria de todos os servidores e membros dos órgãos públicos foi enquadrada na norma constitucional do artigo quarenta da Constituição Federal, exceto os Militares.

No tocante ao regime próprio, passou-se a exigir os requisitos de dez anos na função para se aposentar no cargo (antes eram cinco anos), se estabeleceu regras de acumulação de benefícios, instituiu-se o fundo previdenciário para as aposentadorias futuras dos servidores públicos e com o intuito de garantir a aposentadoria e a liquidez do Regime Próprio.

Também se institui a previdência complementar para os servidores públicos, limitando os benefícios do Regime Próprio ao teto do Regime Geral. Aqui, observa-se o aumento da atuação do Sistema Privado de Previdência. Após, em 2001, foram editadas as Leis Complementares de números 108 e 109, já regulamentando a

¹⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 14 nov. 2019.

relação estatal com a entidade de Previdência Complementar e dispondo as normas gerais da Previdência Complementar.

Por fim, aos ocupantes de cargos comissionados, emprego público e temporários, coube o enquadramento no Regime Geral da Previdência Social, conforme artigo quarenta da Constituição.

Em 2003, as Emendas Constitucionais 41 e 42 alteraram fundamentalmente os regimes próprios de agentes públicos. Estabeleceu-se a taxaço dos inativos sobre a parcela dos proventos e das pensões que superasse o limite máximo do estabelecido para o Regime Geral de previdência social. Também houve redução do valor das aposentadorias, perdendo o benefício a integralidade e a paridade. Em contrapartida, instituiu-se o abono permanência.

As emendas também incluíram condições para os trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo, com exceção da aposentadoria por tempo de contribuição.

Outra mudança econômica relevante foi a criação dos "tetos" de recebimento de valores da Administração Pública Federal e os "subtetos" em relação às demais entidades da Federação, tanto em relação as remunerações, quanto aos subsídios.

Em 2005 a promulgação da Emenda Constitucional 47 facultou aos Estados e Distrito Federal a adotarem o mesmo subsídio dos desembargadores estaduais para os respectivos servidores. Criaram-se, também, novas condições para a concessão de aposentadoria especial para os servidores portadores de deficiência. Para o portador de doença incapacitante a sua contribuição na condição de aposentado ou pensionista passou a incidir na parcela que superar o dobro do limite máximo do Regime Geral.

Ainda na Emenda 47, instituiu-se um Regime Especial para as donas de casa e trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes um benefício no valor de um salário-mínimo. Houve também um incentivo à aposentadoria voluntária com a possibilidade de redução da idade mínima para aposentadoria. Embora se tratasse de regra transitória, permitiu-se a quem era servidor se aposentar voluntariamente com idade inferior à exigida na regra permanente, na proporção dos anos de contribuição que supere o tempo mínimo exigido na regra permanente. Assim, a cada ano excedido no tempo mínimo de contribuição (35 anos para o homem ou 30 anos para a mulher) se

reduziria um ano na idade mínima. Exemplo: Homem 36/59; 38/57; 39/56 e 40/55.¹⁵⁵ Houve instituição da regra da soma dos pontos para aposentadoria por tempo de contribuição, como alternativa à utilização do fator previdenciário, sendo 95 pontos para o homem e dos 85 pontos para a mulher. Assim, a soma do tempo de contribuição com a idade mínima deverá perfazer o total de 95 anos, se homem, e 85 anos, se mulher. Essa norma foi incorporada ao Regime Geral em 2015, com a Lei 13.183/2015 como alternativa ao fator previdenciário, e a partir 31 de dezembro de 2018, a soma da idade e do tempo de contribuição terá de ser 86, se mulher, e 96, se homem, com progressão até 2026, quando a soma para as mulheres deverá ser de 90 pontos e para os homens, 100.¹⁵⁶

Os caminhos adotados pelas políticas governamentais desde a promulgação da Carta Constitucional demonstram uma evolutiva limitação do acesso aos benefícios de proteção social instituídos pela Constituinte. As exposições de motivos das Propostas de Emendas Constitucionais repetem o discurso de crise financeira estatal, capacidade estatal deteriorada, necessidade de uniformização dos regimes, resgatar caráter contributivo, necessidade de garantir a viabilidade financeira, necessidade de adequação sem os quais há ameaça de falência do sistema de proteção social.

Entretanto, conforme demonstrado por entidades como a ANFIP e trabalhos com análise de dados como da Dra. Denise Lobato Gentil, por todo esse período onde o discurso foi repetido o sistema de proteção social brasileiro, como a Seguridade Social e a Previdência Social, foi superavitário, e o esvaziamento e desvios dos recursos desse sistema vinha sendo alertado nas divulgações oficiais tanto das entidades quanto nos trabalhos acadêmicos científicos.

Chega-se, então, a uma nova reforma previdenciária implementada pela Emenda Constitucional 103 de 2019, que será analisada observando suas premissas, fundamentos e as medidas implementadas, e o contexto político e econômico para implementação da reforma.

¹⁵⁵ SILVA, Germano Campos. **Reforma da previdência social**: Alterações Importantes no Âmbito dos Regimes Geral, Próprio e Complementar. Goiás. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3710/material/REFORMA%20DA%20PREVID%C3%8ANCIA%20SOCIAL.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

¹⁵⁶ FATOR 85/95. **Senado Notícias**, 11 jan. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/fator-85-95>. Acesso em: 6 jan. 2020.

6 REFORMA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA: “ONDE PASSA UM BOI, PASSA UMA BOIADA”

Ao analisar o presente contexto macroeconômico da Previdência Social brasileira, segundo o discurso oficial do Governo Federal que abona a iniciativa de reforma do Sistema de proteção social, em comparação com os discursos e políticas adotadas em outras reformas do Sistema Previdenciário desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, observou-se que as justificativas oferecidas para a redução dos gastos na promoção da proteção previdenciária são exatamente as mesmas: dificuldade fiscal estatal, necessidade de redução de custos com gastos sociais, redução de custos com máquina pública, políticas de austeridade para viabilização de um suposto crescimento econômico.

Essas alegações apresentadas oficialmente pelo Governo brasileiro não são de sua exclusividade e não se restringem a um contexto nacional, mas internacional, que vem ocorrendo inclusive antes da promulgação da Carta Constitucional brasileira em 1988. Vários países da América Latina e Europa, enquadrados como países em desenvolvimento, ou emergentes, também adotaram as mesmas justificativas ao serem diagnosticados com déficit fiscal e estagnação econômica e orientados a implementação de políticas de austeridade e redução dos gastos estatais.

Instituições econômicas internacionais, compostas por países que se uniram a fim de promoverem o desenvolvimento econômico mundial, inclusive com investimento financeiro, apresentam estudos que são direcionados a países emergentes, entre os quais se encontra o Brasil, diagnosticando o contexto regional e orientando quanto a políticas a serem adotadas para a promoção do então defendido desenvolvimento.

A institucionalização internacional da união dos países para a promoção de um desenvolvimento econômico e social a nível mundial tem início, principalmente, no momento pós segunda guerra, quando então surge a Organização das Nações Unidas (ONU), embora já houvessem instituições como a Associação Internacional da Seguridade Social (1927) e a Organização Internacional do Trabalho (1919), com o objetivo de reconhecer e promover direitos fundamentais, a proteção social e do trabalho após os períodos pós guerras que ocasionaram um sucateamento da sociedade, onde se encontravam instaladas péssimas condições laborais e de exercício de direitos.

Essa necessária atenção dos Estados à precária situação social adveio das reivindicações sociais e dos trabalhadores por melhores condições de vida e amparo social por parte do Estado quando presentes situações de risco que ocasionavam vulnerabilidade e hipossuficiência laboral e econômica.

Essas reivindicações deram origem, por exemplo, ao Código Europeu de Seguridade Social, em 1964, e a Convenção Europeia de Seguridade Social, em 1972, que propunha realizar as condições de um Bem Estar Social – Welfare State.¹⁵⁷

Inicia-se, a partir daí, um processo de internacionalização das relações sociais, onde surgem novas relações internacionais e internas entre os Estados e entre esses e o setor privado que acabaram por se tornar um sistema que molda a vida social, não apenas referente a questões econômicas, mas também em vários outros aspectos¹⁵⁸, como políticas públicas.

Nesse processo de internacionalização que possibilitou uma integração mundial, também conhecida como globalização, obteve relevância a questão econômica, ou, como se diz Chesnais, da economia ou do capital, com a criação de entidades internacionais específicas para atuação econômica e financeira, como o Fundo Monetário Internacional (FMI – 1944)¹⁵⁹ e o Banco Mundial¹⁶⁰ (GBM - 1944).

A criação desses organismos teve o intuito inicial de atender as necessidades de financiamento para a reconstrução dos países devastados pela segunda guerra. O Banco Mundial, por exemplo, foi criado com a nomenclatura Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e se capitalizou com a venda de títulos ao Mercado Financeiro, cuja garantia advinha dos países membros.¹⁶¹ O FMI tinha a capacidade de promover a cooperação internacional das políticas econômicas,

¹⁵⁷ SILVA, Germano Campos. **Reforma da Previdência Social**: Alterações Importantes no Âmbito dos Regimes Geral, Próprio e Complementar. Goiás. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3710/material/REFORMA%20DA%20PREVID%C3%84NCIA%20SOCIAL.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

¹⁵⁸ CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

¹⁵⁹ NAÇÕES UNIDAS. **FMI**: Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/fmi/>. Acesso em: 22 jan. 2020.

¹⁶⁰ THE WORLD BANK. **History**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/about/history>. Acesso em 22 jan. 2020.

¹⁶¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Banco Mundial**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/120-banco-mundial>. Acesso em: 22 jan. 2020.

evitando posturas que ocasionassem situações como “a grande depressão” e conflitos decorrentes.¹⁶²

Posteriormente, o foco de atuação dessas instituições passaram a ser os países em desenvolvimento, onde essas entidades internacionais com atuação econômica e financeiras passaram a emprestar dinheiro em momentos de crise e a emitirem aconselhamento sobre políticas e assistência técnica aos governos e empresas privadas dos países em desenvolvimento, incluindo instituições financeiras, além de monitorarem suas políticas econômicas.

Assim, os organismos políticos e econômicos internacionais ganharam destaque na atuação de coordenação desse movimento de orientação social global, dando-se destaque a forte atuação dos países desenvolvidos nessas instituições, que se auto elegeram portadores de missão do progresso mundial.¹⁶³

Sem embargo, o fenômeno da globalização e o a criação desses organismos internacionais após a segunda guerra ocasionaram a flexibilização da soberania dos Estados, considerando a forte influência da atuação dos entes internacionais na atuação interna estatal, embasada no discurso de promoção do desenvolvimento e no condicionamento do financiamento desse desenvolvimento.

Os entes financeiros internacionais passaram a defender a necessidade de desregulação e liberalização da economia e mercados nacionais a fim de que esses possam atuar a nível mundial.¹⁶⁴ E, conforme demonstrado acima, vêm diagnosticando a situação interna dos países em desenvolvimento e determinando políticas públicas a serem adotadas, com reformas estruturais e legislativas, a fim de promoverem o desenvolvimento e obterem financiamento do fundo internacional.

A título de exemplo, com relação ao Brasil, o Banco Mundial emitiu documento público informando sobre as reformas estruturais que o país precisa fazer para equilibrar as contas públicas e promover o tão almejado desenvolvimento. Em novembro de 2017 a entidade emitiu documento intitulado “Um ajuste justo: análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil” defendendo, entre outras, a adoção de um teto de gastos públicos e justificando a necessidade do Estado em ter o gasto abaixo dessa “linha”; apontando necessidade de reforma do funcionalismo

¹⁶² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Fundo Monetário Internacional**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/119-fundo-monetario-internacional>. Acesso em: 22 jan. 2020.

¹⁶³ CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996. p. 14 e 24.

¹⁶⁴ CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996. p. 25.

público, com a sua redução ante o peso das despesas com o pessoal do serviço público; reformas estruturais no setor de saúde, com redução de hospitais de pequeno porte e modelo de gestão hospitalar baseado em Organizações Sociais; reformas estruturais no setor de educação para redução do gasto fiscal, como redução dos gastos por aluno e cobrança de tarifas escolares; reforma dos investimentos públicos ao setor privado, com o cancelamento e reformulação de programas considerados como ineficientes, como por exemplo o PRONATEC, programa de capacitação técnica de acordo com a demanda dos empresários que tem efeito positivo, mas cujo custo é alto e só é recuperado após a média de três anos da formação, e o SIMPLES, que, segundo o documento, permite a manutenção de empresas menores e ineficientes.¹⁶⁵

Diante desse contexto apresentado, passa-se, então, à análise da recente reforma previdenciária e seu contexto político, econômico e social, nacional e internacional.

6.1 A influência na política pública de proteção social pelas instituições financeiras internacionais

O anseio pela Reforma Previdenciária brasileira traduzido no discurso de urgência pela adoção de medidas e alterações sistêmicas para redução dos gastos sociais, a fim de reduzir o déficit estatal e conseqüentemente a dívida pública, a fim de possibilitar um desenvolvimento econômico e social, entendendo-se o atual momento macroeconômico do Brasil como de estagnação econômica e ausência de crescimento e desenvolvimento, ultrapassa as fronteiras nacionais e a expectativa interna.

Desde a crise mundial ocorrida por volta da década de 1980, onde muito foi utilizada a expressão “década perdida”, a atuação do Estado vem sendo rechaçada através de um discurso liberal de mínima atuação do ente em razão da sua ineficiência (supostamente).

Organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional emitem reiteradamente “análises” e orientações de políticas

¹⁶⁵ BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo:** análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil. 2007. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 23 jan. 2019.

públicas adotadas e que deveriam ser adotadas pelos Estados na garantia de um equilíbrio financeiro, se tornando um bom terreno mercadológico.

Sem embargo, embora utilizem esse fundamento como condição de garantia de direitos, essas orientações condizem com ideologias liberais de mínima intervenção estatal na produção de políticas públicas que garantiriam o exercício de direitos sociais, bem como a redução de investimentos financeiros estatais em políticas para melhores condições sociais, atuando o Estado de forma residual e assistencial, e não desenvolvimentista¹⁶⁶.

Criados após a segunda guerra mundial e propiciando investimentos financeiros através de financiamentos para promoção do desenvolvimento, principalmente em países em desenvolvimento, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional acabaram se consolidando como institucionalização do poder econômico em nível mundial.

Entretanto, a participação nesses organismos é proporcional ao capital aportado por cada Estado-membro, quantia que é negociada politicamente entre os Estados.¹⁶⁷ Logo, verifica-se, a princípio, uma ampla desvantagem na participação da atuação dessas entidades pelos estados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Embora se venda o discurso de que os financiamentos junto aos órgãos são para promoção do desenvolvimento social a ser atingido a nível global, os investimentos pelas instituições trazem inúmeras condições e exigências a serem cumpridas pelos destinatários do dinheiro, mas que não propiciam o desenvolvimento, mas visam a redução do custo fiscal somente e não preveem medidas produtivas, e, portanto, acabam beneficiando alguns setores privados, promovem exclusão e desigualdade social. Assim fizeram as provisões do banco mundial que excluem pequenas empresas do mercado, exclui a população interiorana do acesso à saúde, gera precariedade do ensino e desestimula a capacitação profissional. Os contratos determinam ajustes estruturais e novas reformas, muitas vezes tão custosas e levam

¹⁶⁶ PEREIRA, João Marcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Departamento de História e Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2187.pdf> Acesso em 17 jan. 2020. P. 2194.

¹⁶⁷ PEREIRA, João Marcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Departamento de História e Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2187.pdf> Acesso em 17 jan. 2020. P. 2187/2196.

a crises que acarretam a necessidade de novos empréstimos, acompanhado de novas condições estabelecidas pela instituição internacional. Maria Lúcia Fattorelli denuncia esse ciclo o qual denomina “sistema da dívida”, no qual os países que necessitam dos investimentos desses organismos internacionais ficam reféns desses financiamentos que saem custosos e acarretam novos financiamentos, com fim em si mesmos, pois na prática não são investidos em produção de desenvolvimento.¹⁶⁸ Obviamente, os países que necessitam do aporte financeiro são os que se encontram em menores condições econômicas, em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, e, portanto, contribuem com menor aporte econômico nas instituições e, conseqüentemente, possuem menor participação ou poder de voto nas instituições internacionais a que foram chamados a participar, tendo menor influência nas prescrições da entidade e nas condições dos empréstimos. Assim, as exigências e condições são impostas por aqueles países que já se encontram desenvolvidos, como os Estados Unidos que desde 1944 preside o Banco Mundial, sendo onerosas ao ponto de impedirem o desenvolvimento e gerarem novas crises que demandam novos financiamentos.¹⁶⁹ É um ciclo vicioso.

Observa-se, nesse cenário, uma espécie de colonização da gestão pública pelo poder econômico internacional que são geridos principalmente pelos países desenvolvidos e que não precisam de financiamento, contribuem com maior aporte para o fundo desses organismos econômicos internacionais, em especial das referidas instituições internacionais, pois determinam a implementação das políticas públicas legislativas e governamentais nos países que são financiados.

João Marcio Mendes Pereira traz uma importante observação a respeito da influência dessas instituições, como o Banco Mundial, na atuação estatal e no desenvolvimento das políticas públicas:

Com efeito, as reformas neoliberais jamais requereram a minimização, mas sim uma reconfiguração profunda da ação do Estado em favor de novos interesses e objetivos, que resultou em ganhos extraordinários para os agentes financeiros mais globalizados, privatização e desnacionalização das

¹⁶⁸ FATTORELLI, Maria Lucia. Auditoría Ciudadana de la deuda pública: experiencias y métodos. Brasília: Inove Editora, 2013.

¹⁶⁹ PEREIRA, João Marcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Departamento de História e Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2187.pdf> Acesso em 17 jan. 2020. P. 2187/2196.

economias e expropriação de direitos sociais e trabalhistas em favor do capital.¹⁷⁰

Esse fenômeno ocorre da seguinte forma: as crises geram circunstâncias que exigem novos financiamentos, que induzem a novas reformas ante as novas condicionalidades que beneficiem um livre comércio e a redução dos direitos que enrijeceriam esse fenômeno. O autor ainda aponta que para ocultar essas condições, as instituições internacionais propagam a participação social na sua implementação com a participação de atores sociais, o que ocasiona o ingresso do setor privado na gestão pública. Assim, a privatização por dentro do Estado se intensificou nas mais variadas formas de parcerias público privadas.¹⁷¹

Assim, enfatizou-se que o Estado foi transformado em um catalisador e facilitador do setor econômico, a ser conduzido pelo setor privado. Os relatórios sobre o desenvolvimento mundial de 1995 e de 1997 redesenharam o papel estatal nas suas funções, redefinindo-as em um rol legítimo de atuação, como garantir estabilidade econômica, garantir, com regulamentação, a livre concorrência e a propriedade, e investir em infraestrutura e serviços sociais básicos apenas, como saúde básica e educação básica. Também determinava a eliminação de qualquer forma de nacionalismo econômico, como controle de preços, subsídios etc. Como consequência, a política estatal abandona na prática a promoção da mobilidade social do conjunto da população onde a política social é vislumbrada meramente como gasto, deixam de promover o desenvolvimento e integração social para meramente realizar uma compensação social, e assume um caráter transitório e flexível, onde ao invés de introduzir a sociedade em melhores condições de trabalho e renda, passa a atuar no mero alívio do mal-estar social decorrente dos ajustes econômicos, evitando maiores deteriorações e com perspectiva meramente assistencialista.

Os países desenvolvidos membros dessas instituições internacionais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional ficam em posição de vantagem em

¹⁷⁰ PEREIRA, João Marcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Departamento de História e Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2187.pdf> Acesso em 17 jan. 2020. P. 2187/2196.

¹⁷¹ PEREIRA, João Marcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Departamento de História e Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2187.pdf> Acesso em 17 jan. 2020. P. 2193.

relação aos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, pois não necessitam dos financiamentos e, portanto, não têm que cumprir as condições impostas desses financiamentos, além do fato de que, considerando depositarem maior aporte financeiro, possuem maior poder de decisão, participando da elaboração das condições desses financiamentos¹⁷². Por isso Paulo Bonavides denuncia o que ele chama de neocolonialismo jurídico¹⁷³, embora esse neocolonialismo abarque todos os poderes estatais, como também o político (legislativo e executivo) e também econômico (políticas).

Em *Chutando a Escada*, Há-Joon Chang denuncia o fato de que países desenvolvidos pregam políticas que eles mesmos não praticam aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, ou que pelo menos não praticavam até alcançar a condição de países desenvolvidos. Segundo o autor, países desenvolvidos praticam políticas que fortalecem as condições nacionais enquanto pregam uma postura liberal e transnacional aos países em desenvolvimento.¹⁷⁴

Quer dizer que os países desenvolvidos e o *establishment* internacional de política de desenvolvimento (EIPD), por eles controlado, recomendam políticas que os beneficiam, mas não os países em desenvolvimento? Haverá algum paralelo entre isso e a pressão exercida pela Grã-Bretanha, no século XIX, em prol do livre-comércio e contra as políticas protecionistas dos Estados Unidos e de outros PADs que estavam tentando avançar por meio delas? Será justo afirmar que o acordo da OMC, que restringe a capacidade dos países em desenvolvimento de pôr em prática políticas ICT ativistas, não passa de uma versão moderna, multilateral, dos “tratados desiguais” que a Inglaterra e outros PADs costumavam impor aos países semi-independentes? Em outras palavras, acaso os países desenvolvidos estão “chutando a escada”, pela qual subiram ao topo, para longe do alcance dos países em desenvolvimento? Infelizmente, a resposta a todas essas perguntas é sim.¹⁷⁵

Por isso o criativo título da obra no entendimento de que os países desenvolvidos literalmente chutam a escada dos países em desenvolvimento para que não cheguem a condições de pleno desenvolvimento, pois as reformas políticas

¹⁷² PEREIRA, João Marcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Departamento de História e Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2187.pdf> Acesso em 17 jan. 2020.

¹⁷³ BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial: A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

¹⁷⁴ CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

¹⁷⁵ CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP. 2004. p. 211.

neoliberais se mostraram incapazes de cumprir sua promessa de crescimento econômico.

Nesse cenário, João Marcio Mendes Pereira aponta algumas medidas e consequências práticas do discurso neoliberal dos países desenvolvidos nas políticas propostas, através dos organismos internacionais, como a matematização da pobreza em detrimento da sua qualificação, e focalização das políticas sociais na parcela pobre e não para toda sociedade. Também demonstra a pouca regulação no setor privado, e o seu favorecimento, mas uma forte regulação dos direitos do capital. Desse modo, o Estado não deveria interferir na atuação mais eficiente do setor privado.¹⁷⁶

O problema é que essa transferência de poder para a esfera privada não tem imparcialidade frente aos cidadãos e colabora para um contexto de desigualdade na distribuição de riqueza e poder, não havendo justiça distributiva no mercado desregulado.¹⁷⁷

Essa dicotomia entre intervencionismo estatal e liberalismo, permeia o cenário apresentado, divergindo quanto a relação entre Estado e Mercado e a influência desses no processo de conquista ou perda de direitos.

A Política Estatal de Sistema Previdenciário tem sido alvo nesse contexto, onde análises e orientações por parte das instituições financeiras internacionais têm sido insistentes. O sistema Previdenciário Social tem relevante cunho econômico, social e estatal, movimentando grande parte do orçamento dos países.

Entretanto, o interesse internacional não parece ser para promoção do desenvolvimento, mas na financeirização do grande aporte orçamentário que na maioria dos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos fica sob gestão do Estado.

Nos anos de 1970, orientações pelo Banco Mundial e pelo FMI para alteração do Sistema Previdenciário pelos países como condição de desenvolvimento foram intensificadas. Com fundamento na redução de gastos estatais e equilíbrio de contas públicas, somado ao argumento de que a sociedade está envelhecendo e o atual

¹⁷⁶ PEREIRA, João Marcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Departamento de História e Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2187.pdf> Acesso em 17 jan. 2020.

¹⁷⁷ CENCI, Ana Righi; BEDIN, Gabriel de Lima; FISCHER, Ricardo Santi. Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação econômica. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, n. 4, p. 77-97, 2011.

Sistema Previdenciário sob o regime de Repartição não se sustentaria ante o movimento demográfico, desenvolveu-se um anseio pelo Regime de Capitalização para o financiamento da Previdência, transferindo o as contribuições em poder do Estado para instituições financeiras privadas que passam a gerir os valores.¹⁷⁸

Esse fenômeno vem sendo observado em nível global e há trabalhos apontando que as reformas dos sistemas de proteção social com o intuito de implementação de uma gestão privada é criação do mercado que enxergou nos recursos utilizados para a proteção social um grande negócio, cuja financeirização dos Sistemas de Previdência como objetivo acarretam grande rentabilidade para as entidades privadas que administram os fundos de pensões, entretanto, em detrimento da proteção do trabalhador.¹⁷⁹

Jacques Nikonoff diz que o crescimento do desejo as instituições financeiras pelos recursos previdenciários utilizados para proteção social e instrumento de redistribuição de renda na promoção de justiça social é decorrente, na verdade, não na falha desse Sistema sob o regime de repartição, mas a verdadeira razão é que os comerciantes de serviços financeiros têm um novo produto para vender, os fundos de pensão.¹⁸⁰

Dominique Plihon aponta os argumentos econômicos que são utilizados para justificar a necessidade dos fundos de pensão. Primeiro, o argumento de que a promoção do desenvolvimento nacional ocorreria quando da compra das ações do fundo por empresas nacionais e impedimento de investidores estrangeiros, fortalecendo o mercado interno. Entretanto, Plihon afasta esse raciocínio, pois os fundos de pensão investem os recursos de forma diversificada em todo o mundo, a fim de distribuir os riscos. O Segundo argumento eleito para ser enfrentado por Dominique Plihon foi o de que os fundos de pensão financiariam as empresas e as desenvolveriam. Mas para o economista, os fundos de pensão geralmente não investem recursos no setor empresarial, pois há muito tempo a liquidez das ações é negativa após o pagamento dos dividendos dos acionistas, o que faz com o que os

¹⁷⁸ TRICARICO, Antônio. **Banco mundial, riscos e previdência social**. Campanha pela Reforma do Banco Mundial – Itália. Observatório da Cidadania 2007. Págs. 44 a 48.

¹⁷⁹ FUNDACIÓN JUAN BOSCH. **Pensiones: ¿seguridad social o gran negocio?** Radiografía del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y propuestas para un nuevo modelo. A 15 años de la creación del Sistema Dominicano de Seguridad Social. Santo Domingo, República Dominicana, octubre 2016.

¹⁸⁰ NIKONOFF, Jacques. A decepção dos fundos de pensão. Tripla falha nos Estados Unidos. **Le Monde Diplomatique**, fev. 1999. Disponível em: <https://www.monde-diplomatique.fr/1999/02/NIKONOFF/2758>. Acesso em: 25 jan. 2020.

fundos acabem tendo como utilidade a remuneração de acionistas, apenas, e eles retiram mais do que os recursos que investiram.. Mas quando os fundos são acionistas nas empresas, essas sofrem com o poder de influência desses fundos de pensão em sua gestão, e, considerando o objetivo de remuneração dos rentistas acionistas, a finalidade deixa de ser o desenvolvimento ou crescimento empresarial, mas a sua rentabilidade para os investidores. Nesse contexto, o trabalho e a função social das empresas cujos fundos de pensão são investidores passam a ser meras variáveis de ajuste.¹⁸¹

Além de se observar a fragilidade dos argumentos utilizados para a alteração dos Sistemas de Previdência Social e do evidente interesse daqueles que pregam essa alteração para a implementação de um regime de capitalização, as consequências da mudança de custeio e gestão acarretam impactos em todo o Sistema de Proteção que, desde o período pós-guerra, evoluiu para o modelo beveridgeano, de repartição. Com fundamento na solidariedade e corresponsabilidade sociais, ante a evolução das necessidades e variáveis complexas que as ocasionavam, exigiu-se do Estado a assunção do papel de proteção social, e garantidor do bem estar social com atuações concretas¹⁸². Para além da proteção social, o Sistema de Previdência Social evoluiu como instrumento também de redistribuição de renda e de redução da desigualdade, garantindo condições sociais dignas e propiciando o desenvolvimento.

Transferir os recursos da Previdência Social para gestão através dos fundos de pensão faz com que o instituto perca sua instrumentalidade de redistribuição de renda e redução das desigualdades, e retroage a função securitária de mero amparo econômico em situação de vulnerabilidade e incapacidade produtiva e econômica.

Mas, tanto o FMI quanto o Banco Mundial vêm emitindo notas e documentos orientando para a redução dos gastos do Estado com a Previdência Social alegando que apenas com a redução dos gastos estatais é possível o equilíbrio das contas públicas e o desenvolvimento social e econômico, com o conseqüente crescimento.¹⁸³

¹⁸¹ PLIHON, Dominique. A decepção dos fundos de pensão. Em nome das empresas? **Le Monde Diplomatique**, fev. 1999. Disponível em: <https://www.monde-diplomatique.fr/1999/02/PLIHON/2759>. Acesso em: 25 jan. 2020.

¹⁸² MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

¹⁸³ INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal Discipline Critical to Restoring Growth in Brazil**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/15/NA111516Fiscal-Discipline-Critical-to-Restoring-Growth-in-Brazil>. Acesso em: 22 jan. 2020.

E é justamente sobre essa orientação internacional para um Sistema Previdenciário sob administração e custeio privados com a promessa de garantia de crescimento econômico por haver desoneração estatal que se passa a analisar.

6.2 Regime de Capitalização na Previdência e o desmantelamento da proteção social previdenciária frente a avidez do mercado financeiro: O pioneirismo da capitalização da Previdência pelo Chile e a adoção do regime por outros países

A adoção de um Sistema de Previdência Privado sob o regime de capitalização tem duas características principais: a gestão e custeio privado dos recursos, como quando da origem de um Sistema de Previdência, sob o modelo bismarckiano, que se encontrava em uma fase experimental.

Ao enxergar os recursos da Previdência Social, o mercado, através das instituições financeiras internacionais, propôs que se retornasse a essa forma de previdência, através de um Sistema de Previdência Privado, onde a gestão e custeio sejam privados e ocorra a nível nacional, com administração por instituições financeiras que, na gestão desses recursos, investem-nos no mercado financeiro.

Como já explanado acima, essa orientação das instituições financeiras internacionais ocorreu e ocorre em nível global, e se encontra em um contexto de globalização (integração internacional global), inclusive econômica, e de financeirização dos mercados, onde investe-se menos em capital produtivo, com enfoque no capital especulativo e abstrato.¹⁸⁴

Entretanto, a transferência dos recursos da Proteção Social do trabalhador para a gestão privada, com o custeio de forma individual, sob o panorama do Estado Democrático de Direito Constitucional brasileiro, apresenta um corte com o princípio fundamental da solidariedade e corresponsabilidade sociais e com outros objetivos fundamentais como a redução das desigualdades e erradicação da pobreza, o que promoveria justiça social. Outra observação relevante é a de que essa alteração retira do Estado um importante instrumento de redistribuição de renda, e, conforme

¹⁸⁴ CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

observado por Ana, Gabriel e Ricardo, cria-se, nesse movimento, um contexto de desigualdade na distribuição de riqueza, perdendo-se justiça social.¹⁸⁵

A fim demonstrar a ocorrência dessas afirmações, analisa-se a situação ocorrida no Chile, pioneiro na implementação da Previdência Privada sob o regime de financiamento da capitalização, seguindo a orientação dos organismos econômicos internacionais.

O Chile implementou a Previdência sob o regime de capitalização em 1981, sob o comando governamental de Pinochet que adotou políticas neoliberais sugeridas pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional com reformas estruturais e redução da atuação estatal e o fortalecimento do mercado e o setor privado, em detrimento de direitos sociais.¹⁸⁶

Em seguida ao Chile, vários países acompanharam a implementação de uma Previdência Privada sob o regime de capitalização, como Peru (1993), Argentina e Colômbia (1994), Uruguai (1996), Estado Plurinacional da Bolívia, México e República Bolivariana da Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica e Equador (2001), República Dominicana (2003) e Panamá (2008); Outros quatorze são da Europa do Leste e da antiga União Soviética - Hungria e Cazaquistão (1998), Croácia e Polônia (1999), Letônia (2001), Bulgária, Estônia e Federação Russa (2002), Lituânia, Nigéria e Romênia (2004), Eslováquia (2005), Macedônia (2006), Gana (2010), República Checa (2013) e Armênia (2014).¹⁸⁷ , A privatização do Sistema de Previdência se deu com ênfase na América Latina, Europa Central e Europa Oriental, e como se percebe, teve ênfase em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.¹⁸⁸ Diz-se privatização pelo fato de que o regime de financiamento

¹⁸⁵ CENCI, Ana Righi; BEDIN, Gabriel de Lima; FISCHER, Ricardo Santi. Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação econômica. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, n. 4, p. 77-97, 2011.

¹⁸⁶ OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, 2019. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600301 Acesso em: 20 jul. 2019.

¹⁸⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **La reversión de la privatización de las pensiones**: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Departamento de Protección Social, 2019.

¹⁸⁸ MESA-LAGO, Carmelo; BECKER, Ulrich. Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. **Revista Trabajo**, n. 10, p. 43-54, 2013. Disponível em: <http://www.mesa-lago.com/uploads/2/7/3/1/27312653/re-reforma-de-pensiones-en-el-mundo-revista-trabajo2010202013.pdf>. Acesso em: 8 set. 2019.

por capitalização é característico do Sistema Privado de Previdência, conforme trabalhado no capítulo 2.

Da mesma forma, as justificativas para implementação do regime de capitalização e transformação da Previdência Social em Previdência Privada são semelhantes em todas as reformas. O envelhecimento populacional, a baixa taxa de natalidade, que somados levam a redução do custeio e um gasto por mais tempo, inviabilizando a solidariedade intergeracional, e o alto custo da despesa previdenciária dos Estados que corroborando com o surgimento de crises fiscais em razão do alto custo da Previdência Social, inviabilizam a estabilidade e o funcionamento dessa Previdência. Conforme demonstrado no contexto macroeconômico atual da Previdência Social brasileira, e identificado por Carmelo Mesa-Lago¹⁸⁹, o discurso para implementação da reforma da Previdência brasileira é semelhante.

Para o convencimento à privatização do Sistema de Previdência no Chile, conforme aponta José Pablo Arellano, havia a promessa de que no novo sistema o trabalhador conseguiria um aumento significativo em sua remuneração líquida. Entretanto, os aportes que outrora eram feitos pelo trabalhador, pelo empregador e pelo Estado passaram a ser feitos pelo trabalhador em quase sua totalidade. Em outras palavras, enquanto o custeio da Previdência Social chilena era plural, com várias fontes, passou a ser unitária. Assim, para evitar uma perda de custeio, os trabalhadores aceitaram um aumento de sua remuneração para compensar com maiores cotizações. Para os empregadores nesse início não houve aumento ou diminuição de despesa.¹⁹⁰

Três anos após a implementação da reforma no Chile com os fundamentos acima apontados, alguns fenômenos já puderam ser observados, conforme nos mostra José Pablo Arellano¹⁹¹.

O primeiro ponto a ser observado foi o de que houve uma queda brusca de proteção em casos de invalidez laboral e sobrevivência. Os trabalhadores só podiam se socorrer ao que haviam cotizado individualmente, o que desmonta seus aportes

¹⁸⁹ MESA-LAGO, Carmelo; BECKER, Ulrich. Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. **Revista Trabajo**, n. 10, p. 43-54, 2013. Disponível em: http://www.mesa-lago.com/uploads/2/7/3/1/27312653/re-reforma_de_pensiones_en_el_mundo_revista_trabajo2010202013.pdf. Acesso em: 8 set. 2019.

¹⁹⁰ ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 146.

¹⁹¹ ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985.

financeiros futuros e os sujeitam à pensão mínima garantida pelo governo. Dessa situação as instituições financeiras criaram um novo produto bancário, qual seja o seguro invalidez ou de sobrevivência.¹⁹²

Os custos com a Previdência também aumentaram significativamente, não apenas em razão da taxa de administração, mas também em razão dos custos com pagamento de comissões das vendas dos seguros de sobrevivência, que eram arcadas pelos fundos de pensão.¹⁹³

Sob o aspecto macroeconômico da economia chilena, cuja reforma previdenciária prometia melhorar, o orçamento sofreu relevante déficit com a implementação da reforma, mais do que o previsto ou divulgado como previsto. Primeiro porque aqueles que optaram por mudar do regime existente para o novo regime de capitalização levaram consigo o que teriam contribuído no regime existente. Embora, conforme destaca Arellano, seja um gasto de transição e, portanto, transitório, é um desfalque muito grande para um Estado que implementou a reforma justamente em razão de uma crise fiscal. Somado a retirada de recursos, o Estado deixou de recolher o aporte do segurado que passou a ser direcionado aos fundos de pensões (AFP - Administradoras de Fondos de Pensiones). Assim, a junção de maiores gastos com a Previdência e a redução na arrecadação gerou, como consequência, a necessidade de mais financiamento estatal, ou seja, mais dívida pública, além da necessidade de repassar ao setor privado atividades até então desempenhadas pelo Estado, a fim de reduzir os gastos públicos.¹⁹⁴

Fato curioso foi que para custear os déficits majorados com a reforma, o governo chileno providenciou a emissão de títulos públicos e esses foram comprados em grande parte pelas Administradoras de Fondo de Pensão, e com rentabilidade muito alta, o que gerava um espiral de dívida pública, já que os altos juros remuneratórios pagos pelo Estado chileno pioravam a situação das contas públicas do país.¹⁹⁵

¹⁹² ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 171.

¹⁹³ ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 170-171.

¹⁹⁴ ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 175-176.

¹⁹⁵ ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 175-176.

Por outro lado, havia a previsão de que os valores poupados individualmente pelos trabalhadores iriam financiar atividades produtivas e que seriam rentáveis para o país que precisava de financiamento estável, o que daria um impulso à economia estatal. Entretanto, verificou-se que havia uma distinção entre os aportes financeiros e os aportes financeiros reais, onde os primeiros equivalem aos aportes financeiros manejados pelo sistema financeiro, e os segundos são os aportes financeiros de posse do sistema financeiro, mas que chegam aos agentes econômicos. Isso significa dizer que através da capitalização houve maior disponibilidade de recursos para o setor financeiro, mas isso não significou que esses aportes estariam à disposição dos agentes econômicos. A situação permaneceu a mesma de antes da reforma previdenciária, mas com a economia canalizada em instrumentos financeiros.¹⁹⁶

Demonstrou-se, também, que o discurso de impulso econômico para o almejado crescimento levou em consideração apenas os fundos de pensões, apartando-se da realidade do aumento da crise fiscal estatal. Como consequência, houve necessidade de redução de gastos públicos, aumento de impostos e diminuição de pagamentos provisionais. Entretanto, tais medidas poderiam ter sido adotadas sem uma reforma previdenciária que majorou a crise fiscal. Assim, conclui Arellano que a reforma previdenciária no Chile mais ensejou a alteração de propriedade e o controle fiscal, do Estado para o mercado financeiro, do que majorou ou propiciou qualquer melhora econômica.¹⁹⁷

A previsão de que a pluralidade de Administradoras de Fundos de Pensão geraria concorrência e conseqüentemente melhora nos serviços e produtos ofertados também não se verificou no Chile. Arellano aponta que a maioria desses fundos de pensão pertenciam a grupos econômicos que eram equivalentes a oligopólios, o que aumentou a concentração dos recursos financeiros dos trabalhadores e do poder que deriva do seu controle.¹⁹⁸ Tal circunstância gerou, como consequência, o aumento do custo da administração desses valores e a redução da rentabilidade dos aportes

¹⁹⁶ ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 178.

¹⁹⁷ ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 180.

¹⁹⁸ ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 1.

financeiros, pois não ocorreu a prometida competitividade e pelo fato de que o preço não é a única variável para racionalizar o crédito.¹⁹⁹

Além dos custos financeiros, Arellano descreve que o poder desses grupos econômicos, que controlavam os recursos financeiros dos trabalhadores, propiciaram vantagens a eles próprios e a empresas dos mesmos grupos, pois a eles foi outorgada a capacidade para investir segundo os próprios interesses. Observou-se que os interesses dos grupos econômicos não coincidiam com os do país. Isso gerou, em pouco tempo, intervenção estatal em várias instituições financeiras, das quais várias entraram em processo de liquidação.²⁰⁰

Outra previsão da implementação da Previdência Privada foi a de rentabilidade dos investimentos dos fundos de pensão. Ao analisar a rentabilidade dos fundos de pensão e a crise financeira no Chile, Arellano observou que, até o momento da análise, os fundos tinham pouco sofrido com a crise, ao contrário do Estado que pagavam aos mesmos fundos rentabilidade alta pelos títulos da dívida, que aliás foram comprados por baixo valor, o que acabou retornando às contas do país.²⁰¹

A rentabilidade dos valores para as administradoras foram extremamente altas, embora os filiados tivessem rentabilidade significativamente menor. Aliás, três anos após, a rentabilidade dos fundos caiu significativamente, e mais ainda dos filiados em razão dos custos administrativos e comissionais, sendo inclusive negativa, o que apontou para a deterioração das futuras pensões e aumentou o ônus estatal que provavelmente teria que subsidiar a pensão mínima daqueles que não tiverem acumulo financeiro suficiente.²⁰²

Outra característica da Reforma Previdenciária no Chile foi que ela não atingiu apenas a Previdência, mas outros instrumentos de proteção social, como a Saúde. Permitiu-se a criação de Instituições de Saúde Provisionais obrigatória para atenção médica para aqueles que quisessem a ela se filiar, ao invés de contribuir para o Fundo Nacional de Saúde. Como condição, as instituições privadas de saúde deveriam fornecer benefícios médicos pelo menos iguais aos do Estado.

¹⁹⁹ ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 182.

²⁰⁰ ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 182.

²⁰¹ ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 186.

²⁰² ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 187.

O Fundo Nacional de Saúde do Chile funcionava sobre o caráter solidário e distributivo, a medida em que fornecia benefício único independente do aporte financeiro de cada trabalhador que, embora oriundo de tributação de percentagem igualitária, variava quantitativamente em razão da diferença da base de cálculo, ou salário. Já as entidades privadas poderiam oferecer aos trabalhadores com mais recursos, um serviço médico de qualidade mais alta do que os trabalhadores de menor capacidade econômica. Como consequência, os trabalhadores de maior renda, com famílias e riscos de saúde menores foram para as entidades privadas, e os trabalhadores de menor renda e maior riscos de saúde continuaram com o Fundo Nacional (público), ficando esse, entretanto, sem financiamento daqueles que contribuía com maior aporte financeiro, acarretando mais dívida estatal e perdendo-se o caráter solidário e redistributivo da assistência à saúde, além do aumento da desigualdade no acesso.²⁰³

Mesmo com a constatação dessas questões estruturalmente falhas e insustentáveis da Previdência Privada implementada no Chile, e de sucateamento da estrutura estatal decorrente da reforma que gerou grande impacto econômico social e principalmente no orçamento público, vários países optaram por também adotar o regime de capitalização na Previdência, privatizando-a, seguindo orientações de organismos internacionais econômicos para supostamente garantir desenvolvimento e sustentabilidade das contas públicas. É o velho ditado: “onde passa um boi, passa uma boiada”.²⁰⁴

No entanto, conforme se observou na experiência chilena, a adoção do regime de capitalização não serviu à proteção social e aumentou a crise estatal em vários países que adotaram o referido regime e privatizaram a Previdência, o que impediu o desenvolvimento e o crescimento econômico e social, e que, por isso, tomaram novas medidas e novas reformas para reverter a privatização do Sistema de Previdência. A OIT apontou que Até 2018, dezoito países fizeram a “re-reforma”, revertendo total ou parcialmente a privatização do Sistema de Previdência: República Bolivariana da Venezuela (2000), Equador (2002), Nicarágua (2005), Bulgária (2007), Argentina (2008), Eslováquia (2008), Estônia, Letônia e Lituânia (2009), Estado Plurinacional da

²⁰³ ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985. p. 146.

²⁰⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **La reversión de la privatización de las pensiones**: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Departamento de Protección Social, 2019.

Bolívia (2009), Hungria (2010), Croácia e Macedônia (2011), Polônia (2011), Federação da Rússia (2012), Cazaquistão (2013), República Tcheca (2016) e Romênia (2017), considerando que as inconsistências do Sistema Previdenciário Privado ficaram insustentáveis.²⁰⁵

6.3 A ressocialização da Previdência: O papel (retomada) do Estado na Proteção Social

As experiências dos países que adotaram o Sistema Privado de Previdência em regime de capitalização e que reimplantaram a Previdência Social foram semelhantes aos fatos ocorridos no Chile, com consequências socioeconômicas como estagnação do crescimento e redução da cobertura de proteção. O Estudo da Organização Internacional do Trabalho intitulado “*La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*” constatou a deterioração dos benefícios; aumento da desigualdade entre os ingressos em razão da transposição do risco para o trabalhador que, uma vez atingido, perdeu a condição de capitalizar valores; altos custos com a administração arcados pelo trabalhador; aumento do déficit fiscal estatal, tanto pelos custos de transição, pela perda de arrecadação, como pelo ônus de subsidiar benefícios mínimos sem contrapartida financeira porque fora destinada ao setor privado; perda de governança social e econômica em razão do alto poder de influência dos grupos de seguros e fundos de pensões em poder dos recursos financeiros sociais; formação de oligopólios; redução do diálogo social; riscos financeiros deteriorando os recursos de proteção dos indivíduos, principalmente nos países em desenvolvimento, cujo mercado financeiro é limitado... Verificou-se, também, que as reformas previdenciárias não resolveram, nem melhoraram a crise econômico-financeira dos Estados, mas ao contrário.²⁰⁶

O levantamento da OIT, amparado estatisticamente, demonstrou que 60% dos Estados que privatizaram sua Previdência, principal instrumento de proteção social de

²⁰⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **La reversión de la privatización de las pensiones**: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Departamento de Protección Social, 2019. P. 11.

²⁰⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **La reversión de la privatización de las pensiones**: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Departamento de Protección Social, 2019.

uma Seguridade Social, reverteram essa privatização total ou parcialmente, considerando seus impactos negativos econômicos e sociais.²⁰⁷

A pesquisa mostrou que o principal beneficiário da transição da Previdência e implementação do regime de capitalização foi o mercado financeiro internacional. Houve um aumento estrondoso dos valores movimentados pelo Sistema Financeiro, mais precisamente pelos fundos de pensões, que passaram a gerir os recursos da previdência.

Contudo, a capitação dos recursos pelas instituições financeiras privadas não propiciou aquecimento econômico ou desenvolvimento social. Isso, porque as instituições financeiras, Administradoras de Fundos de Pensão, pertencem a grupos econômicos financeiros internacionais, com sede em países desenvolvidos ou cuja entidade é transnacional, e investiram os recursos em capital especulativo (financeirização) em vários locais no mundo. Assim, países em desenvolvimento, como o Brasil, que demandam maior investimento social a fim de possibilitar estabilidade e desenvolvimento econômico-social, ficaram socialmente desmantelados, onerados com prestações assistencialistas que ensejaram mais dívida estatal, e perda da circulação de capital interna, inclusive com distribuição de renda, considerando a perda estatal da gestão dos recursos sociais e fato desses recursos terem extravasado as fronteiras nacionais. Nesse contexto, o Estado se encontrava atuando de forma assistencialista e não como promotor de direitos fundamentais e do desenvolvimento social.

Outra constatação já alertada por economistas foi o fato de que os investimentos dos recursos dos trabalhadores em capital especulativo, pelas entidades gerenciadoras dos fundos de pensão, estariam a mercê do mercado financeiro, muito volátil. De tal modo, quando ocorreram crises econômicas, os recursos que serviriam para futura proteção do trabalhador tiveram perdas estrondosas, como no Chile cuja perda foi de cerca de 60% do acumulado entre 1982 e 2008. A Argentina teve perda de 44% dos fundos de pensão e o Peru teve perda de 50% da totalidade dos seus fundos, situações que demandaram intervenção estatal para custear aposentadorias e benefícios que deveriam ser custeados pelo sistema

²⁰⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **La reversión de la privatización de las pensiones**: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Departamento de Protección Social, 2019.

privado²⁰⁸. Novamente, como no caso chileno, essa situação acarretou mais déficit fiscal e mais dívida pública.

Atualmente, o Chile, que já vinha adotando mudanças no Sistema de Previdência por capitalização para reduzir as consequências sociais e econômicas, reinserindo a atuação pública estatal na proteção social, vivencia a ocorrência de manifestações sociais que duram a três semanas, cuja origem decorre da situação de desigualdade e dificuldade econômica sofrida pela população chilena.²⁰⁹ Noticia-se a precariedade dos benefícios previdenciários, privados, que estão entre 45% e 34% da média de salários dos filiados²¹⁰, que optaram por reivindicar e lutar por um Sistema de Pensões corresponsável e solidário, e que atenda a demanda social de proteção contra riscos, vulnerabilidade e incapacidades econômicas.²¹¹

Essa conjuntura é adversa do Direito Humano ao Desenvolvimento, reconhecido pela Organização das Nações Unidas em 1986, ao assumir esse direito como um processo econômico e social de realização dos direitos humanos fundamentais, visando o bem estar da sociedade e do indivíduo, cuja participação deve ser ativa, e cuja distribuição dos resultados e benefícios desse processo de desenvolvimento deve ser distribuído a toda sociedade de forma justa. E afirma: a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.

A referida declaração ressalta o direito à autodeterminação dos povos e a sua soberania na utilização de suas riquezas, afirmando que a eliminação de violações maciças dessa conjuntura através de neocolonialismo e dominação estrangeira são contributivas para garantir o almejado desenvolvimento. E reconhece que os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais

²⁰⁸ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Reversão da Privatização de Previdência**: Questões-chaves. Proteção Social para Todos - Resumo da Matéria - Dezembro de 2018. Disponível em: https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/03/estudo_OIT.pdf. Acesso em: 31 mar. 2019.

²⁰⁹ PIÑERA anuncia una reforma de pensiones en Chile, tres meses después del estallido de las protestas. **La Vanguardia**, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200116/472923080395/pinera-anuncia-reforma-pensiones-chile-protestas.html> Acesso em: 20 jan. 2020.

²¹⁰ MONTES, Rocio. Modelo pioneiro de previdência privada adotado no Chile enfrenta crise Sistema que foi seguido por outros países é contestado por chilenos. **El País**, 17 jan. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/17/internacional/1484673838_832258.html. Acesso em: 11 nov. 2019.

²¹¹ MONTES, Rocio. No Chile, Piñera tenta reformar sistema previdenciário que o Brasil quer imitar Modelo de capitalização individual, em vigor desde 1981, foi pioneiro no mundo. **El País**, 8 nov. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/08/internacional/1541674805_852958.html. Acesso em: 11 nov. 2019.

favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento, com dever de implementação de medidas e políticas que garantam o exercício dos direitos fundamentais dos seus cidadãos.

Deste modo, ao se constatar o movimento antagônico ocasionado pelo Sistema de Previdência Privado, sistema esse primitivo para atuar na atual conjuntura global, no desenvolvimento social e econômico dos países que o implementaram, verificou-se não só a violação do direito humano ao desenvolvimento, mas também o afastamento do Estado de seu dever, com conseqüente violação à vedação ao retrocesso ante a desconstituição do direito humano fundamental à Previdência Social, previsto nos artigos 22, 23 e 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, embora já se previsse a ideia na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 em seus artigos 12 e 13, e no artigo 6º da Constituição Federal brasileira.

Nesse panorama, constata-se a necessidade de o Estado retomar as rédeas da proteção social, devolvendo à Previdência seu caráter Social, público, reduzindo significativamente ou substituindo o Sistema Privado e reintroduzindo o Sistema Público de Previdência Social. Deste modo, o Estado reassume seu papel de promotor da proteção social e garantidor do desenvolvimento econômico, retomando o Sistema Previdenciário como importante instrumento econômico e social na redistribuição e circulação de renda nacional, garantindo inclusão e desenvolvimento.

Observou-se, então, a ocorrência de um retrocesso da Seguridade Social (sistema de proteção social) na utilização do Sistema Previdenciário Privado como instrumento econômico de proteção social, pois o sistema de Otton Bismark, de fase experimental, não cumpre essa finalidade que exige a continuidade evolutiva da Previdência Social que, após sua consolidação, ingressa em uma fase de maturação e constante evolução.

Essa retomada estatal da Previdência Social, nos países que fizeram a “re-reforma” com a reimplementação da Previdência Social, fortaleceu a solidariedade e corresponsabilidade sociais, premissas fundamentais de uma Seguridade Social, convocando a todos os atores econômicos na proteção dos riscos e desequilíbrios que emergem da vida em sociedade. Ao recuperar o caráter distributivo, a Previdência Social volta a atuar a como importante instrumento de redistribuição de renda estatal, transferindo renda dos se se encontram ativos economicamente para os que se encontram inativos, dos empregadores para os empregados e dos que possuem maior

renda para os que auferem menor renda, circulando os recursos de proteção dos trabalhadores em âmbito nacional²¹².

A retomada da gestão dos recursos previdenciários pelo Estado também aliviou déficit e dívida pública. Em alguns casos foram criadas, inclusive, aposentadorias solidárias, de caráter não contributivo, chamado de piso de proteção social garantida pelo orçamento geral do Estado. A Previdência Social retoma seu caráter geral, embora com características peculiares em alguns casos, como a criação de um pilar complementar para profissões de alto risco. Mas isso se deve ao pluralismo de realidades sociais existente e que deve ser levado em consideração a normatizar os sistemas de proteção que devem se enquadrar aos contextos regionais para que consigam cumprir com sua finalidade.²¹³

Mas o Sistema Previdenciário Privado não perdeu sua utilidade, e foi adotado em alguns casos em caráter complementar e voluntário como instrumento possível de majorar os rendimentos de aposentadoria.²¹⁴ Não obstante, a incerteza e vulnerabilidade desse sistema não possibilitou sua utilização como instrumento de proteção.

6.4 Emenda Constitucional 103/2019: Da proposta à aprovação da reforma previdenciária brasileira

Mesmo diante de todas as consequências e aprendizagens com as reformas previdenciárias anteriores que já foram verificadas em outros países, o mesmo discurso se fez presente no Brasil a fim de reformar, novamente, o Sistema de Previdência Social brasileiro.

A recente intenção governamental de alteração do Sistema Previdenciário constitucional brasileiro teve início com a apresentação da PEC 287 no ano de 2016. Porém, o interesse na alteração do sistema de proteção social brasileiro vem

²¹² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **La reversión de la privatización de las pensiones**: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Departamento de Protección Social, 2019.

²¹³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **La reversión de la privatización de las pensiones**: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Departamento de Protección Social, 2019.

²¹⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Reversão da Privatização de Previdência**: Questões-chaves. Proteção Social para Todos - Resumo da Matéria - Dezembro de 2018. Disponível em: https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/03/estudo_OIT.pdf. Acesso em 31 de março de 2019.

ocorrendo desde sua institucionalização constitucional, com a promulgação da Carta. Por conseguinte, várias mudanças restritivas já vinham atingindo o sistema desde sua origem, sob forte influência internacional que defende um Estado mínimo e a redução dos custos sociais.

Na proposta de alteração da Previdência Social apresentada pela PEC 287/2016, constatou-se presente uma postura extremamente liberal, que não os fundamentos essenciais do Sistema de Previdência Social constitucional brasileiro, coerentes com as finalidades de um sistema de Seguridade Social, pois adotava como fundamento a desoneração estatal das prestações previdenciárias e a abertura do mercado nessa função.

Salienta-se que os fundamentos da proposta da reforma, embora semelhantes nas medidas implementadas, divergem quanto ao discurso apresentado no tocante a abertura do mercado com injeção de investimentos estrangeiros que aqueceriam a economia brasileira. Todavia, conforme nos demonstrou Dominique Plihon, a implementação da Reforma Previdenciária na França vinha acompanhada de um discurso de proteção do mercado interno, protegendo-o de investidores estrangeiros.

Mas em comum com o movimento orientado por organismos econômicos internacionais como o Banco Mundial e o FMI, a proposta no Brasil teve como objetivo a alteração do Sistema de Previdência Social constitucional para o Sistema de Previdência Privado, cujo regime de financiamento se daria através da capitalização, com a contribuição e proteção ocorrendo de forma individual, e com os recursos destinados aos fundos de pensões que são parte de um mercado financeiro. Estaria o Brasil, então, perdendo o caráter solidário e corresponsável da Previdência Social, e a função de redistribuição de renda e circulação de renda que contribui para a redução da pobreza, das desigualdades e da marginalização, todos esses objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro.

O Sistema Privado de Previdência é pacificamente aceito nos ordenamentos jurídicos quando utilizado de forma complementar, com a finalidade de majorar o provento quando da aposentadoria²¹⁵, mas amplamente criticado quando utilizado como sistema principal de proteção social por não conseguir cumprir essa finalidade, conforme realidades demonstradas acima.

²¹⁵ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Observou-se na experiência chilena e dos países que acompanharam a reforma previdenciária que o abandono do papel estatal na proteção social e das premissas que justificam o sistema acarretou a sua insustentabilidade, ante a sua insuficiência no cumprimento da finalidade de proteção e desenvolvimento econômico e social.

Outra alteração proposta foi a majoração da idade mínima para obtenção de aposentadoria, inclusive do benefício da prestação continuada – BPC, e que seria majorada automaticamente de acordo com os dados estatísticos oficiais de aumento na longevidade. Os motivos da política são os mesmos que justificam a implementação de um regime de financiamento de capitalização e as reformas dos ocorridas nos outros países: o aumento da longevidade da população brasileira, o aumento do número de idosos e a baixa taxa de fecundidade, criando uma majoração insustentável nos custos da Previdência Social frente a progressiva redução de arrecadação em razão da baixa natalidade. Entretanto, como trabalhado no capítulo anterior, o financiamento da Previdência Social é plural, com fulcro na solidariedade e corresponsabilidade social. Zubiri enfrenta esse argumento com sabedoria:

Las pensiones capitalizadas, especialmente si se generalizan en los países avanzados, no son inmunes al envejecimiento de la población porque las ventas generalizadas de activos pueden dar lugar a caídas sustanciales de los valores que, tras la caída, pueden ser insuficientes para financiar las pensiones previstas.

El sistema de reparto puro (que se financia sólo con cotizaciones) está sujeto a riesgos colectivos porque cuando hay paro se reducen los recursos para pagar pensiones (las cotizaciones) y con un sistema estricto de reparto se deberían reducir las pensiones. Si, por el contrario, se admite que (temporal o permanentemente) parte de las pensiones se financien con otros ingresos, el sistema de reparto puede cubrir los riesgos colectivos. Si, por ejemplo, las cotizaciones son insuficientes para financiar las pensiones por una recesión económica el gobierno puede utilizar otros recursos (impuestos o deuda, por ejemplo) para mantener las prestaciones. Puede incluso cubrir el riesgo de envejecimiento de la población (que en el futuro el coste de las pensiones aumente en relación a los ingresos por cotizaciones) repartiendo el coste adicional de las pensiones entre generaciones y tipos de renta. Además, con el sistema de reparto (puro o no) se eliminan los riesgos individuales de rentabilidad porque todo el mundo que ha cotizado lo mismo recibe idénticas prestaciones. Simplemente, no hay riesgos financieros porque todo el mundo recibe la misma rentabilidad de sus aportaciones.²¹⁶

²¹⁶ ZUBIRI, Ignacio. Capitalización y reparto: un análisis comparativo. **Ekonomiaz**: revista vasca de economía, n. 85, p. 208-233, 1º sem. 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=91185>. Acesso em: 29 set. 2019. p. 214.

Conforme demonstra Zubiri, o Sistema de Previdência Social sob o regime de distribuição é o mais apto a superar a adversidades econômicas, inclusive a questão demográfica.

Ainda com relação a questão demográfica, propôs-se igualar a idade mínima para aposentadoria urbana e rural, e entre homens e mulheres. As justificativas para tais propostas também são econômicas, sendo alegado, no primeiro caso, a existência de um desequilíbrio entre os recursos e os benefícios da aposentadoria especial rural, e, no segundo caso, afirmando que a proteção diferenciada da mulher se deu em razão da baixa proteção dos seus direitos trabalhistas em relação aos homens e porque se dedicavam mais horas ao trabalho doméstico, situações que não ocorrem mais. Segundo a exposição de motivos da proposta, essa realidade não mais persiste, pois os direitos de homens e mulheres são equitativos, e obteve-se estatisticamente os dados de que o número de mulheres que se dedicam exclusivamente a atividades domésticas caiu, bem como as horas em que dedicam a essa atividade também caíram.

Bom, vários aspectos não foram observados na referida proposta. Primeiro, que apesar de haver um aumento da longevidade da população brasileira, isso, por si só, não significa que as condições físicas para o trabalho se estenderam, ou seja, ainda que se tenha uma maior longevidade, ignorou-se o fato de que essa expectativa maior de vida se prolonga na fase idosa, onde as limitações físicas e psicológicas que deixam o indivíduo sem condições para o trabalho já se instalaram. Segundo, que o trabalhador rural tem um labor braçal com constante esforço físico diário, tendo maior desgaste físico e um envelhecimento precoce, o que justifica a especialidade de sua aposentadoria em relação aos trabalhadores urbanos. Terceiro, não foram levadas em consideração as condições sociais, físicas e biológicas da mulher, como a maternidade, alterações cíclicas e constantes hormonais e o fato de que, em razão de uma necessidade social, como sustento e custeio familiar, à mulher foi necessário trabalhar fora, além do serviço doméstico. Ou seja, provavelmente uma quantidade menor de mulheres se dedica exclusivamente ao trabalho doméstico pela necessidade de ingresso no mercado de trabalho, motivo pelo qual as horas desse trabalho doméstico foram encurtadas, o que não significa que esse trabalho diminuiu, mas sim que está sendo realizado em menos tempo, exigindo-se, portanto, mais

esforço físico da mulher, fazendo com que sua jornada de trabalho seja maior em relação à jornada do homem – é o que se denomina dupla jornada.²¹⁷

Nenhuma dessas questões foram enfrentadas ou sequer mencionadas nas justificativas da reforma, e os argumentos trazidos demonstram ser insuficientes para a alteração normativa do Sistema com garantida de cumprimento da finalidade de amparo da Previdência Social.

Outra alteração proposta foi a majoração do valor da contribuição pelos segurados. Segundo o discurso oficial, o sistema é deficitário, apresentando, portanto, maior despesa e receita insuficiente, o que justificaria o reajuste na parcela contributiva pelos segurados. No mesmo sentido, foi proposta a majoração do tempo de contribuição, pois a majoração da idade mínima e a majoração da parcela contributiva não seriam suficientes para cobrir as despesas, sendo necessário, também, aumentar o tempo de contribuição do segurado.

Além dessas medidas, a proposta propõe a redução dos benefícios, inclusive do Benefício de Prestação Continuada (BPC - LOAS) de cunho assistencial. O salário família e o auxílio reclusão seriam limitados a um salário mínimo, e fica determinada a irreversibilidade das quotas de benefícios dos dependentes, ou seja, o benefício estendido a mais de um dependente, quando cessada essa dependência, não retornaria aos demais que até então continuavam a receber o benefício na integralidade. A quota do dependente que perdeu essa qualidade será extinta.

Outras modificações propostas foram a majoração do período de carência para a aposentadoria de 15 para 25 anos, a perda da integralidade, a perda da possibilidade de cumulação da aposentadoria e pensão, a extinção da aposentadoria especial dos professores (sem levar em consideração a precariedade das condições de trabalho desses profissionais que possuem sérios desgastes físicos e psicológicos), e a unificação das regras do regimes próprio e regime geral.

Essas modificações que, em síntese, restringem a proteção social com o objetivo exclusivamente econômico liberal são justificadas na intenção de aproximação das normas da Previdência Social brasileira às regras internacionais de

²¹⁷ VERDÉLIO, Andreia. Mulheres trabalham 7,5 horas a mais que homens devido à dupla jornada. **Agência Brasil**, 6 mar. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-03/mulheres-trabalham-75-horas-mais-que-homens-devido-dupla-jornada>. Acesso em: 10 jan. 2020.

países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)²¹⁸, embora se tratarem, em sua maioria, de países já desenvolvidos e com menor taxa de desigualdade, demandando menor atuação estatal. Ignora-se o fato de que o Brasil é um país emergente, em desenvolvimento, e que demanda medidas e políticas estatais que garantam o exercício de direitos fundamentais e o desenvolvimento econômico e social.

Constata-se a influência de instituições econômicas internacionais nas políticas públicas dos países a partir da exigência dessas políticas de austeridade para ingresso nas referidas entidades, com o objetivo de reduzir as despesas estatais, independentemente de se tratar de custos com instrumentos que garantem a própria efetivação de direitos fundamentais e o desenvolvimento social. Apesar de a própria OCDE reconhecer o êxito no combate à pobreza do Sistema Previdenciário brasileiro, advertindo apenas quanto as aposentadorias precoce²¹⁹, exigem uma série de medidas a serem cumpridas para o ingresso do país como membro da organização, objetivo declarado pelo Estado brasileiro.²²⁰

As negociações em relação a PEC 287/2016 não avançaram e o anseio político e do mercado pela aprovação de uma reforma previdenciária foi destaque nos principais noticiários brasileiros.²²¹

Em janeiro de 2019, o novo governo editou a Medida Provisória 871 de 2019 com medidas e alterações normativas que alegava combater fraudes, irregularidades e melhorar a eficiência administrativa do Sistema Previdenciário. A norma foi transformada na lei 13.846/2019, que instituiu o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.

²¹⁸ BRASIL. Ministério da Economia. **Atuação internacional do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/cooperacao-internacional/ocde>. Acesso em: 10 jan. 2020.

²¹⁹ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Brazil Policy Brief**. <https://www.oecd.org/policy-briefs/brasil-melhorando-as-politicas-para-reduzir-a-desigualdade-e-pobreza.pdf> Acesso em 15 jan. 2020.

²²⁰ RINALDI, Caio. EUA defenderá ‘fortemente’ entrada do Brasil na OCDE, diz Pompeo. **Valor Econômico**, 21 jan. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/01/21/eua-defendera-fortemente-entrada-do-brasil-na-ocde-diz-pompeo.ghtml> Acesso em: 21 jan. 2020.

²²¹ MARTINS, Luis Ricardo. Reforma da previdência, já! **Revista Exame**, 13 nov. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/blog/opiniao/reforma-da-previdencia-ja/>. Acesso em: 27 dez. 2018.

Entretanto, a lei derivada de medida provisória alterou significativamente várias normas substantivas previdenciárias. A política visa revisar periodicamente benefícios previdenciários que apresentem indício de irregularidade, bem como revisar periodicamente benefícios por incapacidade, a fim de averiguar a manutenção da condição de incapacidade laboral. Tanto a averiguação de irregularidades quanto a revisão de benefícios por incapacidade foram estimuladas com bônus de desempenho, ou seja, gratificação salarial no exercício dessas atividades.

Algumas das alterações trazidas pela referida lei são o aumento de prazos de carência para recuperação da qualidade de segurado, a exclusão do recebimento do auxílio acidente como condição de manutenção da qualidade de segurado, instituição de prazo prescricional de 180 dias para requisição de pensão por morte do menor de 16 anos, sob pena do benefício ser devido a partir do requerimento, e não do óbito, se ultrapassado esse prazo, alteração de prazos decadenciais, novas regras para o salário de contribuição, previsão de quebra de sigilo bancário e médico dos beneficiários do benefício de prestação continuada, descontos de pagamentos indevidos, devolução de pagamentos pós morte etc.

Diversas mudanças da lei 13.846/2019 são questionáveis em razão da competência, como no caso da prescrição para menor de 16 anos, e necessidade e constitucionalidade, como no caso da invasão de privacidade do beneficiário do BPC.

Já em fevereiro de 2019, o Governo Federal apresentou nova proposta de Emenda Constitucional para a Reforma Previdenciária através da PEC 6 de 2019. A proposta insiste também na criação de um Sistema Previdenciário cujo regime de financiamento é o de capitalização, característico de um Sistema de Previdência Privado.

A nova proposta apresenta os mesmos fundamentos que justificaram as outras propostas de mudança do sistema previdenciário, nacionais e internacionais, apontando, novamente, as alterações demográficas, como o envelhecimento populacional, maior número de idosos, maior demanda por saúde, menor taxa de fecundidade, aposentadorias precoces, redução das contribuições da faixa etária ativa, deterioração da relação contribuintes e segurados, o que alega gerar uma previsão de aumento das despesas previdenciárias de forma não sustentável.

Além da questão demográfica como pilar justificante da necessidade de alteração normativa, traz-se outras causas do provável crescimento das despesas, dentre elas o aumento do salário mínimo, o crescimento dos salários em termos reais

e o aumento das despesas com os servidores públicos, o que vislumbra a limitação de outras políticas públicas, porque o gasto previdenciário brasileiro estaria consumindo quase metade do orçamento estatal.

As alegações oficiais afirmam que essa realidade é semelhante nos Estados e Municípios, pois os regimes próprios também se encontram desequilibrados ante o fato de os valores pagos com benefícios são bastante elevados. Assim, a necessidade da reforma alcança os regimes próprios de Previdência Social, pois há a necessidade de adequação da Seguridade Social à nova realidade.

O que a exposição de motivos não informa é que, à medida que há aumento do salário mínimo e dos respectivos salários, também há aumento na arrecadação, já que essa é feita de forma proporcional, pois a contribuição compulsória é calculada através de porcentagem.

Outro ponto que justificaria a reforma seria falta de igualdade do sistema. Alega-se que, no atual sistema, os ricos aposentam mais cedo e com uma renda mais alta, e que a ausência de idade mínima geral para aposentadoria favoreceria essa parcela mais rica da sociedade. No mesmo sentido, a aposentadoria em idade menor no regime próprio, sem aparente razão, também ocasiona um gasto com aposentadoria por tempo maior do que o de contribuição, enfatizando-se, então, a necessidade de se equalizar as normas dos dois regimes.

Em contrapartida, a justificativa reformista para se estabelecer uma idade mínima geral para aposentadoria não sustenta a majoração dessa idade mínima. Postergar a idade mínima para aposentadoria de forma geral com fundamento no objetivo de uma igualdade formal é o que pode levar a um alto grau de desamparo social. Algumas atividades laborais realizadas exigem condições físicas que já não estão mais presentes em idade inferior ao da idade mínima pretendida pelo Governo, e não se incluem na hipótese de atividades de risco que fazem jus a uma aposentadoria especial. É o caso da construção civil, por exemplo.²²²

A questão demográfica também é utilizada na PEC 6/2019 para desacreditar o regime de financiamento por repartição, afirmando ser insustentável o aumento da população idosa beneficiária e a diminuição da população ativa contribuinte, motivo pelo qual há necessidade de alteração do Sistema com implementação do regime de

²²² ROCHA, Rosely. Trabalhador da construção civil será um dos mais prejudicados com reforma. **CUT**, São Paulo, mar. 2019. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/trabalhador-da-construcao-civil-sera-um-dos-mais-prejudicados-com-reforma-eaca>. Acesso em: 20 jul. 2019.

capitalização, e conseqüentemente instalação de uma Previdência Privada em detrimento da Previdência Social. Esse mesmo argumento foi enfrentado acima, quando da análise da PEC 287/2016, apontando a suficiência da Previdência sob capitalização e reconhecendo a repartição como regime do Sistema com múltiplas fontes de custeio, garantindo maior estabilidade e segurança ao trabalhador, além das outras utilidades do sistema como instrumento estatal de grande relevância na economia interna.

La conclusión básica será que la capitalización ni puede ni debe ser la base de un sistema de público de pensiones. Incluso es dudoso que deba jugar un papel sustantivo como instrumento complementario. La mejor alternativa es, simplemente, un sistema de reparto que, en un contexto de envejecimiento, pague parcialmente las pensiones con impuestos generales. [...] ²²³

O surgimento de novas relações de trabalho na sociedade contemporânea também ensejou a proposta de regulamentação da contribuição dos trabalhadores em jornadas parciais, variáveis ou intermitentes, na tentativa de evitar a evasão de receitas, pois a normatização até então atual não seria efetiva para o recolhimento da arrecadação.

Quanto ao objetivo inicial da primeira PEC 287/16 de extinção das aposentadorias especiais dos trabalhadores rurais e dos professores, a nova proposta recua e mantém as especificidades dessas categorias.

A nova PEC também estipula a idade mínima para aposentadoria, de 62 anos para as mulheres e de 65 anos para os homens, recuando no reajuste automático da idade da primeira proposta de reforma, embora preveja o reajuste quando houve aumento da expectativa de vida da população. Para os professores de educação infantil, ensino médio e fundamental a idade mínima continua reduzida em 5 anos.

Quanto ao prazo de carência para auferir aposentadoria, a proposta também recua e o prazo fica estabelecido em 20 anos de contribuição. No entanto, a aposentadoria perde a integralidade, tendo como parâmetro a média de 100% dos salários de contribuição. Com essa base de cálculo, a aposentadoria será calculada em 60% desse valor, acrescida de 2% para cada ano de contribuição que excede o período de carência, de 20 anos. Ou seja, para aferição integral da aposentadoria, será necessário contribuir por 40 anos. No entanto, em caso de acidente de trabalho,

²²³ ZUBIRI, Ignacio. Capitalización y reparto: un análisis comparativo. **Ekonomiaz**: revista vasca de economía, n. 85, p. 208-233, 1º sem. 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=91185>. Acesso em: 29 set. 2019. p. 210 e 232.

ou doença em razão do trabalho que cause incapacitação para o trabalho e a reabilitação, a aposentadoria será integral.

Na nova proposta, manteve-se a possibilidade de cumulação da aposentadoria com a pensão por morte, diferente da proposta anterior que vedava a cumulação. Entretanto, a pensão por morte terá novo cálculo. O benefício será calculado em 50% do que recebia o segurado, acrescido de 10% por dependente, sem possibilidade de reversão das cotas quando cessada a dependência. Houve vedação quanto ao acúmulo de mais de uma pensão ou aposentadoria no mesmo regime e há possibilidade de o benefício ser inferior ao salário mínimo em razão do cálculo por cotas.

A proposta também limita alguns benefícios a um salário mínimo, como na proposta anterior, e que poderão ser inferiores a esse valor, pois calculados por cota, como é o caso do auxílio reclusão e do salário família.

As regras de transição suavizam essas medidas com relação à idade e ao tempo de contribuição, incluindo as somas de ponto já existentes em alternativa ao fator previdenciário.

Quanto aos servidores, houve, de fato, uma aproximação ampla com a normatização do regime geral. Além da exigência da mesma idade mínima para aposentadoria, o tempo de contribuição mínimo para a aposentadoria voluntária é de 25 anos, maior do que o regime geral. A contribuição também foi majorada e é prevista a possibilidade de contribuição extraordinária para os regimes deficitários. Nesses, também haverá a opção de que aposentados e pensionistas contribuam sobre o valor excedente ao salário mínimo.

Também foi estipulado o prazo de dois anos a partir da promulgação da emenda para, obrigatoriamente, ser instituída previdência complementar nos regimes próprios dos servidores de estados e municípios.

No tocante a aposentadoria dos titulares de mandato eletivo, segundo a proposta, os atuais titulares poderão optar expressamente por permanecerem nos regimes especificamente instituídos, cumprindo tempo de contribuição adicional para aquisição de aposentadoria, correspondente a trinta por cento do tempo de contribuição que faltaria para aquisição do direito à aposentadoria na data de promulgação da Emenda à Constituição e somente poderão se aposentar a partir dos sessenta e dois anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem, vedando-se a adesão de novos segurados e a instituição de novos regimes,

sendo admitida, entretanto, a “reinscrição” do “ex-segurado” do regime de previdência já existente e que vier a ser titular de novo mandato, bem como a concessão de aposentadoria, quando cumpridos os requisitos exigidos na legislação em vigor na data de promulgação da Emenda. Se não optaram por permanecer, serão transferidos ao Regime Geral. Os novos titulares caem automaticamente no regime geral.

Mas algo positivo foi aprovado e que beneficia a proteção social dos trabalhadores: a proibição de Desvinculação de Receitas da União que retirava verbas da Seguridade Social. Doravante, essas desvinculações não poderão atingir as receitas destinadas ao custeio da Seguridade Social. Parte dessa receita era desvinculada e utilizada pela União para outras finalidades que não o custeio da saúde, da assistência e Previdência sociais.

A PEC 6 de 2019 da Reforma Previdenciária se apresentou menos agressiva do que a primeira, já que reconsiderou especificidades de certos trabalhadores que, se amparados apenas pela regra geral, não teriam uma proteção efetiva, como os professores. Entretanto, permitiu benefícios abaixo do salário mínimo, como salário família, auxílio reclusão e pensão por morte.

A utilização da mesma ideologia argumentativa de necessidade de menor gasto e atuação de proteção residual por parte do Estado, em sintonia com um abstencionismo estatal, permanece.

A PEC 6/2019 foi aprovada e deu origem à Emenda Constitucional 103 de 2019, que foi promulgada em 12 de novembro de 2019. No entanto, duas questões não foram aprovadas, ainda: o alcance da emenda aos Estados e Municípios e a criação do Sistema de Previdência Privado sob o regime de financiamento de capitalização. O alcance da Reforma Previdenciária aos Estados e Municípios teve a discussão transferida para a PEC 133 de 2019 (PEC paralela), que já sofreu proposta de 168 emendas no Senado. Já a criação de um Sistema de Previdência Privado de caráter geral aparentemente sofreu derrota governamental por haver resistência dos parlamentares brasileiros na adoção dessa política no Brasil, que levaram em consideração a atual crise social e econômica chilena e o estudo da Organização Internacional do Trabalho demonstrando a insuficiência e consequências desse sistema.²²⁴

²²⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **La reversión de la privatización de las pensiones**: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Departamento de Protección Social, 2019.

A atual PEC 133/2019 prevê alguns ajustes na Reforma até então aprovada com a promulgação da EC 103/2019, além da aplicabilidade dos novos termos aos Estados e Municípios. A referida PEC afasta a possibilidade de benefícios serem concedidos aquém do salário mínimo vigente, garantindo-se o valor mínimo na pensão por morte. A nova proposta também prevê o aumento da cota dos benefícios quando se tratar de dependente menor de 18 anos, como por exemplo a viúva com dois filhos menores. Além dessas duas medidas protetivas, a proposta garante, também, o benefício mensal à criança em situação de pobreza.

A Proposta de Emenda Constitucional também reabre o prazo para adoção da Previdência Complementar pelos Estados e Municípios. A referida PEC já foi aprovada pelo Senado Federal e foi encaminhada à Câmara dos Deputados.

Nota-se que os ajustes reformistas na Previdência Social brasileira são de cunho eminentemente econômico, para redução dos gastos estatais, que se justifica em razão do alegado déficit previdenciário, questionável, e necessidade de espaço no orçamento para pagamento da dívida pública brasileira.

Sem embargo, esse discurso da necessidade de uma Reforma Previdenciária em razão do déficit estatal e redução dos custos sociais, bem como garantia de uma equidade social, se mostra contraditória, primeiro porque o discurso é antigo e defendido por instituições econômicas internacionais que defendem políticas de austeridade e uma mínima atuação estatal, e segundo porque em 16 de dezembro de 2019 foi aprovada a Reforma da Previdência Social dos Militares, com a promulgação da lei 13.954, de 16 de dezembro de 2019 e já regulamentada, em seu artigo 18, pelo decreto 10.210, de 23 de janeiro de 2020, que ensejou majoração dos gastos estatais.

A Reforma da Previdência dos militares veio acompanhada de normas que reestruturam a carreira dos militares e criam adicional de compensação de disponibilidade do militar, que chega a 41% da remuneração. Além do mais, determina reajustes no adicional de habitação até o ano de 2023. A recente lei também trata de gratificações de representação, auxílio-transporte e ajudas de custo.

No tocante à Previdência, o tempo de serviço para a aposentadoria passou de 30 para 35 anos, mas não há previsão de idade mínima. Passarão a contribuir para a previdência dos militares os pensionistas que até então não o faziam e haverá contribuição extraordinária das filhas pensionistas não inválidas. Foi mantida a integralidade dos proventos, inclusive com adicionais, bem como a paridade, sem teto remuneratório.

Nota-se que o objetivo de equidade e garantia de isonomia, bem como redução dos gastos estatais não soa coerente com a reforma militar implementada.

Até o momento de elaboração desse trabalho, esse foi o caminho político e normativo da mais recente Reforma Previdenciária apresentada. Não obstante a sociedade brasileira ter escapado da balburdia econômica e social que seriam ocasionados caso se implementasse o Sistema Privado de Previdência, e a tentativa de fazê-lo ter perdido força, a ideia ronda o cenário político e econômico brasileiro. Por outro lado, o enxugamento da proteção social pela Previdência foi significativo, com uma tendência a nivelar por baixo o valor dos benefícios fornecidos pelo Estado ao trabalhador.

7 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CAMINHOS E DESCAMINHOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PREVIDENCIÁRIAS BRASILEIRAS

O Sistema de Previdência Social aparenta ser um desafio social permanente, mas principalmente em um Estado Democrático de Direito, em razão da sua responsabilidade no desenvolvimento dos Direitos Fundamentais, e onde o Estado brasileiro tem por obrigação fundamental a redução das desigualdades sociais e erradicação à pobreza, promoção de justiça social em uma sociedade solidária.

Sem embargo, o Sistema de Previdência Social demonstra ser a forma mais evoluída de um Sistema de Previdência e apta a cumprir os ditames do Estado Democrático de Direito, não apenas por garantir maior estabilidade nas medidas assecuratórias, mas por ter se demonstrado um grande e relevante instrumento econômico de garantia de Direitos Fundamentais e de promoção do Desenvolvimento social, com o fortalecimento de uma economia interna.

O afastamento do Estado na governança da proteção social e econômica nas experiências analisadas dos países que reformaram o Sistema de Previdência e implementaram um Sistema Privado em detrimento da Previdência Social, possibilitou o agravamento de condições aptas a desigualdade e de não acesso a direitos fundamentais, sociais e individuais, levando a condições de indignidade.

A Previdência Social demonstrou ser relevante e essencial instrumento estatal, possuindo a finalidade de promoção de justiça social e redistribuição de renda nos momentos de vulnerabilidade social e econômica.

Nas experiências analisadas de adoção de uma Previdência Privada para desoneração do Estado e da sociedade de um encargo econômico de proteção, transferindo-o ao indivíduo unicamente ocasionou a fragmentação dessa proteção, com perda das suas funções econômicas e sociais, e a transformou em produto financeiro, cuja finalidade destoa da proteção econômica e social em caso de vulnerabilidades. Ao ser trasladada da sociedade para o mercado, a Previdência passou a ter como objetivo real a fomentação e disponibilização de recursos financeiros a um sistema financeiro internacional, o que fortalece seu poder econômico e de influência social, pois passou a deter o controle financeiro dos recursos sociais dos trabalhadores, utilizando-os como instrumento para outras finalidades econômicas. Portanto, suas deficiências de proteção do trabalhador ocasionaram a sua insustentabilidade. Distintamente atua a Previdência Social, cuja

finalidade se mantem na proteção econômica e social dos vulneráveis e inativos economicamente.

No Brasil, embora não tenha havido o deslocamento dos recursos da Previdência Social do Estado para o mercado financeiro, as medidas propostas e implementadas são iminentemente austeras, sem fundamentação constitucional, e, embora argumentando sua necessidade para a manutenção do sistema, não propuseram medidas positivas para a melhorar o instrumento, mas apenas limitaram e dificultaram o acesso dos cidadãos aos benefícios. A única exceção foi a proibição da desvinculação dos recursos da Seguridade (não apenas da Previdência Social) para outra finalidade, a DRU, pois realmente tal medida não mais se sustentaria, o que já vinha sendo denunciado por economistas e auditores fiscais no Brasil.²²⁵

Não obstante, o anseio de reforma do Sistema Previdenciário, embora decorrente da avidez do mercado financeiro que cresceu e almejou novos caminhos a nível mundial, fez constatar a necessidade de constantes reformas nos Sistemas de proteção social, especificamente na Previdência Social, ante o surgimento de novos riscos, novas características populacionais, novas relações jurídicas laborais, novas questões demográficas e da necessidade de correção de falhas do Sistema para garantia e manutenção do Sistema e seu equilíbrio econômico.

Sem embargo, compreendeu-se que os riscos sociais devem ser amparados pela sociedade em caráter interdependente, já que surgem desse funcionamento social dialógico e de interdependência, nomeado por Durkheim como solidariedade social, embora também possa ser apontado como uma corresponsabilidade obrigacional social. A fragmentação da proteção social a nível individual nos países que implementaram o Sistema de Previdência Privado se mostrou insuficiente, ao propiciar o crescimento de desigualdades e situações de precariedade. Desmantelar o sistema de proteção social, com a escusa de uma Previdência Social, implementando um mecanismo individual de proteção, ocasionou desequilíbrio do desenvolvimento funcional econômico e social nesses países, que vêm adotando re-reformas, restabelecendo um Sistema de Previdência Social sem o qual as sociedades perderam características fundamentais de justiça.

²²⁵ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017. p. 43-44.

Conclui-se, então, pela necessidade de atuação do Estado na proteção da sociedade, destacando sua imprescindibilidade na gestão de um Sistema de Previdência Social, integrando todo o corpo social na corresponsabilidade de garantir condições de dignidade a todos os cidadãos e de promover seu próprio desenvolvimento, mais do que meramente amparar o indivíduo que fique em condições de hipossuficiência econômica, mas garantindo a efetividade desse amparo de forma que ocasione impacto econômico positivo na garantia de Direitos Fundamentais, na redução de desigualdades e situações de pobreza, concretizando a justiça social.

Não obstante, a atuação estatal deve se pautar e se orientar pelos princípios, fundamentos e objetivos fundamentais a que se destina, com a assunção do papel de proteção e desenvolvimento da sua sociedade, e não como agente favorecedor ou fortalecedor de um sistema financeiro global, cujo intuito é o seu próprio crescimento econômico, sem garantia de valores ou condições substanciais.

Entretanto, tem-se verificado essa postura do Estado, considerando a flexibilização de sua soberania perante as exigências de políticas favorecedoras de um mercado financeiro em detrimento da garantia e promoção de direitos, como condição para uma suposta cooperação internacional em investimento financeiro que hipoteticamente serviria para promoção do desenvolvimento global.

[...] a tese da complementariedade entre Estado e mercado ganhou contornos mais nítidos. O Estado foi definido como um “parceiro, catalisador e facilitador” do crescimento econômico, a ser conduzido pelo setor privado. Prescreveu-se uma reforma que ajustasse as funções do Estado à sua capacidade, o que implicava definir o seu rol legítimo de ações: garantir a estabilidade macroeconômica, eliminar qualquer forma de nacionalismo econômico (controle de preços, subsídios, protecionismo, etc.), estabelecer marcos regulatórios adequados à livre concorrência [...].²²⁶

Esse fenômeno, no entanto, é identificado predominantemente nos países em desenvolvimento, como na América Latina, e que não atingiram o patamar onde se enquadram os países desenvolvidos que, por coincidência (ou não), têm forte participação direta nos órgãos internacionais de cooperação econômica.

²²⁶ PEREIRA, João Marcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Departamento de História e Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2187.pdf> Acesso em: 17 jan. 2020.

Outra observação nesse cenário e que merece destaque é o fato de que, embora o abstencionismo estatal seja vislumbrado como solução para as crises, enxerga-se a utilização do Estado por organismos internacionais como instrumento para fortalecer a regulação em favor do capital e em favor de países já desenvolvidos. O minimalismo observado, então, é identificado apenas quanto a questões sociais e promoção efetiva de desenvolvimento, constatando-se uma macro regulação em favor de um mercado financeiro internacional e de países desenvolvidos que têm vantagem nesse mercado.²²⁷

Assim, em países como o Brasil que não atingiram o mesmo nível de proteção e desenvolvimento social que os países considerado desenvolvidos, cujas orientações de “apoio” para o desenvolvimento ocorrem com a defesa da implementação de um forte liberalismo econômico e social e abstenção estatal de funções como a garantia de uma Previdência Social, transcorrem-se problemas estruturais, visto que a redução do investimento estatal em políticas sociais de proteção e desenvolvimento ocasiona o desmantelamento desses investimentos, levando ao não atingimento do pretendido Bem-Estar Social de um Estado desenvolvido.

A Previdência Social implementada pela Constituição de 1988 no Estado brasileiro, como parte de uma Seguridade Social, veio garantir a funcionalidade do sistema na obtenção do desenvolvimento de um Estado de Bem-Estar Social. Contudo, para a garantia de uma evolução social contínua, são necessárias constantes adequações às novas realidades que se apresentam, em um incessante processo de maturação da Previdência Social, importante instrumento de desenvolvimento, a fim de evitar a sua insuficiência ante o surgimento de novas realidades e riscos.

Entretanto, em meio ao surgimento de amplas e complexas relações sociais globais, viabilizando novos amplos e complexos riscos, mais se constata a necessidade de uma corresponsabilidade coletiva para uma efetiva proteção, devendo-se fortalecer o caráter da solidariedade social nesse objetivo, ante a fragilidade do indivíduo em concretizar, isoladamente, essa proteção. Mas as reformas brasileiras ocorridas desde a promulgação da Magna Carta optaram por reduzir essa solidariedade e deixar a mercê várias situações a serem protegidas e que propiciariam um desenvolvimento humano real. Enquanto o fortalecimento do Sistema de

²²⁷ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

Previdência Social é necessário para se contrapor a um mercado e sistema financeiro internacionais que se autopromovem desconsiderando consequências econômicas e sociais regionais, em âmbito nacional, as políticas realizadas no Brasil vêm se demonstrando um descaminho da atual proteção e promoção do desenvolvimento.

8 CONCLUSÃO

A reforma previdenciária aprovada com a promulgação da emenda constitucional 103 de 2019 manteve proximidade com as propostas de emendas constitucionais inicialmente apresentadas.

A PEC 287 de 2016 foi ignorada pelo governo federal e pelo congresso nacional, e nova proposta foi apresentada pelo governo brasileiro no desenvolvimento dessa dissertação, através da PEC 6 de 2019.

A exposição de motivos de ambas as normas são semelhantes e apresentam a existência de um gasto público alto com a Previdência Social, o que estaria desestabilizando as contas públicas e gerando mais dívida pública, ocasionando crise fiscal e estagnação econômica. Também permanece a alegação de existência de déficit no sistema previdenciário.

As medidas propostas para reformar o Sistema foram restritivas dos benefícios previdenciários, para a redução de custo, além da implementação de um Sistema de Previdência Privado em detrimento da Previdência Social, com transição progressiva entre os regimes. Como justificativa para mudança do Sistema de Previdência, foi alegado a alteração demográfica e aumento da longevidade da população brasileira, o que inviabilizaria o atual sistema baseado na solidariedade e interdependência entre as gerações.

Ao se analisar a evolução histórica e política da Previdência Social, tanto no mundo quanto no Brasil, constatou-se que a solidariedade e corresponsabilidade social foram propulsoras da proteção social, para garantir manutenção do funcionamento e desenvolvimento da sociedade. E que o surgimento do Sistema Previdenciário como instrumento de proteção social, em sua fase inicial e experimental, teve como características o que se entende doutrinariamente como Sistema de Previdência Privada.

O Sistema de Previdência Social foi elaborado para a evolução do Sistema Previdenciário inicial, ante a insuficiência desse sistema no atendimento de condições mínimas reivindicadas pelos trabalhadores após a segunda guerra mundial. Resgatou-se a solidariedade social e o Estado passa a atuar como gestor do instrumento, convocando toda sociedade para financiamento e custeio da Previdência Social.

Concomitantemente, as contas estatais após a segunda guerra se encontravam desequilibradas, motivo pelo qual os países se reuniram com a finalidade de criar

organismos internacionais para recuperação e financiamento dos estados, bem como orientação das políticas públicas a fim de evitar novos conflitos. Assim, foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional para o exercício dessas funções.

Posteriormente, a atuação desses organismos mudou de foco para defender a promoção de um desenvolvimento a nível global, com forte atuação nos países em desenvolvimento, com orientação política e financiamento para a promoção do crescimento econômico.

Por volta da década de 1970, instituições financeiras internacionais enxergam a grande quantidade de recursos para custeio e funcionamento do sistema, e passam a orientar que o Estado se desonere dessa função, deixando-a a cargo do setor privado, com a finalidade de equilíbrio de suas contas.

Conforme análise bibliográfica e revisão de literatura, o Chile foi o primeiro país a reconhecer o diagnóstico desses organismos internacionais e reformar seu Sistema de Previdência, implementando o regime de financiamento de capitalização, cujo aporte individual do indivíduo em instituições financeiras privadas passou a responsabilizá-lo por sua própria proteção social.

Após o Chile, 30 países fizeram a mudança previdenciária de acordo com o estudo da Organização Internacional do Trabalho. Esse mesmo estudo evidenciou as consequências da Previdência Privada nos respectivos países, e apontou que houve retrocesso no amparo social, tanto quanto ao acesso aos benefícios, pois a poupança individual se mostrou insuficiente para a proteção, em razão da redução da fonte de custeio e do alto custo administrativo, como nas consequências sociais e econômicas decorrentes da limitação dessa proteção que se tornou escassa, pois a insuficiência dos recursos não propiciaram a proteção e deixaram os indivíduos sem recursos econômicos, o que aumentou a pobreza e a desigualdade, sem condições mínimas de dignidade, demandando atuação estatal e maior gasto público. Instalaram-se situações de injustiça social. De outro lado, o mercado financeiro se fortaleceu em razão de estar em posse dos recursos da proteção social do trabalhador, sem ter o comprometimento com a finalidade do instrumento previdenciário, investidos em transações arriscadas.

Por esses motivos, o mesmo estudo da OIT demonstrou que 60% dos países que fizeram a mudança previdenciária restabeleceram o Sistema de Previdência Social, que se demonstrou um sistema cuja finalidade é muito maior do que de o proteção securitária, mas também um instrumento relevante economicamente ao

garantir renda mínima aos trabalhadores e propiciar redistribuição e circulação de renda, fortalecendo a economia do país, reduzindo desigualdades e situações de pobreza, garantindo dignidade, desenvolvimento e promovendo justiça social.

No Brasil, a semelhança do discurso da proposta de reforma do Sistema Previdenciário com redução da atuação estatal e dos gastos sociais, com a proposta de implementação de um Sistema de Previdência sob o regime de financiamento de capitalização preocupa quanto as consequências dos países que o fizeram.

Como as experiências dos países que privatizaram os Sistemas Previdenciários, a interferência dos organismos internacionais na soberania estatal e nas políticas públicas passam a vir através de condições para o fornecimento de financiamento, financiamento esse inicialmente para promoção de um crescimento econômico, mas que se torna fim em si mesmo ante as condições a serem atendidas para sua obtenção e que impedem o desenvolvimento econômico, mas que beneficiam o mercado internacional e os países já desenvolvidos. Tem-se uma nova forma de colonialismo, ou neocolonialismo, tanto no aspecto político, social e econômico ante a interferência nas políticas públicas internas.

Assim, a hipótese de desmantelamento da Previdência Social e favorecimento de uma Previdência Privada não encontra amparo na constituição federal, pois o instrumento perde o caráter social e a capacidade de promoção dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro. Ainda que não haja a implementação de uma Previdência Privada em detrimento de uma Previdência Social, a redução estatal na proteção social enfraquece o instrumento no amparo econômico e social, perdendo sua capacidade de redistribuição de renda, redução da pobreza, fortalecimento da economia interna ante o aquecimento da circulação econômica interna, e consequentemente na promoção de justiça social.

Conclui-se, então, pela imprescindibilidade de uma Previdência Social no Estado Democrático de Direito ante a sua compatibilidade com as características do modelo estatal, e sua ampla funcionalidade no desenvolvimento da efetivação dos direitos fundamentais. A Previdência Social se traduz no Sistema Previdenciário existente mais evolucionado e com maior capacidade progressiva.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Luís Eduardo; FERNANDES, Reynaldo. Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**. [online]. 2005, vol.59, n.3, pp.295-334. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402005000300001&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 22 dez. 2019.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALMEIDA, Milton Vasques Thibau. **Fundamentos Constitucionais da Previdência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- ARELLANO, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985.
- ASSOCIAÇÃO DOS AUDITORES FISCAIS DO BRASIL (ANFIP). Disponível em <https://www.anfip.org.br/>. Acesso em: 2 set. 2019.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017.
- BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil**. 2007. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 23 jan. 2019.
- BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em: 13 fev. 2020.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda constitucional nº 103**, de 12 nov. 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Proposta de Emenda constitucional nº 6**, de 20 fev. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Proposta de Emenda constitucional nº 287**, de 5 dez. 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em: 24 jun. 2019.

BRASIL. **Lei complementar 109, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia, planejamento, desenvolvimento e gestão. **Balanco da Seguridade Social**, 8 mar. 2018. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2018/2018-02_seguridade-social-1.pdf/view. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Atuação internacional do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/cooperacao-internacional/ocde>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Fundo Monetário Internacional**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/119-fundo-monetario-internacional>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O que é o Banco Mundial**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/120-banco-mundial>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV)**. Relatório Final. 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/539169/Relat%c3%b3rio%20Final_CPI_PREV.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 ago. 2019.

CANÁRIO, Pedro. Constituição brasileira é das mais avançadas do mundo. **Conjur**, 16 out. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-16/constituicao-brasileira-avancadas-mundo-luigi-ferrajoli>. Acesso em: 27 dez. 2019.

CANOTILHO, José Gomes. **Constituição Dirigente e vinculação do Legislador:** contributo para compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário.** 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*.

CEBALLOS, Óscar Buenaga. **El derecho a la seguridad social:** fundamentos éticos y principios configuradores. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Cantabria, 2016.

CENCI, Ana Righi; BEDIN, Gabriel de Lima; FISCHER, Ricardo Santi. Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação econômica. **Constituição, Economia e Desenvolvimento:** Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, n. 4, p. 77-97, 2011.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada:** a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

CHANG, Há-Joon. **Economia:** modo de usar. São Paulo: UNESP, 2004. E-book.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

DOWBOR, Ladislau. **A economia desgovernada:** novos paradigmas. Disponível em: <https://dowbor.org/2019/10/ladislau-dowbor-a-economia-desgovernada-novos-paradigmas-14-de-outubro-de-2019.html/>. Acesso em: 31 jan. 2020.

DOWBOR, Ladislau. **O desastre latino-americano.** Disponível em: <https://dowbor.org/2019/10/ladislau-dowbor-o-desastre-latino-americano-outubro-2019-7p.html/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

FATOR 85/95. **Senado Notícias**, 11 jan. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/fator-85-95>. Acesso em: 6 jan. 2020.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados.** Brasília: Inove, 2013.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

FRANÇA, Álvaro Sólon. **A importância da Previdência Social para os Municípios.** In: *30 anos da Seguridade Social: Avanços e Retrocessos.* Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2018.

FRANÇA. **Declaração dos direito do homem e do cidadão, alterada pela Convenção Nacional de 1793.** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>. Acesso em: 19 mar. 2019.

FRANCO, Alex Pereira. **Reforma da Previdência Social:** o Estado contemporâneo e a reconfiguração do sistema previdenciário. Curitiba, Juruá, 2019.

FUNDACIÓN JUAN BOSCH. **Pensiones: ¿seguridad social o gran negocio?** Radiografía del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y propuestas para un nuevo modelo. A 15 años de la creación del Sistema Dominicano de Seguridad Social. Santo Domingo, República Dominicana, octubre 2016.

GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social**. Brasil. 2007. Disponível em: <https://www.alainet.org/pt/active/18635>. Acesso em: 23 abr. 2019.

GENTIL, Denise; LAVINAS, Lena. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos estud. CEBRAP**, v. 37, n. 2, São Paulo, maio/ago. 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal Discipline Critical to Restoring Growth in Brazil**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/15/NA111516Fiscal-Discipline-Critical-to-Restoring-Growth-in-Brazil>. Acesso em: 22 jan. 2020.

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA). **Nossa História**. Disponível em: <https://www.issa.int/en/the-issa/history/timeline>. Acesso em: 22 dez. 2019.

JARDIM, Rodrigo Guimarães. Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil. **Jus**, dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26145/antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil>. Acesso em: 19 mar. 2019.

LUIZ, Claudeilton. A reforma da previdência e o fim da seguridade social. **Mídia Ninja**, 5 abr. 2019. Disponível em: <https://midianinja.org/mpa/reforma-da-previdencia-e-o-fim-da-seguridade-social/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MARTINS, Luis Ricardo. Reforma da previdência, já! **Revista Exame**, 13 nov. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/blog/opiniao/reforma-da-previdencia-ja/>. Acesso em: 27 dez. 2018.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

MESA-LAGO, Carmelo; BECKER, Ulrich. Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. **Revista Trabajo**, n. 10, p. 43-54, 2013. Disponível em: http://www.mesa-lago.com/uploads/2/7/3/1/27312653/re-reforma_de_pensiones_en_el_mundo_revista_trabajo2010202013.pdf. Acesso em: 8 set. 2019.

MING, Celso. Políticas anticíclicas. Estadão. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,politicas-anticiclicas-imp-,1153971>. Acesso em: 06 de novembro de 2019.

MONTES, Rocio. Modelo pioneiro de previdência privada adotado no Chile enfrenta crise Sistema que foi seguido por outros países é contestado por chilenos. **El País**, 17 jan. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/17/internacional/1484673838_832258.html. Acesso em: 11 nov. 2019.

MONTES, Rocio. No Chile, Piñera tenta reformar sistema previdenciário que o Brasil quer imitar Modelo de capitalização individual, em vigor desde 1981, foi pioneiro no mundo. **El País**, 8 nov. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/08/internacional/1541674805_852958.html. Acesso em: 11 nov. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **FMI**: Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/fmi/>. Acesso em: 22 jan. 2020.

NIKONOFF, Jacques. A decepção dos fundos de pensão. Tripla falha nos Estados Unidos. **Le Monde Diplomatique**, fev. 1999. Disponível em: <https://www.monde-diplomatique.fr/1999/02/NIKONOFF/2758>. Acesso em: 25 jan. 2020.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. **Imprevidência Social**: 60 anos de história da previdência no Brasil. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, 2019. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600301. Acesso em: 20 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **História da OIT**. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 19 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **La reversión de la privatización de las pensiones**: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Departamento de Protección Social, 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Reversão da Privatização de Previdência**: Questões chaves. Proteção Social para Todos - Resumo da Matéria - Dezembro de 2018. Disponível em:

https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/03/estudo_OIT.pdf. Acesso em: 31 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Brazil Policy Brief**. <https://www.oecd.org/policy-briefs/brasil-melhorando-as-politicas-para-reduzir-a-desigualdade-e-pobreza.pdf> Acesso em: 15 jan. 2020.

PASTOR, Almansa. **Derecho de la seguridad social**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991.

PEREIRA, João Marcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Departamento de História e Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2187.pdf> Acesso em: 17 jan. 2020.

PIETRO SANCHIS, Luis. **El constitucionalismo de los derechos**: ensayos de filosofía Jurídica. Madrid: Trotta, 2013.

PIÑERA anuncia una reforma de pensiones en Chile, tres meses después del estallido de las protestas. **La Vanguardia**, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200116/472923080395/pinera-anuncia-reforma-pensiones-chile-protestas.html> Acesso em: 20 jan. 2020.

PLIHON, Dominique. A decepção dos fundos de pensão. Em nome das empresas? **Le Monde Diplomatique**, fev. 1999. Disponível em: <https://www.monde-diplomatique.fr/1999/02/PLIHON/2759>. Acesso em: 25 jan. 2020.

RINALDI, Caio. EUA defenderá 'fortemente' entrada do Brasil na OCDE, diz Pompeo. **Valor Econômico**, 21 jan. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/01/21/eua-defendera-fortemente-entrada-do-brasil-na-ocde-diz-pompeo.ghtml> Acesso em: 21 jan. 2020.

ROCHA, Rosely. Trabalhador da construção civil será um dos mais prejudicados com reforma. **CUT**, São Paulo, mar. 2019. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/trabalhador-da-construcao-civil-sera-um-dos-mais-prejudicados-com-reforma-eaca>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. **Direito Previdenciário Avançado**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.

SILVA, Germano Campos. **Reforma da Previdência Social**: Alterações Importantes no Âmbito dos Regimes Geral, Próprio e Complementar. Goiás. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3710/material/REFORMA%20DA%20PREVID%C3%8ANCIA%20SOCIAL.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso da Silva. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de Direito do Estado**, n. 4, p. 23-51, 2006. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2006-RDE4-Conteudo_essencial.pdf. Acesso em: 6 jan. 2020.

TANAKA, Eduardo. **Direito Previdenciário para concursos**. Curitiba: IESDE, 2012.

TEODORO, Plínio. Maria Lúcia Fattorelli: Reforma da Previdência de Bolsonaro é “interesse do insaciável mercado financeiro”. **Revista Fórum**, 2 mar. 2019. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/maria-lucia-fattorelli-reforma-da-previdencia-de-bolsonaro-e-interesse-do-insaciavel-mercado-financeiro/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

THE WORLD BANK. **History**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/about/history>. Acesso em: 22 jan. 2020.

TRICARICO, Antônio. **Banco mundial, riscos e previdência social**. Campanha pela Reforma do Banco Mundial – Itália. Observatório da Cidadania, 2007.

VERDÉLIO, Andreia. Mulheres trabalham 7,5 horas a mais que homens devido à dupla jornada. **Agência Brasil**, 6 mar. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-03/mulheres-trabalham-75-horas-mais-que-homens-devido-dupla-jornada>. Acesso em: 10 jan. 2020.

WONG, Felicia. **The Emerging Worldview: How New Progressivism Is Moving Beyond Neoliberalism. A Landscape Analysis**. Roosevelt Institute, New York, jan. 2020. Disponível em: <https://dowbor.org/2020/01/felicia-wong-the-emerging-worldview-how-new-progressivism-is-moving-beyond-neoliberalism-a-landscape-analysis-roosevelt-institute-january-2020-56p.html/>. Acesso em: 2 fev. 2020.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El Derecho dúctil**. Trad. Marina Gascón. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

ZUBIRI, Ignacio. Capitalización y reparto: un análisis comparativo. **Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía**, n. 85, p. 208-233, 1º sem. 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=91185>. Acesso em: 29 set. 2019.