UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD

RODRIGO LUSTOSA VERAS

AS REFORMAS NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A DISFUNCIONALIDADE FÁTICO-NORMATIVA ENTRE AS ORDENS SOCIAL E ECONÔMICA

TERESINA
2022

RODRIGO LUSTOSA VERAS

AS REFORMAS NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A DISFUNCIONALIDADE FÁTICO-NORMATIVA ENTRE AS ORDENS SOCIAL E ECONÔMICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD da Universidade Federal do Piauí - UFPI, na área de concentração Direito, Democracia e Mudanças Institucionais e linha de pesquisa Mudanças institucionais e efetividade do direito na ordem social e econômica, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Raul Lopes de Araújo Neto.

TERESINA

2022

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processos Técnicos

V476r Veras, Rodrigo Lustosa.
As reformas no regime geral de previdência social e a disfuncionalidade fático-normativa entre as ordens social e econômica / Rodrigo Lustosa Veras. -- 2022.
367 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Direito, Teresina, 2022.
"Orientador: Prof. Dr. Raul Lopes de Araújo Neto."

1. Previdência Social – Brasil - Reformas. 2. Disfuncionalidades fático-normativa. 3. Ordens econômica e social. I. Araújo Neto, Raul Lopes de. II. Título.

CDD 344.028 1

Bibliotecária: Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB3/1282

RODRIGO LUSTOSA VERAS

AS REFORMAS NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A DISFUNCIONALIDADE FÁTICO-NORMATIVA ENTRE AS ORDENS SOCIAL E ECONÔMICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD da Universidade Federal do Piauí - UFPI, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.
Área de concentração: Direito, Democracia e Mudanças Institucionais.
Linha de pesquisa: Mudanças institucionais e efetividade do direito na ordem social e econômica.
Orientador: Prof. Dr. Raul Lopes de Araújo Neto.
Aprovado em ____ de _____ de 2022.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Raul Lopes de Araújo Neto (UFPI) - Examinador Interno/Orientador

_____

Prof. Dr. Robertonio Santos Pessoa (UFPI) - Examinador Interno

_____

Prof. Dr. Samuel Pontes do Nascimento (UFPI) - Examinador Interno

_____

Prof. Dr. Eduardo Rocha Dias (UNIFOR) - Examinador Externo

_____

Prof. Dr. Willame Parente Mazza (UESPI) - Examinador Externo Suplente

A todos e todas trabalhadores e trabalhadoras que foram e são excluídos do âmbito da proteção da Previdência Social.

Ao proceder com a pesquisa, constatei que a maior parte dos estudos e das pesquisas mais bem tecnicamente produzidos sobre a Previdência Social e a necessidade e/ou pertinência de reformas foram e são conduzidos por profissionais de outras áreas que não a do Direito, sobretudo, por mulheres, embora estranhamente as referências nas mais diversas áreas do conhecimento sejam homens. Sendo assim, por ter me apoiado no ombro dessas gigantes, dedico também esta pesquisas a tais pesquisadoras, em especial as professoras Doutoras e Mestras: Denise Lobato Gentil, Lena Lavinas, Leda Maria Paulani, Rosa Maria Marques, Camila Kimie Ugino, Angela de Castro Gomes, Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, Amélia Cohn, Sonia Maria Fleury Teixeira, Ivanete Salete Boschetti, Elaine Rossetti Behring, Maria Lúcia Lopes da Silva, Ana Elizabete Mota, Sara Granemann, Juliana Teixeira Esteves, Júlia Lenzi Silva, Giselle de Amaro e França e Carina Kuhn Cardoso.

AGRADECIMENTO

Minha gratidão aos meus familiares, em especial meus pais, Maura Rodrigues Lustosa Veras e José Regino Lages Veras, minha prima Maria Elvina Lages Veras Barbosa e minha madrinha Cassandra Lages Veras, pelo apoio incondicional.

Agradeço aos meus amigos, especialmente à Sâmara Melka Brito de Farias Silva, à Camilia Farias Nóbrega e ao Marcondes Magalhães Assunção pelo incentivo quase que diário, pelo compartilhamento das angústias e dos momentos de descontração, além da paciência para escutar meus áudios no whatsapp.

Aos meus colegas e amigos dos grupos de pesquisa e disciplina que partipei nos últimos dois anos e que muito contribuíram para o meu engradecimento e amadurerecimento intelectual, instigando-me a aprofundar mais e mais os meus estudos, consequentemente, a manter o fôlego até o termino-depósito desta pesquisa, com os profícuos diálogos e interações, especialmente, aos do grupo "Estado, Direito & Economia", coordenado pelo professor Dr. Willame Parente Mazza, aos membros Sérgio Gonçalves, Wilson Seraine, Carlos Maracajá e Carol Sampaio; "O Estado na efetividade dos direitos da Seguridade Social", coordenado pelo professor Dr. Raul Lopes de Araújo Neto; "Pura Teoria do Direito", linha de pesquisa coordenada pelo professor Dr. André Luiz Souza Coelho (condição de ouvinte); "NUPID", linha de pesquisa coordenada pelo professor Dr. Martônio Mont'Alverne Barreto Lima (condição de ouvinte); e da disciplina de "Seminários de Teoria Social Latino-Americana I" no PPGD-UFMG, ministrada pelo professor Dr. David Francisco Lopes Gomes (condição de ouvinte).

Agradeço ao professor Dr. Raul Lopes de Araújo Neto por toda a orientação, na sinceridade da dureza com a cobrança pelo rigor metodológico, pela paciência, incentivo, competência, respeito e confiança por algumas das minhas escolhas, mesmo delas discordando, e, principalmente, por me fazer acreditar que era possível. Aos demais professores, colegas e pessoas que compõem o PPGD-UFPI, sobretudo os professores Drs. da linha de pesquisa 2: Robertônio Santos Pessoa, Samuel Pontes do Nascimento, Francisco Meton Marques de Lima e Jesusmar Ximenes Andrade, que muito contribuíram para que a presente pesquisa se viabilizasse e ganhasse a profundidade de análise que tomou.

“Os homens práticos, que se acreditam isentos de qualquer influência intelectual, geralmente são escravos de algum economista defunto.”

- John Maynard Keynes, em “A teoria geral do emprego, juro e moeda”.

“... é verdade: o inimigo principal é exatamente a ortodoxia. Repetir sempre a mesma receita, a mesma terapia, para curar tipos diferentes de doença; não admitir a complexidade, querer reduzi-la a todo custo; ao passo que as coisas reais são sempre mais complexas."

- Albert Hirschman, em “A moral secreta do economista”.

“Não se conformou: devia haver engano. Ele era bruto, sim senhor, via-se perfeitamente que era bruto, mas a mulher tinha miolo. Com certeza havia um erro no papel do branco. Não se descobriu o erro, e Fabiano perdeu os estribos. Passar a vida inteira assim no toco, entregando o que era dele de mão beijada! Estava direito aquilo? Trabalhar como negro e nunca arranjar carta de alforria!

O patrão zangou-se, repeliu a insolência, achou bom que o vaqueiro fosse procurar serviço noutra fazenda.

(...)

Foi até a esquina, parou, tomou fôlego. Não deviam tratá-lo assim. Dirigiu-se ao quadro lentamente. Diante da bodega de seu Inácio virou o rosto e fez uma curva larga. Depois que acontecera aquela miséria, temia passar ali. Sentou-se numa calçada, tirou do bolso o dinheiro, examinou-o, procurando adivinhar quanto lhe tinham furtado. Não podia dizer em voz alta que aquilo era um furto, mas era. Tomavam-lhe o gado quase de graça e ainda inventavam juro. Que juro! O que havia era safadeza.”

- Graciliano Ramos, em *“Vidas secas”*.

RESUMO

Esta pesquisa visa determinar se as reformas pelas quais tem passado a Previdência Social (RGPS), entre os anos de 1988 a 2019, corresponderam às finalidades e objetivos delineados pela Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988 nas Ordens Econômica e Social ou se representam uma mera adequação financeira e atuarial impostas pelas agendas do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada adotadas pelos governos. Quantos aos aspectos metodológicos, a pesquisa se enquadra na vertente jurídico-social, por realizar a compreensão das reformas legislativas pertinentes à Previdência Social, organizada sob a forma de Regime Geral de Previdência Social - RGPS, e da problemática de seu custeio a partir da análise de sua adequação à luz das diretrizes constitucionais conformadoras constantes nas Ordens Econômica e Social da CRFB/88, somada à análise do ambiente político socioeconômico, levando-se em conta a realização concreta de seus objetivos por meio de seu desdobramento em diversos aspectos, a fim de possibilitar que os fatos sociais objeto do problema de pesquisa sejam compreendidos em uma maior amplitude que contemple e considere aspectos e variáveis macroeconômicas e normativas, em um processo holístico, razão pela qual, no tocante ao gênero metodológico, enquadra-se como teórica e prática. De acordo com as técnicas de análise de conteúdo, trata-se de pesquisa qualitativa e bibliográfica de modo que foi desenvolvida a partir de fontes diretas, primárias e secundárias, da produção do conhecimento jurídico, além de fontes indiretas, também primárias e secundárias, de diversas áreas, especialmente, da economina, historiografia, filosofia e sociologia. Como principais resultados, constatou-se do conjunto de estudos e pesquisas que compõem o estado da arte que há um deficit sociológico, devido à ausência de uma Teoria da Sociedade, que impossibilita uma compreensão mais adequada dos fatos sociais econômicos e de proteção social, consequentemente, do fenômeno das reformas previdenciárias mediado pelas diretrizes constitucionais conformadoras esculpidas nos artigos 3º, 170, 193 e 194 da CRFB/88; na crítica impertinente e equivocada do excessivo gasto social com a Seguridade Social e, sobretudo, com as prestações disponibilizadas pela Previdência Social (RGPS); e nas propostas de reformas (soluções) também impertinentes e equivocadas para os errôneos problemas identificados. Em conclusão, tanto ao objetivo geral e à resposta ao problema de pesquisa, determinou-se que as reformas pelas quais tem passado a Previdência Social (RGPS) são consequência da disfuncionalidade entre os fatos sociais econômicos - as medidas de implementação regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada - e os relativos à proteção social - o conjunto de prestações previdenciárias que materializam a Previdência Social (RGPS) - que, consequente e reflexamente, ocasiona, como exigência imanente à expansão daquele regime e modelo econômicos, o aprofundamento da disfuncionalidade normativa entre as Ordens Econômica e Social, submetendo-as aos ditames da racionalidade das políticas e medidas de austeridade fiscal de cunho neoliberal.

Palavras Chaves: Previdência Social (RGPS). Reformas. Disfuncionalidade fático-normativa. Ordens Econômica e Social.

ABSTRACT

This research aims to determine whether the reforms that Social Security (RGPS) has undergone, between the years 1988 to 2019, corresponded to the purposes and objectives outlined by the Constitution of the Federative Republic of Brazil - CRFB of 1988 in the Economic and Social Orders or if they represent a mere financial and actuarial adequacy imposed by the regime's agendas and the economic liberalization-financialized model adopted by governments. As for the methodological aspects, the research fits into the legal-social aspect, as it understands the legislative reforms relevant to Social Security, organized in the form of the General Social Security Regime - RGPS, and the issue of its costing from the analysis of its adequacy in light of the conforming constitutional guidelines contained in the Economic and Social Orders of CRFB/88, added to the analysis of the socioeconomic political environment, taking into account the concrete achievement of its objectives through its deployment in various aspects, in order to enable the social facts that are the object of the research problem to be understood in a wider range that encompasses and considers macroeconomic and normative aspects and variables, in a holistic process, which is why, with regard to the methodological genre, it fits as theoretical and practical. According to content analysis techniques, this is qualitative and bibliographic research in a way that it was developed from direct sources, primary and secondary, from the production of legal knowledge, as well as indirect sources, also primary and secondary, of several areas, especially economics, historiography, philosophy and sociology. As main results, it was found from the set of studies and research that make up the state of the art that there is a sociological deficit due to the absence of a Theory of Society that makes it impossible to have a more adequate understanding of social economic and social protection facts, consequently, of the phenomenon of social security reforms mediated by the conforming constitutional guidelines carved in articles 3, 170, 193 and 194 of the CRFB/88; in the impertinent and mistaken criticism of the excessive social spending on Social Security and, above all, on the benefits provided by Social Security (RGPS); and in the proposals for reforms (solutions) also impertinent and mistaken for the erroneous problems identified. In conclusion, both the general objective and the answer to the research problem, it was determined that the reforms that Social Security has undergone (RGPS) are a consequence of the dysfunctionality between the social economic facts - the measures of implementation of the economic regime and model of liberalization-financialized - and those related to social protection - the set of social security benefits that materialize the Social Security (RGPS) - which, consequently and reflexively, causes, as an immanent requirement to the expansion of that economic regime and model, the deepening of normative dysfunction between the Economic and Social Orders, subjecting them to the dictates of the rationality of the neoliberal fiscal austerity policies and measures.

Keywords: Social Security (RGPS). Reforms. Phatic-normative dysfunctionality. Economic and Social Orders.

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BIS	Bank for International Settlements
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CEME	Central de Medicamentos
CEUB	Constituição dos Estados Unidos do Brasil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CREUB	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTC	Certidão de Tempo de Contribuição
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EC	Emenda Constitucional
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DPMFi	Dívida Pública Mobiliária Federal interna
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FES	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência

FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários
IAPETC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
IAPETEC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores e Transportes de Cargas
IAPFESP	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IAPOE	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
II	Imposto de Importação
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE	Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPJ	Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação

MP	Medida Provisória
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAI	Plano de Ação Imediata
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNQ	Programas de Qualificação Profissional
PROGER	Programa Nacional de Geração de Trabalho e Renda
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
REFIS	Programa de Recuperação Fiscal
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPM	Regime Próprio de Previdência dos Militares das Forças Armadas
RPPS	Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos
SAT	Seguro de Acidentes de Trabalho
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SCNT	Sistema de Contas Nacionais Trimestrais
SFB	Sistema Financeiro Brasileiro
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SNRT	Secretaria Nacional de Relações de Trabalho
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPI	Universidade Federal do Piauí

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....21
2 O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA BRASILEIRO: DO SEGURO À PREVIDÊNCIA SOCIAL.....31
2.1 Contributos de uma análise hermenêutica crítico-reflexiva da condição histórica da e para a Previdência Social.....36
2.2 Os governos Sarney e Collor-Itamar: as propostas de reformas que sucederam à aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e as Leis Federais nº 8.212/1991 e 8.213/1991.....71
2.3 O governo FHC: a Emenda Constitucional nº 20/98 e a Lei Federal nº 9.876/99.....78
2.4 Os governos Lula e Dilma: as Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 e as Leis Federais nº 13.135/2015 e 13.183/2015.....84
2.5 O governo Temer: a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016 e a Lei Federal nº 13.457/2017.....87
2.6 O governo Bolsonaro: a Lei Federal nº 13.846/2019 e a Emenda Constitucional 103/2019.....90
3 A RELAÇÃO SISTÊMICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL COM AS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS CONFORMADORAS DAS ORDENS SOCIAL E ECONÔMICA.....95
3.1 A vinculatividade das diretrizes político-normativas da Ordem Econômica e Social: uma (re)leitura a partir da tensão entre os imperativos sistêmicos do modo de produção-acumulação capitalista e das expectativas normativas igualitárias.....99
3.2 A base e os objetivos da Ordem Social 121
3.3 Os fundamentos e as finalidades da Ordem Econômica.....129
3.4 Fundindo horizontes: o(s) elo(s) que amálgama(m) as Ordens Social e Econômica - a Previdência Social enquanto direito social fundamental de dimensão coletiva das ações de iniciativa do poder público e da sociedade e de dimensão individual-subjetiva de gozo à prestação.....138

4 O DESARRANJO INSTITUCIONAL: O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A DISFUNCIONALIDADE ENTRE AS ORDENS SOCIAL E ECONÔMICA.....145
4.1 O austericídio fiscal: as Ordens Econômica e Social sob as vestes da camisa de força da política de ajuste fiscal seletiva.….....…..146
4.1.1 A ascensão neoliberal como razão de mundo ou cosmovisão da fase contemporânea do modo de produção-acumulação capitalista.....148
4.1.2 O horizonte crepuscular da austeridade fiscal e o esgarçamento do tecido social e democrático: a fábula do crescimento econômico extraordinário e o flerte autoritário.....160
4.1.3 O cenário econômico internacional e a reorientação do regime e modelo econômicos monetário-fiscal no período 1988-2019 no Brasil: a primazia do modelo de liberalização financeira via ajuste fiscal.....173
4.1.4 A submissão das Ordens Econômicas e Sociais aos ditames da Constituição Dirigente Invertida: o estado econômico de emergência permanente via bloqueios institucionais.....216
4.2 O Regime Geral de Previdência Social imerso no contexto do Estado Econômico de Emergência ou de Bloqueios Institucionais.….....…..222
4.2.1 As consequências do regime e modelo econômicos monetário-fiscal para o RGPS entre os anos 1988 e 2019 e o papel das reformas previdenciárias.....224
4.2.2 Uma análise não convencional das reformas do regime geral de previdência social: a base do primado do trabalho e os objetivos do bem-estar social e justiças sociais como elementos normativos a serem observados.....277
5 CONCLUSÃO.....287
REFERÊNCIAS.....299

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988 inaugurou no ordenamento jurídico pátrio um Regime Geral de Previdência Social - RGPS eminentemente vocacionado à promoção do primado do trabalho, bem estar social e justiça social, que, no entanto, ao longo dos últimos 32 (trinta e dois) anos passou por diversas modificações, tanto a nível constitucional como infraconstitucional.

Dentre os mais diversos motivos, sobressaem-se em relação aos demais a transição demográfica e o desequilíbrio financeiro e atuarial por estarem constantemente presentes nos projetos de leis e propostas de emendas constitucionais.

Após a crise econômica mundial deflagrada pelo mercado de hipotecas norte-americanas em 2008, evento comumente denominado de crise do *subprime*, seguida pelo alastramento no sistema financeiro estadunidense e, consequente e paralelamente, o desencadeamento em escala global, houve a reversão nos anos seguintes do cenário externo favorável à economia brasileira, culminando no processo de estagnação econômica e na ascendente deterioração fiscal brasileira no período que marca os anos de 2013-2014 e em diante.

Em compasso a esses acontecimentos econômicos, o Congresso Nacional aprovou, no dia 13 de novembro de 2019, a Emenda Constitucional - EC nº 103, a qual promoveu significativas mudanças essencialmente centradas no estabelecimento de novas condicionantes concessivas e no cálculo do valor das prestações previdenciárias, logicamente, reduzindo o acesso a benefícios e serviços e os seus valores, a fim de reverter o quadro de deterioração fiscal e aumento galopante da dívida pública, essencialmente atribuídos aos gastos sociais com o Sistema Previdenciário, assim, promovendo-se uma economia ou um não aumento na dívida nos próximos 10 (dez) anos em um valor estimado aproximadamente a R$ 1.000,0 (um trilhão de reais).

Diante dessa gama de fatos socioeconômicos, a revisão da literatura revela que nas bordas ou fronteiras do estado da arte, encontram-se às abordagens que compreendem as relações das dinâmicas econômica e demográfica que afetam a Previdência Social (RGPS), assim como dos possíveis caminhos para a sua solução

assumirem e se circuncresverem ao aspecto estritamente fiscal, mais precisamente, resolvendo o impasse do equilíbrio financeiro e atuarial exclusivamente pelo lado das despesas, ou seja, apontando como única alternativa a necessidade de reformas endógenas centralizadas na estrutura de concessão e valores das prestações disponibilizadas e prestadas por aquela. Na outra borda ou extremidade situam-se as abordagens que indicam que a crise do sistema previdenciário decorre de fatores exógenos, sendo fruto de escolhas políticas que favorecem o regime e modelo econômicos.

Todavia, o estado da arte transparece que as análises das abordagens acerca do fenômeno das reformas na e da Previdência Social (RGPS) permanecem excessivamente centradas na relação do desenvolvimento dos fatos sociais econômicos e de proteção social, fazendo com que a análise de suas consequências e da sua pertinência fique circunscrita à constatação ou rejeição da existência de deficit ou superavit, portanto, de sua (in)sustentabilidade ou (in)viabilidade financeira sobretudo diante das transformações institucionais, ligadas a aspectos demográficas e do mercado de trabalho em curso. Assim, negligenciam ou desconsideram a análise da (des)necessidade da reforma em vista à exigência decorrente da compatibilidade dos fatos sociais econômicos e os de proteção social com as diretrizes constitucionais conformadoras estampadas nos artigos 3º, 170, 193 e 194 da CRFB/88, assim como da compreensão da Previdência Social (RGPS) enquanto ação-política pública integrada as demais relativas à Saúde e Assistência Social e que visa o fornecimento de um tipo de proteção social contra um risco que acomete determinados categorias ou classes de trabalhadores, constitucional e legalmente reconhecidos como merecedoras da proteção[1].

Dentro desse contexto reformista e levando-se em consideção as bordas ou zonas limítrofes do estado da arte, assim como suas lacunas e implicações, impõe-se a realização do seguinte questionamento: as reformas pelas quais tem passado a Previdência Social, ou seja, o Regime Geral da Previdência Social - RGPS, entre os anos de 1988 a 2019, corresponde(ra)m às finalidades e objetivos delineados pela Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988 nas Ordens Econômica e Social ou representa(ra)m uma mera adequação financeira e atuarial

[1] Compreensão que tem por base a leitura que visa conferir maior sistematicidade, coerência e integridade aos artigos 193, 194, 195 e 201 da CRFB/88.

face às exigências imanente do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada adotados no país?

Com efeito, em vista as considerações acerca do estado da arte e do desenho do problema de pesquisa assinalado no parágrafo antecessor, percebe-se, sem muito dispêndio mental, que a análise das reformas da Previdência Social (RGPS) reclama uma abordagem ou perspectiva multidisciplinar (Direito, Sociologia, Economia e Políticas Públicas), que considere as múltiplas causalidades e a diversidade de manifestações e dimensões de ordem histórica, sociológica econômica, política-cultural, as quais condicionam a ordem jurídico-normativa, uma vez que, em maior ou menor medida, a correspondência (efetivação) das reformas com as Ordens Econômica e Social pressupõe e impõe a constatação de aspectos como a primazia do trabalho e a busca do pleno emprego, o nível de bem-estar social e justiça sociais, a soberania e a capacidade estatal de interferir em tais aspectos, diretamente ligados à Previdência Social (RGPS).

Desse modo, este trabalho foi estruturado e desenvolvido a partir das constatações de lacunas no estado da arte e suas implicações, tendo assim por espinha dorsal um objetivo geral que demanda para o seu alcance uma macroanálise de diversos temas inter-relacionados, os quais compõem os objetivos específicos, sendo estes definidos e atingidos por meio do desenvolvimento das lacunas e suas implicações, que são trabalhados em capítulos específicos, mais precisamente os Capítulos 2, 3 e 4, compondo cada um deles o suporte para as microanálises e o seu conjunto inter-relacionado para a macroanálise, que responde ao problema de pesquisa.

O objetivo geral visou determinar se reformas pelas quais tem passado a Previdência Social (RGPS), entre os anos de 1988 a 2019, corresponde(ra)m às finalidades e objetivos delineados pela Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988 nas Ordens Econômica e Social ou se representa(ra)m uma mera adequação financeira e atuarial impostas pelas agendas do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada adotadas pelos governos.

Especificamente, objetivou-se ao longo da pesquisa, a) apresentar os antecedentes histórico-legislativos da Previdência Social anteriores à promulgação da CRFB de 1988, bem como as reformas que a sucederam nos Governos Sarney,

Collor, Itamar, Fernando Henrique Cardoso, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, tendo por enfoque àquelas que afetam a Previdência Social (RGPS); b) delinear as bases teórico-normativas e os elementos constitucionais que norteiam as Ordens Econômicas e Social para em seguida realizar uma (re)leitura da Previdência Social (RGPS) à luz dos elementos estabelecidos; c) proceder com uma exposição da implementação dos fatos socioeconômicos que materializaram a implementação, consolidação e aprofundamento do regime e modelo econômicos adotados no Brasil, assim como a análise crítico-reflexiva dos impactos da ascensão do neoliberalismo, em especial da lógica da austeridade fiscal, nas Ordens Econômica e Social e, ato contínuo, estabelecer as consequências ou identificação da disfuncionalidade provocadas por aqueles reflexos na Previdência Social (RGPS).

Para atender aos objetivos estabelecidos e dar forma à pesquisa, o presente estudo se valeu das opções metodológicas propostas por Gustin, Dias e Nicácio[2] para as ciências sociais quanto à vertente, gênero e modos de análise. Nesse sentido, o estudo a que se propõe pertence à vertente jurídico-social, por realizar a compreensão das reformas legislativas pertinentes à Previdência Social, organizada sob a forma de Regime Geral de Previdência Social - RGPS, e da problemática de seu financiamento a partir da análise de sua adequação à Constituição, à luz das diretrizes constitucionais conformadoras constantes nas Ordens Econômica e Social, somada à análise do ambiente político socioeconômico, levando-se em conta a realização concreta de seus objetivos (resolver problema do desequilíbrio financeiro atuarial provocado pelo fenômeno da transição demográfica por meio da redução dos gastos para possibilitar o crescimento econômico e promover a efetivação dos direitos sociais via abertura de espaço fiscal etc.) por meio de seu desdobramento em diversos aspectos (histórico das reformas, desenvolvimento prático das políticas socioeconômicas e sua relação de compatibilidade as aludidas diretrizes constitucionais e suas consequências para a implementação e/ou alterações das políticas sociais), a fim de possibilitar que os fatos sociais objeto do problema de pesquisa sejam compreendidos em uma maior amplitude que contempla e considera aspectos e variáveis macroeconômicas e normativas, em um processo holístico,

[2] GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; Dias, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pesando a pesquisa jurídica*: teoria e prática. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020, p. 61-89.

razão pela qual, no tocante ao gênero metodológico, enquadra-se como teórica e prática.

De acordo com as técnicas de análise de conteúdo, afirma-se que se trata de pesquisa qualitativa e bibliográfica de modo que foi desenvolvida a partir de fontes diretas, primárias e secundárias, da produção do conhecimento jurídico, tais como anais, propostas e a legislação nacional, estudos e pesquisas jurídicos produzidos pela academia (artigos publicados em periódicos e livros, dissertações e teses), além de fontes indiretas, também primárias e secundárias, a exemplo de dados estatísticos sistematizados por centros e institutos de pesquisas, e também de estudos e pesquisas jurídicas produzidos pela academia (artigos publicados em periódicos e livros, dissertações e teses) de diversas áreas, especialmente, da economia, serviço social, políticas públicas e historiografia.

Os materiais selecionados e utilizados como referências bibliográficas na presente pesquisa, em correspondência às fontes secundárias, tanto diretas como indiretas, foram obtidos a partir de amplas consultas efetuadas em buscadores com acesso a diversas databases (o constante no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, vinculada ao Ministério da Educação - MEC e de acesso via convênio com a Universidade Federal do Piauí - UFPI), a database específica (Scientific Electronic Library Online - SCIELO Brasil), a database de dissertações e teses brasileiras (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD), mediante o estabelecimento de palavras-chaves, pertinentes e variáveis de acordo e levando-se em conta o problema de pesquisa, os objetivos, gerais e específicos, e os temas em específicos dos capítulos, tópicos e subtópicos presentes quando da confecção do projeto de dissertação, combinadas com operadores booleanos.

As buscas foram realizadas essencialmente entre março e outubro do ano de 2020, havendo eventualmente notificação de novos estudos e pesquisas, tendo em vista a realização daquelas, no decorrer dos meses seguintes até outubro do ano de 2021, sendo o material selecionado através do critério de leitura do resumo, sumário, introdução e considerações finais. Ademais, de posse do material fruto das buscas, outros foram selecionados por meio das técnicas de espelhamento e *backward snowballing* (encadeamento de referências a partir das fornecidas pelo material

selecionado). Outros ainda foram incluídos em vista as indicações do Orientador, pelos examinadores na qualificação do projeto de dissertação e em virtude de reuniões de grupos de pesquisas, cujo tema do encontro e estudo se relaciona(va) com o tema objeto do problema de pesquisa (Grupos de pesquisas cadastrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq: “Estado, Direito & Economia” e “O Estado na efetividade dos direitos da Seguridade Social”).

A escolha do tema se justifica em razão de sua inegável relevância jurídica, pois é sabido que a restrição de direitos fundamentais é uma situação muito problemática sob a égide do Estado Constitucional e Democrático de Direito, especialmente quando se trata de um direito social que atinge, direta e indiretamente, milhões de brasileiros.

É de se destacar que a temática das reformas no âmbito da Previdência Social (RGPS) sempre ocupou espaço importante nas agendas políticas dos governos, não existindo um único pós-Constituição Federal de 1988 que não tenha manifestado interesse e atuado na direção de alterá-la, fato este que provoca a euforia e serve como indicador para orientação e tomada de decisão - e até mesmo para moldar ou induzir - as condutas dos agentes de mercado, além de constituir um ambiente de insegurança da relação jurídica do ponto de visto dos trabalhadores-segurados.

A pesquisa se justifica também pelo plano econômico-financeiro, pois não se olvida que ao longo dos anos, especialmente em virtude do aspecto da transição demográfica, a Previdência Social necessita(rá) passar por ajustes para manter o equilíbrio financeiro e atuarial. Por outro lado, não se pode descartar a possibilidade de que as reformas, ao primarem somente pela redução de gastos com o pagamento de benefícios do RGPS, não resolvem os problemas que as motivam e justificam a sua aprovação, assim como agravam a economia, dificultando o desenvolvimento econômico.

A justificativa a partir da ótica social assume importância central, pois as reformas centradas somente na restrição do acesso e redução dos valores das prestações disponibilizadas pela Previdência Social (RGPS) também provocam repercussões econômicas, inclusive, para a intensificação da deterioração fiscal, sobretudo, no esgarçamento do tecido social com as consequentes convulsões sociais ruptivas.

Por fim, é de se registrar que o tema também se justifica pela sua atualidade, uma vez que a recente publicação da EC nº 103/2019 promoveu uma ampla modificação no âmbito do RGPS e, segundo estimativas da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, será capaz de gerar um impulso econômico com a redução fiscal nos cofres públicos da quantia estimada em R$ 855,7 (oitocentos e cinquenta e cinco bilhões e setecentos milhões de reais)[3]. Soma-se a isso a expansão da dívida pública provocada pelos gastos ao combate à pandemia do COVID-19 e com pagamentos de prestações previdenciárias dela decorrente, fator este que, cedo ou tarde, ocasionará novos questionamentos quanto ao montante orçamentário empenhado com gastos sociais e a sua relação com aquela, atraindo gravitacionalmente ao epicentro da agenda política novas propostas de reformas no âmbito da Previdência Social (RGPS), devido ao aumento de benefícios, sobretudo, de pensões por morte e os por incapacidade temporária ou definitiva[4].

Desse modo, este estudo visa contribuir com uma análise não convencional do tema da Reforma da Previdência, que não se limitada ou fica recluso aos aspectos teóricos normativos e/ou econômico-fiscais, portanto, realizando uma abordagem multidisciplinar, atenta às lutas sociais pelo seu reconhecimento e legitimidade de suas reivindicações políticas, mudanças institucionais que marcam a contemporaneidade, aos impactos econômico, financeiro, atuariais e sociais e ao arcabouço teórico e normativo constitucional, que trata em especial acerca das diretrizes político-normativas conformadoras estatuídas nas Ordens Econômica e Social da CRFB/88.

Para tanto, o estudo encontra-se composto por 5 (cinco) partes ou capítulos, sendo o Primeiro representado por esta introdução que, logicamente, contém os aspectos introdutórios ao tema da pesquisa, como sua contextualização, apresentação do problema de pesquisa, dos objetivos, justificativas, contribuições e a estrutura do trabalho.

No Segundo capítulo será feita a apresentação dos antecedentes histórico-legislativos da Previdência Social que remontam aos períodos anteriores à

---

[3] VIERA, Anderson. *Maior desafio do Congresso em 2019, reforma da Previdência ainda tem pontos pendentes*. *In*: Senado Federal.

[4] VAZ, Paulo Afonso Brum. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. *Direito Hoje da EMAGIS do TRF4*. 14/06/2021.

promulgação da CRFB de 1988, bem como as reformas que a sucederam nos Governos Sarney, Collor, Itamar, Fernando Henrique Cardoso, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, dando enfoque àquelas principais que afeta(ra)m o RGPS. Além disso, em vista a ausência da e na literatura previdenciária da compreensão da Previdência Social (RGPS) efetuada através da reconstrução inter-relacionada entre Direito e História, valendo-se de um rigor metodológico, resultando em uma concepção anacrônica e potencialmente sujeita a reificação, realiza-se uma incursão histórica dos antecedentes da proteção social, valendo-se de uma hermenêutica crítico-reflexiva da condição histórica ciente das lutas sociais pelo seu reconhecimento, reconstrói-se o histórico conceitual da categoria de análise da Previdência no Brasil.

Logo em seguida, no Terceiro capítulo, serão traçados alguns apontamentos sobre o papel que assume e a relação entre a Constituição, Teoria da Constituição, Poder Constituinte e os Direitos Fundamentais, notadamente sobre os Direitos Sociais e a categoria das normas programáticas, tendo por chave de de leitura o tratamento da concepção de Constituição, bem como de sua relação com os Direitos Fundamentais, para além das abordagens tradicionais que tocam às dimensões jurídica, política, social e cultural, portanto, tendo como enfoque a dimensão econômica e o reconhecimento tensões políticas promovidas pelas relações internas da Constituição e a forma assumida pelo modo de produção-acumulação capitalista. Para tanto, delineia-se as bases teóricas normativas e os elementos constitucionais que norteiam as Ordens Social e Econômica, com o objetivo de se realizar uma (re)leitura do RGPS à luz dos elementos estabelecidos.

No Quarto capítulo, mas precisamente no tópico inicial, serão trabalhadas algumas categorias de análises centrais e apresentado o desenvolvimento dos fatos sociais econômicos e de proteção social, bem como de suas consequências socioeconômicas para a compreensão da relação do real papel desempenhado pelas reformas previdenciárias. Ato contínuo, problematiza-se a influência do neoliberalismo para a reestruturação do Estado, sendo apresentando o papel central da austeridade fiscal como instrumento das políticas de promoção de concorrência e constituição e perpetuação de um Estado Econômico de Emergência.

No segundo tópico, evidenciam-se as consequências da adoção do regime e modelo econômicos para a Previdência Social (RGPS) e como as reformas se colocam enquanto manifestação disfuncional entre a tensão dos fatos sociais

econômicos e os relativos à proteção social, a qual instrumentaliza a Previdência Social e arregimenta a/os base/fundamentos e os objetivos/finalidades das Ordens Econômica e Social, a fim de adequá-los aos seus ditames e assegurar a sua consolidação e aprofundamento. Além do mais, em vista a eventuais argumentos de ordem consequencialista, de fundo marcadamente determinista-fatalista e seletiva, demonstra-se a possibilidade fática, ao contrário do pregam muitos Autores, de manter uma relação sinergética-funcional entre as Ordens Econômica e Social com um regime e modelo econômicos e de Previdência Social (RGPS) que reforça e efetiva os(as) fundamentos/bases e as(os) finalidades/objetivos da República e daquelas ordens.

Por fim, ao Quinto e último capítulo coube a incumbência da explanação das principais conclusões da pesquisa, sua implicações e contribuições, além de apontar as limitações da presente pesquisa e, consequentemente, a indicar a necessidade de mais trabalhos no horizonte contributivo para a expansão do estado da arte do tema objeto da problemática de pesquisa.

2 O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA BRASILEIRO: DO SEGURO À PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988, representando mais um capítulo da história das reivindicações e lutas sociais, que remontam desde o início do século XX e, especialmente, às manifestações decorrentes do período da ditadura militar instaurada em 1964, até a finalização dos processos na Assembleia Nacional Constituinte - ANC[5], contemplou em seu bojo um amplo sistema de proteção e promoção do bem estar e justiça social. Dentro desse sistema encontra-se o subsistema ou Sistema de Previdência *lato sensu*, composto por regimes tanto de natureza pública como de natureza privada.

Para fins do presente trabalho, tendo em vista o problema de pesquisa, destaque-se dentre os regimes de natureza pública, Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos - RPPS, Regime Próprio de Previdência dos Militares das Forças Armadas - RPPM e o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, previstos respectivamente nos artigos 40, 144 e 201 da CRFB/88, sendo que este último juntamente com Saúde e a Assistência Social constituem os pilares do que se denominou de Seguridade Social (artigo 194 da CRFB/88), passando ao longo dos mais de 32 (trinta e dois) anos por diversas alterações, tanto a nível constitucional como infraconstitucional. Nessa senda, a título exemplificativo, a nível constitucional o sistema da Previdência Social teve pelo menos seis alterações (Emendas Constitucionais - ECs nº 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, 88/2015 e 103/2019), sendo algumas diretamente relacionadas com o RGPS.

O artigo 201 da CRFB/1988 traça as diretrizes gerais a serem adotadas pelo RGPS, assim, a sua materialização e operacionalização necessitam de regulamentação legal. Muito embora o referido dispositivo constitucional remonte ao ano de 1988, sua regulamentação somente ocorreu no ano de 1991, por meio das

[5] Não obstante os trabalhados desenvolvidos na Assembleia Nacional Constituinte remontarem ao interstício temporal compreendido entre 2 de fevereiro de 1987 a 5 de outubro de 1988, o tempo constituinte antecede a pelos menos a segunda metade da década de 1970, quando já é possível identificar a mobilização de setores da sociedade civil provocando transformações no regime da época. SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

Leis Federais nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui seu o Plano de Custeio, e 8.213, de 24 de julho de 1991, dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Na linha do parágrafo anterior, é possível constatar que tais leis também passaram por diversas alterações, tendo aquela sido modificada mais de 80 (oitenta) vezes e esta mais de 60 (sessenta) vezes[6].

Dentro desse contexto de transformações e constantes alterações no tratamento constitucional e infraconstitucional, o tópico que segue destina-se, mediante uma análise crítico-reflexiva, a realizar uma incursão histórica dos antecedentes da proteção social, com o propósito de identificar manifestações e/ou situações concretas pretéritas, desnevoando e apresentando "o processo intersubjetivo de construção conceitual entre texto e contexto, experiência e expectativa sob a perspectiva de estratos históricos de sentido"[7] da Previdência no Brasil enquanto categoria análise, além de tentar descontextualizar, em um movimento dialético-contraditório, as manifestações das categorias contextualizadas sincronicamente, possibilitando emergir os processos sociais margeados e invisibilizados pelo processo legislativo, e a partir de então, reconstruir uma narrativa histórica consciente das lutas sociais pelo seu reconhecimento[8]-[9].

---

[6] Informações obtidas a partir do registro de alterações, respectivamente de cada Lei Federal referida, constante no Portal da Legislação do Governo Federal: BRASIL, Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1991b]. BRASIL, Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1991c].

[7] ALVES, Adamo Dias. Da sociologia dos conceitos à crítica hermenêutica de gadamer a koselleck: contribuições para uma análise crítico-reflexiva da história do processo de constitucionalização brasileiro. *In*: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 86.

[8] OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David Francisco Lopes. Independência ou sorte? ensaio de história constitucional do brasil. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, n. 47, p. 32, 2012; GOMES, David Francisco Lopes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Independência ou Sorte? Historiografia brasileira acerca da independência do brasil: da narrativa do elogio ao ressentimento e à possibilidade de crítica reconstrutiva. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020b, p. 291.

[9] A necessidade da contextualização e da descontextualização da categoria de análise histórica, portanto, do ponto de vista sincrônico, e a sua reconstrução interpretativa à luz dos diversos processos de lutas sociais se faz indispensável para não reduzi-la a uma mera expressão ou manifestação de poder das classes dominantes, a exemplo do que usualmente ocorre em análises históricas circunscritas ao texto legislativo pronto e acabado ou ao processo legislativo. Exatamente por isso, que, seguindo as lições de Gomes, a Previdência, enquanto componente da legislação social e categoria de análise trabalhada nesta pesquisa, é compreendida como "fruto da inter-relação de força de três atores principais: o Estado, os trabalhadores urbanos e a burguesia do comércio e

Para tanto, e com o fim de evitar a reconstrução de uma relação entre direito e história equivocada, na forma preconizada e denunciada por Godoy[10], e de não cair no senso comum apontado por Batista[11], o presente trabalho se vale de uma

indústria, com evidentes diferenças de papéis e capacidade de pressão.". GOMES, Angela de Castro. *Burguesia e trabalho*: política e legislação social no brasil (1917-1937). 2. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014, p. 34. Soma-se a isso, o fato de que essa reconstrução histórica, crítico-reflexiva, proporciona um trabalho de rememoração, portanto, de possibilidade da existência da lembrança e de contraposição ao processo de esquecimento da experiência político-constitucional anterior à CRFB/88 de afirmação da cidadania e das lutas pelos direitos sociais - em especial, os de proteção social que implica(sse)m melhores condições salariais e do trabalho, incluindo-se os previdenciários -, assim como da reconstrução do sujeito constitucional, que por sua vez, viabilizam a (re)construção de uma identidade constitucional que exerce um papel legitimador e de legitimação da CRFB/88, reforçando assim a ideia da vinculatividade das normas constitucionais, sejam elas quais forem, e, consequentemente, de sua efetividade. *Cf* OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David Francisco Lopes. Independência ou sorte? ensaio de história constitucional do brasil. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, n. 47, p. 29-64, 2012; GOMES, David Francisco Lopes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Independência ou Sorte? Historiografia brasileira acerca da independência do brasil: da narrativa do elogio ao ressentimento e à possibilidade de crítica reconstrutiva. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020b; GOMES, David Francisco Lopes. Limites de um governo conservador: pequeno ensaio sobre constituição e identidades coletivas. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 21, n. 35, p. 105-129, jan./jun. 2019c; MOREIRA, Nelson Camatta; PAULA, Rodrigo Francisco de. *História crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, p. 31-78, v. 1; ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. Trad. Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

[10] Em linhas gerais, ao tratar do tema, o Autor profere duras críticas a tal relação: "(...) A forma como se escreve a história do direito presta-se mais a confirmar conclusões presentes do que a investigar situações concretas pretéritas. A historiografia jurídica suscita reflexões em torno das relações entre direito e história, entre relato e verdade. O presente trabalho pretende afirmar que a história do direito pode ter sido utilizada como argumento, adereço retórico, ornamento, descrevendo menos e criando mais, qual discurso legitimador, prenhe de conteúdo apologético. À história do direito reserva se a triste tarefa de justificar e legitimar o direito atual, função legitimadora. Disfarça-se todavia esse ônus empírico, alegando-se que a história do direito oxigena a cultura geral do operador jurídico, que alarga horizontes, que fomenta a compreensão do presente, que explicita a realidade ôntica da experiência jurídica, que revela mistérios, que apresenta exemplos, que prevê tempos vindouros.". Ao tratar especificamente sobre a situação do direito previdenciário, acrescenta acidamente que "O que se constata é que manuais de direito previdenciário podem desenhar certa evolução histórica linear, que permite que o leitor admita o sistema normativo como resultado da vontade de um legislador que tudo prevê, e que outorga direitos, na medida em que as relações sociais se desenvolvem. Tem-se a impressão que o maior interessado observa passivo o caminhar dos fatos, e que deve externar felicidade por viver num mundo que traduz racionalidade e ordem." [*sic*]. GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Direito e história*: uma relação equivocada. Londrina: Ed. Humanidades, 2004, p. 17-18 e 61-62.

[11] Também ao analisar a interação entre Direito e História, ou melhor, do uso instrumentalizado da história no direito, o Autor não alivia na crítica, aduzindo que: "é comum encontrar descrições de evolução histórica que saltam do mutualismo assistencialista primitivo para as leis alemãs editadas por Bismarck, donde seguem para a Constituição de Weimar, culminando com o Plano Beveridge, o 'fim da história' da Seguridade Social em âmbito mundial - releva notar que a história é apresentada sem cerimônias com o adjetivo 'mundial', embora restrinja-se à Europa -, não sem antes passar pela doutrina social da Igreja inaugurada com a encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII. Igualmente imprecisos são aqueles tratamentos da história que se limitam a descrever a ordem cronológica das normas que regularam a matéria.". Juntando-se ao coro entonado por Godoy, conforme descrito na nota anterior, o Autor arremata ao informar que: "A história não pode, mesmo, ser utilizada para justificar a ordem vigente como etapa necessária de um progresso interminável. Tal concepção exige

hermenêutica crítico-reflexiva da condição histórica, na linha erigida por Alves[12], na forma como delineada no parágrafo anterior, a qual é atenta e incorpora, dentro de suas delimitações e compatibilidades, as contribuições oriundas da histórica conceitual filosófica[13], da hermenêutica da consciência histórica[14], das histórias dos conceitos (*Begriffsgeschichte*)[15] e do contextualismo linguístico[16].[17]

---

a pressuposição da existência de uma ordem natural das coisas, de um progresso inevitável em uma direção única, o que, de pronto, retira sua neutralidade e é, por si só, frontalmente contrária ao materialismo histórico e dialético reivindicado algumas linhas acima. A despeito disso, essa é a visão da história que, desde que foi proposta por Auguste Comte, domina o pensamento científico no mundo das ciências sociais. O pensamento científico positivista é justamente o que utiliza a perspectiva histórica para justificar a ordem vigente e a sua manutenção.". BATISTA, Flávio Roberto. Apontamentos críticos para uma história do direito previdenciário no ocidente capitalista. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [*S. l.*], v. 111, p. 144 e 146, 2017, grifos do autor. Em que pese a presente pesquisa não utilizar o método indicado por Batista, o materialismo histórico e dialético na sua acepção mais fiel às obras de Marx e Engels, suas críticas ainda assim permanecem válidas e subsistentes.

[12] ALVES, Adamo Dias. Da sociologia dos conceitos à crítica hermenêutica de gadamer a koselleck: contribuições para uma análise crítico-reflexiva da história do processo de constitucionalização brasileiro. *In*: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 71-116.

[13] *Cf*. GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método II*: complementos e índices. Trad. Ênio Paulo Giachini. Rev. Trad. Marcia Sá Cavalcante Schuback. 6. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2011; *Idem*. *Verdade e método I*: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Trad. Paulo Meurer. Rev. Trad. Ênio Paulo Giachini. 15. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2015; *Idem*. *O problema da consciência histórica*. Trad. Paulo César Duque Estrada. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.;

[14] *Cf*. RICOEUR, Paul. *A memória, a história, o esquecimento*. Campinas: Editora da Unicamp, 2018; *Idem*. *Tempo e narrativa 1*. A intriga e a narrativa histórica. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, v. 1; *Idem*. *Tempo e narrativa 2*. a configuração do tempo na narrativa de ficção. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, v. 2; *Idem*. *Tempo e narrativa 3*. o tempo narrado. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, v. 3.

[15] *Cf*. KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado*: contribuição à semântica dos tempos históricos. Trad. Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Rev. da trad. César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-RJ, 2006; *Idem*. *Estratos do tempo*: estudos sobre história. Trad. Markus Hediger. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-RJ, 2014; *Idem*. *Histórias de conceitos*: estudos sobre semântica e a pragmática da linguagem política e social. Trad. Markus Hediger. Rev. da trad. Bernardo Ferreira e Arthur Alfaix Assis. Rio de Janeiro: Contraponto, 2020; *Idem*. *et al*. *O conceito de história*. Trad. René E. Gertz. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

[16] *Cf*. SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. Trad. Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 1996; POCOCK, John Greville Agard. *Linguagens do ideário político*. Trad. Fábio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003; *Idem*. *Political thought and history*: essays on theory and method. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

[17] Ainda sobre as operações historiográficas e as relações de aproximações estabelecidas entre História e Direito, *cf*. CERTEAU, Michel. *A escrita da história*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011; JASMIN, Marcelo Gantus. História dos conceitos e teoria política e social: referências preliminares. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 2005, v. 20, n. 57, p.27-38, fev. 2005; MALERBA, Jurandir. *A história escrita*: teoria e história da historiografia. São Paulo: Contexto, 2006; FONSECA, Ricardo Marcelo. Introdução teórica à história do direito. Curitiba: Juruá, 2009; HESPANHA, Antônio Miguel. *Cultura jurídica europeia*: síntese de um milênio. Coimbra: Almedina, 2012; *Idem*. *O caleidoscópio do direito*: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2009; *Idem*. Categorias. história dos conceitos, história das ideias, história dos dogmas jurídicos. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, Porto

Nos demais tópicos, 2.2 ao 2.6, por tratarem do lapso temporal que engloba as reformas constitucionais e legislativas e que compõem o cerne da problemática da pesquisa, sendo objeto de análise crítico-reflexiva no decorrer dos demais capítulos, a abordagem assumirá um enfoque eminentemente descritivo daquelas.

Dentre as principais fontes históricas analisadas e utilizadas na construção do capítulo encontram-se anais de assembleias constituintes, justificativas de propostas de emendas e projetos de leis, documentos e relatórios oficiais.

Ainda nesta fase inicial, mostra-se necessário esclarecer que o presente capítulo, assim como os que seguem, não ambiciona estabelecer um marco e nem criar uma categoria conceitual de pretensão universalizante, na tentativa de aumentar a utilidade do termo, no caso, da Previdência Social. Exatamente por isso que a presente pesquisa assume um compromisso contextual e temporalmente delimitado ao âmbito brasileiro, sob pena de que ao se tentar identificar traços ou manifestações fundantes do surgimento em experiências alienígenas e nos mais diversos momentos da história humana, como normalmente o fazem muito dos manuais e escritos acadêmicos na área, obliterar[18] a nossa própria experiência

---

Alegre, v. 13, n. 1, p. 5-35, jan./jun. 2018; JUNGES, Fábio César; BRUTTI, Tiago Anderson; ADAMS, Adair. Implicações da noção de consciência histórica nas ciências humanas e sociais: um modo de projeção para o futuro e de posição em relação ao passado. *Educação e Filosofia*, v. 33, n. 68, p. 817-843, mai./ago. 2019; PEREIRA, Luisa Rauter. O debate entre Hans-Georg Gadamer e Reinhart Koselleck a respeito do conhecimento histórico: entre tradição e objetividade. *História da Historiografia*, v. 4, n. 7, p. 245-265, nov./dez. 2011; STOLLEIS, Michael. *História do direito*: reconstrução, narrativa ou ficção?. Trad. Gustavo César Machado Cabral. São Paulo: Contracorrente, 2020; PEDRON, Flávio Quinaud. A teoria da história de reinhart koselleck como proposta de metodologia para a história do direito. *In*: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 117-142; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Ciência histórica e hermenêutica filosófica. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 143-164.

[18] Ao tratar da imprecisão conceitual e prática consolidada no âmbito da Seguridade Social, Vianna chama atenção para a problemática do fenômeno da "tentativa de aumentar a utilidade do termo", que almeja torná-la "uma categoria universal de análise comparativa". Como explica a Autora, "as definições empíricas ao mesmo tempo em que facilitam a comparação, sobretudo entre mecanismo que todos os sistemas têm que adotar, obscurecem certos elementos pertencentes à dimensão conceptiva de cada um deles. (...) A complexidade que envolve a definição do conceito de seguridade fica nítida quando se procura descrever os sistemas existentes". Para demonstrar suas afirmações, Vianna utiliza, exemplificativamente, do conjunto de programas referidos pelo "Social Security Programs Throughout the Wold", que envolve sete países desenvolvidos: "Alemanha, Inglaterra, EUA, Espanha, Suécia, Japão e França", e destaca alguns conjuntos de dimensões que evidenciam as variações profundas na qual a proteção é efetivamente operacionalizada entre eles, como "a inclusão ou não certas áreas 'pesadas' (porque onerosas)", "esfera da organização administrativa" e "financiamento", o que torna inócua uma tentativa de categorização universal, pois na medida em que esta ocorre a fim de contemplar os mais diversos sistemas de proteção social, a categorização tende a ficar mais vaga e, consequentemente, perde relevância a nível singular no âmbito nacional.

histórica da proteção social e, consequentemente, comprometer a apreensão mais significativa em termos de operacionalidade, de expectativa de se evitar involuções e interrupções de proteção da Previdência Social instituída pela CRFB/88[19].

Por fim, cumpre alertar que o desenrolar do próprio texto seguirá um curso histórico-temporal de uma ordem cronológica governamental-legislativa sequencial, assumindo o formato de um discurso situado entre a historiografia e a sociologia. Contudo, isso não implica em uma visão linearmente continuísta, naturalizada, progressiva e agregativa de situações melhores, pois como será visto, a história é prenhe de contradições, conflitos e tensões que marcam um estágio, específico e localizado, em especial com o modo de produção-acumulação capitalista de cada época, portanto, visto a partir de perspectivas sincrônica e diacrônica e ciente da forma de sua manifestação interdependente entre centro-periferia[20].

2.1 Contributos de uma análise hermenêutica crítico-reflexiva da condição histórica da e para a Previdência Social

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade no brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 2011, p. 56-59. Interessante notar que, em boa medida, a problemática denunciada por Vianna tem ligação com o debate da utilidade, teórico e/ou prática, do Direito, dentro da teoria do direito (tema dos desacordos teóricos), pertinente à resposta dos positivistas metodológicos (teoria convencionalista) ao desafio dworkiniano, que compreende a existência de diversos desacordos entre proposições jurídicas cujo valor de verdade depende do significado atribuído a perguntas aparentemente triviais como "o que é o direito?", pois a compreensão atribuída ao Direito vai assumir importância tanto do ponto de vista prático como teórica, sobretudo, epistêmico-metodológico, como pode ser visto no estudo desenvolvido por: MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. A crítica de dworkin ao convencionalismo e sua relevância – um esquema de crítica conceitual. *In*: OMMATI, José Emília Medauar [Coord.]. *Ronald dworkin e o direito brasileiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 359-369.

[19] De toda sorte, e que fique muito bem claro, não se estar com isso afirmando, ou sequer insinuando, que estudos ou pesquisas pautadas por análise empírica comparativa não têm importância, mas tão somente chamando atenção para as limitações epistêmicas e metodológicas de tal abordagem. Sobre o tema, e mais especificamente no tocante ao âmbito normativo, mas que as críticas a eles não devem se limitar, demandando que outras áreas do conhecimento procedam com a devida crítica reflexiva das limitações no uso interno de estudo ou análise comparativa, seja teórica ou prática, *cf.*: LEGRAND, Pierre. *Como ler o direito estrangeiro*. Trad. Daniel Wunder Hachem. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018; *Idem*. *Direito comparado*: compreendendo a compreendê-lo. Trad. Ricardo Martins Spindola Diniz. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

[20] OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Tempo cairológico da constituição e democracia sem espera: uma reflexão a partir da crítica aos discursos sobre a transição política, do resgate da memória do processo constituinte e da legitimidade da constituição brasileira trinta anos depois. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 381-410.

Ao analisarmos a bibliografia que trata da origem e evolução da Previdência Social no Brasil, percebemos que é comum ser feita certa ligação, e até mesmo confusão, entre sua origem e a da proteção social. Em que pese haver divergência quanto a uma data ou evento histórico específico que sirva como marco categórico de seu surgimento, há certa convergência no âmbito do senso comum no roteiro narrativo no que diz respeito ao surgimento da proteção social.

Inicialmente houve uma fase de caráter puramente individualista, migrando posteriormente para uma espécie de mutualismo e, ato contínio, para um intervencionismo estatal cada vez mais presente que se antecipava na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais a um grupo cada vez maior dos trabalhadores, visão esta caricaturada de um evolucionismo histórico linear e acumulativo da proteção social[21].

Apontada como representativo da fase inicial, a Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824, muito influenciada pela ideologia do liberalismo econômico, restringia a atuação estatal a intervenções mínimas, vez que os indivíduos eram suficientemente livres e iguais para estabelecer e arcar com os atos e consequências da vida[22]. Tal ideologia nada mais do que satisfazia os

[21] Nesse primeiro momento, como esclarece Serau Júnior, não havia uma preocupação coletiva e nem estatal, pois os riscos eram considerados como naturais e as suas consequências eram de responsabilidade restrita ao indivíduo e a sua família. SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. A seguridade social como direito fundamental material (ou a seguridade social como parte inerente à constituição). *In*: FERRARO, Suzani Andrade; FOLMANN, Melissa [Coord.]. Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no Século XXI. Curitiba: Juruá, 2009, p. 291-308. Oliveira Junior e Tomaz apontam como marco do surgimento previdenciário brasileiro a fundação, no ano de 1543, da Santa Casa de Misericórdia de Santos, por Brás Cubas, que realizava prestações assistenciais. Séculos depois, por aprovação de Dom João VI, foi instituído o Plano dos Oficiais da Marinha, em 1793. OLIVEIRA JUNIOR, Joaner Campello de; TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. O debate sobre o déficit previdenciário e uma análise das (in)constitucionalidades da pec 06/2019.

[22] *Cf*. ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 48; OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social*: 60 anos de história da previdência social no brasil. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985, p. 35. Dentre as parcas e simplórias manifestações de proteção social registradas na Assembleia Constituinte de 1823, encontra-se o registro de resolução aprovada sobre parecer da comissão de saúde pública, que denotava a necessidade de detalhamento das moléstias que afligiam o povo e de medidas para atenuar suas consequências. BRASIL. Annaes da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brazil. t. 2. Rio de Janeiro, RJ. [1823a]. p. 8. Há também o curioso registro de indignação do Deputado Montesuma preocupado com a situação da falta de dados da comissão de saúde pública, consequentemente, da urgência na resolução do problema do contágio da doença que atingia uma província inteira, por sinal, “muito rica, e que precisava de braços”, o que evidencia que a preocupação era, sobretudo, com os aspectos econômicos e de autopreservação do modo de produção capitalista desenvolvido à época, e não propriamente um sentimento humanitário de

anseios de uma "sociedade escravocrata, agrária e monárquica"[23]. Seguindo a mesma sorte da política ideológica que permeou a antecessora, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891[24], limitou-se a prever a concessão de benefício de aposentadoria por invalidez aos funcionários público[25], sendo posteriormente modificada, por meio da Emenda Constitucional nº 6, de 3 de setembro de 1926, passando então a incluir, no âmbito da competência privativa do Congresso Nacional, a atribuição deste de legislar sobre o tema[26].

O contexto econômico, político e social em ambos os períodos institucionais, Império e início da República[27], dão uma ideia das razões pelas quais o nível de

---

preocupação social. *Idem*. Annaes da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brazil. *Ata da sessão realizada em 22 de agosto de 1823*. t. 4. Rio de Janeiro, RJ. [1823b]. p. 115.

[23] LELIS, Davi Augusto Santana de. *et al*. A Constituição Econômica de 1988 e sua Ideologia Adotada: apontamentos históricos. *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 8, jan./jun. 2021.

[24] Antes mesmo da Constituição Federal de 1891, é possível constatar leis esparsas prevendo certo grau de regulamentação da proteção social, é o caso da Lei Imperial nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, que autorizava a criação de caixas de socorros ligada a cada estrada de ferro, sendo compostas por dois fundos, um destinado a socorrer enfermidades e o outro a socorrer invalidez dos empregados dos quadros, além de estabelecer pensões para o seus familiares. Soma-se a mencionada Lei, os Decretos Imperiais nº 9.212-A, de 1888, e 10.269, 20 de julho de 1889, aquele estabelecendo o montepio obrigatório aos empregados dos correios e este estabelecendo a criação de fundo de pensões ao pessoal das oficinas da Imprensa Nacional, além da existência de diversas instituições de proteção social, a exemplo da "Sociedade Musical de Benemerência (1834) e a Sociedade de Animação da Corporação de Artífices (1838)", e de programas públicos, "como o Plano de Assistência aos Órfãos e Viúvas dos Profissionais da Marinha (1795), o Montepio do Exército (1827) e o Montepio Geral da Economia (1835)". BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho:* paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no brasil. Brasília: LetrasLivres; Editora UnB, 2006, p. 11. De toda forma, a consulta aos anais do Congresso Constituinte da República de 1890 revela que a proteção social, quer seja a nível compartimentado de assistência, saúde ou previdência, não foi um tema de relevância que ocupou espaço na agenda política. As poucas referências encontradas evidenciam a preocupação com os gastos em aposentadorias e pensões. BRASIL. Annaes do Congresso Constituinte da República. *Historico das sessões preparatórias de 4 a 15 de novembro de 1890*. v. 1. Rio de Janeiro, RJ. [1890]. p. 534 e 779. Além do registro da "tendência constante" de grupo profissional específico, no caso os magistrados, atuando no cenário político para obter direito à aposentadoria, bem como o entendimento de que esta deveria ser concedida somente em casos excepcionais e legalmente taxativos. *Idem*. Annaes do Congresso Constituinte da República. *Historico das sessões preparatórias de 2 a 30 de janeiro de 1891*. v. 2. Rio de Janeiro, RJ. [1891]. p. 364 e 690.

[25] Diferentemente dos benefícios decorrentes da proteção descrita na nota anterior, a aposentadoria no caso de invalidez conferida aos funcionários públicos não demandava contribuição própria destes, enquanto naqueles a contributividade era elemento intrínseco para constituição da relação e, consequentemente, para seu recebimento.

[26] Respectivamente, Artigos 75 e 34, item 29. BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. [1891].

[27] Lelis *et al* lembram que, embora a Constituição Federal de 1891 tenha sido influenciada pelos ideais do liberalismo econômico, a elite agrária se valia do Estado, por meio de política monetária, para assegurar os interesses dos produtores de café. LELIS, Davi Augusto Santana de. *et al*. A Constituição Econômica de 1988 e sua Ideologia Adotada: apontamentos históricos. *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 9, jan./jun. 2021. Entretanto, essa situação do arrefecimento da defesa dos princípios do liberalismo econômico clássico não se limita à

proteção social era tão débil[28]. À época, estima-se a participação nas eleições presidenciais ficava restrita a apenas 2,9% (dois inteiros e nove décimos por cento) da população, quedando-se o poder político entre os representantes da oligarquia rural que atuava tanto a nível regional como nacional[29].

Dessa forma, não é preciso muito dispêndio intelectual para constatar que face ao poder político-econômico concentrado e exercido pela classe dominante, a oligarquia rural exportadora, a proteção social destinada aos trabalhadores do campo passou longe da agenda política[30] e, inclusive, permaneceu sobrestada até meados do século XX, momento em que o enfraquecimento daquele ator passou a ser mais perceptível, exercendo assim um papel mais coadjuvante no cenário político.

Ainda nesse interregno, é possível observar, em franca colisão com a narrativa histórica linear dantes denunciada, o desenvolvimento, concomitante com a fase de caráter individualista, do fenômeno mutualista, que cumpriu papel importante para a formação da consciência de classe trabalhadora, ao ascender e passar a

---

elite agrária, estando presente também na comercial e, especialmente, na industrial. Como aclara Gomes, não havia entre as elites uma defesa coerente do liberalismo do ponto de vista teórico, sendo esta de outra natureza, orientada por uma visão de um total pragmatismo, pois ciente da força reivindicatória dos movimentos do proletariado e da pressão por ela exercida frente aos demais atores sociais, assim como da situação de inferioridade do desenvolvimento econômico, que colocava o Brasil numa posição de menor capacidade competitiva comparada aos países industrializados, restavam-lhes a defesa de um forte e autoritário intervencionismo estatal na proteção de seus interesses políticos e econômicos e na participação vigorosamente repressiva para contenção dos conflitos sociais ligados à questão social, sobretudo envolvendo os direitos trabalhista, previdenciário e sindical, mas de outra banda, quando o intervencionismo estatal adentrava o campo de suas atuações no mercado, limitando-as, bem como no da questão social, impondo-lhes maiores ônus dos quais entendiam ser adequados (compreendiam a questão social como uma mera questão sanitária e moral, portanto, negavam ou simplesmente esvaziavam todo o aspecto político e econômico, sobretudo da feição de lutas de classes), passaram a adotar uma defesa ardorosa dos ideários do liberalismo. Assim, na caracterização da mencionada Autora, "Construindo um discurso que tem, sem dúvida, na empresa seu núcleo principal, a burguesia estaria combinando elementos do liberalismo com outros de origem diversa, como no que se refere à responsabilidade pessoal do patrão face aos problemas de 'seus' empregados. Um discurso em todos os sentidos altamente autoritário, cujo objetivo volta-se para um aumento do poder controlador do próprio patronato, mas que tem, ao menos, outras fontes de inspiração além do liberalismo que deixava ao mercado - como força automática e impessoal - a função de regular os desequilíbrios da sociedade e do mercado de trabalho". GOMES, Angela de Castro. *Burguesia e trabalho*: política e legislação social no brasil (1917-1937). 2. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014, p. 58-60.

[28] BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho:* paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no brasil. Brasília: LetrasLivres; Editora UnB, 2006, p. 13-14.

[29] MALLOY, James M. *A política da previdência social no brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986, p. 31.

[30] BOSCHETTI, Ivanete. *Op. cit.*, p. 14; ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 53.

integrar, a partir de meados da década de 1910, o elenco de atores que participam no palco político[31].

Com o acirramento das relações sociais nas primeiras décadas do século XX e, principalmente, daquelas decorrentes do modo de produção-acumulação capitalista de feição industrial-comercial, que demandava a exploração de extensa mão de obra, observou-se que as consequências dos riscos advindos de tal modelo não poderiam mais ficar limitadas à esfera do indivíduo. Isso decorre essencialmente porque os riscos da sociedade industrial, ao inviabilizar o trabalho de determinada pessoa, não somente a atinge e a sua família, como também colocava em risco a própria estrutura maximizadora de concentração e produção de riqueza do capitalismo, que necessitava de sua força de trabalho para mantê-la em funcionamento[32].

Em razão dessa tensão entre os interesses dos detentores do modo de produção (burguesia do comércio e da indústria), na manutenção do liberalismo econômico no país, e dos trabalhadores urbanos (movimento operário-sindical)[33], na "problemática trabalhista e social", o tratamento da proteção social começa sofrer uma reconfiguração[34]. Nesta ocasião, a solução encontrada pelo Estado foi a edição

---

[31] *Cf*. CRUZ, Rafael Almeida. *Associações mutualistas e o mundo do trabalho*: os trabalhadores e suas organizações no Rio de Janeiro (1861-1882). Orientador: Norberto Osvaldo Ferreras. 158 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2015, p. 140-147; JESUS, Ronaldo Pereira de. Historiografia sobre mutualismo (1875-1914) em Portugal e no Brasil. *Estudos Ibero-Americanos*, v. 42, n. 3, p. 1146, set./dez.. 2016.

[32] *Cf*. GOMES, Angela de Castro. *Burguesia e trabalho*: política e legislação social no brasil (1917-1937). 2. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014, p. 46-48; BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho:* paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no brasil. Brasília: LetrasLivres; Editora UnB, 2006, p. 14; POLANYI, Karl. *A grande transformação*: as origens políticas e económicas do nosso tempo. Trad. Miguel Serras Pereira. Lisboa: Edições 70, 2012, p. 220, 297-302.

[33] O período do final do Século XIX (1899) e início do XX (1920), marcado pelo contexto de extrema precarização e expolição do trabalho, com elevação do custo de vida e rebaixamento salarial, foi palco intenso do movimento operário ao desencadear centenas de greves, forçando a burguesia urbana a adotar uma postura bastante pragmática para enfrentar as reivindicações dos sindicatos operários. *Cf*. GOMES, Angela de Castro. *Op. cit.*, p. 73-107; *Idem*. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 35-172. BOSCHETTI, Ivanette. *Op. cit.*, p. 14-15; PESSANHA, Eliana G. da Fonte; MOREL, Regina Lúcia M. Classe trabalhadora e populismo: reflexões a partir de duas trajetórias sindicais no rio de janeiro. *In*: FERREIRA, Jorge [Org.]. *O populismo e sua história*: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 279-284; SILVA, Júlia Lenzi. *Forma jurídica e previdência social no brasil*. Marília: Lutas Anticapital, 2021, p. 135-137.

[34] Diante das reivindicações, as duas primeiras décadas do século XX ficaram marcadas pela exasperação de medidas repressivas contra as classes trabalhadoras. Entretanto, mesmo com o aperfeiçoamento de tais medidas ao longo dos anos, "as elites e os governantes começaram perceber que a mera repressão se tornara insuficiente para enfrentar os problemas colocados pela

do Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que regulou as obrigações resultantes dos acidentes de trabalho, impondo à empresa o dever de contratar seguro junto às seguradoras privadas[35]. Nota-se, assim, uma modificação da postura da atuação do Estado face à questão social, que até então era bastante influenciado pela concepção liberal, ao introduzir um novo dado na história da proteção social, a intervenção estatal[36].

Pouco tempo depois, mais precisamente em 24 de janeiro de 1923, foi editado o Decreto-legislativo nº 4.682, mais conhecido como a Lei Eloy Chaves, que estatuiu a criação de caixas de aposentadoria e pensões para os empregados ferroviários, e a pessoa de sua família, além de contemplar o fornecimento de atendimento médico. O reportado diploma legal é comumente reconhecido e festejado como sendo o marco legislativo inicial da Previdência Social no Brasil. Todavia, há vozes dissonantes que rejeitam tal concepção, a exemplo de Batista, que esgrima o pensamento de que só possível conceber a Seguridade Social e, consequentemente, a Previdência Social, num sentido próximo ao que conhecemos

---

emergência das classes trabalhadoras urbanas no cenário político". A saída encontrada foi o rompimento com o liberalismo econômico e a ampliação das margens de consenso, logicamente, isso significou o atendimento de parte das reivindicações constantes na pauta trabalhista e social da classe trabalhadora urbana. OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social*: 60 anos de história da previdência social no brasil. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985, p. 35-44. Na mesma linha, *cf*. GOMES, Angela de Castro. *Burguesia e trabalho*: política e legislação social no brasil (1917-1937). 2. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014, p. 108-230.

[35] Em arguta observação, Rocha lembra que a hegemonia das seguradoras privadas na cobertura dos acidentes do trabalho era tamanha, que somente na década de 1960, no auge dos governos militares, foi possível integrar a disciplina do acidente de trabalho ao sistema de previdência. ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 52.

[36] Essa mudança de postura não ocorre ao acaso, isso porque é a partir da década de 1920 que a questão social deixa ser vista e tratada como um mero problema de higiente e de moral, devendo, incialmente, ser solucionado no âmbito privado dentro do ambiente da empresa, entre empregadores e trabalhadores, e passa ter um caráter político, embora ainda negada sua natureza eminentemente econômico e social, ao ser reconhecida como um problema sanitário, de saúde, que diz respeito a uma questão de ordem pública afeta ao aparelho repressivo estatal, e, consequentemente, passando as leis sociais a serem consideradas mecanismos preventivos e de controle do movimento sindical operário. GOMES, Angela de Castro. *Burguesia e trabalho*: política e legislação social no brasil (1917-1937). 2. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014, p.127-131. *Cf*. COHN, Amélia. Previdência social e processo político no brasil. São Paulo: Ed. Moderna, 1980, p. 5-6; OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social*: 60 anos de história da previdência social no brasil. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985, p. 21-22; SILVA, Júlia Lenzi. *Forma jurídica e previdência social no brasil*. Marília: Lutas Anticapital, 2021, p. 151.

hoje, após aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho[37], remetendo ao contexto pós-plano Beveridge.

Os anos que se sucederam no decorrer da década de 1920 são identificados pela criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAPs, as quais tinham por características centrais, na esteira das lições de Oliveira e Fleury, "uma relativa *amplitude no plano de atribuições* das instituições previdenciárias; uma *prodigalidade nas despesas*; e a *natureza basicamente civil*"[38]. Precisa e tecnicamente em virtude deste último aspecto, que autores como Malloy[39] e Azeredo[40], destacam que a base da proteção social conferida aos trabalhadores na década de 1920 e 1930 com as CAPs orbita entorno do conceito de seguro civil, enquanto instituto privatístico do direito contratual, tendo por base regulamentar o Código Civil, de 1 de janeiro de 1916.

Dada a vinculação das CAPs às empresas, não é forçoso perceber que mantinham a lógica de responsabilidade pela manutenção e administração do

---

[37] Ao escrever sobre o assunto, o Autor faz os seguintes questionamentos: "Por outro lado, teria sido tal lei uma 'conquista social', 'lograda com lutas'? Ou seria a Lei Elói Chaves o máximo de que seria possível abrir mão sem prejuízo do capitalismo, em um período de grandes agitações sociais, com crescimento do movimento anarquista e greves longas e organizadas com intensa participação de socialistas?". BATISTA, Flávio Roberto. Apontamentos críticos para uma história do direito previdenciário no ocidente capitalista. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [*S. l.*], v. 111, p. 170-174, 2017.

[38] Sobre este último aspecto, a natureza eminentemente civil da proteção social enquanto um seguro, ao tratar da amplitude do modelo de previdência inaugurado pela CAPs, os Autores anotam ainda as seguintes características: "a união de *serviços* e aos benefícios pecuniários; b) liberalidade na definição dos *beneficiários* destes serviços; c) extensão dos benefícios pecuniários para além das aposentadorias e pensões; d) liberalidade na definição de 'aposentado', ou seja, nos critérios para concessão deste benefício". OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *Op. cit.*, p. 23 e 26, (grifo dos autores).

[39] Nas palavras do Autor, a proteção social nas décadas de 1920 e 1930, encarnada na ideia de seguro, "se tornara um direito contratual adquirido, fundado nas contribuições oriundas" do modo de exploração pelo capitalismo. MALLOY, James. Previdência Social e classe operária no Brasil. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 15, p. 118, jan./mar. 1976, *apud* RIBEIRO, Maria Thereza Rosa. Itinerário da construção do risco e segurança na sociedade brasileira. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n. 3, p. 731, set./dez. 2006. Na mesma direção, *cf*. GOMES, Angela de Castro. *Burguesia e trabalho*: política e legislação social no brasil (1917-1937). 2. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014, p. 120; BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho:* paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no brasil. Brasília: LetrasLivres; Editora UnB, 2006, p. 15-19; SILVA, Júlia Lenzi. *Forma jurídica e previdência social no brasil*. Marília: Lutas Anticapital, 2021, p. 140-152.

[40] Observa a Autora, que "a forma de organização específica das CAPs revela que esta primeira manifestação do sistema previdenciário brasileiro estava fundada em um conceito de previdência senão privatista, pelo menos mutual. A vinculação por empresa, a relativa autonomia decisória face ao poder público, o regime de capitalização apenas comprovam que esta era a concepção dominante.". AZEREDO, B. O sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectivas de mudança. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1993, p. 6, *apud* VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade no brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 2011, p. 156.

sistema protetivo pelos empregadores[41]. Assim, a participação do Estado ficou restrita à determinação da criação e fiscalização do funcionamento do sistema, que, diga-se de passagem, era bastante restrito[42].

Aspecto bastante relevante nesse hiato, conforme chama atenção Boschetti, é que até "1930 não se verificava uma distinção nítida entre assistência social e previdência; pelo contrário, os termos 'seguro' e 'previdência' ainda nem eram utilizados nas legislações". Ainda na explicação da Autora, somente a partir da década de 1930 é que o termo previdência passou a ser empregado como sinônimo de seguro, represetando aposentadorias e pensões; ao passo que os outros benefícios e serviços, a exemplo dos auxílios e serviços médicos, eram representados sinonimicamente como assistência médica, portanto, possuindo natureza de assistência social[43]. De toda forma, tanto as aposentadorias e pensões como auxílios e serviços médicos usufruídos pelos beneficiários, trabalhadores e seus dependentes, eram financiados por contribuições vertidas pelos empregadores e trabalhadores.

Por obra da crescente importância no cenário político da questão trabalhista e da proteção social, o novo regime fez dessas pautas importante plataforma de sua base política[44]. Mediante a coalizão entre setores oposicionistas às oligarquias dos

---

[41] Nesse período, conforme explica Porto, "o que acabava acontecendo é que adquiriam a proteção apenas os trabalhadores que fossem parte de categorias profissionais mais bem organizadas em torno de um vínculo associativo ou aqueles por natureza mais precavidos e que gozassem de uma situação financeira minimamente confortável, a comportar algum excedente que permitisse contratar a cobertura junto a uma seguradora privada. Em suma, a proteção securitária acabava sendo privilégio de uma minoria e deixava de fora boa parte da massa assalariada". PORTO, Rafael Vasconcelos. Teoria do risco social. *Revista Brasileira de Previdência*, Osasco, v. 08, p. 125, jul./dez., 2018.

[42] Sobre o traço característico das CAPs, Medici e Marques assinalam que elas se consubstanciaram na organização por ter como "clientela a categoria profissional ou os trabalhadores de uma empresa. Dada a distribuição espacial das empresas no território nacional, também caracterizam-se por entidades regionais. Eram financiadas pelos empregadores, pelas empresas e pelos governos. Embora sua criação e funcionamento fosse objeto de regulação do Estado, sua capacidade de fiscalização era restrita". MEDICI, André Cezar; MARQUES, Rosa Maria. Regulação e previdência social no Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 85, p. 67-68, maio/ago. 1995.

[43] BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho:* paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no brasil. Brasília: LetrasLivres; Editora UnB, 2006, p. 18.

[44] Ao comentar o interstício temporal entre a Lei Eloy Chaves e a instituição do novo governo, Malloy faz a seguinte síntese: "Além do legado de uma abordagem paternalista e elitista para a questão social, a Lei Eloy Chaves foi passada num contexto marcado por uma tentativa de reforçar o poder geral do executivo federal. Portanto, pode ser vista como componente de um retorno ao Estado patrimonial mais centralizado. Nenhum destes fatores foi, contudo, consolidado num coerente 'modelo de Estado' e, depois, do período Bernardes (1926), não houve nenhuma outra iniciativa que se possa mencionar. Entretanto, em 1930, a crise latente explodiu de novo e essa época levou a uma

estados membros exportadores, setores da oligarquia dos estados membros não-exportadores, classe média urbana, dos trabalhadores e do empresariado, foi posta no cenário político-social as condições que viabilizaram a Revolução de 1930[45].

Não tardou muito e o governo de Getúlio Vargas iniciou uma ampla reformulação no regime trabalhista e, consequentemente, com profundas implicações no sistema previdenciário. Nesse novo cenário, o Estado passou a exercer papel influente na vida social e, logicamente, a questão da proteção social não foi posta de lado, ocasião em que deixou de ser gerenciada pelos empregadores/empresas e passou a ser subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio - MTIC. Assim, as CAPs dão lugar a um novo modo de organização e administração da proteção social que não mais se baseia na figura da empresa, agora, centrado na categoria ocupacional específica, estágio em que se corporificam os Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs[46].

Destinados a filiar compulsoriamente categorias inteiras de determinado segmento do mercado formal de trabalho urbano[47], os IAPs, que detinham personalidade jurídica autárquica e vinculação ao MTIC, assumiram a incumbência de recolher as contribuições de empregados e empregadores e proverem benefícios para aqueles trabalhadores. O novo modelo correspondia ao projeto político do governo Vargas, que a um só tempo, agregou "direitos sociais ao conjunto de leis trabalhistas"[48], reorganizou o "processo acumulativo", com o intuito de,

---

organização substancial entre o Estado e a sociedade, em geral, e entre o Estado e a classe trabalhadora, em particular. A previdência social iria desempenhar um papel-chave nessa organização.". MALLOY, James M. *A política da previdência social no brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986, p. 57.

[45] OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social*: 60 anos de história da previdência social no brasil. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985, p. 131-138.

[46] Com a consolidação do controle público nos institutos de aposentadorias e pensões pela intensa intervenção estatal, Ibrahim não vê exagero em afirmar que a criação do primeiro instituto, o dos marítimos - o IAPM -, por meio do Decreto nº 22.872/1933, marca de fato o surgimento da previdência social no Brasil. IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A Previdência Social no estado contemporâneo*: fundamentos, financiamento e regulação. Orientador: Gustavo Binenbojm. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direitos Sociais). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2011, p. 91-92.

[47] ALMEIDA, Milton Varques Thinau de. *Fundamentos constitucionais da previdência social*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 32.

[48] Ao discorrer sobre o tema, Vianna registra que, para além da criação quase que imediata do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio - MTIC pelo presidente Getúlio Vargas, em novembro de 1930, "em 1932, instituída a carteira profissional obrigatória para os trabalhadores urbanos; neste mesmo ano foram regulamentados o trabalho feminino, o código de menores e a jornada de 8 horas; em 1933, regulado o direito de férias; em 1934 sai a lei do salário mínimo, que passará a vigorar a

preventivamente, arrefecer o "conflito entre capital e trabalho"[49]. Consoante às observações feita por Vianna, tal modelo "tornou-se instrumento de incorporação controlada, definindo que direitos integravam o pacote da cidadania e quem a ele tinha acesso"[50].

A consequência desse arranjo, alicerçado na estratificação de categorias profissionais, resultou na intensificação da estrutura de desigualdades sociais. Dessa forma, os IAPs instauram uma ordem caracterizada pela produção do fenômeno denominado de "cidadania regulada"[51], em que houve a vinculação das políticas sociais ao processo de acumulação[52].

Dentre os vários institutos criados entre as décadas de 1930 a 1960, encontra-se, em junho de 1933, a criação do primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensões, o dos Marítimos - IAPM, seguido pela criação dos Comerciários - IAPC em

---

partir de 1940; e, em 1943, a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade no brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 2011, p. 157.

[49] VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade no brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 2011, p. 140.

[50] *Ibidem.*, p. 140-141. Na descrição de Malloy, o governo Vargas estabeleceu "um sistema de 'autoritarismo orgânico' apoiado, em parte, na inclusão controlada de setores avançados da classe trabalhadora urbana na área da política, cujas regras foram, também, amplamente definidas pelo Estado. Tal processo ocorreu dentro do complexo conjunto de estruturas corporativistas que dividia a classe trabalhadora em uma série de grupos funcionais distintos, diretamente ligados ao Estado e dele dependentes.". MALLOY, James M. *A política da previdência social no brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986, p. 87. Não por outro motivo que Bercovici adverte que a cidadania da classe trabalhadora brasileira foi obtida não pelos direitos políticos, mas, sim, pelos direitos sociais, em particular, os trabalhistas. BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e* desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 22.

[51] Na definição de Santos, entende-se por tal fenômeno: "(...) o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal". E ainda explica o papel que desempenhou dentro do projeto político do governo Vargas no tratamento da questão social e dos direitos trabalhistas: (...) Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. Quando, após reestruturar nestes moldes a esfera da produção, o Estado se volta para a política social *strictu sensu*, a ordem de cidadania regulada assim gerada irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência, por um lado, e o desenvolvimento de um conflito ao mesmo tempo político e intraburocrático, por outro.". SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 75-76, grifos do autor. Para uma crítica ao diagnóstico e prognóstico da situação da proteção social a partir da categoria analítica da cidadania regulada, *cf*. BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho:* paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no brasil. Brasília: LetrasLivres; Editora UnB, 2006, p. 91-98.

[52] MOREIRA, Marcelo Sevaybricker; SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. Cidadania Regulada e era vargas: a interpretação de wanderley guilherme dos santos e sua fortuna crítica. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, p. 545, set./dez. 2020.

maio de 1934, o dos Bancários - IAPB em julho de 1934, o dos Industriários - IAPI em dezembro de 1936, o dos Empregados em Transportes e Cargas - IAPETC, em agosto de 1938, dos Operários Estivadores - IAPOE em junho de 193, sendo estes últimos dois fundidos em julho de 1945 dando origem ao IAPETEC, de Serviços Sociais do Brasil - ISSB em maio de 1945, e dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos - IAPFESP em agosto de 1960.

As mudanças estruturais no governo Vargas não ficaram circunscritas às políticas sociais e econômicas. Na esteira desses processos, com o fim de conferir balizas e forma jurídica a tais mudanças, mostrou-se necessário uma nova engenharia constitucional, assim, em 16 de julho de 1934, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil[53].

No tocante à proteção social, a Carta Magna de 1934 foi a primeira a acolher em seu bojo o conceito "previdência" e, de forma mais substancial, por ter estabelecido a forma tríplice da fonte de custeio previdenciária, com contribuições do Estado, empregador e empregado[54]. Chama atenção ainda na mencionada Carta Política e nos trabalhados na Assembleia Nacional Constituinte[55], a dedicação de

[53] *Cf*. "Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. § 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;". BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. [1934].

[54] Importante notar que a Lei Federal nº 159/1935, que regulava a contribuição para a formação da receita dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, previa cotas e taxas de previdências. Todavia, o governo federal não realizava o repasse correspondente a sua parte no financiamento, além de também não repassar os valores pertinentes às quotas e taxas de previdência arrecadadas. OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social*: 60 anos de história da previdência social no brasil. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985, p. 106.

[55] Em correspondência ao caldeirão de reivindicações que marcou o período, conforme descrito nas passagens anteriores do texto deste tópico, os trabalhos na Assembleia Nacional Constituinte de 1933 tiveram a questão social como um ponto importante. Portanto, ao contrário das antecessoras, nesta foram realizadas profícuas e instigantes explanações sobre o tema da proteção social, que deixou em evidência que esta deveria avançar para além da proteção que foi patrocinada pelas CAPs. Destaca-se a ciência de Constituintes acerca das experiências internacionais e da estratégia se utilizar delas como exemplos a ser seguido, a exemplo de menções de o Brasil ser signatário do Tratado de Versalhes, que previa uma série de direitos trabalhistas e proteção contra riscos sociais. BRASIL. Annaes da Assembleia Nacional Constituinte. *Sessão solene de Instalação, em 15 de Novembro de 1933*. v. 1. Rio de Janeiro, RJ. [1933]. p. 114; menção a necessidade de instituição do seguro social coletivo, em razão dos acordos ocorridos na Conferência Internacional do Trabalho em Genebra, reforçando a importância de organização de institutos de previdência social, além das

título específico para o tratamento conjunto da Ordem Econômica e Social, bem como a compreensão de dependência e vinculação das questões sociais à economia, o que revela a forte a ideia de primazia da liberdade econômica[56].

Com as crescentes reivindicações do movimento operário, e antevendo as consequências políticas dela decorrentes, no ano de 1935 o governo Vargas começa a adotar medidas destinadas a abafá-las, desencadeando, assim, uma onda de repressão policial, fechamento de sindicatos e prisões de líderes operários.

O mencionado ano é tido, na literatura historiográfica, como divisor de águas para o rearranjo do sistema político, o qual tinha por temas centrais o modelo de organização sindical e a questão do trabalho, haja vista que passariam a ser vistos e tratados não somente como um elemento de estabilidade política, mas também econômico, mormente do crescimento econômico de feição industrial. Desse modo, toda a legislação social e sindical tinha por fim não somente a desmobilização das lutas desencadeadas pelo movimento sindical operário, mas também a sua mobilização para criar uma nova base de apoio social do novo regime, dando origem assim às ideologias do trabalhismo e do coportativismo, ao mito da outorga, ou seja, àquela legislação - os benefícios e prestações os sociais - era fruto de uma relação especial e peculiar entre o povo e Estado/Nação, sendo este encarnado na figura do Presidente e que devido a sua virtude clarividente, outorgou-lhe a seu povo[57].

---

experiências de países como Alemanha, Bélgica e Inglaterra. Neste ponto cumpre salientar que, embora a redação final aprovada tenha contemplado apenas o termo “previdência”, os anais revelam que já àquela altura a adjetivação “social” era do conhecimento dos Constituintes. *Idem*. Annaes da Assembleia Nacional Constituinte. *42ª sessão, em 5 de janeiro de 1934*. v. 1. Rio de Janeiro, RJ. [1934a]. p. 390-391; em outra passagem interessante, constata-se, da exposição do Constituinte Deputado Pacheco e Silva, o cuidado na utilização consciente de um conceito mais amplo, “serviço social”, o qual abrangia a assistência, previdência e a ação social ligada à higiene e educação. *Idem*. Annaes da Assembleia Nacional Constituinte. *118ª sessão, em 11 de abril de 1934*. v. 14. Rio de Janeiro, RJ. [1934c]. p. 68-69.

[56] É o que se observa da seguinte passagem constante nos anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934: “O princípio da liberdade economica só pode ser compreendido no complexo dos interesses ligados á produção. E' efetivamente da produção que deriva a possibilidade de ampáro e proteção ao trabalhador. Pensar em garantir uma média de vida digna ao trabalhador, sem o cuidado precipuo de oferecer ampáro razoavel á produção, seria eliminar um dos têrmos do grave problema cuja solução depende, sobretudo, de um certo equilíbrio dos irrteresses em presença. A primeira e substancial medida de apoio ao trabalhador é favorecer e estimular a atividade econômica, sem a qual, tudo fenéce.” [*sic*]. BRASIL. Annaes da Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas ao ante-projecto de constituição*. v. 4. Rio de Janeiro, RJ. [1934b]. p. 171-173.

[57] GOMES, Angela de Castro. *Burguesia e trabalho*: política e legislação social no brasil (1917-1937). 2. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014, p. 279-297; *Idem*. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 237-264.

Ademais, apoiado no subterfúgio salvacionista de combate ao comunismo, de matriz ideológica autoritária[58], a Câmara dos Deputados e o Senado Federal foram dissolvidos e outorgada pelo presidente Getúlio Vargas a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, portanto, um cinismo constitucional[59]. Relativamente aos direitos sociais e, em especial, aos concernentes à proteção social, a Constituição do Estado Novo em nada inovou, apenas primou pela utilização do termo "regime de seguro" em detrimento de "previdência"[60], além de ter mantida a disciplina das aposentadorias dos funcionários públicos[61].

Se nos anteriores a 1935 os debates sobre a proteção social eram tratados essencialmente como sendo de natureza política, uma questão de ordem pública, nos anos seguintes houve incorporação de um novo e sagaz elemento que permeia e dita os debates até os dias atuais. Na explicação de Oliveira e Fleury, no Estado Novo o governo, para justificar a contenção de gastos e o não atendimento das demandas das classes trabalhadoras, deu início ao deslocamento da discussão para o campo do "'técnico', objetivo e do indiscutível". Desta feita, surge e ganha relevância a "defesa das teses contencionistas, realizado por dirigentes e técnicos previdenciários"[62], subtraindo dos debates o caráter político do tema.

---

[58] CIOTOLA, Marcello. O pensamento autoritário de Francisco Campos. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 37, p. 88-101, jul./dez. 2010.

[59] *Cf*. PINTO, Francisco Rogério Madeira. Francisco Campos e o cinismo constitucional. *Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 2, n. 4, p. 40-44, jul./dez. 2018; SANTOS, Rogério Dultra dos. O conceito de ditadura constitucional no brasil: implicações da obra de francisco campos no constitucionalismo contemporâneo através da história conceitual. *In*: CARVALHO, Thiago Fabres de; BATISTA, Vera Malaguti [Orgs.]. *Política criminal e estado de exceção no brasil*: o direito penal do inimigo no capitalismo periférico. Rio de Janeiro: Revan, 2020, v. 1, p. 75-110.

[60] *Cf*. "Art 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: XVII - o regime de seguros e sua fiscalização; e Art 137 - A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos: m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho; n) as associações de trabalhadores têm o dever de prestar aos seus associados auxílio ou assistência, no referente às práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidentes do trabalho e aos seguros sociais.". BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. [1937].

[61] ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 61.

[62] Ainda segundo os Autores: "Além das condições políticas acima analisadas (a nosso ver o fato fundamental desse processo), o surgimento do IAPI em 1938, como o grupo de técnicos gabaritados que reuniu em seu interior, foi outro elemento importante para que as teses contencionistas passassem a ser organizadas de forma mais explícitas e sistemática.". OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social*: 60 anos de história da previdência social no brasil. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985, p. 109-111.

Finda a Segunda Guerra Mundial, a desfaçatez do discurso salvacionista não se manteve por muito tempo, momento em que as pressões populares ganharam força e acarretaram a queda do Estado Novo, com a consequente busca por um novo regime constitucional e a, retomada de ambiente democrático no qual pudesse florescer um novo governo[63].

Sucedendo a Constituição Polaca, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro 1946, retoma o termo "previdência", agora, morfologicamente, adjetivado de "social"[64]. Não obstante a disciplina ligeiramente mais ampla em relação à Constituição Federal de 1934 no que concerne à proteção social[65], tendo sido promovido amplas discussões durante a Assembleia

[63] BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do brasil*. Brasília: OAB Editora, 2002, p. 355. Por um prisma histórico detido e destinado à qualificação do debate sobre paternalismo e Previdência Social, apoiado em uma investigação da política previdenciária brasileira entre 1923 e 1945, compreendendo os períodos das CAPs e IAPs, além de se atentar aos impactos de sua implementação sobre a classe trabalhadora brasileira, *cf.* SLIVNIK, Andrej. *Previdência social no brasil*: uma abordagem histórica (1923-1945). Orientador: Fernando Teixeira da Silva. 2018. 236 f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2018.

[64] *Cf.* "Art 5º - Compete à União: XV - legislar sobre: b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário; Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: (...) § 2º Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total.". BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. [1946m].

[65] Dentre os vários aspectos discutidos sobre a proteção social e, em especial, sobre a previdência, vislumbra-se a preocupação com questões administrativa e financeiras, inclusive, eventual (des)equilíbrio econômico. BRASIL. Anais da Assembléia Constituinte. *40.ª sessão em 4 de abril de 1946*. v. 6. Rio de Janeiro, RJ. [1946c]. p. 37 e 269; com as contradições sociais e econômicas do que se debatia à época a nível nacional e no âmbito internacional, da importância das conquistas do proletariado e do problema da elaboração de uma Constituição desligada da realidade, restrita a determinados interesses de classes e "alheia aos direitos fundamentais das grandes massas trabalhadoras do nosso povo". *Idem*. Anais da Assembléia Constituinte. *61.ª Sessão, em 13 de maio de 1946*. v. 9. Rio de Janeiro, RJ. [1946e]. p. 10; facilitação da comprovação de determinadas situações de fato civis com repercussão na seara previdenciária, tanto a nível administrativo como judicial. *Idem*. Anais da Assembléia Constituinte. *81.ª sessão, em 11 de junho de 1946*. v. 12. Rio de Janeiro, RJ. [1946g]. p. 123; *Idem*. Anais da Assembléia Constituinte. *90.ª Sessão, em 25 de junho de 1946*. v. 16. Rio de Janeiro, RJ. [1946h]. p. 117-118; *Idem*. Anais da Assembléia Constituinte. *107.ª Sessão, em 18 de julho de 1946*. v. 18. Rio de Janeiro, RJ. [1946j]. p. 336-337; e desvios e aplicações de recursos das CAPs e IAPs em finalidades diversas. *Idem*. Anais da Assembléia Constituinte. *68.ª sessão, em 22 de maio de 1946*. v. 10. Rio de Janeiro, RJ. [1946f]. p. 58-59; *Idem*. Anais da Assembléia Constituinte. *95.ª Sessão, em 2 de julho de 1946*. v. 17. Rio de Janeiro, RJ. [1946i]. p. 230-231; *Idem*. Anais da Assembléia Constituinte. *146.ª sessão, em 27 de agôsto de 1946*. v. 23. Rio de Janeiro, RJ. [1946k]. p. 49; a extensão da previdência aos trabalhadores do campo. *Idem*. Anais da Assembléia Constituinte. *168.ª sessão, em 10 de setembro de 1946*. v. 25. Rio de Janeiro, RJ. [1946l]. p. 53.

Constituinte[66], embora algo previsível em vista a sua realização posterior à formulação do relatório Beveridge[67] e a efervescência do tema da questão social no cenário internacional por ele desencadeado, além das tentativas de reformas nos anos que antecederam a sua publicação[68], a arquitetura organizacional implantada com os IAPs, na década de 1930, não somente se manteve como foi intensificada, devido ao acirramento da competição por melhores prerrogativas entre os usuários das mais diversas categorias profissionais, pois a ampliação de benefícios ocorria de forma heterogênea[69].

---

[66] Em interessante registro dos diálogos na Assembleia Constituinte, Cesar chama atenção para a preocupação explícita dos representantes do Partido Trabalhista Brasileiro e do Partido Comunista do Brasil com a criação de um título específico denominado e destinado aos "Direitos Sociais", e em especial, por haver reconhecido, para além do particularismo do Direito Privado, e em especial do Direito Civil, a autonomia (legislativa) do Direito do Trabalho e do Direito da Previdência Social. Quanto a este último tema os aludidos partidos tiveram relativo êxito, sem, contudo, lograr vitória com aquele. CESAR, Afonso. *A previdência social nas constituições*. Rio de Janeiro: Destaque, 1995, p. 40-46.

[67] Mendes e Lima lembram que o relatório de Beveridge, que data do final de ano de 1942, tinha como propósito elementar "a mudança de mentalidade em favor da intervenção do Estrado na prestação dos serviços públicos de saúde e seguridade social" [*sic*]. MENDES, Henrique Araújo Marques; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Constituição, direito à saúde e pandemia - novamente o estado. *In*: BERCOVICI, Gilberto; SICSÚ, João; AGUIAR, Renan [Cood.]. *Utopias para reconstruir o brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 654. Tratando do aludido relatório, Batista destaca que para enfrentar os problemas elencados como merecedores de atenção pela Inglaterra ("necessidade, doença, ignorância, carência e desemprego") foi sugerido um conjunto de políticas estatais integradas que consubstanciam os seguintes princípios: "benefícios adequados, benefícios cujos valores fossem divididos de forma justa, contribuições em quotas justas, unificação da responsabilidade administrativa, acobertamento das necessidades básicas da população e classificação das necessidades.". BATISTA, Flávio Roberto. Apontamentos críticos para uma história do direito previdenciário no ocidente capitalista. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [*S. l.*], v. 111, p. 172, 2017. Ao analisar os anais da Assembleia Constituinte de 1946, não foi encontrado nenhuma menção ao relatório Beveridge, informação esta que aponta para o assinalado por Malloy, ao pontuar que "os especialistas latino-americanos, sobretudo, os do Brasil, reagiram com energia contra o Plano Beveridge da Inglaterra, os princípios da Carta do Atlântico e as linhas gerais do programa social definido pela Conferência Internacional sobre Problemas de Guerra e Paz de Chapultepec, México, em 1945". MALLOY, James M. *A política da previdência social no brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986, p. 91. Demais disso, Oliveira e Fleury, assentam que as teses contencionistas só começam a arrefecer progressivamente do ano de 1945 em diante. OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social*: 60 anos de história da previdência social no brasil. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985, p. 180-181.

[68] Malloy registra que no ano de 1941 o MTIC intentou esforços para promover uma reforma previdenciária de unificação dos benéficos, a qual restou frustrada, sendo essa pauta novamente retomada no de 1943 por João Carlos Vital e uma comissão de especialistas dos mais diversos campos, resultando no ano de 1945 em um relatório de 234 (duzentos e trinta e quatro) volumes, que dentre as recomendações, previa a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil – ISSB. MALLOY, James M. *A política da previdência social no brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986, p. 90.

[69] VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade no brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 2011, p. 141-142.

Esse problema é parcialmente mitigado com a publicação da Lei Federal nº 3.807, em 26 de agosto de 1960[70], que uniformizou toda a legislação securitária e ficou conhecida como a Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS, sendo um importante passo para a realização da unificação dos institutos até então existentes, pois dentre os entendimentos cotados à época havia o que pregava que a submissão de todos afiliados a um regime jurídico único facilitaria dito procedimento[71]. A concretização da unificação somente ocorreu em 1966, em atenção à determinação do Decreto-lei nº 72[72], de 21 de novembro, que reuniu os IAPs existentes, com exceção do Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado - IPASE[73], e criou-se o Instituto Nacional de Previdência Social

[70] Vianna ressalta que a LOPS, malgrado sua aprovação tenha ocorrido somente em 1960, já tramitava por quase 15 (quinze) anos, além de corroborar a tese da manutenção fragmentada da estrutura do sistema unificação, mantendo também o caráter excludente preservado, "já que o os trabalhadores rurais continuaram de fora (...), a Lei não resultou de pressão de massa usuária e sim dos intentos modernizantes colocados em prática pelo o governo desenvolvimentista de Kubitschek". VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade no brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 2011, p. 159.

[71] Iniciativas anteriores para unificar o sistema não lograram êxito em vista da "resistência das lideranças sindicais e previdenciárias que mobilizavam as categorias protegidas em defesa de seus direitos corporativos.". *Ibidem.*, p. 159. No mesmo sentido, *cf*.: MALLOY, James M. *Op. cit.*, p. 93-94. Ademais, o tema da unificação dos institutos, com a criação de um Departamento Nacional, foi objeto recorrente de debates entre os Constituintes durante a Assembleia Constituinte de 1946, entretanto, sem logração de êxito. BRASIL. Anais da Assembléia Constituinte. *21ª. sessão, em 8 de marco de 1946*. v. 3. Rio de Janeiro, RJ. [1946a]. p. 160; *Idem*. Anais da Assembléia Constituinte. *29.ª sessão, em 20 de março de 1946*. v. 4. Rio de Janeiro, RJ. [1946b]. p. 225; *Idem*. Anais da Assembléia Constituinte. *40.ª sessão em 4 de abril de 1946*. v. 7. Rio de Janeiro, RJ. [1946d]. p. 37; *Idem*. Anais da Assembléia Constituinte. *51.ª sessão, em 26 de abril de 1946*. v. 7. Rio de Janeiro, RJ. [1946e]. p. 357.

[72] *Cf.*: "Art 1º Os atuais Institutos de Aposentadoria e Pensões são unificados sob a denominação de Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); e Art 2º O INPS constitui órgão de administração indireta da União, tem personalidade jurídica de natureza autárquica e goza, em tôda sua plenitude, inclusive no que se refere a seus bens, serviços e ações, das regalias, privilégios e imunidades da União.". BRASIL. Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. *Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1966].

[73] A manutenção do IPASE como instituto autônomo e desvinculado do INPS não se deu ao acaso, este momento histórico é mais um dentre outros que reforçam o tratamento distinto em matéria de proteção social e, consequentemente, previdenciária entre os funcionários públicos e os trabalhadores da iniciativa privada. Nesse sentido, Moreira lembra que desde o início das formas incipientes e esparsas de proteção social ainda no período colonial, era restrita ao funcionalismo público, e que, mesmo com o evento significativo da expansão da proteção para o setor privado, simbolizado pela instituição das CAPs, o funcionalismo conservou papel central, estratégico e privilegiado nos espaços de poder, "que possibilitou uma atuação autônoma, objetiva e autointeressada no plano técnico e político, cujo resultado foi a constitucionalização de sistemas previdenciário distintos, tendo, como pano de fundo, a institucionalização de uma gramática que norteará toda a construção da previdência social, baseada na diferenciação pela especialidade". Assim, na prática, a criação das CAPs inaugura e institucionaliza no ordenamento jurídico dois modelos distintos de proteção social, sendo um deles destinado aos funcionários públicos, totalmente

- INPS. Ibrahim explica que a medida de unificação foi necessária porque a existência de diferentes institutos acarretava gastos excessivos, haja vista que a execução das atividades entre eles era idêntica, o que na prática resultava na redundância no funcionamento delas gerando aqueles. Além do mais, a coexistência dos diversos institutos ocasionava situação problemática quando da mudança de categoria pelo exercício de nova atividade vinculada a outro instituto, acarretando prejuízos financeiros ao trabalhador[74].

O regime de custeio/financiamento do sistema previdenciário tanto no período das CAPs como no dos IAPs foi de capitalização coletiva[75]. Como lembra Cohn, esse regime funcionou como um importante mecanismo de captação de poupança individual dos trabalhadores assalariados e que, ato contínuo, foi intensivamente utilizado no processo de industrialização promovida entre 1930 a 1960[76]. A mudança do regime de capitalização para o de repartição simples[77] só ocorreu com a unificação dos IAPs[78] descrita acima.

---

dissociado da lógica da securitização, e o outro aos trabalhadores do setor privado, umbilicalmente dependente da lógica da contributividade. Anota ainda o Autor que o relatado diagnóstico não se restringe ao período das CAPs, mantendo-se e aprofundando-se no dos IAPs, momento em que os burocratas do IAPI "foram capazes de atuar de maneira consciente, construindo uma identidade burocrática que, paralelamente à consolidação do sistema unificado da previdência social, transformou-se numa identidade funcional de servidor público", identidade esta que será mantida e exercerá influência na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. MOREIRA, Allan Gomes. *Previdência Social e a burocracia no brasil*: a burocracia previdenciária e a constituição da previdência social como política pública. Curitiba: Juruá, 2016, p. 24-25 e 48-49. Corroborando o papel e a influência dos burocratas do IAPI, *cf.*: HOCHMAN, Gilberto. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 1-13, jun. 1988; *Idem*. Os cardeais da previdência social: gênese e consolidação de uma elite burocrática. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 371-401,1992.

[74] IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A Previdência Social no estado contemporâneo*: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. 328 f. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2011, p. 93-94.

[75] Como esclarecem Medici e Marques, nesse regime de custeio "o fundo acumulado pelas contribuições pagaria pensões e aposentadorias, não com base em benefícios definidos (ainda que as contribuições fossem definidas) mas sim a partir das disponibilidades propiciadas pela rentabilidade de seus ativos" [*sic*]. MEDICI, André Cezar; MARQUES, Rosa Maria. Regulação e previdência social no Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 85, p. 60, maio/ago. 1995.

[76] COHN, Amélia. A reforma da previdência social: virando a página da história?. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 4, p. 54, out./dez. 1995.

[77] Na lógica do regime de repartição, como expõe Marques, "os trabalhadores em atividade financiam, mediante sua contribuição e de seus empregadores, as aposentadorias e demais benefícios na expectativa de que, no futuro, isso lhes seja também provido, com base na contribuição de gerações futuras de trabalhadores. Dessa forma, estabelecem-se "laços de solidariedade' entre gerações de trabalhadores e mesmo entre os membros de uma mesma geração". MARQUES, Rosa Maria. Notas sobre a reforma previdenciária brasileira no contexto do neoliberalismo e da América Latina. *Revista de Economia Política*, v. 20, n. 1, p. 139, jan./mar. 2000. Também nesse sentido são as lições de Paulani, ao sistematizar as características elementares do regime de repartição simples em três

Dada a importância e reflexos nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, o movimento das democracias liberais ocidentais no plano internacional em reformular as relações entre as atribuições do Estado e a questão social. Para fazer frente às reivindicações constantes tanto nos movimentos socialistas e comunistas, ganha força a ideia de intervenção do Estado por meio de políticas públicas, momento em que é inaugurada uma série de novas formas de compreensão do Estado, a exemplo do *Welfare State*, Estado de Providência, Estado de Bem-Estar Social e as mais diversas designações conferidas ao conjunto de ações estatais integradas e articuladas para a promoção da proteção social[79].

Logicamente, a questão previdenciária assume ponto nevrálgico para essa nova forma de compreensão e manifestação do Estado. O reflexo mais importante se manifesta na disputa conceitual e na própria forma de organização da proteção social, sendo esta compreendida e operacionalizada por intermédio da Previdência, aqui entendida enquanto mero "Seguro-Social", ou seja, um conjunto ou sistemas de seguros eminentemente civis, ou enquanto "Seguridade Social", na qual a Previdência passa ser concebida dentro de um sistema protetivo mais amplo, sendo uma dentro do conjunto de ações públicas vocacionadas a atender determinadas finalidades e objetivos sociais[80].

Especificamente no caso brasileiro, essa agenda do pós-Segunda Guerra Mundial do debate internacional somente passa a ser incorporada, de forma

---

princípios, a saber, da universalização do benefício, da partição do Estado dentro do esquema tripartite de sustentação financeira e da solidariedade intergeracional. PAULANI, Leda Maria. Seguridade Social, regimes previdenciários e padrão de acumulação: uma nota teórica e uma reflexão sobre o brasil. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho*, 4: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008.

[78] Vianna explica que esse processo de mudança decorreu em grande medida devido à ampliação dos benefícios previstos no regime e ao aumento exponencial da massa de assalariada da população nos IAPs, evidenciando a incompatibilidade e incapacidade do regime de capitalização para viabilizar a pretensão expansiva da proteção social. Anota a Autora sobre esse momento de transição que "os trabalhadores ativos passaram a financiar, com suas contribuições presentes, os benefícios dos inativos e demais serviços, diversamente do que ocorria sob o regime de capitalização, pelo qual as contribuições pretéritas de cada trabalhador, 'capitalizadas', constituíam seu fundo de pensão.". VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade no brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 2011, p. 159.

[79] OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social*: 60 anos de história da previdência social no brasil. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985, p. 176-177.

[80] *Ibidem.*, p. 177-179

progressiva e em boa medida nos limites dos espaços cedidos pelos governos e pelas elites detentoras do modo de produção, nos anos de 1945 em diante, mas nunca na sua forma mais pura, e como visto nos parágrafos acima, até os meados da década de 1960, ainda assim predominava àquela concepção[81].

Dadas às restrições econômicas resultantes da adoção de uma modelo desenvolvimentistas financiado por recursos externos, que acarretou no endividamento externo e a ascensão inflacionária, o modelo de administração instituído pelos IAPs entra em exaustão na década de 1960, tornando cada vez mais difícil o governo manter as rédeas da tensão existente na relação "capital x trabalho"[82].

Em assim sendo, o novo governo para alcançar estabilização política se valeu da previdência para promover uma nova reorganização da estrutura administrativa, que não mais se articulou por meio da lógica da integração seletiva, mas, sim, por uma lógica contraditória de universalização da cobertura previdenciária "sob um ordenamento jurídico fechado, repressor das demandas sociais e que, ao invés de hierarquizar a cidadania, a nivela num estatuto inferior"[83].

---

[81] Como esclarecem Oliveira e Teixeira, ao comentar a história da previdência, em sua obra na qual a publicação data o ano de 1985, "A tese central, radicalmente antiliberal das idéias da 'Seguridade', que era a de que fundamentamentalmente o Estado deveria arcar com os ônus dos planos de benefícios e serviços previdenciários (mesmo para não contribuintes) nem de longe foi aceita, em nenhum momento, pelo Estado brasileiro, o qual, ao contrário, continuou, ao longo de todo esse período, não cumprindo sequer seus compromissos financeiros para com a previdência nos termos legalmente estabelecidos" [*sic*]. *Ibidem.*, p. 179-181.

[82] Cf. OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social*: 60 anos de história da previdência social no brasil. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985, p. 195; ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 65-66.

[83] Dentre as medidas de reorganização adotada no período da ditadura, destaca-se "o esvaziamento dos canais de expressão da sociedade", com especial atenção voltada aos sindicatos e associações de classe; "deturpação da ideia federativa, com a centralização decisória e concentração de poder no âmbito do Executivo", por meio da desvalorização do Poder Legislativo e das autoridades subnacionais; e a "despolitização das relações entre grupos, em especial daquelas virtualmente conflituosas", a exemplo das questões trabalhistas ligadas à política salarial, mediante o extravio do debate no âmbito público por força do argumento da "superioridade técnica dos experts". VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade no brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 2011, p. 142-143. Em sentido semelhante, Oliveira e Fleury destacam duas características principais do modelo de organização previdenciária implementado com a ditadura militar: "o crescente papel do Estado como regulador da sociedade e o alijamento dos trabalhadores do jogo político, configurando-se uma política de arrocho salarial decorrente do modelo de acumulação adotado". Em resumo, foi instalado um regime aparentemente contraditório de universalização da cobertura dos benefícios para classes até então excluídas, mas sem ter havido a criação de uma estrutura à altura para assegurá-los. OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *Op. cit.*, p. 201-205.

Em poucos anos o Brasil passou a novamente vivenciar um período de autoritarismo[84]. Após o golpe militar de 1964, em 24 de janeiro de 1967, foi outorgada a Constituição da República Federativa do Brasil, e, em 17 de outubro de 1969, a Emenda Constitucional - EC nº 1[85], que pouco agregaram ao sistema previdenciário, inovando com a previsão do seguro-desemprego[86]. Ainda no ano de 1967, em 14 de setembro, a Lei Federal nº 5.316 integrou o seguro de acidentes de trabalho - SAT à previdência social, deixando de subsistir como instituto jurídico à parte[87].

---

[84] Não é demais relembrar, na esteira do preconizado por Lelis *et al*, ao comentar sobre a ideologia econômica constitucionalmente adotada no período da Ditadura de 1964 e os modos como realmente era operacionalizada na prática desde os primórdios da República, que "Durante a história da nação, as elites brasileiras fornecem o 'mínimo' à população para justificar sua manutenção no poder político/estatal e, quando aquela não basta, aplicam golpes para manter o status de sempre. (...) No campo social (direitos e liberdades) o povo, incluindo os trabalhadores, foi relegado à situação de subordinação; reforçando os traços históricos deixados pela escravidão (racismos e exclusão social) e pelo não acesso às terras agricultáveis. A ordem jurídica (inclusive a constituição econômica e sua ideologia dotada) legitimou o crescimento e o 'desenvolvimento' das forças econômicas do referido golpe, ou seja, capital nacional e estrangeiro, (...)". LELIS, Davi Augusto Santana de. *et al*. A Constituição Econômica de 1988 e sua Ideologia Adotada: apontamentos históricos. *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 12, jan./jun. 2021.

[85] Para a maior parte dos autores, bem como endossado no presente trabalho, trata-se de uma nova Constituição, uma vez que as profundas e estruturais alterações promovidas seriam incompatíveis com um processo de manifestação do poder constituinte derivado, assim, somente sendo explicável dentro da lógica de uma manifestação do poder constituinte originário. OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David Francisco Lopes. História e tempo presente: o debate constituinte brasileiro nas décadas de 1980-1990 e a atual proposta de uma nova assembleia constituinte. *Revista Culturas Jurídicas*, Niterói, v. 3, n. 6, p. 67-97, dez. 2016.

[86] *Cf*. "Art 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: XVI - previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte;". BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. [1967b]. O artigo 165, inciso XVI, da EC nº 1/69 possuía redação praticamente idêntica ao do dispositivo transcrito na nota acima. BRASIL. *Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1969]. Rocha chama atenção para um aspecto relevante, mas pouco comentado, que a Constituição de 1967, pela primeira vez, condiciona a ordem econômica ao atingimento de determinado fim, no caso, a justiça social, devendo atender alguns princípios determinados. ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 68.

[87] *Cf*. "Art. 1º O seguro obrigatório de acidentes do trabalho, de que trata o artigo 158, item XVII, da Constituição Federal, será realizado na previdência social. Parágrafo único. Entende-se como previdência social, para os fins desta Lei, o sistema de que trata a Lei n° 3.807, de 26 de agôsto de 1960, com as alterações decorrentes do Decreto-lei n° 66, de 21 de novembro de 1966.". BRASIL. Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967. *Integra o seguro de acidentes do trabalho na previdência social, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1967a]. Não é demais repetir, na esteira do ressaltado por Rocha, que "Conquanto a proteção acidentária fosse um direito constitucional do trabalhador, desde a Constituição de 1934, o fortíssimo *lobby* das seguradoras

O movimento de proteção social abarcado até então pela previdência tinha nos trabalhadores urbanos o seu principal *locus*. Ante a falta de proteção aos trabalhadores rurais, a Lei Federal nº 4.214, de 2 de março de 1963, iniciou o ciclo de expansão protetiva a tais trabalhadores com a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural - FUNRURAL, pessoa jurídica de natureza autárquica, destinado ao custeio da prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes[88]. No dia 25 de maio de 1971, a Lei Complementar nº 11 instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRORURAL, incumbindo a sua execução ao FUNRURAL[89].

Seguindo a linha da reorganização administrativa da estrutura da previdência, a Lei Federal n° 6.439, de 1 de setembro de 1977, fundou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, tendo por atribuição a concessão e manutenção de benefícios, e prestação de serviços, além do custeio de atividades e programas e a gestão administrativa, financeira e patrimonial[90].

O projeto modernizador desencadeado pelo autoritarismo pós-1964 é visto por Vianna como uma fase do programa expansionista do capitalismo brasileiro, implicando no fenômeno que denominou de "'americanização' da proteção social"[91]. Como destaca a Autora, o aludido fenômeno agregou ao sistema de proteção social uma lógica privatizante "pela irrestrita adoção de critérios do mercado ou da eficiência empresarial na gestão dos organismos públicos criados para implantar programas sociais"[92].

---

privadas, havia logrado obter a sua exclusão da previdência oficial em um evidente retrocesso social". ROCHA, Daniel Machado da. *Op. cit.*, p. 69.

[88] Cf.: "Art. 158. Fica criado o Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), destinado ao custeio da prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes, e que será constituído: (...)". BRASIL. Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963. *Dispõe sôbre o "Estatuto do Trabalhador Rural"*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1963].

[89] BRASIL. Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971. *Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1971].

[90] O SINPAS era composto ao total por sete órgãos: Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS, Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM, Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV, Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS e a Central de Medicamentos – CEME (artigos 1º a 4º da Lei nº 6.439/77). *Idem*. Lei nº 6.439, de 1 de setembro de 1977. *Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1977].

[91] VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade no brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 2011, p. 149-153.

[92] De forma mais latente, a lógica privatizante nesse período ocorreu com maior vigor no setor da assistência médica. *Ibidem.*, p. 145-149. Ao comentar sobre a articulação e utilização dos recursos da

Verifica-se ainda nesse contexto, que a extensão da proteção social via concessão de benefícios assistenciais a determinados setores os quais não dispunham de capacidade contributiva para fazer jus à inclusão no sistema previdenciário-securitário, como foi a situação dos trabalhadores rurais a partir da década de 1960[93].

Assim, até o final da década de 1970, basicamente a assistência de saúde, quer coletiva e da medicina curativa previdenciária, e os benefícios previdenciários e assistenciais eram mantidos pela Previdência, pois os seus financiamentos

---

previdência no período pós-unificação dos IPAs, assim como da mudança para o regime de repartição, Cohn elucida que "a expansão das políticas sociais - a previdência social incluída - ocorre em estreita articulação com o setor privado de produção de serviços sociais, comprados agora pelo Estado, seja sob a forma de credenciamentos e convênios, como é o caso da atenção médica previdenciária, seja sob a forma de subsídios e incentivos indiretos, como é o caso da renúncia fiscal para gastos com educação e saúde ou da criação dos fundos sociais (FGTS, PIS/Pasep, BNH), que financiam o setor privado de serviços (Andrade, 1980). Nesse período, portanto, muda o sentido econômico da previdência social que, junto com as demais políticas sociais, transforma a produção desses serviços (com destaque para a saúde, no caso previdenciário) em setor de acumulação o de capital. Quanto ao controle dos destinos dos recursos arrecadados pelo sistema previdenciário, sua gestão não democrática, condizente com o regime de então, permite que os mesmos sejam aplicados, como antes, em setores e empreendimentos ditados pela política econômica do 'milagre brasileiro'. (...) Esse novo padrão de regulação social, instituído e consolidado no seio de um regime autoritário, e não mais se restringindo à relação capital/trabalho, mas abrangendo a relação dominante/dominados, vale dizer Estado/sociedade, reproduz a subalternidade e, mais do que isso, reafirma um sistema dual de proteção social altamente hierarquizado. Este sistema dual, no entanto, não mais se caracteriza pelo tipo de vínculo com o trabalho, mas, crescentemente, pelo acesso diferenciado de benefícios e serviços sociais. Ele é marcado agora pela relação público/privado na produção de serviços que, na prática de sua implementação, acaba por configurar um sistema meritocrático-residual". COHN, Amélia. A reforma da previdência social: virando a página da história?. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 4, p. 57, out./dez. 1995.

[93] Castro e*t al*, em estudo desenvolvido e publicado por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, destacam as limitações da proteção social e que, consequentemente, vão servir de horizonte de condução para implementação das políticas públicas nos anos seguintes: "O sistema de proteção social nesse período, como mostra Draibe (1989), permaneceu seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro). A seletividade destacada pela autora diz respeito ao reduzido número de beneficiários atendidos pelo sistema. A maioria das categorias socioprofissionais urbanas foram sendo incorporadas ao sistema, conquanto um amplo contingente tenha sido excluído, como os trabalhadores autônomos, domésticos e rurais.". Mais à frente no estudo, os Autores elencam os motivos que serviram de entrave para uma efetiva universalização dos direitos sociais até então: "Em suma, entre 1930 e 1966, não foi firmada uma política social que integrasse todos os trabalhadores. As tentativas para unificar a gestão e universalizar os direitos sociais para todos os trabalhadores, como os rurais, autônomos e domésticos, foram rechaçadas. Isso se deveu: *i*) ao temor das burocracias dos IAPs de perder suas prerrogativas; *ii*) ao risco de aumento da carga contributiva para os segurados cobertos; e, sobretudo, *iii*) às tradicionais resistências das elites, em geral, e das agrárias, em particular. Por último, a falta de critério para gerenciar os *portfolios* e a crescente demanda por benefícios, sobretudo em termos de atendimento médico-hospitalar, mostrava que o modelo organizado nos anos 1930 não tinha mais condições de operar". CASTRO, Jorge Abrahão de. *et al*. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada*: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009, p. 59-60.

adivinham quase exclusivamente dos recursos provenientes das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores[94].

A criação do SINPAS, assim, a despeito de receber pouca atenção dos autores[95], constituiu marco simbólico do início de uma nova guinada paradigmática da proteção social, na qual o conceito de Previdência Social se mostra insuficiente para abarcar a pretensão do expansionismo protecionista social, fato este que fomentou a necessidade da formulação de uma nova categoria jurídico-conceitual capaz de corresponder às novas aspirações de uma sociedade prenhe de riscos decorrente do processo de complexificação das relações, típico das sociedades de massas e permeada pela globalização econômica. Nessa etapa, o financiamento das políticas de proteção social efetuadas pelo SINPAS ainda tinha como base fundamental as contribuições e receitas destinadas à Previdência Social em sua acepção mais ampla. Com a sua criação é possível observar também a necessidade de desvinculação das contribuições dos empregados e empregadores com a Previdência Social em acepção mais restrita, passando a ser incorporadas como receita de um sistema mais amplo.

É exatamente esse espírito de ampliação do sistema de proteção social, intensificado pelo sentimento da necessidade de resgate da enorme dívida social herdada do regime militar, que marca os trabalhos desenvolvidos nas subcomissões e comissões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 e que por sua vez culminou na pretensão universalista de proteção social da Constituição da República Federativa de 1988. Referida pretensão que mobilizou a um só tempo a conciliação da ampliação da cobertura para setores até então desprotegidos, ou seja, não ligados ao segmento do assalariado urbano do mercado formal de trabalho, a exemplo dos trabalhadores rurais, autônomos, da doméstica e outros ligados ao setor informal de trabalho; a eliminação das diferenças entre trabalhadores urbanos e rurais, uniformizando-se o tratamento quanto aos benefícios e serviços; democratização da gestão com a implementação de gestão descentralizadas que

[94] MANSUR, Marilia Coser. *O financiamento federal da saúde no Brasil*: tendências da década de 1990. Orientador: Nilson do Rosário da Costa. 2001. 120 p. (Mestrado) Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2001, p.39.

[95] Em linhas bastantes próximas às observadas nesta pesquisa, *cf*. BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho:* paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no brasil. Brasília: LetrasLivres; Editora UnB, 2006, p. 52-68.

alberga a participação dos setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas desenvolvidas nas áreas da saúde, previdência e assistência social; definição de instrumentos de financiamento e de garantia de volume suficiente de recursos para implementação das referidas políticas[96].

Desse movimento posto em marcha ao longo de décadas, fruto das tensões e interesses políticos, econômicos e sociais dos sujeitos políticos, e que atingiu seu ápice com a publicação da CRFB/88, resultou a criação de um amplo sistema de proteção, o qual se denominou de Seguridade Social, conceito este engendrado com o intuito de transcender a visão usual que se tinha de Previdência Social (sentido amplo) como conjunto de benefícios, aposentadorias e pensões (sentido restrito), destinados a recompor a renda dos trabalhadores da iniciativa privada acometidos por determinados riscos sociais e que ainda mantinha resquício da noção de seguro privatístico, além de serviços médicos e assistencias (assistencialismo a pessoas carentes que não dispunha de capacidade contributiva por estarem à margem do mercado de trabalho). Portanto, até a publicação da CRFB/88 predominava uma distinção analítica-conceitual da natureza das prestações que compunha a categoria de análise da Previdência Social (sentido amplo que atualmente se aproxima da concepção da Seguridade Social), a qual transitava entre os de natureza previdenciária (sentido estrito ligado à noção de uma relação sinalagmática contratual-patrimonial centrada na equivalência contraprestacional) e assistêncial (os benefícios serviços propriamente assistenciais e médicos) e que, devido ao crescente força do movimento sanitarista, sinalizava para desentranhamento dos de natureza propriamente de saúde.

Não por outro motivo que no âmago das discussões na Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente e na Comissão da Ordem Social na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 encontrava-se a preocupação efervescente com a formulação de tal conceito e a articulação de um conjunto de ações-políticas públicas a fim de concretizá-lo, além do estabelecimento de diretrizes gerais que iriam norteá-las[97].

---

[96] MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquilas. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 111-121, jan./mar., 2003.

[97] Nesse sentido foram as manifestações, registradas em ata, do Constituinte Eduardo Jorge em reunião realizada pela Comissão da Ordem Social: “Na seguridade social, acho que a contribuição da

Na linha do exposto acima, constata-se que a manifestação efetuada durante os debates na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente proferida pelo então Ministro da Previdência e Assistência Social da época, Rafael Almeida de Magalhães, traçou a espinha dorsal do atual sistema de proteção social, ao pontuar a imperiosa necessidade da constituição de um sistema transformador, não limitado à noção de proteção ligada ao seguro privado meramente contratualista-individualista; da definição dos objetivos centrais desse novo sistema, da forma de seu financiamento e de sua gestão, especialmente no que tange à democratização da participação dos principais interessados no processo de tomada de decisões, formulação das ações e da transparência.

Por oportuno, cabe registrar passagem da manifestação do Ministro, na qual expressa preocupação com a necessidade de diversificação da base de financiamento do novo sistema protetivo, tendo em vista a volatilidade dos ciclos econômicos:

> O quarto ponto, parece-me também fundamental consignar, é que a Previdência deve ter o privilégio ou o monopólio de ter a folha de salário como o elemento de seu processo de financiamento. Sobre a folha de salários hoje incidem várias outras contribuições, não destinadas à Previdência Social. Incidem fundos de diversas naturezas, inclusive uma pequena parcela que vai para o lNCRA, outra pequena parcela vai para o fundo mercante, uma outra parte vai para o salário educação. Quer dizer, a folha, ao meu ver, deve ser cativada como fonte de financiamento exclusiva para a Previdência Social. E se elimine da folha, evidentemente, um outro mecanismo de financiamento às demais incidências que lá estão, inclusive SESC, SENAl e SESI, cujas contribuições também provêm da folha de salário. E mais, além da cativação da folha como seu instrumento financiador básico, e isto é comum nas legislações previdenciárias compulsórias em todo o mundo, parece-me importante que se crie também uma base alternativa, que não se fixe apenas na folha, porque a folha de salário é muito sensível às variações do ciclo econômico. Nos ciclos recessivos em geral há desemprego, há redução de salário e a receita da

---

subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente também é bastante ampla. Eu destacaria três pontos no relatório no item seguridade: primeiro, a própria reformulação no conceito. Não se trata mais aqui, neste relatório, da previdência propriamente dita ou da assistência social, a previdência está muito ligada à questão contratual e a assistência social, assistência a pessoas carentes. Passou-se a um conceito que estamos considerando superior, que é o conceito de seguridade social; é o seguro social que vai universalizar o acesso a determinados benefícios que eram previstos apenas para aqueles que poderiam contribuir. Então, seguridade social é um termo mais amplo do que a pura previdência e do que a pura assistência social. O que estamos propondo, aqui, é a universalização de uma série de benefícios que passariam a atingir toda a população brasileira, independente de ser trabalhador rural ou urbano, seja empregada doméstica ou dona-de-casa, seja mulher ou homem.”. BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. *Ata da comissão da ordem social, 7ª reunião, realizada em 28 de maio de 1987*. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, DF. [1987a]. p. 134.

> previdência sofre diretamente nos momentos recessivos dos ciclos econômicos. Porque, evidentemente, no instante em que a demanda dos serviços da Previdência se ampliam, a sua receita, paradoxalmente, baixa por força da retração de salários e de emprego. E é preciso que haja uma diversificação de base para que, nos momentos recessivos, recursos de outra fonte possam compensar as eventuais baixas na folha de salário. Parece importante o princípio de que deve haver monopólio da folha de salário, mas ao mesmo tempo deve haver uma base diversificada compensatória perante o ciclo econômico, parece-me importante como princípio orientador da Previdência Social no Brasil. Outra coisa que me parece essencial é a democratização da Previdência Social. Eu acredito que a Previdência ganhará muito na medida em que, sendo um instrumento compulsório, ou seja, a sua receita seja compulsoriamente definida por lei,a sua gestão, a gestão dos recursos seja atribuída, eu diria quase que exclusivamente aos formadores dessa receita, ou seja, aos trabalhadores e aos empregadores.[98]

A citação, mesmo que extensa, faz-se necessária dada exatamente a sua extensão simbólica-reveladora da profundidade que permeou os debates durante Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 e que, ao contrário do que muitos pensam, parte significativa da compreensão que se encontra nos diversos manuais e na literatura especializada não é fruto exclusivo ou essencialmente de elucubrações doutrinas pós-CRFB 1988, ou, o que é ainda pior, de uma visão do texto constitucional promulgado restrito e caricaturado a uma manifestação ocasional bem articulada pela esquerda[99] ou manifestação concessiva-negocial entre a elites sociais, econômicas e políticas, e atores políticos centristas[100].

---

[98] BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. *Ata da subcomissão de saúde, seguridade e do meio ambiente, 8ª reunião, realizada em 22 de abril de 1987*. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, DF. [1987b]. p. 110.

[99] Em artigo publicado sobre o tema da democracia e redução da desigualdade econômica, Arretche realiza importantes exortações reduzidas nesse sentido. ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Democracia e redução da desigualdade econômica: inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 15, 2018. Aqui cabe fazer uma ressalva a parte da proposição da Autora acerca do uso estratégico do regimento interno pelas minorias para aprovação de suas preferências nas subcomissões e comissões temáticas, pois essa proposição não se verifica empiricamente quando se analisa a composição da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente e da Comissão da Ordem Social. Dentre os partidos considerados de esquerda pela própria Autora (PT, PDT, PSB, PCB e PC do B), nenhum deles teve representante como Relator e sequer como Presidentes ou Vice-Presidentes. Na Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente a Relatoria coube ao Constituinte Carlos Mosconi do PMDB-MG, à Presidência ao Constituinte José Elias Murad do PTB-MG, a 1ª Vice-Presidência ao Constituinte Fábio Feldmann do PMDB-SP e a 2ª Vice-Presidência à Constituinte Maria de Lourdes Abadia do PFL-DF, sendo que do total dos vinte e três membros titulares da subcomissão (PMDB 12; PFL 5; PDS 2; PDT 1; PTB 1; PT 1; PL 1), apenas dois representavam partidos de esquerda, o Constituinte Eduardo Jorge pelo PT-SP e o Constituinte Floriceno Paixão pelo PDT-RS. Por sua vez, na Comissão da Ordem Social a Relatoria coube ao Constituinte Almir Gabriel do PMDB-PA, à Presidência ao Constituinte Edme Tavares do PFL-PB, a 1ª Vice-Presidência ao Constituinte Hélio Costa do PMDB-MG e a 2ª Vice-Presidência ao Constituinte Adylson Motta do PDS-RS, sendo que do total dos sessenta e cinco membros titulares da comissão

Portanto, o conceito e o conteúdo referente à Seguridade e Ordem Social é fruto das exigências populares, sendo as amplas discussões nas reuniões, que contavam com a presença de representantes dos mais diversos partidos políticos, reflexos das aspirações sociais desencadeadas pelos movimentos que se opuseram ao regime militar e que ainda se mostravam latente na sociedade[101].

A Seguridade Social, assim, representa uma nova categoria jurídica conceitual em resposta ao movimento histórico de pretensão universalista da proteção social ao abarcar o conjunto integrado de ações destinadas a efetivar os direitos concernentes à saúde, à previdência e à assistência social[102]. Desse modo, percebe-se que, assim como ocorreu com a Lei Federal nº 6.439, de 1 de setembro de 1977, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, a CRFB/88 promoveu uma nova decantação da Previdência Social ao desentranhar do seu corpo os serviços da medicina curativa previdenciária, juntando-os com os de assistência médica coletiva para então dar forma ao Sistema Único de Saúde - SUS.

Em termos de sistematização, a CRFB/88 efetuou uma cisão temática-disciplinar ao tratar a Saúde, Previdência e Assistência Social em seções particulares, devendo o planejamento e a execução das ações serem realizados de forma articulados e integrados. Em vista da criação dos outros subsistemas que atualmente compõem a Seguridade Social, a Previdência num primeiro momento sofre um processo de retratação, no tocante ao campo de abrangência da proteção

---

(PMDB 34; PFL 15; PSD 4; PDT 3; PTB 2; PT 3; PL 1; PDC 1; PCdoB 1; PCB 1), apenas oito representavam partidos de esquerda, os Constituintes Benedita da Silva, Eduardo Jorge e Paulo Paim pelo PT (RJ-SP-RS), os Constituintes Floriceno Paixão, Juarez Antunes, Nelson Seixas pelo PDT (RS-RJ-SP), o Constituinte Edmilson Valentim pelo PC do B-RJ e o Constituinte Augusto Carvalho pelo PCB-DF.

[100] OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Tempo cairológico da constituição e democracia sem espera: uma reflexão a partir da crítica aos discursos sobre a transição política, do resgate da memória do processo constituinte e da legitimidade da constituição brasileira trinta anos depois. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 387-398.

[101] *Ibidem.*, p. 381-410. Compreensão reforçada na explicação de Boschetti acerca da intensa participação popular no processo constituinte, a exemplo das participações no âmbito das subcomissões por meio de propostas e emendas populares. BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho:* paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no brasil. Brasília: LetrasLivres; Editora UnB, 2006, p. 145-146.

[102] *Cf*. "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.". BRASIL. [Constituição de (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. [1988a].

social, mas por outro lado, em sequência, há uma expansão conceitual do instituto, mantendo assim ainda distância do instituto do seguro. Por isso, não se mais trata de um conceito contratualista-privatístico que remete à formação de um negócio jurídico bilateral em que uma das partes cabe à obrigação de pagar o prêmio e a outra a obrigação de indenizar mediante a verificação do infortúnio/sinistro, consequentemente, havendo descumprimento da obrigação por uma das partes há a quebra da relação.

A Previdência Social, dentro desse contexto de transformação e do surgimento de novas categorias de proteção social, passa também por um processo de ressignificação para se amoldar aos desígnios da Seguridade Social, tendo-se como premissa que esta compreende um conjunto de ações do Poder Público e da sociedade. Logo, trata-se mais acertadamente de um conjunto de ações-políticas públicas integradas com as das demais áreas da Seguridade Social (Saúde e Assistência Social), de natureza compensatória-redistributiva, visando à recomposição e/ou fornecimento de serviços para assegurar renda a pessoas componentes de determinadas categorias profissionais e/ou que exercem atividades trabalhistas, via de regra no âmbito privado e que são legalmente reconhecidas como merecedoras da cobertura previdenciária, quando acometidas por determinados riscos sociais também previamente prefixados em lei[103]-[104].

[103] Não se furta do conhecimento da controvérsia doutrinária que paira acerca de qual a terminologia mais adequada entre carga, vulnerabilidade, risco e contingência, sobretudo quanto a estes dois, pois alguns autores, como é o caso de Santos, preferem a utilização do termo contingência por entenderem que o vocábulo risco apresenta alguns problemas ao não conseguir comportar e, logicamente, expressar da melhor forma alguns dos eventos coberto pela Seguridade Social e sequer dos eventos da Previdência Social, vez que teria uma maior relação no plano contratual civilístico do seguro privado. SANTOS, Maria Ferreira. O princípio da seletividade das prestações da seguridade social. São Paulo: LTr, 2004, p. 158. De toda sorte, a presente pesquisa endossa o entendimento lecionado por Rocha e Savaris, segundo o qual a noção de risco poderia ser “empregada para designar acontecimentos venturosos”, bem como que a noção do conceito, muito embora tenha sido incorporado do ramo privado/civilístico, ao ser incorporado pelo ramo do Direito da Seguridade Social tem o seu significado expandido ou redefinido à luz dos princípios e institutos ínsitos a tal ramo. Dessa maneira, ao ser incorporado e se submeter a “um sistema de defesa social cada vez mais abrangente que seria representado pela Seguridade Social, o qual não se restringiria à erradicação das necessidades sociais materiais, encampando, inclusive, as necessidades sociais imateriais”, os autores concluem que “não há problemas semântico em utilizar ambas as expressões, o que poderia ser inadequado apenas se estivéssemos examinando a relação jurídica de seguridade social em um modelo universalista”. Portanto, “se o trabalho é o elo inclusivo por excelência na sociedade, todos os eventos que retiram do cidadão a possibilidade do seu desempenho, e consequentemente, a sua capacidade de auferir rendimentos, devem ser introduzidos no grupo de riscos sociais aptos a desencadear a cobertura do risco social”. ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio.

Observa-se que a Previdência Social esculpida na CRFB/88, rompendo com a tradição dos períodos antecessores, não guarda com o elemento da contributividade[105] um aspecto de existencialidade, haja vista que a relação previdenciária passa a ter por base o primado pelo trabalho[106].[107] Assim, dita relação decorre do reconhecimento legal em razão do exercício de uma relação trabalhista e que, na sua grande maioria, dá-se no âmbito da iniciativa privada, sendo corroborado pelo fato de que as contribuições sociais pagas pelo empregado e empregador são destinadas à Seguridade Social e não à Previdência Social em si, como se esta tivesse receita e orçamento próprios.[108]

Direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação. 2. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2019, p. 244-245.

[104] Em sentido próximo ao constatado nesta pesquisa, não obstante assintam que a CRFB/88 não logrou êxito em promover uma verdadeira transformação do seguro à política social, por ainda conservar resquícios contratualista e, por vezes, reforçá-los, *cf.*: BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jun. 2003; SILVA, Maria Lucia Lopes da. (*Des)estruturação do trabalho e condições para universalização da previdência social no brasil*. Orientador: Ivanete Salete Boschetti. 2011. 359 f. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

[105] Muito embora esse tenha sido claramente o intuito do "Centrão" nos trabalhos constituintes, sobretudo após o projeto da Comissão de Sistematização, momento no qual promoveu até mesmo alteração do regimento da Assembleia Nacional Constituinte, a fim de modificá-lo, recobrando o caráter contributivo da Previdência Social para retomar a concepção de uma relação sinalagmática contratual-patrimonial centrada na equivalência contraprestacional. Todavia, por mais que essa tenha sido a inteção da inclusão da expressão "mediante contribuição" na redação originária do artigo 201 da CRFB/88, essa não se coaduna com os demais dispositivos, sobretudo, os relativos às disposições gerais da Seguridade Social, artigos 194 e 195, portanto, minando ou prejudicando a intenção de repristinação conceitual intentada pelo Centrão. BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho:* paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no brasil. Brasília: LetrasLivres; Editora UnB, 2006, p. 168-178. Ver notas de rodapé 108, 133 e 481.

[106] Vê-se assim que a CRFB/88, por mais que tenha realizado um movimento de rompimento ou de tentativa de distanciamento com/da concepção de seguro (equivalência contratual), a assunção de sua forma no bojo daquela ainda se encontra diretamente ligada ou atrelada à estrutura do modo de produção-acumulação capitalista, refletindo à posição que o indivíduo-cidadão ocupa no processo produtivo, portanto, guardando ainda proximidade com a categoria da cidadania regulada e, logicamente, a reboque com a posição há a tendência do espelhamento ou preservação de todos os problemas das desigualdades constantes na estrutura do mercado de trabalho típico de economias capitalistas periféricas e gestado no seio de uma sociedade profundamente arraigada no patriarcalismo e escravagismo (a cultura paradoxal da exploração brutal e amistosa).

[107] Em sentido semelhante, Balera, malgrado se valendo de metodológica diferente da postura epistêmico-metodológica assumida no decorrer do presente tópico, haja vista recorrer a um interpretativismo derivado de um comparativismo do primado do trabalho, questão social e do papel do direito do trabalho à luz de uma espécie de Direito Canônico, também concluiu pelo reconhecimento do primado do trabalho como base de toda Ordem Social. BALERA, Wagner. O valor social do trabalho. *Revista LTr: legislação do trabalho e previdência social*, São Paulo, v. 58, n. 10, p. 1167-1178, out., 1994.

[108] O mencionado movimento de rompimento ou distanciamento da noção de mero seguro foi tema que animou explicitamente os debates na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, sendo questão levantada pelo então Ministro da Previdência e Assistência Social da época, que pontou o debate nos seguintes moldes: "Esse é o primeiro conceito que consideraria fundamental, viesse a constar do corpo da Constituição. Há um novo conceito de seguridade social, considerando

De toda sorte, isso não significa que o elemento da contributividade não tenha relevância para a relação previdenciária. Pelo contrário, a contributividade assume importância na medida em que o valor pago a título de benefício previdenciário é variável e calculado de acordo com o teto mínimo e máximo do salário de contribuição utilizado como base para o cálculo da contribuição social, a qual, como mencionado, constitui receita da Seguridade Social.

A disciplina da Previdência Social na CRFB/88 foi definida nos artigos 201 e 202. Ao primeiro coube o estabelecimento do conjunto de determinados riscos sociais a serem cobertos pelo sistema, além de anunciar a existência de um regime de geral, bases do RGPS, e de um regime complementar. O artigo ainda continha em seus parágrafos dispositivos pertinentes ao salário de contribuição e sua incorporação para fins de contribuição previdenciária e repercussão no benefício, não podendo este, quando substitutivo da renda, ter valor mensal inferior ao salário mínimo.

O artigo 202 indicou os requisitos para a concessão dos benefícios de aposentadorias por idade, urbana e rural; por tempo de serviço/trabalho e especial;

---

que a vinculação individual e forma ao sistema previdenciárionão excluio direitocoletivo de acesso a ele, tendo em vista a incidência direta ou indireta dos encargos previdenciários sobre toda toda a sociedade. A previdência, a seguridade social é um risco de cobertura coletiva e não de caráter contratual e individual. Porque, na verdade, o financiamento do sistema da seguridade social se faz, direta ou indiretamente, pela totalidade da coletividade brasileira; não é uma relação contratual, não gera direitos individuais, ela tem uma concepção mais abrangente e mais ampla, que é exatamente o conceito de seguridade social. Este me parece o primeiro ponto a salientar a fim de que não se conceba a seguridade social como uma relação entre pessoas que contribuem e daí geram direitos individuais; ela tem necessariamente uma característica mais ampla - tem uma característica de seguro social e de seguro coletivo e é mais abrangente do que uma relação bilateral.” [*sic*]. BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. *Ata da subcomissão de saúde, seguridade e do meio ambiente, 8ª reunião, realizada em 22 de abril de 1987*. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, DF. [1987b]. p. 110. De todo modo, fica mais uma vez o registro de que a compreensão da Previdência Social mesmo enquanto Seguro Social ainda assim é problemática, inclusive, pelos próprios motivos-fundamentos apresentados pelo Ministro da Previdência e Assistência Social e os expostos ao longo do tópico, mas de toda forma evidencia claramente a intenção de rompimento com a concepção reduzida à contratualidade e sua compreensão a partir de uma noção mais ampla e integrada-articulada com as demais ações-políticas relativas aos direitos da saúde e assistência social. Por oportuno, aviva-se que pela redação originária da CRFB/88 não havia vinculação das contribuições dos empregados e dos empregadores sobre a folha de salário para o pagamento exclusivo de benefícios do RGPS, sendo essa imposição introduzida pela Emenda Constitucional nº 20/1998, assim, tais contribuições incidentes sobre a folha de salário, que comumente são vinculadas estritamente ao financiamento das prestações previdenciárias, não foram concebidas no seio da ANC como recurso pertencente e vinculado unicamente a aludidas prestações, ao contrário, as discussões constituintes, corroborada pela redação final aprovada do artigo 195 da CRFB/88, destinava-se também ao financiamento das demais áreas da Seguridade Social, portanto, a ela pertencente e não à Previdência Social.

do professor; e da proporcional. Em seu *caput*, havia previsão da forma do cálculo do valor dos aludidos benefícios, que era resultado da média aritmética simples dos últimos trinta e seis salários de contribuição, devidamente corrigidos monetariamente.

Tratando-se de aposentadoria por idade, no caso do trabalhador urbano, exigiu-se a idade de sessenta e cinco anos, para os homens, e sessenta, para as mulheres; no caso de trabalhador rural, a idade exigida teve um redutor de cinco anos para ambos os sexos. Para concessão da aposentadoria por tempo de contribuição foi fixado o tempo de trabalho/serviço de trinta e cinco, para os homens, e trinta, para as mulheres; podendo a lei fixar prazo menor aos trabalhos sujeitos a condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, para fins de concessão da aposentadoria especial. A categoria dos professores que efetivamente exercem a função do magistério, levando-se em conta o reconhecimento pelos Constituintes da especial relevância para a formação nacional e das dificuldades inerentes ao exercício da profissão, foi concedida a redução de cinco anos no tempo de trabalho/serviço em ambos os sexos. Por fim, a aposentadoria proporcional reivindicava para que se dela pudesse fazer jus trinta anos de trabalho/serviço, ao homem, e trinta, à mulher.

Muito embora tenha sido bastante louvável a preocupação dos Constituintes com fatores passados que os levaram a constitucionalizar a matéria previdenciária[109], não se pode olvidar para o fato do excesso de protecionismo ter se tornado uma faca de dois gumes, posto que a rigidez do processo de alteração da Constituição pode configurar um entrave diante da necessidade da modificação do conteúdo constitucionalizado em situações excepcionais, tal como a intensa volatilidade dos ciclos econômicos nacionais decorrentes da fragilidade da soberania

[109] Ibrahim lembra que nos anos anteriores à CRFB/88, época em que a normatização previdenciária era essencialmente infraconstitucional, constatou-se que a prática legislativa primava “por agravar a situação de aposentados e pensionistas, por meio de diversos subterfúgios, como, por exemplo, a concessão de aposentadorias por meio da média de salários sem a correção monetária plena, o que, em um país com índices vergonhosos de inflação, produzia perdas elevadas. Ademais, estimulava-se o segurado a contribuir sobre valores vultosos, criando-se a falsa expectativa de que obteria benefício no mesmo valor. Durante a fase de percepção do benefício, a redução da renda mensal era a regra, seja por achatamento do teto previdenciário, seja por ausência de reposição adequada da inflação.”. IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A Previdência Social no estado contemporâneo*: fundamentos, financiamento e regulação. Orientador: Gustavo Binenbojm. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direitos Sociais). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2011, p. 144.

econômica que é sensivelmente afetada por fatores externos, que por sua vez é consequência da adoção de determinadas políticas monetária e fiscal. Esse fenômeno é constatável com a constitucionalização de temas pertinentes como a obrigatoriedade do reajustamento dos valores dos benefícios e da correção monetária dos salários considerados levados em considerados quando do seu cálculo[110].

Pelo exposto, é possível perceber que o interstício entre as décadas iniciais do século XX e a publicação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em 05 de outubro, é marcado por profundas contradições e tensões entre à hegemonia das elites dominantes do modo de produção-acumulação capitalista[111], os projetos viabilização e perpetuação dos governos eleitos com as reivindicações sociais das classes trabalhadoras, por melhores condições salariais, integração ao sistema de proteção social e ampliação de seus benefícios, em determinado tempo histórico.

Além disso, não é exagero afirmar que o sistema de proteção social construído e desenvolvido no Brasil, principalmente entre as décadas de 1920 e final de 1980, caudatário de contradições e tensões, reflete e atende mais aos interesses daqueles grupos do que propriamente a criação de um sistema efetivamente voltado e preocupado com a causa do proletariado. É possível observar e estabelecer, assim, que ao longo de todo esse período a estratificação de significados no que diz

---

[110] Redação originária da CRFB/88, "art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: (...) § 2º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. § 3º Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício serão corrigidos monetariamente.". BRASIL. [Constituição de (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. [1988a].

[111] Sobre esse ponto, o regime de acumulação, é importante anotar que, diferentemente do que ocorreu nos países centrais, no Brasil, dada a sua condição periférica, a relação regime de acumulação e a forma de proteção social que dele deriva assume características diferentes. Nesse sentido, Medici e Marques, acautelam que "os regimes de acumulação existentes no Brasil desde fins do século XIX absorve, traços da regulação taylorista e fordista existentes nos países centrais. Estes traços, no entanto, não são capazes de impor uma dinâmica similar à destes países. Diluindo-se na totalidade mas concentrando-se nas *ilhas de modernidade* dos grandes centros núcleos urbanos, não se generalizam e não conseguem se impor como padrão nacional até a consolidação do processo de industrialização, a partir dos anos trinta". Continua os Autores, ao comentar a criação do INPS no regime militar, pós-1964, que "Por caminhos não democráticos, isto é, inversamente ao que ocorreu no contexto europeu, começaram a ser esboçados no Brasil alguns traços característicos do regime de acumulação fordista e de seu padrão de proteção social. O caminho da universalização estava trilhado". MEDICI, André Cezar; MARQUES, Rosa Maria. Regulação e previdência social no Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 85, p. 65 e 69-70, maio/ago. 1995.

respeito à categoria de análise Previdência, a qual ela visa apreender e conceituar modifica-se durante os anos, sem embargo do significado daquela praticamente permanecer inalterado[112].

Dito de outra forma, inicialmente, na década de 1920, a categoria de análise Previdência é utilizada para designar um estado de coisas (conjunto de benefícios, serviços de atendimento médicos, e às CAPs, enquanto entidades gestoras e operacionalizadoras, na esfera administrativa, e como instrumento de controle social pelos governos), significando uma forma de proteção social via concessão de seguros, possuindo estes natureza jurídica estritamente contratual privada (civilística).

O estado de coisa se altera no decorrer das décadas de 1930 e 1940 (conjunto de benefícios, serviços de atendimento médicos e a instituição dos IAPs, com a extinção das CAPs, modificando-se assim a operacionalização administrativa daqueles e também dos propósitos enquanto instrumento de controle social pelos governos) e o significado da categoria de análise permanece, ou seja, segue a mesma lógica do seguro contratualista. Noutro período, meados da década de 1940, o estado de coisas é mantido, bem como o seu significado da categoria de análise, embora a sua estrutura jurídica morfológica tenha sido alterada (adjetivação - Previdência Social).

Em meados da década de 1960, mesmo após nova alteração do estado de coisas (criação do INPS, mudança do regime de custeio da capitalização coletiva para o de repartição simples, do conjunto de benefícios e serviços de atendimento médicos previdenciários, com a inclusão de benefícios não contributivos, da modificação da operacionalização administrativa do regime, assim como dos propósitos enquanto instrumento de controle social pelos governos no regime militar), o significado da categoria de análise Previdência Social é mantido.

No final da década de 1970, há nova alteração do estado de coisas (instituição dos SINPAS, com a cisão do conjunto de benefícios e serviços de

[112] KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado*: contribuição à semântica dos tempos históricos. Trad. Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Rev. da trad. César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-RJ, 2006; *Idem*. *Estratos do tempo*: estudos sobre história. Trad. Markus Hediger. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-RJ, 2014; *Idem*. *Histórias de conceitos*: estudos sobre semântica e a pragmática da linguagem política e social. Trad. Markus Hediger. Rev. da trad. Bernardo Ferreira e Arthur Alfaix Assis. Rio de Janeiro: Contraponto, 2020.

atendimento médicos previdenciários e assistenciais), mantendo-se o significado da categoria de análise Previdência Social ainda associada à visão de seguro civilístico, por mais que seja possível notar um arrefecimento desta concepção.

Com a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, o estado de coisas é modificado profundamente (cisão e criação de estruturas administrativas específicas, bem como de benefícios e serviços com natureza jurídica própria, mas que constituem um conjunto integrado de ações públicas destinadas a assegurar os direitos à saúde, assistência e previdência social). Paralelamente, houve também um movimento político-social-jurídico de reorganização para apreender a realidade em transformação e conceitá-la de um novo modo.

Entretanto, apesar de criadas novas categorias jurídicas conceituais (Seguridade Social, Assistência Social, Previdência Social e Saúde), o significado da categoria de análise Previdência Social permaneceu o mesmo das décadas anteriores devido à reificação ocorrida tanto práxis acadêmica, que continuou legitimando a conotação de Seguro Social, como e principalmente devido práxis legislativa de regulamentação da Seguridade Social e reformista daquela.

Sendo assim, a história da Previdência Social como uma narrativa romântica, linear, progressiva e de forma a justificar e legitimar o seu progresso científico enquanto um mero seguro, que tem sua concessão ampliada a um número cada vez maior de grupos assalariados no decorrer dos anos, seja em virtude da graça de um estadista paternalista ou em razão do discurso reducionista do triunfo civilizatório do movimento constitucionalista, do liberalismo, e/ou ainda do surgimento de uma nova geração/dimensão dos direitos fundamentais, culminando no significado predominante e acriticamente utilizado na atualidade como Seguro Social, reifica[113]

[113] Sobre a atualidade da reificação enquanto instrumento de análise das relações jurídicas: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; REGO, Walquíria Gertrudes Domingues Leão. Atualidade da reificação de marx como instrumento da análise de relações jurídicas e sociais. *Lua Nova*, São Paulo, [*s.v.*], n. 109, p. 193-228, jan./abr. 2020. Ainda sobre a temática da reificação, c*f*.: LUKÁCS, Georg. *História e consciência de classe*: estudos sobre a dialética marxista. Trad. Rodnei Nascimento. Rev. trad. Karina Janini. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018, p. 194-240; ATAIDE, Glauber. *O conceito de reificação em história e consciência de classe, de georg lukács*. Orientador: Verlaine Freitas. 2020. 102 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Universidade Fedefal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2020; HONNETH, Axel. *Reificação*: um estudo de teoria do reconhecimento. Trad. Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

sua própria condição histórica e impede o reconhecimento[114] das descontinuidades, das rupturas descritas nos parágrafos anteriores[115].

Portanto, a não problematização histórica, ou seja, a ausência de uma crítica reflexiva da condição histórica, impossibilita compreender a Previdência Social para além de um seguro de feição contratualista e das rupturas realizadas especialmente à época da criação do SINPAS e, sobretudo, da e na ANC de 1987-1988, consequentemente, na CRFB/88 (limitação dos espaços de experiências), além de impedir a adequada compreensão enquanto uma efetiva política social e de não evitar, e por vezes até mesmo por facilitar, a reificação promovida pelas reformas constitucionais-legislativas posteriores (restrição dos horizontes de expectativas), resultando em retrocessos e disfuncionalidades sistêmicas[116].

---

[114] No que se refere à temática do reconhecimento, especialmente contextualizada ao ambiente brasileiro e ao compo jurídico: MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo dirigente no brasil, *cf.*: em buscas das promessas descumpridas. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008; *Idem*. *Fundamentos filosófico-políticos da teoria da constituição dirigente adequada a países de modernidade tardia*. Orientador: Lenio Luiz Streck. 2009. 237 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, 2009, p. 17-46; GOMES, David Francisco Lopes. Sobre a teoria das classes sociais de Jessé Souza. *Revista de Direito*, Viçosa, v. 11, n. 1, p. 221-265, jan./jun. 2019d; *Idem*. Jessé souza, brasil e modernidade. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 234-265, jul./dez. 2019b. No campo da sociologia, do qual as perspectiva citadas a área do Direito deriva e dialoga, *cf.*: SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva*: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: UnB, 2000; *Idem. A construção social da subcidadania*: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte; Rio de Janeiro; Editora UFMG; IUPERJ, 2003; *Idem.* A gramática social da desigualdade brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 79-97, fev. 2004; *Idem*. Para compreender a desigualdade brasileira. *Teoria e Cultura*, v. 1, n. 2, p. 83-100, jul./dez. 2006; *Idem*. *Os batalhadores brasileiros*: nova classe média ou nova classe trabalhadora?. Belo Horizonte: UFMG, 2012; MATTOS, Patrícia. O reconhecimento, entre a justiça e a identidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 63, p. 144-161, 2004; SILVA, Josué Pereira da. Reconhecimento, redistribuição e as ambivalências do discurso sobre o bolsa família. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 45, n. 3, p. 196-205, set./dez. 2009; *Idem.* Nota crítica sobre (in)condicionalidade. *Revista Brasileira de Sociologia*, [*S. l.*], v. 05, n. 10, p. 5-29, maio/ago. 2017; PINTO, Celi Regina Jardim. O que as teorias do reconhecimento têm a dizer sobre as manifestações de rua em 2013 no brasil. *Revista Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 31, n. spe, p. 1071-1091, 2016; AMADEO, Javier. Identidade, reconhecimento e redistribuição: uma análise crítica do pensamento de charles taylor, axel honneth e nancy fraser. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 16, n. 35, p. 242-270, jan./abr. 2017; MACIEL, Fabrício; ROSENFIELD, Cinara; SCHNNEIDER, Élen. Reconhecimento, justiça e desigualdade: uma agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 5, n. 11, p. 271-294, set./dez. 2017.

[115] Cf. OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David Francisco Lopes. Independência ou sorte? ensaio de história constitucional do brasil. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, n. 47, p. 29-64, 2012; GOMES, David Francisco Lopes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Independência ou Sorte? Historiografia brasileira acerca da independência do brasil: da narrativa do elogio ao ressentimento e à possibilidade de crítica reconstrutiva. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020b.

[116] SIQUEIRA, Gustavo Silveira. História do direito como um olhar para o futuro: entre as experiências jurídicas e os horizontes de expectativas. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de [Coord.].

Dessa maneira, a conclusão que se chega com o presente tópico, é a de que com a promulgação da CRFB/1988 ensejou uma ampla reestruturação do Sistema de Proteção Social, nitidamente de feições e pretensões universalistas, na qual a Previdência Social se afasta e rompe com a concepção de seguro advindo do direito privado, particularmente a lógica securitário-contributiva, tornando-se de fato uma ação/política estatal que deve ser compreendida e articulada com as demais ações/políticas (Saúde e Assistência Social) que compõem a Seguridade Social.

2.2 Os governos Sarney e Collor-Itamar: as propostas de reformas que sucederam à aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e as Leis Federais nº 8.212/1991 e 8.213/1991

Diversamente do que se pode imaginar, os anos seguintes ao da publicação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não foram de conformação política e de planejamento para construir aquilo que o convencionalismo político consagrou em virtude dos debates travados na Assembleia Nacional Constituinte - ANC de 1987-88.

Marques e Medici salientam que desde o início da década de 1990 havia setores da sociedade que defendiam uma reforma radical da Previdência Social[117], e vão além ao lembrar que mesmo à época das discussões da ANC "o então presidente da República manifestou-se, em cadeia nacional de rádio e televisão, absolutamente contrário à correspondência do piso a um salário mínimo e a outros aspectos relativos que passariam a ser garantidos pela previdência"[118].

Constitucionalismo e história do direito. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 165-174.

[117] Como lembram Ugino e Marques, mesmo à época da assinatura da Carta Magna de 1988, o argumento do deficit da previdência já era levantado como bandeira de defesa para a necessidade de reforma, pois segundo os defensores do equilíbrio orçamentário do Estado, os ditames aprovados naquela tornariam o país ingovernável. UGINO, Camila Kimie; MARQUES, Rosa Maria. As reformas previdenciárias brasileiras sob a pressão neoliberal. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25, jan./jul., 2012.

[118] MEDICI, André Cezar; MARQUES, Rosa Maria. Regulação e previdência social no Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 85, p. 88, maio/ago. 1995. No mesmo sentido, Fagnani chama atenção para o fato de que a contra-reforma conservadora ter se iniciado a partir de 1987 e prosseguido de forma intensa até o final do governo Sarney, momento em que tal movimento, capitaneado pelo Presidente da República, recompõe suas forças e, aproveitando-se do grave quadro de crise e instabilidade macroeconômica, passa a implementar diversas manifestações que tem como uma de suas pautas o "'desmonte' orçamentário e burocrático no campo social, imediatamente após a

Até meados da década de 1990 contabilizava-se mais de vinte propostas de reformas da Previdência Social[119], as quais, segundo Fernandes[120], giravam em torno de duas posições: a) as que buscavam preservar a concepção de Seguridade Social instituída pela CRFB/88, entendida enquanto um direito universalizado pelo acesso e possibilitado mediante ação do Estado; e b) e as que defendiam o desbaratamento da Seguridade Social, via cisão das políticas de saúde, assistência e previdência, para que passassem a ser negociadas pelo mercado como um objeto mercantil[121]. Além disso, podem ser agrupadas e representadas por três grupos: a) a dos grande capital conduzidos pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN e pelo Instituto Liberal do Rio de Janeiro; b) a dos organismos financeiros internacionais, determinadas pelo Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID; e c) a dos trabalhadores vinculados às centrais sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores - CUT[122].

Ainda que nos governos Sarney e Collor-Itamar não se tenha obtido êxito direito no emplacamento de reformas na área da Seguridade Social, tendo em vista a força política mantida no Congresso Nacional que ainda relutava com a pretensão de regulamentá-la, consoante Melo, a agenda política posta em marcha nessa fase era balizada por três movimentos: a) o da postergação do processo de

---

promulgação da nova Carta constitucional". FAGANANI, Eduardo. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 6, n. 1, p. 220, jun. 1997.

[119] MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquilas. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 113, jan./mar., 2003.

[120] FERNANDES, Ana Elizabete Simões da Mota. *Cultura da crise e seguridade social*: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995, p. 192.

[121] Quanto a esta última vertente, Marques, Batich e Mendes enfatizam que ela tem por finalidade transferir a responsabilidade da proteção social da esfera coletiva, incumbida ao Estado, para a esfera individual do cidadão, situando-se assim claramente no campo neoliberal, pois seus adeptos advogam que "somente adotando um sistema privado e de capitalização as pessoas teriam estímulo para melhorar seu rendimento e, por conseqüência, aumentarem sua capacidade de poupança, criando as bases necessárias para a sustentação financeira do desenvolvimento do país. Coerentes com essa visão, defendiam que o financiamento deveria ser unicamente sustentado pelo trabalhador/indivíduo. Dessa forma, seria eliminado - no entender dessa perspectiva - o desestímulo à contratação no mercado de trabalho, pois os encargos sociais seriam ou eliminados de todo ou sensivelmente diminuídos, o que permitiria aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, aumentando as exportações.". MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquilas. *Op. cit.*, p. 113.

[122] FERNANDES, Ana Elizabete Simões da Mota. *Cultura da crise e seguridade social*: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995, p. 192.

regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à seguridade social; b) o do aprofundamento do comportamento defensivo do Tesouro Nacional, vez que a degradação das contas públicas limitava o espaço fiscal e, por sua vez, restringia a liberdade fiscal dos governos; e c) o da convergência envolto da contrarreforma da Previdência Social iniciada na gestão Collor[123].

Verifica-se que o processo de regulamentação da Seguridade Social levou mais de cinco anos, inicialmente com a publicação da Lei Orgânica da Saúde, Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, seguida pelas Leis que disciplinaram o Plano de Custeio da Seguridade Social, Lei Federal nº 8.212, e dos Planos de Benefícios da Previdência Social, Lei Federal nº 8.213, ambas publicadas em 24 de julho de 1991, e, finalmente, pela publicação da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

O retardamento da regulamentação da Seguridade Social decorreu muito em consequência da utilização corriqueira pelos governos Sarney e Collor de artifícios como o desrespeito aos prazos constitucionalmente estabelecidos para o encaminhamento da legislação regulamentar[124] e o veto a projetos de lei aprovados pelo Congresso[125]. Esses artifícios compunham papel central da estratégia dos

---

[123] MELO, Marcus André. Reformando a reforma: interesses, atores e instituições da seguridade social no brasil. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 69-77, out./dez., 1996.

[124] No caso da Seguridade Social, os projetos relativos à sua organização, como o plano de custeio e de benefícios, nos termos do artigo 59 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, deveriam ser apresentados no prazo máximo de seis da promulgação da Constituição (05/10/1988). Entretanto, tal prazo não foi observado. *Cf.* BRASIL. [Constituição de (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília*, DF: Presidência da República. [1988a].

[125] Bastante emblemático desse expediente foi a recalcitrância do governo Collor diante dos Projetos de Leis que tratavam do Plano de Custeio da Seguridade Social e do Plano de Benefícios da Previdência Social, situação esta denunciada em sessão do Congresso Nacional pelos Deputados Eduardo Jorge e João Paulo, vejamos a manifestação daquele: "(...) Sr. Presidente, Sr. e Srs. Deputados, gostaria de, neste momento, trazer à Câmara dos Deputados o resultado de uma análise inicial, feita pela nossa Assessoria Jurídica e já debatida com alguns Deputados de nossa bancada, em relação aos dois projetos do Poder Executivo, referentes à seguridade social, que chegaram recentemente a esta Câmara. Um trata do Plano de Benefícios e o outro do Plano de Custeio da Seguridade Social. Quanto ao projeto que diz respeito ao Plano de Custeio, uma análise comparativa entre o projeto que acaba de chegar e que será analisado neste Congresso e o projeto que foi aprovado por unanimidade na Sessão Legislativa anterior, vetado integralmente pelo Sr. Fernando Collor de Mello evidencia que são praticamente idênticos. E realmente de espantar. O Presidente Fernando Collor de Mello veta integralmente o Plano de Custeio, que foi objeto de dezesseis meses de discussão entre a sociedade civil, o Congresso, a Câmara e o Senado. Depois de protelar meses e meses o encaminhamento de um outro projeto, sucedâneo a esse vetado, o Presidente Fernando Collor de Mello encaminha para a Câmara o mesmo projeto. Parece até brincadeira, se não fosse já norma deste Governo fazer brincadeiras não só no fim de semana, mas durante todos os dias da semana com o povo brasileiro. Ele está querendo gozar da cara dos Deputados, dos Senadores e dos aposentados, ao enviar um projeto praticamente idêntico ao que vetou integralmente em relação

mencionados governos que alimentavam a expectativa de conseguir reverter o fracasso revisional do esvaziamento da área social via legislação regulamentar, quando da realização da revisão constitucional prevista para o ano de 1993[126]. Entretanto, a expectativa do governo Collor ficou frustrada devido ao resultado do processo do *impeachment*, protelando a sanha reformista que almejava adequar a Ordem Social à agenda neoliberal[127].

Inobstante à regulamentação serotina da Seguridade Social, meses após a publicação das Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, ambas em 24 de julho de 1991, o governo Collor encaminhou em outubro ao Congresso Nacional um conjunto de Propostas de Emendas à Constituição de nº 55, 56, 57, 58 e 59, as quais foram agrupadas e denominadas de "Emendão", dada a sua pretensão de alterar diversos temas constitucionais, dentre eles promover o ajuste fiscal, desregulamentar a economia e modificar funcionalismo público, com o intuito de liberalizar a economia e, consequentemente, modernizar o país[128].

Embora não tenham afetado diretamente a Previdência Social, e mais especificamente o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, a lógica do pacote do "Emendão" nada mais foi do que um reflexo dos planos/projetos do governo Collor esboçados na obra intitulada "Brasil: Um projeto de Reconstrução Nacional", a qual era prenhe de pontos pertencentes à agenda neoliberal e que continha um

---

ao Plano de Benefícios e de Custeio. Esta é a observação inicial em relação ao primeiro plano. (...) Em relação ao Plano de Benefícios anterior (PL 2.570/89), a situação não foi diferente. A Câmara aprovou o projeto com modificações, o Senado ratificou a proposta da Câmara por unanimidade, e o Presidente Collor vetou-a na íntegra. Na análise do veto pelo Congresso, a Câmara o rejeitou, mas o Senado, que anteriormente o havia aprovado por unanimidade, agora optou pela ratificação do veto, com isso o veto foi mantido e voltou-se ao ponto de partida, ou seja, devemos reiniciar novamente, todo o processo legislativo que já tinha sido concluído no ano passado. Perdem com isso 12,5 milhões de aposentados e cerca de 1,2 milhão de trabalhadores que aguardam as novas regras para requererem a sua aposentadoria.". *Idem*. Congresso Nacional. *Ata da 50ª Sessão da 1ª Sessão Legislativa da 49ª Legislatura Legislatura, de 8 de maio de 1991*. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF. [1991a]. p. 5809-5811.

[126] A expectativa depositada no Poder Constituinte Derivado Revisor justificava-se porque, ao contrário do Poder Constituinte Derivado de Reforma, o seu procedimento era mais simplificado, exigindo-se apenas que as propostas de emendas fossem aprovadas pela maioria absoluta dos votos dos membros do Congresso Nacional, obtidos em sessão unicameral (artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT). Este necessita aprovação, em dois turnos, de três quintos dos votos dos membros das respectivas casas do Congresso Nacional (artigo 60, § 2º).

[127] FAGNANI, Eduardo. *Política social no brasil (1964-2002)*: entre cidadania e a caridade. Orientador: José Carlos de Souza Braga. 2005. 614 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas concentrado em Política Social). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2005, p. 409.

[128] BRASIL. Propostas de Emendas à Constituição nº 51, de 04 de outubro de 1991. *Altera dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Congresso Nacional. [1991f].

capítulo exclusivamente dedicado à Seguridade Social, mas que na realidade o seu foco era o supramencionado regime, ao alimentar as dificuldades estruturais de sua manutenção a médio e longo prazo e fornecer, como principal medida para aperfeiçoamento ao sistema, a Previdência Complementar Privada:

> A entrada em vigor, ainda em 1991, dos novos benefícios constitucionais (garantia do piso de um salário mínimo aos aposentados, novas formas de cálculo dos benefícios, abono de natal na forma dos trabalhadores na ativa, integração de todos os trabalhadores rurais ao Regime Geral de Previdência Social, redução do tempo de contribuição dos professores, pensão por morte para homens) deverão, já no curto prazo, gerar dificuldades de financiamento do sistema de Previdência Social. No médio e longo prazos, fatores estruturais tendem a gerar maiores riscos ao equilíbrio financeiro do sistema.
> (...)
> A médio prazo, o Governo propõe que o sistema de Previdência Social seja amplamente rediscutido para que se alcance um sistema socialmente mais justo e financeiramente equilibrado. Para isto deverão ser estudados os seguintes elementos, entre outros: (...) c) o estabelecimento da Previdência Social Complementar Pública, facultativa, prevista no § 7º do art. 201, da Constituição Federal, regida por critérios que garantam os benefícios condizentes com os interesses dos trabalhadores de média e alta rendas; d) o incentivo à Previdência Complementar Privada, como alternativa importante à Previdência Social Complementar Pública. [*sic*][129].

Como o Congresso Nacional se mostrou refratário às propostas das agendas governistas com pretensão reformista da Seguridade Social no que toca ao esvaziamento das ações/políticas que iriam lhe dar forma, restou aos governos Sarney e Collor atuarem nas bases que lhes dariam sustentabilidade, ou seja, no custeio-orçamento e no corpo administrativo. Um dos passos dessa empreitada pode ser observado na aprovação de projetos setoriais, fragmentados e desarticulados[130], ainda que a CRFB/88 tenha compreendido a Seguridade Social

---

[129] BRASIL. Presidente, 1990-1995 (F. Collor). *Brasil*: um projeto de reconstrução nacional. Brasília, DF: Presidência da República. [1991e], p. 91-93.

[130] Essa perspectiva foi apontada por Azeredo ao analisar os projetos, em trâmite no Congresso Nacional no ano de 1989, que pretendiam regulamentar a área da Saúde e da Previdência Social. Sublinha o Autor, "O que existe são dois projetos: um sobre previdência, elaborado pelo ministério da Previdência, e outro sobre saúde, preparado pelo ministério da Saúde. A seguridade social é apenas mencionada em dois artigos do projeto sobre previdência social, em que se reafirmam os preceitos constitucionais que definem a seguridade e estabelecem seus princípios gerais. A primeira observação a ser feita a respeito da proposta do Executivo é que não há nenhuma preocupação em dar corpo à idéia da seguridade social definida na Constituição. Os projetos nada mais são do que a tentativa de regulamentar de forma estanque apenas as áreas de previdência social e saúde.". AZEREDO, Beatriz Regina Zago. *Da previdência à seguridade*: os perigos da transição. Rio Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia Industrial, 1990, p. 12, *apud* FAGNANI, Eduardo. *Política social no brasil (1964-2002)*: entre cidadania e a caridade. Orientador: José Carlos de Souza Braga. 2005. 614 f.

como “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.”[131].

Outro ponto observável da prática governista iniciada em 1989, sendo parte das ações incorporadas até os governos recentes, relaciona-se com o descumprimento dos artigos 165, § 5º, inciso III, e 195, § 2º, da CRFB/88, que ordenam que a lei orçamentária anual deve compreender o Orçamento da Seguridade Social - OSS, sendo a proposta deste elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social.

Ainda sobre o custeio, a Lei Federal nº 8.212, promulgada em julho de 1991, contrariando o que havia sido discutido e aprovado pelos Constituintes na ANC de 1987-88, ao disporem no *caput* do artigo 195 da CRFB/88 que o OSS seria composto-financiado, além das contribuições sociais, mediante recursos oriundos do orçamento fiscal da União, restringiu o alcance de tal dispositivo ao delimitar a participação da União às situações de cobertura por “eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social”[132]. Também chama atenção à disposição contida no artigo 90 da referida Lei, que determinou ao Conselho Nacional da Seguridade Social a adoção de medidas necessárias para apurar as dívidas da União para com a Seguridade Social[133].

Tese (Doutorado em Ciências Econômicas concentrado em Política Social). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2005, p. 364.

[131] Redação do *caput* do artigo 194. *Cf.* BRASIL. [Constituição de (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. [1988a].

[132] Redação do parágrafo único do artigo 16. *Cf. Idem*. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1991b].

[133] A participação da União no custeio da Seguridade Social foi objeto de debates em reuniões tanto na Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente como da Comissão da Ordem Social. O então Ministro da Previdência e Assistência Social da época, Rafael Almeida de Magalhães, nos trabalhos daquela, asseverou a importância da natureza dúplice da obrigação que a União já possuía para com a Previdência antes mesmo das pretensões desenvolvidas na ANC, como a obrigação de cobrir despesas com custeio e também de cobrir eventuais insuficiências. Além disso, o Ministro também consignou a importância da União realizar aportes de recursos para a área da Saúde. Não sendo por outro motivo que ao final da ANC ficou estabelecido que os recursos para Saúde, Assistência e Previdência Sociais seriam destinados à Seguridade Social como um todo e não somente para a Previdência ou Saúde, além da necessidade dos Entes Políticos destinarem parcela dos seus respectivos orçamentos fiscais para financiar aquela. BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. *Ata da subcomissão de saúde, seguridade e do meio ambiente, 8ª reunião, realizada em 22 de abril de 1987*. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, DF. [1987b]. p. 115-119. Outra passagem que marca os trabalhos desenvolvidos na ANC sobre o tema, refere-se a

Por sua vez, a Lei Federal nº 8.213, também promulgada em julho de 1991, contemplou uma série de benefícios e serviços previdenciários para fazer frente aos riscos previstos no artigo 201 da CRFB/88. Com a intenção declarada de aperfeiçoar a legislação vigente, em particular no tocante à concepção de seguro social que abarca benefícios não-programáveis e programáveis, bem como os trabalhadores rurais, aprimoramento dos benefícios acidentários e inovação, a exemplo da incorporação do adicional de 25% (vinte e cinco por cento) do valor da aposentadoria por invalidez quando o segurado necessitar da assistência permanente de terceiro[134], o Regime Geral de Previdência Social-RGPS, a partir da redação originária do artigo 18, compreendia os benefícios e serviços de: a) aposentadoria por invalidez, b) aposentadoria por idade, c) aposentadoria por tempo de serviço, d) aposentadoria especial, e) auxílio-doença, f) salário-família, g) salário-maternidade, h) auxílio-acidente, i) abono de permanência em serviço, j) pensão por morte, k) auxílio-reclusão, l) pecúlios; m) serviço social e n) reabilitação profissional[135].

No período do governo Itamar, marcado por um gravíssimo problema inflacionário, de desvalorização e desestabilização da moeda para resolver, as propostas estruturais, que logicamente exigiam mudanças constitucionais no sistema

---

manifestação do Constituinte Hélio Costa ao denunciar o descumprimento da União dos repasses referentes a sua parcela no financiamento do regime de previdência: “O que aconteceu, nos últimos 20 anos, é que, infelizmente, dentro do orçamento que nós devíamos dedicar à saúde no Brasil o que acontece é isto: do orçamento nacional apenas 1% vai para o Ministério da Saúde. É evidente que não se pode fazer saúde, nem preventiva, neste País, com 1% do orçamento nacional. Então o que se faz? A Contribuição da Previdência Social, tirada do bolso do trabalhador todos os meses, querendo ele ou não, o Governo tira da contribuição da Previdência social uma média de 15% do que ele paga mensalmente, para fazer a Previdência Social neste País, para fazer o seguro de saúde para nós todos. Ele que não contribui, porque a dívida do Governo Federal com a Previdência Social neste País, eu fiz as contas - chega à extraordinária soma de 980 bilhões de dólares, desde 1964. Não pagando, não participando desse regime tripartite que nós temos, onde contribui o trabalhador, o empregador e o Governo, como ele não entra com a sua participação, entra mandando, entra dizendo o que fazer com o dinheiro, e como fazer, de que maneira fazer. É injusto. Nós não temos um parâmetro neste País, não podemos dizer que não irá dar certo, porque irá dar, sim. O que se propôs neste relatório não é uma estatização da medicina ou da saúde no Brasil; é apenas levar ao povo o que ele tem direito, o que tinha no passado e não teve mais nos últimos 20 anos, mas terá novamente através deste projeto.”. *Idem*. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. *Ata da comissão da ordem social, 7ª reunião, realizada em 28 de maio de 1987*. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, DF. [1987a]. p. 141.

[134] *Cf.* BRASIL. Mensagem nº 193, de 30 de abril de 1991. *Exposição de Motivos nº 41 de 25 de abril de 1991, dos Senhores Ministros de Estado do Trabalho e da Previdência Social e da Economia, Fazenda e Planejamento*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1991d]. p. 5725.

[135] *Cf. Idem*. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. *Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1991c].

previdenciário, foram adiadas. O destaque nesse período governista, em atenção aos problemas mencionados, recai sobre a criação do Fundo Social de Emergência - FSE pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994, o qual permitia a desvinculação de tributos com receitas constitucionalmente vinculadas ao financiamento da Seguridade Social, sob o pretexto de que pudesse ser utilizados em áreas vitais e estratégicas naquele período de grave conturbação econômica.

Nesse diapasão, o período entre os governos Collor e Itamar se encerra marcado pela realização de poucas reformas e restrita ao âmbito infraconstitucional no que tange ao diretamente ao RGPS, sendo que no caso deste último governo as aprovadas se referem ao cancelamento das concessões dos benefícios do abono por permanência em serviço e pecúlios ao segurado aposentado por idade ou por tempo de serviço[136].

2.3 O governo FHC: a Emenda Constitucional nº 20/98 e a Lei Federal nº 9.876/99

Com o apoio popular que contou devido à estabilização da moeda obtida através do Plano Real, o governo Fernando Henrique Cardoso - FHC aproveitou as condições favoráveis do início do seu mandato presidencial e encaminhou ao Congresso Nacional, em março de 1995, a Mensagem nº 306 contendo a exposição de motivos e a proposta de modificação da Previdência Social, Proposta de Emenda à Constituição nº 21/95, que após aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, foi desmembrada originando as PECs nº 30, 31, 32 e 33/95.

Com objetivos declarados, a proposta do governo FHC buscou “a uniformização dos regimes especiais de previdência, aplicando-se-lhes os mesmos requisitos e critérios fixados para a esmagadora maioria dos cidadãos brasileiros”, além de “resgatar o caráter contributivo da previdência, transferindo para a área de assistência social, os benefícios que lhes são próprios”, a fim de tornar a Previdência

[136] MARQUES, Rosa Maria. *et al*. A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 207-208, jul./dez., 2009. *Cf*. BRASIL. Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994. *Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1994].

socialmente mais justa e garantir a sua viabilidade financeira em diversos horizontes temporais (curto, médio e longo prazo)[137].

Diante da ocorrência de fatores conjunturais de instabilidade macroeconômica, cujos efeitos se manifestaram nos níveis adversos de emprego, renda e sobre o grau de formalização das relações de trabalho, o governo entendeu que a solução para tais problemas poderiam ser atacado por três perspectivas: a) o aperfeiçoamento da gestão previdenciária por intermédio da modernização informática, com fim de aumentar a eficiência e eficácia do sistema combatendo fraudes e sonegações; b) o aperfeiçoamento da legislação previdenciária, tornando-a mais clara e objetiva para ser menos objeto de contestações judiciais; e c) a estruturação de um novo sistema previdenciário, financeira e atuarialmente viável e socialmente justo[138]. Com enfoque nesta última, a proposta teve por cerne a supressão das regras constitucionais que estabeleciam critérios pautados por diferenciação de gênero, categoria profissional e entre segurados urbanos e rurais[139].

---

[137] BRASIL. Mensagem nº 306, de 10 de março de 1995. *Exposição de Motivos nº 12/MPAS de 10 de março de 1995, dos Senhores Ministros de Estado da Previdência Social; Justiça; da Fazenda; do Planejamento e Orçamento; da Administração Federal e Reforma do Estado; e da Educação e do Desporto*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1995]. p. 4501.

[138] Ao comentar sobre a PEC encaminhada pelo governo FHC, Marques, Batich e Mendes destacam que: "Essa proposta baseava-se em sua compreensão da situação e da evolução do comportamento das contas públicas, da economia e da demografia, e de seus efeitos sobre o sistema previdenciário do país. (...) Na década de 90, as fontes tradicionais de suprimento dos gastos públicos - o aumento de impostos e o endividamento do Estado - não tinham como continuar a ser utilizadas para propiciarem aumento de receitas. A conjuntura econômica interna em favor da estabilidade da moeda e as pressões externas, especialmente do FMI, para a contenção do déficit público constituíam um poderoso freio à utilização desses meios. Além dos problemas de ajuste do orçamento estatal, a sociedade brasileira passou a conviver com altas taxas de desemprego, causadas pela deterioração econômica, iniciada na década de 80, e aprofundada com a abertura do mercado brasileiro à importação de produtos estrangeiros, com a política de juros elevada e com a âncora cambial que acompanhou a entrada do real; e pela introdução de inovações tecnológicas. O aumento do desemprego foi acompanhado da diminuição do número de trabalhadores com carteira assinada e do aumento da quantidade dos que se dirigiram para a informalidade. (...) O equilíbrio das contas previdenciárias também passou a ser prejudicado pelas transformações em curso da estrutura demográfica do Brasil, argumento que já era utilizado na defesa da reforma da previdência social no período imediatamente anterior ao governo FHC.". MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 114-115, jan./mar., 2003.

[139] *Cf.* BRASIL. Mensagem nº 306, de 10 de março de 1995. *Exposição de Motivos nº 12/MPAS de 10 de março de 1995, dos Senhores Ministros de Estado da Previdência Social; Justiça; da Fazenda; do Planejamento e Orçamento; da Administração Federal e Reforma do Estado; e da Educação e do Desporto*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1995]. p. 4501-4502.

Apesar do apoio devido ao sucesso do plano real, somente no ano de 1998, após ter sido novamente apresentado em 1997, foi possível a formação de um ambiente político para dar seguimento à agenda reformista, mas que ainda assim não foi amplo o suficiente para produzir alterações estruturais no RGPS nos moldes dos objetivos apontados no parágrafo anterior.

Paralelamente à PEC 33/95, entre os anos de 1995-1997, foram aprovadas as Leis Federais nº 9.129, de 20 de novembro de 1995, e 9.528, de 10 de dezembro de 1997, aquela extinguindo os pecúlios e esta revogando os dispositivos da Lei de Planos de Benefícios da Previdência Social que tratavam do auxílio-natalidade e auxílio-funeral, para transformá-los em benefícios assistenciais. Além do mais, ainda no ano 1995, a Lei Federal nº 9.032 extinguiu a possibilidade do reconhecimento da atividade especial pela modalidade de enquadramento por categoria profissional, ao condicionar a concessão da aposentadoria especial à efetiva comprovação pelo segurado do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, a agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física[140]; proibiu a possibilidade de conversão de tempo de trabalho comum em especial, limitando a permissibilidade de conversão somente quanto ao tempo especial em comum; ampliou o rol de vedação das hipóteses de recebimento conjunto de benefícios previstos no artigo 124 da citada Lei de Planos.

Nesse interstício temporal, por proposta do governo FHC, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional - EC nº 10/96, que prorrogou a existência do Fundo Social de Emergência - FSE do final do exercício financeiro de 1995 para julho de 1997, passando a ser mais condizente com a suas finalidades práticas ao ser denominado de Fundo de Estabilização Fiscal - FES. No ano de 1997, o Congresso Nacional, por meio da EC nº 17, ratificou nova proposta do governo de postergar a existência do FES, transferindo o seu termo final para dezembro de 1999.

Em agosto de 1999, antecipando-se ao exaurimento dos efeitos da EC nº 17/97, o governo encaminha ao Congresso Nacional a PEC nº 85 objetivando a adição de um novo artigo ao Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias -

[140] Redação conferida pelo artigo 3º. *Cf.* BRASIL. Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1995].

ADCT, com o propósito de desvincular receitas oriundas da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União no período de 2000 a 2007, flexibilizando assim a rigidez orçamentária e financeira para permitir a realocação de recursos e, assim, garantir o equilíbrio das contas públicas da União, até que fossem aprovadas as reformas Administrativas, Previdenciária, Tributária, Trabalhista e Fiscal, e "a obtenção de superávits primários crescentes e suficientes para estabilizar, em três anos, a relação entre a dívida líquida consolidada do setor e o Produto Interno Bruto"[141]. Em março de 2000 foi aprovada a EC nº 27, avalizando a pretensão do governo FHC em criar o mecanismo da Desvinculação das Receitas da União - DRU pelo período de 2000 a 2003[142].

Finalmente, no ano de 1998 a PEC 33/95 foi aprovada e deu origem à EC nº 20/98, que promoveu a reorganização da sistematicidade da Previdência Social na Seção II, assim, coube ao artigo 201 à disciplina do Regime Geral de Previdência Social - RGPS e ao artigo 202 às disposições do Regime Complementar de Previdência, que antes se encontrava no § 7º daquele artigo[143], após a desconstitucionalização da fórmula do cálculo do valor dos benefícios. Ademais, pode-se observar a criação de uma atmosfera que atrela e submete o RGPS ao elemento da contributividade, sendo uma das camadas atmosféricas correspondente ao equilíbrio financeiro e atuarial, esculpido no *caput* do artigo 201, uma segunda correlata à vinculação das contribuições sociais do empregador incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados à pessoa física e a do trabalhador-segurado, mediante a inserção do inciso XI no artigo 167, e

---

[141] BRASIL. Mensagem nº 1.262, 16 de agosto de 1999. *Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, o texto da proposta de emenda à Constituição que "Acrescenta o art. 76 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1999b]. p. 38644.

[142] *Cf. Idem*. Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000. *Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2000].

[143] Este ponto da reorganização sistemática dentro da Seção Constitucional destinada à Previdência Social merece maiores reflexões, visto que esse movimento é tratado como algo de pouca relevância, mas que na realidade tem um papel simbólico muito grande, pois assim como ocorreu no governo Collor, no qual a Previdência Complementar era tida como a bala de prata da salvação do sistema de previdência e do desenvolvimento econômico brasileiro, as bandeiras das reformas hasteadas pelo governo FHC tinham a mesma cor. Isso porque a lógica de conferir à Previdência Complementar uma posição de maior destaque dentro do sistema previdenciário se adequaria aos movimentos postos em marcha pelas políticas macroeconômicas de abertura da economia brasileira ao capital financeiro-especulativo.

uma terceira representativa da inserção do critério do tempo de contribuição como substitutivo do tempo de serviço[144] por meio dos §§ 7º e 9º, do artigo 201.

Outros pontos de alteração instituídos pela EC nº 20/98 foi a instituição de um novo teto ou limite máximo de valor dos benefícios do RGPS, fixando-lhes a quantia de R$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), a partir do qual foi feito os reajustes para preservar seu valor real[145]; realocamento da disciplina e da possibilidade de tratamento diferenciado relativo ao risco acidente de trabalho, que antes era previsto no inciso I do artigo 201 da CRFB/88, passando a ser tratado no § 10, que determinou que Lei Federal, no caso Ordinária, disciplinar o tema, devendo a cobertura ser atendida de forma pelo RGPS e setor privado; regras de transição que garantiu aposentadoria ao segurado que até a data da publicação da emenda, dia 15 de dezembro de 1998, havia atendido, cumulativamente, os requisitos da idade e do tempo de contribuição acrescido do pedágio[146].

Com as condições atmosféricas-constitucionais de temperatura e pressão ajustadas, em agosto de 1999, o Presidente Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 1.115 submetendo à apreciação parlamentar a exposição de motivos do Projeto de Lei - PL nº 1.527, que declarava expressamente o intuito do governo em dar continuidade ao processo de regulamentação da EC nº 20/98.

De forma semelhante à exposição de motivos da EC nº 20/98, à exposição de motivos do PL nº 1.527/99 externou o reconhecimento do governo com problemas ligados a de ordens conjunturais, no caso a evolução demográfica e as mudanças no mercado de trabalho, particularmente no tocante à informalidade crescente no

---

[144] Essa ideia já se encontrava presente desde a publicação do relatório final da Comissão Especial para o Estudo do Sistema Previdenciário, realizada na Câmara dos Deputados no ano de 1992. MARQUES, Rosa Maria. *et al*. A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 207, jul./dez., 2009. Além disso, é de se registrar que essa sutil alteração, sem embargo também passe despercebido pelos autores e que acabam tratando os termos como sinônimos, não se tratou de mero jogo de palavras ou de nomenclaturas, mas, sim, de termos distintos. Isso fica evidente pela leitura do artigo 4º da EC nº 02/98 ao dispor que: "o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.". BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. *Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1998].

[145] Vale destacar que esse valor era inferior ao previsto na Lei de Planos de Benefícios, que havia fixado a quantia de 10 (dez) salários mínimos como teto.

[146] Artigos 1º, 9º e 14. *Cf. Idem.*. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. *Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1998].

mercado de trabalho, tendo assim por escopo o aprimoramento do sistema previdenciário para incorporar trabalhadores autônomos e outros não assalariados à Previdência Social. Como principal medida em resposta aos problemas e destinada a atingir o objetivo apontado, o governo FHC propôs uma nova forma de cálculo do valor dos benefícios, que no caso das aposentadorias, em que o valor era calculado levando-se em consideração a média aritmética dos últimos 36 (trinta e seis) salários de contribuição, passaria a ser calculado com a consideração da média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes no mínimo a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo do segurado, corrigidos monetariamente, sobre a qual ainda seria aplicável um fator redutor variável de acordo com idade do segurado, o qual foi denominado de fator previdenciário[147].

Além disso, a proposta continha outras medidas que almejavam mudanças tais como a homogeneização das categorias de segurados; a implicação da cobertura do salário-maternidade; o tratamento diferenciado entre o contribuinte sonegador e o meramente inadimplente; a eliminação gradativa da escala de salários-base dos contribuintes individuais e outras[148]. Ao final, a exposição de motivos informava que a adoção de tais medidas levaria o Regime Geral de Previdência Social - RGPS à adequação das novas realidades do mercado de trabalho e da evolução demográfica da sociedade brasileira. Em novembro de 1999 o PL nº 1.527/99 foi aprovado e deu origem à Lei Federal nº 9.876/99.

É de se mencionar ainda que nesse período houve a aprovação das Leis Complementares - LCs nº 108 e 109 de 2001, destinadas a regulamentar o artigo 202 da CRFB/88 referente ao Regime de Previdência Complementar - RPC. A primeira cuidou de estabelecer as diretrizes sobre a relação entre União, os Estados,

---

[147] Salienta-se que a idealização e introdução do fator previdenciário no RGPS através da Lei Federal nº 9.876/99 representou um artifício engenhoso encontrado pelo governo FHC para contornar a derrota no Congresso Nacional quando dos trâmites da PEC nº 33/95 que resultou na EC nº 20/98, ocasião em que não foi aprovado o estabelecimento do critério da idade mínima na aposentadoria por tempo de contribuição. Essa insistência do governo com a aprovação do mecanismo como o fator deveu-se às pressões exigidas em contrapartida pelo Fundo Monetário Internacional - FMI na revisão do acordo ocorrida em 1999. TODESCHINI, Remígio. *Gestão da previdência pública e fundos de pensão*: a participação da comunidade. São Paulo: Ltr, 2000.

[148] *Cf.* BRASIL. Mensagem nº 1.115, 17 de agosto de 1999. *Exposição de Motivos Sr. Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, o texto do projeto de lei que "Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências"*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1999a]. p. 35940-35503.

o Distrito Federal e os Municípios, além das pessoas jurídicas que componentes da administração pública indireta, e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. A segunda zelou pela normatização em si do Regime Complementar[149].

Dessa forma, diferentemente dos períodos anteriores, o governo FHC conseguiu aprovar reformas, tanto a nível constitucional como infraconstitucional, envolvendo diretamente o RGPS.

2.4 Os governos Lula e Dilma: as Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 e as Leis Federais nº 13.135/2015 e 13.183/2015

Com poucos meses após as vitórias nas eleições presidenciais, não tardou muito e o governo Lula sinalizou o horizonte no qual as suas políticas econômicas e sociais teriam como guia. Em abril de 2003 foi apresentada no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 40, dando continuidade as partes das alterações no sistema previdenciário, especificamente no que tange ao Regime Próprio dos Servidores Públicos - RPPS, que não foram aprovadas à época da EC nº 20/98.

Tal medida não somente foi uma surpresa ao eleitorado militante, como aos parlamentares que compunham o próprio partido, levando com que parte deles encaminhasse ao Congresso Nacional propostas alternativas, haja vista que naquela ocasião a ação desenvolvida pela bancada do Partido dos Trabalhadores firmou-se contrária à proposta. Esse fato para alguns autores representou uma evidência de que o governo pretendia exatamente aprovar os pontos derrotados da reforma realizada no governo FHC[150]. Soma-se a isso, conforme lembram Ugino e Marques,

---

[149] A exposição de motivos LC nº 109, veiculada na Mensagem nº 359 do Presidente da República ao Congresso Nacional, deixava muito bem claro que o governo FHC, na linha do proposto pelos organismos internacionais, apostava que a Previdência Complementar iria fomentar e consolidar a modalidade de poupança interna, reduzindo o grau de dependência de "capitais externos e voláteis a que nações que ainda não atingiram o nível pleno de desenvolvimento estão sujeitas", consequentemente, que as entidades de previdência privada, especialmente as fechadas, tornariam-se importantes "atores estratégicos no financiamento doméstico de investimentos de longo prazo e de grande porte". *Idem*. Mensagem nº 359, de 16 de março de 1999. *Exposição de motivos do texto do projeto de lei complementar que "Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências."*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1999]. p. 9755.

[150] MARQUES, Rosa Maria. *et al*. A previdência social: da constituição à reforma de lula. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 213, jul./dez., 2009. A questão da continuidade da reforma do

à semelhança das exposições de motivos apontadas pelo governo FHC para reforçar a importância da Previdência Complementar, que a proposta do governo Lula também endossava e reforçava a tese de que "os fundos de pensão iriam promover o financiamento de longo prazo da economia. Aqui fica a clara defesa dos fundos de pensão como pilar para previdência complementar"[151].

Dentre as motivações constantes na exposição encaminha juntamente com a PEC nº 40/2003, encontra-se a construção de um sistema previdenciário brasileiro moderno, voltado para o desenvolvimento econômico, englobando crescimento, emprego e equidade social. Assim, as medidas propostas permitiriam, no longo prazo, a consolidação de um regime básico público, universal, compulsório, apoiado por um regime complementar de caráter facultativo[152], para assim contornar o gravíssimo problema do desequilíbrio atuarial do sistema, causado, eminentemente, pela mutação acelerada do perfil demográfico brasileiro - queda da relação entre número de contribuintes e número de beneficiários inativos - e o injusto tratamento diferenciado conferido ao servidor público[153].

Em 19 de dezembro de 2003, a PEC nº 40 deu origem à EC nº 41/2003, impactando fortemente o RPPS. Quase dois anos depois, o Congresso Nacional aprovou a PEC nº 227/2004, que deu origem à EC nº 47/2005, conhecida como emenda paralela à EC nº 41, por contemplar regra transitória para aposentadoria das pessoas ligadas ao regime público.

Em termos de modificação do RGPS, ambas as Emendas Constitucionais, também de modo similar ao governo FHC, não promoveram alterações profundas ao

---

FHC encontra-se explicitamente posta na exposição de motivos da PEC nº 40/2003 e aferível logo após a passagem em que se menciona as modificações perpetradas pela EC nº 20/98, momento em que consta a seguinte ressalva: "Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC no 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de Previdência Social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da eqüidade e sustentabilidade de longo prazo.". BRASIL. *Propostas de Emendas à Constituição, de 40 de outubro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2003], p. 6.

[151] UGINO, Camila Kimie; MARQUES, Rosa Maria. As reformas previdenciárias brasileiras sob a pressão neoliberal. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 35, jan./jul., 2012.

[152] *Cf.* BRASIL. *Propostas de Emendas à Constituição, de 40 de outubro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2003], p. 6-26.

[153] Nesse sentido, *cf.* SILVA, Ademir Alves da. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 24, jul./set., 2004.

regime. A EC nº 41/2003 fixou um novo teto do valor máximo de benefício, quantia de R$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos e reais), o equivalente a dez salários mínimos da época, e a EC nº 47/2005 possibilitou ao segurado portador de deficiência tratamento diferenciado quanto aos critérios e requisitos para a concessão de aposentadoria[154].

Como visto acima, as semelhanças não se esgotam na forma constitucionalmente branda de modificação diretamente do RGPS, mas também indiretamente por intermédio do tratamento conferido à política econômica, e de suas implicações nas fontes de custeio do Orçamento da Seguridade Social - OSS, e diretamente através das alterações a nível infraconstitucional.

Nessa linha, tanto o governo Lula e Dilma mantiveram a utilização do mecanismo de desvinculação das receitas oriundas da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Inicialmente com a postergação da DRU do período de 2003 a 2007 pela EC nº 42/2003. Depois com a EC nº 56/2007, que prorrogou o termo final de 2007 para 2011, seguido da EC nº 68/2011, elastecendo o prazo até 31 de dezembro de 2015, e finalmente a EC nº 93/2016[155].

Para atender a nova conjuntura econômica que se arrastou desde a crise *subprime* norte-americana, o governo Dilma iniciou algumas microrreformas no RGPS através das Medidas Provisórias - MPs nº 664/2014 e 676/2015, convertidas respectivamente nas Leis Federais nº 13.135/2015 e 13.183/2015.

---

[154] O reconhecimento do tratamento diferenciado é deveras simbólico, haja vista antecipar e incorporar o movimento internacional que culminou, no ano de 2007, na assinatura em Nova York da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, a qual foi internalizada com sob a equivalência de emenda constitucional. A regulamentação do tratamento à aposentadoria da pessoa com deficiência veio a ocorrer no ano de 2013 com a aprovação da Lei Complementar nº 142.

[155] Dentre os variados motivos expostos pelo governo, destaca-se o da exposição da PEC nº 50/2007, que originou a EC nº 56/2007, do governo Lula. Mais uma vez fica patente a contradição do governo que alimentava o problema do desequilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social e desviava recursos vinculados ao Orçamento da Seguridade Social - OSS, apresentando como motivos a importância da DRU na geração de espaço orçamentário para que o governo pudesse investir em projetos prioritários como "obras de infraestrutura e para a constituição da poupança necessária à redução da dívida pública". Além disto, o governo expressamente declarou que "a existência da DRU não tem impedido a expansão de programas sociais prioritários", motivo este que coloca em xeque o argumento do deficit. BRASIL. Propostas de Emendas à Constituição nº 50, de 23 de abril de 2007. Altera o art. 76 e acrescenta o art. 95 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando a vigência da desvinculação de arrecadação da União e da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2007], p. 2.

A primeira introduziu uma série de alterações na Lei de Planos de Benefícios, Lei Federal nº 8.213/91, modificando de forma significativa a disciplina do auxílio-doença e da pensão por morte. A lógica que permeou a MP nº 664/2014 foi a de restringir o acesso ao benefício, por meio de novas condicionantes, e reduzir o valor a ser pago a título do benefício de auxílio-doença e pensão por morte. Já a segunda instituiu a figura da aposentadoria por pontos ou que não sofre incidência do fator previdenciário, desde que o produto da soma da idade e tempo de contribuição, incluídas as frações, resultasse 95 (noventa e cinco), para os homens, e 85 (oitenta e cinco), para as mulheres, ficando preestabelecido que a majoração de um ponto desse valor resultante a cada dois anos.

A pretensão do governo Dilma era de tornar aqueles benefícios socialmente mais justos ao não permitir que, no caso do auxílio-doença, o segurado pudesse receber um valor muito superior à média das últimas contribuições, e, no caso da pensão por morte, fosse concedido benefício em situações em que o casamento e união estavam mal haviam sido constituídos, portanto, diminuir a ocorrência de fraudes nas pensões concedidas em virtude da simulação dessas relações, assim como desestimular o fenômeno das aposentadorias precoces e ao mesmo tempo não punir o segurado com o fator previdenciário.

Em meio ao caos econômico que assolava o país, em dezembro de 2015 o Presidente da Câmara dos Deputados aceitou uma denúncia por crime de responsabilidade contra a Presidente Dilma, ocasionando o seu afastamento em maio de 2016, momento em que o Vice-presidente Michel Temer assumiu interinamente, e em agosto a cassação do mandato após aprovação do impeachment pelo Senado Federal. Assim o governo Dilma se encerra, interrompendo a sua pretensão de implementar uma nova agenda política econômica.

2.5 O governo Temer: a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016 e a Lei Federal nº 13.457/2017

Meses após assumir a Presidência da República, o governo Temer encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº

287/2016 contendo uma radical transformação não só do sistema previdenciário, mas também da Seguridade Social, dada a sua amplitude tanto em abrangência dos institutos como do nível de profundidade a ser reformado, afetando o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos - RPPS e a Assistência Social.

A PEC nº 287/2016, formulada dentro da lógica e intitulada de um Novo Regime Fiscal, o qual foi instaurado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que impôs um teto ou limite[156] nas despesas com os gastos públicos, a exceção das financeiras, propôs uma medida de austeridade fiscal no âmbito da Seguridade Social via extinção da aposentadoria por tempo de contribuição com o estabelecimento de uma idade mínima única para concessão do benefício de aposentadoria; aperfeiçoamento do RPPS com o convergimento de suas regras com as do RGPS; extinção de requisitos e critérios diferenciados para concessão de aposentadoria nas situações de atividade sujeita à atividade de risco, no caso de professores, em razão do sexo e da condição de trabalho se urbano ou rural, além de determinar que este deveria efetuar contribuição individualiza ao invés de meramente comprar o exercício da atividade rural; alterar a forma do cálculo do valor de benefícios previdenciários em geral; proibir acúmulo de benefícios, com o objetivo reduzi-lo, a exemplo das pensões e aposentadorias; e desindexar o valor dos benefícios assistenciais e pensões do salário mínimo[157].

Chama atenção na exposição de motivos da PEC nº 287/2016 a sua centralidade em torno do problema da mudança demográfica, processo este intensificado pelo envelhecimento populacional, face à redução da taxa de fecundidade e do aumento da expectativa de sobrevida, e da utilização de método comparativo com a experiência internacional. Em razão disso, o governo Temer embasou sua proposta em diversos dados como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico -

[156] O teto de gastos do Novo Regime Fiscal cria uma situação problemática na qual os gastos públicos não podem aumentar nem mesmo se a economia estiver em processo de expansão, ao vincular o crescimento das despesas totais ao valor correspondente do orçamento do ano anterior acrescido da inflação do ano corrente. MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 260-261, jan./abr. 2017.

[157] BRASIL. Propostas de Emendas à Constituição nº 287, de 05 de dezembro de 2016. *Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2016].

OCDE, Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV etc.

Destaca-se ainda da exposição de motivos da PEC nº 287/2016, a passagem em que o governo Temer reconhece que o tempo de contribuição, ou seja, o elemento contributividade, é mas para fins de cálculo do benefício, estimulando-se o maior tempo de contribuição para recebimento de um benefício de maior valor."[158]. Com efeito, essa passagem corrobora o exposto em tópico anterior quando foi abordada a falsa noção do caráter da contributividade como elemento intrínseco ou de existência da relação previdenciária.

Apesar de contar com apoio massivo da grande mídia e dos economistas da *mainstream*, o governo Temer foi envolto por um turbilhão de denúncias de corrupção, colocando em discussão na pauta política nacional um novo processo de impeachment, o que acabou por minar a força política do governo junto ao Congresso Nacional e criar um ambiente pouco propício para obtenção da aprovação da PEC nº 287/2016. Dessa forma, com o foco voltado para contornar a crise político-institucional, a PEC nº 287/2016 não prosperou.

Seguindo o expediente promissor utilizado em especial pelos governos FHC e Dilma, o governo Temer promoveu a alteração no RGPS por meio da Medida Provisória - MP nº 767, de 6 de janeiro de 2017, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.457, de 26 de junho de 2017, tendo por finalidade a reestruturação da composição remuneratória da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial. Como pode ser observado, a solução proposta pelo governo foi a de estimular o processo de avaliação médica da pertinência das condições que ensejaram a concessão dos benefícios, garantindo aos peritos um bônus especial de desempenho institucional. Além de submeter o beneficiário ao processo de avaliação médica periódica, a referida MP alterou o tratamento da disciplina dos casos perda da qualidade de segurado para fins de carência e concessão dos benefícios de auxílio-doença, de aposentadoria por invalidez e de salário-maternidade; e, atento às decisões sobre o tema, legalizou a figura da alta-

[158] BRASIL. Propostas de Emendas à Constituição nº 287, de 05 de dezembro de 2016. *Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2016], p. 18.

programada[159], ao determinar a cessação do benefício de auxílio-doença após o prazo de 120 (cento e vinte) dias, quando o ato de concessão administrativo ou judicial não estimar termo final do benefício.

Na linha dos governos anteriores, o governo Temer conseguiu aprovação de alguns pontos de sua agenda política que, como será visto em capítulo à frente, terão impacto no RGPS, a exemplo do Novo Regime Fiscal (teto dos gastos), reforma trabalhista, as propostas de privatização etc[160].

2.6 O governo Bolsonaro: a Lei Federal nº 13.846/2019 e a Emenda Constitucional 103/2019

Antes mesmo de assumir a presidência, durante a campanha já era possível ter uma boa noção do tratamento que o governo Bolsonaro daria à Previdência Social. Tendo como Ministro da Economia Paulo Guedes, que prometeu desde o período da campanha presidencial intensificar o processo liberalizante da economia com amplos pacotes de privatizações, fortes medidas de ajuste fiscal e reformas estruturais, dentre as quais a retomada da Previdência Social que restou derrotada no governo Temer, as políticas econômicas do governo recém-eleito tratou de radicalizar ainda mais as daquele.

Como uma das principais modificações do período no Regime Geral da Previdência Social - RGPS, sob o manto da modernização e da eficiência no combate a fraudes, o governo Bolsonaro editou em 2019 a Medida Provisória - MP nº 871, convertida na Lei Federal nº 13.846/2019, instituindo o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão

[159] Esse comportamento configura o que parte da doutrina no âmbito constitucional denomina de efeito *backlast*, expressão esta cunhada para designar o fenômeno da reação ou manifestação do dissenso, no caso em específico, vocalizada pelo Poder Legislativo contra um entendimento emanado em decisões do Poder Judiciário. Um exemplo bastante latente do efeito *backlast* manifestado recentemente pode ser observado no caso da Vaquejada, analisado na Ação Direita de Inconstitucionalidade - ADI nº 4.983/CE, e a edição da Emenda Constitucional nº 96/2017. LOPES FILHO, Juraci Mourão; CIDRÃO, Taís Vasconcelo. A (in)constitucionalidade da vaquejada: desacordos, integridade e backlash. *Revista Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 119-160, set./dez., 2018.

[160] SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuize Silva Rovere. O governo temer e a volta do neoliberalismo no brasil: possíveis consequências na habitação popular. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 11, p. 6-10, 2019.

de Benefícios por Incapacidade, além dos respectivos programas de bônus referente a benefícios com irregularidades e por incapacidade.

Dentre as alterações no RGPS encontram-se a exigência de início de prova material no caso de união estável para a comprovação da qualidade de dependente; vedação da inscrição *post mortem* de segurado contribuinte individual e de segurado facultativo; estabelecimento de carência para o caso do auxílio-reclusão; restrição do recebimento do auxílio-doença pelo preso recluso; alteração no prazo de decaimento do requerimento do salário-maternidade; restrição do acesso ao auxílio-reclusão; alteração das regras de emissão da certidão de tempo de contribuição - CTC; do prazo de decadência do direito ou da ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão, indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício e do ato de deferimento, indeferimento ou não concessão de revisão de benefício etc.

Atentos aos problemas e críticas enfrentados pela Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 287/2016, o governo Bolsonaro encaminha ao Congresso Nacional em fevereiro de 2019 a PEC nº 6/2019, que além de refinar e acrescer outros motivos engenhosos mostra-se ainda mais ousada ao literalmente propor a construção de um novo sistema de Seguridade Social.

A PEC nº 6/2019 alicerçou-se em alguns apelos, tais como: a sustentabilidade do sistema atual; o não comprometimento das futuras gerações; e a impossibilidade de viabilizar um modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento. Segundo a exposição de motivos, o gasto excessivo com pagamento de benefícios gera um desequilíbrio financeiro e atuarial no caixa da Previdência Social, levando-o a necessitar de aportes complementares de recursos advindos do orçamento fiscal, que ocorre via endividamento público e, por sua vez, intensifica o aumento da dívida pública. A consequência desse procedimento é a transferência do pagamento das despesas realizadas na atual geração para a futura, comprometendo assim totalmente sua capacidade de investir em melhorias e no desenvolvimento[161].

Ainda no corpo do texto da parte expositiva das motivações, novamente é constatável o uso pelo governo de vasto banco de dados, o que possibilitou o

[161] BRASIL. Propostas de Emendas à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019. *Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2019].

emprego de métodos comparativos entre o modelo brasileiro e os demais países, a exemplo dos que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, conferindo maior ar de robustez à ideia da necessidade de ajuste fiscal. Há também menção expressa quanto ao grave problema da transição demográfica, reforçando ainda mais a necessidade da reforma como o único instrumento viável para contornar o perigoso desequilíbrio financeiro e atuarial; e estimativa do impacto da PEC, aspecto que era presente e reforçado constantemente pelo Ministro da Economia e sua equipe no grandes veículos de comunicação e durante as audiência públicas realizadas no âmbito processo legislativo da proposta, a qual deveria economizar em 10 anos o valor de R$ 1.072,4 (um trilhão e setenta e dois bilhões e 400 milhões de reais), dos quais R$ 715,0 (setecentos e quinze bilhões de reais) adviriam do RGPS[162].

Ao final do ano, após longo trâmite no Congresso Nacional, a PEC nº 6/2019 foi aprovada em dezembro e originou a Emenda Constitucional nº 103/2019. Muito embora a pretensão governista não tenha sido acatada em sua plenitude, como a mudança do regime de financiamento de repartição para o de capitalização no RGPS, após ampla coalização entre as bancadas de parlamentares imbuídos da intenção de achar um ponto comum entre os interesses políticos envolvidos, foram aprovados pontos importantes que se coadunam com a pretensão inicial.

Dentre os temas modificados no RGPS, observa-se: vedação de acumulação de benefícios; novas regras contributivas; contagem recíproca de tempo de contribuição; nova sistemática quanto à forma de cálculo do valor dos benefícios, incluído o salário de benefício; extinção da aposentadoria por tempo de contribuição e regras de transição; novos critérios de concessão para aposentadoria por idade; aposentadoria dos professores com respectiva regra de transição; aposentadoria especial com respectiva regra de transição; aposentadoria da pessoa do segurado com deficiência e de baixa renda; compulsoriedade da aposentadoria dos empregados públicos; pensão por morte; benefícios por incapacidade; salário-família e auxílio-reclusão.

---

[162] BRASIL. Propostas de Emendas à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019. *Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2019].

Cabe registrar que a EC nº 103/2019, assim como suas antecessoras, reforça a importância e o papel a ser desempenhado pelo Regime de Previdência Complementar - RPC, tanto no âmbito da proteção social como impulsionador do desenvolvimento econômico. Outro aspecto a ser destacado, foi a inserção de um novo parágrafo no artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que veda a desvinculação de receitas oriundas das contribuições sociais destinadas ao Orçamento da Seguridade Social - OSS.

Desse modo, a EC nº 103/2019 encerra até os dias atuais mais um capítulo da longa história de reformas do sistema de proteção social brasileiro, bem como da Previdência Social e também do RGPS.

3 A RELAÇÃO SISTÊMICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL COM AS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS CONFORMADORAS DAS ORDENS SOCIAL E ECONÔMICA

Seguindo a estrutura do problema de pesquisa formulado, o capítulo que se inicia é destinado a apresentar as balizas normativas constante nas Ordens Social e Econômica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além dos aspectos teóricos a elas concernentes, para então apresentar a Previdência Social lida e compreendida dentro desse arcabouço normativo-teórico.

É sabido que nos debates e discussões sobre as reformas da previdência tornou-se lugar comum os espaços discursivos destinados ao apelo, particularmente daqueles defensivos e de boa intenção, do argumento de que a Previdência é um direito social e fundamental. Fala-se também em desmonte do modelo de Estado Social e, nos discursos mais exaltados, chega-se à decretação do fim da Constituição Cidadã.

Assim, ganha importância o tratamento, mesmo que breve, acerca de determinados temas como a Teoria da Constituição, o papel desempenhado pela Constituição em sua acepção moderna, assim como dos direitos fundamentais, pois tais assumem condições de possibilidade para a adequada compreensão[163] de temas como a ordem jurídico-normativa de observância obrigatória, consentânea com a densidade temática e *accountability*[164] dentro de uma comunidade política

[163] Para que se tenha uma ideia clara do que se pretende com a exposição acima, sobre a importância de um prévio sentido da Constituição, em nota de rodapé esclarecedora, Streck faz a seguinte advertência: "O intérprete não se depara com um texto infraconstitucional 'nu', 'carente' do sentido da Constituição. A Constituição é (também) um existencial. Faz parte do modo-de-ser-no-mundo (autêntico ou inautêntico) do jurista/intérprete. Daí que é desnecessário dizer que uma 'baixa compreensão' acerca do sentido da Constituição - naquilo que ela significa no âmbito do Estado Democrático de Direito - inexoravelmente acarretará uma 'baixa aplicação', problemática que não é difícil de constatar nas salas de aula de expressiva maioria dos cursos jurídicos do país e na quotidianidade das práticas dos operadores do Direito. Isso significa poder afirmar que o próprio sentido de validade de um texto jurídico tem esse sentido prévio advindo da pré-compreensão que o intérprete tem da Constituição. Ou seja, se ele somente tem sentido (válido) se estiver de acordo com a Constituição, ontologicamente esse sentido exsurgirá da antecipação do sentido proporcionado pelo movimento da circularidade. Nem o texto infraconstitucional pode ser visto apartado do sentido da Constituição e nem esta (a Constituição) pode ser entendida como se fosse um 'ser sem o ente' (uma 'categoria' ou uma 'premissa')". STRECK, Lenio Luiz. Bases para a compreensão da hermenêutica jurídica em tempos de superação do esquema sujeito-objeto. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 28, n. 56, p. 38, 2007.

[164] LIMA, Vinicius de Melo. *Uma teoria hermenêutica da responsabilidade*: os direitos sociais entre o ativismo judicial e a decisão jurídica democrática. Orientador: Lenio Luiz Streck. 2015. 413 f. Tese

que arroga para si o constitutivo do modo de ser enquanto um Estado Democrático de Direito.

Além do mais, cabe informar, também na linha do exposto no parágrafo anterior e em razão das (de)limitações da presente pesquisa, que não permite realizar maiores incursões sobre os debates travados dentro dos paradigmas teóricos pertinentes à Teoria do Direito, que este trabalho se posiciona e se move dentro do paradigma de matriz com pretensão pós-positivista[165].

Dito isso, compreende-se, do ponto de vista do participante, o Direito e o Direito Constitucional, respectivamente, como sendo:

> (...) uma *prática social*, interpretativa, argumentativa, com caráter normativo e institucional; e, um modo, do ponto de vista do observador, de *reprodução e integração da sociedade (sistêmica e social)*, sobre o pano de fundo de visões paradigmáticas que, mediando tensionalmente essas duas perspectivas, competem entre si para a sua compreensão; e (...), como expressão normativa, a expressão contrafática de compromissos entre as forças políticas e sociais, num determinado momento da história, cujo sentido normativo se abre ao *porvir* das lutas sociais por reconhecimento no interior da esfera público-política.[166]

(Doutorado). Universidade do Vale dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2015, p. 129-137.

[165] Cabe neste ponto registrar os esclarecimentos do sentido e uso do conceito pós-positivismo, na linha feita por Abboud, assim, as teorias das quais este trabalho se estrutura "não é contra ou antipositivista, à exemplo da escola do direito livre e do anarquismo jurídico e movimentos similares. O prefixo 'pós' tampouco determina um 'além-positivismo', como se pretendêssemos a superação de todas as premissas do positivismo por considera-lo *completamente* obsoleto e deficiente para enfrentar a complexidade contemporânea (...). Nessa perspectiva, o pós-positivismo, ora definido, pretende abandonar apenas os aspectos teóricos e metodológicos dos juspositivismo que se tornaram efetivamente ultrapassados, seja em virtude das revoluções havidas no campo da filosofia, seja em razão da complexidade contemporânea que as sociedades adquiriram em função da inovação tecnológica e da globalização (afinal, não se pode perder de vista que o positivismo foi pensado para a ordem jurídica do Estado-nação concebido na modernidade)". ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p.198, grifos do autor.

[166] OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Contribuições para uma teoria crítica da constituição*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 26, grifos do autor. Da leitura do conceito de Direito fornecida por Cattoni, extrai-se a conclusão de que o Direito é um fenômeno social muito mais complexo do que as pretensões totalizantes de algumas teorias do direito são capazes de explicá-lo. Em vista disso, esta pesquisa não realiza ou não se coloca, à luz das abordagens dentro da teoria do direito, como uma representação total categórica que se justifica e sustenta sozinha e a partir de si, para assim refutar todas as demais e superar os desacordos metateóricos no campo do Direito, mas, sim, na senda trilhada e edificada por Coelho, como sendo uma representação total-hipotética que favorece o tratamento de cada teoria do direito, por meio da adoção de uma postura-perspectiva cética, crítico-reflexiva, contra aquelas representações, permitindo assim compreender quais dos seus aspectos contribuem mais ou menos para a compreensão do Direito enquanto manifestação social. Consequentemente, isso implica em reinterpretar metateoricamente cada teoria, ciente das dimensões sincrônico-diacrônica (temporal-contextual) e centro-periferia, como sendo uma representação total-hipotética que tem sempre valor explicativo relativo e parcial, mas que não parte de um vazio ou grau zero de sentido ou interpretação. *Cf*. COELHO, André Luiz Souza. *Qual é (e qual*

Partindo dessas premissas, no tópico que segue serão traçados alguns apontamentos sobre o papel que assume e a relação entre a Constituição, Teoria da Constituição, Poder Constituinte e os Direitos Fundamentais, notadamente sobre os Direitos Sociais e a categoria das normas programáticas, na atual quadra da história. Dessa maneira, é preciso de antemão deixar muito bem claro que tais temas não serão exauridos em toda a sua extensão e profundidade, sendo a abordagem limitada historicamente ao contexto moderno-contemporâneo, haja vista que uma incursão mais longeva implicaria em anacronismo ou, no mínimo, mesmo que fossem feitas as devidas advertências acerca das implicações das dimensões sincrônicas e diacrônicas, resultaria em uma abordagem alongada dos temas com detalhes que não possuem relevância para compreensão e solução da problemática de pesquisa desenvolvida neste estudo.

Do mesmo modo, em vista as diversas formas e modos de abordagens clássicas dos temas acima referenciados, a exemplo das mais variadas classificações das concepções das Constituições, pautadas em critérios inumeráveis, e dos Direitos Fundamentais (abordagens quanto ao significante mais adequado, características, classificações, dimensões, titularidades, destinatários, limites etc.), seja via os manuais tradicionais ou publicações em periódicos[167], os tópicos que seguem não abarcarão essas perspectivas. Destinam-se ao tratamento da concepção de Constituição, assim como de sua relação com os Direitos Fundamentais, para além das abordagens tradicionais que tocam às dimensões jurídica, política, social e cultural, portanto, tendo como enfoque a dimensão econômica, ou seja, a partir da chave de leitura fornecida Gomes ao explicitar as relações internas daquela, a Constituição, com “o sistema de produção econômica

---

deve ser) o papel da teoria do direito?. *In*: III Colóquio de crítica hermenêutica do direito. São Leopoldo: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (2h, 08 min); *Idem*. *Teoria do direito aula 01: o que é teoria do direito*. [*S. l.: s. n.*], 2020. 1 vídeo (58 min).

[167] *Cf*. BARACHO, Hertha Urquiza. Teoria da Constituição. *Prim@ Facie*, [*S. l.*], v. 2, n. 3, p. 12–26, jul./dez. 2010; CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. *Restrições aos direitos fundamentais no estado constitucional*. Curitiba: Juruá, 2019; SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015; SILVA, Virgílio Afonso. *Direitos fundamentais*: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010; SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

tipicamente moderno, isto é, com o modo de produção-acumulação capitalista"[168], a qual decorre das reflexões do Autor ao constatar a anemia das reflexões e pesquisas de cunho práticos e/ou teóricas, tendo como ponto de partida epistêmico-metodológico uma teoria da sociedade, ou seja, um deficit sociológico[169].

Esse enfoque se justifica em razão do próprio objeto e problema de pesquisa que envolve diretamente a relação sinergética entre a Ordem Social, na qual a Previdência Social (RGPS) se encontra constitucional e sistematicamente afiliada, e a Ordem Econômica. Isso porque, como visto por toda a extensão do tópico 2.1

---

[168] GOMES, David Francisco Lopes. Sobre o conceito moderno de constituição: proposta de uma nova abordagem. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 125, jan./jun. 2018. Na mesma linha, *cf. Idem*. O brasil e o problema da modernidade: uma abordagem a partir da história constitucional brasileira. *In*: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020c, p. 259-275. Registra-se que o enfoque dado à dimensão econômica não tem caráter excludente em relação aos demais, ao contrário, tem por finalidade agregar ou acrescer uma nova faceta ao tratamento do tema, tendo por fundo ou base a tentativa de integrá-las, coerente e integramente, por meio de ou como uma teoria da sociedade, haja vista ser comum que os estudos sobre os temas não versem sobre aquela dimensão ou, quando a abordam, limitam-se ao tratamento das relações externas desenvolvidas pela Constituição com o sistema econômico. *Ibidem*, p. 124.

[169] Na explicação, em termos concreto, de Gomes, sua crítica visa os "processos de elaboração teórica em que categorias e problemas do Direito Constitucional e da Teoria da Constituição são abordados com um excessivo grau de autonomização, desprendidos dos contextos sociais de fundo que constituem sua condição de gênese e perante os quais as formulação teóricas respectivas precisam provar sua validade. Da perspectiva com que vejo, o Direito Constitucional e a Teoria da Constituição estariam predominantemente balizados hoje, no Brasil, por quatro tipos de abordagem: uma abordagem que se aproxima em demasia da ciência política; uma abordagem que se aproxima em demasia da filosofia política ou da filosofia moral; uma abordagem que coloca ênfase em estudos comparativos; uma abordagem que se dedica com mais afinco à teoria da argumentação e à teoria da decisão. (...) Essa autonomização, cerne do déficit sociológico que meu diagnóstico procura mostrar, desdobra seus efeitos em pelo menos três dimensões: na compreensão equivocada de processos sociais mediados constitucionalmente; na crítica impertinente à dinâmica desses processos sociais; na propositura de soluções inadequadas para os problemas identificados. Com tudo isso, porém, não quero dizer que os contributos da ciência política, da filosofia política ou moral e das teorias da argumentação e da decisão podem ser descartados. Não: esses contributos têm muito a oferecer, na medida em que os fenômenos relativos a uma Constituição em sociedades contemporâneas, isto é, os processos sociais mediados constitucionalmente em um contexto de acentuada complexidade, somente se dão a ver com clareza em teorias capazes de abranger múltiplos níveis de análise. Aquilo para o que minha crítica aponta, pois, é a necessidade de ressituar esses contributos em uma teoria da sociedade apta tanto a acomodá-los quanto a deslocá-los de sua autonomização excessiva.". [*sic*]. *Idem*. Constitucionalismo e dependência: em direção a uma teoria da constituição como teoria da sociedade. *In*: CUNHA, José Ricardo. *Teorias críticas e crítica ao direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020b, v. II, p. 149-153. Conferir as notas de rodapé: 9, 18, 168 e 188, segunda parte. Essa constatação do Autor é fulcral para a presente pesquisa na medida em que esta também constata o deficit sociológico devido à ausência de uma Teoria da Sociedade que possibilite uma compreensão mais adequada dos fatos sociais econômicos e de proteção social, consequentemente, do fenômeno das reformas previdenciárias mediado pelas diretrizes constitucionais conformadoras esculpidas nos artigos 3º, 170, 193 e 194 da CRFB/88; na crítica impertinente e equivocada do excessivo gasto social com a Seguridade Social e, sobretudo, com as prestações disponibilizadas pela Previdência Social (RGPS); e, por fim, nas (propostas de) reformas, enquanto tentativas de soluções, também impertinentes e equivocadas para os errôneos problemas identificados.

desta pesquisa, o Sistema de Proteção Social brasileiro, assim como os demais no âmbito ocidental, tem suas origens e suas modificações fundamentalmente ligadas às estruturas socioeconômicas e institucionais, portanto, atreladas ao modo de produção-acumulação capitalista.

Assim, o Sistema de Proteção Social, materializado, dentre outras estruturas, pela Previdência Social (RGPS), tem a sua existência, amplitude e solidez umbilicalmente ligados à estrutura socioeconômica desenvolvida pelo país, portanto, a maior ou menor efetividade das normas constitucionais da Ordem Social está vinculada a tal estrutura de modo que, como demonstram as evidências empíricas[170], os países que conseguiram manter um sistema de bem-estar social amplo e economias mais robustas e resilientes a crises e transformações econômicas dentro de um ambiente global de hegemonia econômica capitalista, são aqueles que mantêm relação sinergética entre o desenvolvimento e promoção de bem-estar e as estruturas socioeconômicas por eles desenvolvidas, como será visto no subtópico 4.2.2, em que pese para tanto conservar ou se manter conivente com todos os problemas e contradições imanentes ao mencionado modo de produção-acumulação ao deslocá-los da ordem interna da sociedade para outras esferas públicas externas (deslocamento centro-periferia).

Nos tópicos 3.2 e 3.3 serão examinados os fundamentos e finalidades das Ordens Social e Econômica, ato contínuo, finalizando-se o capítulo com a análise, no tópico 3.4, dos elos que amalgamam ambas as Ordens e que conformam a Previdência Social.

3.1 A vinculatividade das diretrizes político-normativas da Ordem Econômica e Social: uma (re)leitura a partir da tensão entre os imperativos sistêmicos do modo de produção-acumulação capitalista e das expectativas normativas igualitárias

A Constituição como nós a conhecemos atualmente é corolário dos movimentos constitucionais ocorridas ao longo dos anos e em vários países ocidentais, assumindo especial importância os ocorridos nos Estados Unidos e na

[170] Conferir referências citadas na nota de rodapé 561.

França[171]. Além de tais movimentos, como assinala Baracho, a Constituição moderna é, em certa medida e perspectiva, também caudatária da ascensão da Teoria da Constituição enquanto disciplina autônoma, encontrando-se a preocupação com a definição daquela no âmago desde as elaborações iniciais desta[172], assim como, segundo as lições de Miranda, da própria ideia do Estado Constitucional[173].

Diferentemente das concepções antigas e medievais, em que naquelas a Constituição é entendida como uma ordem política ideal, destinada a disciplina social e política, mas carente de um sentido jurídico-normativo, e nestas é tomada na qualidade de uma ordem jurídica dada, que deveria ser preservada, contendo certa natureza jurídica e exigindo-lhes certo teor normativo, as Constituições modernas, particularmente as gestadas em atenção à Revolução Americana no século XVIII, inauguram a noção de norma positiva dotada de supralegalidade, compreendendo-a como algo diverso e superior à lei produzida pelo parlamento[174].

O final do século XVIII constitui um momento singular na história mundial, devido ao profundo rearranjo político e social. Como anotam Gomes e Oliveira, a nova estrutura jurídico-política que se erguia não apenas implicou na mudança da figura do rei para o presidente ou diretório, no surgimento do Estado Federal e as câmaras legislativas, na confecção de um documento escrito que se destinava a organizar o espaço político e a garantir determinados direitos individuais, mas,

---

[171] Aludidos movimentos são mais comumente apreendidos pelo conceito de constitucionalismo, que pode ser definido, conforme parcialmente antecipado, como um movimento histórico, filosófico e jurídico destinado a limitar o poder do Estado, por meio de um documento escrito, datado e assinado historicamente, e que serve como fundamento último de validade do ordenamento jurídico e do exercício do poder político. O Constitucionalismo é, nos dizeres de Canotilho, “a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos de dimensão estruturantes da organização político-social de uma comunidade”. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra. Almedina, 2000, p. 51.

[172] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria da constituição. *Revista de informação legislativa*, v. 15, n. 58, p. 27-54, abr./jun. 1978; *Idem*. Teoria geral do constitucionalismo. *Revista de informação legislativa*, v. 23, n. 91, p. 5-62, jul./set. 1986.

[173] MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 30-34.

[174] GOMES, David Francisco Lopes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A constituição entre o direito e a política: novas contribuições para a teoria do poder constituinte e o problema da fundação moderna da legitimidade. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020a, p. 195-196. Para maiores aprofundamentos conceituais acerca das constituições antigas e medievais, consultar: FIORAVANTI, Maurizio. *Constituición*: de la antiguedad a nuestros dias. Trad. Manuel Martinez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001, p. 15-70.

sobretudo, o que de fato estava sendo posto era “o próprio fundamento da autoridade e do poder”[175].

Esse período vai marcar a derrocada da edificação conceitual milenar que apoiava a base do domínio político ocidental, a qual remonta a trindade simbolizada pela tradição, religião e autoridade, que conferiam legitimidade ao exercício do poder político. Na conjuntura das revoluções apenas a autoridade ainda detinha dado prestígio, podendo-se depreender que elas constituíram uma tentativa destinada a reorganizar a fundamentação do espaço político e seus atos de poder, com a intenção de garantir-lhes legitimidade, estabilidade e duração[176].

Assim, as Revoluções Liberais-Burguesas da França e das Colônias Norte-Americanas Inglesas possuíram objetivo ou destino em comum, a saber, “a reestruturação dos alicerces políticos, com a conseqüente fundação de uma república, e a consolidação do espaço destinado à vivência de liberdades públicas” [*sic*]. No entanto, foram significativamente diferentes, seja em virtude de razões históricas relacionadas às suas origens ou pelo desenrolar das consequências em cada uma delas[177].

A Revolução na França, travada no mesmo espaço territorial em que se localizavam os revolucionários e o opressor, devida a forte tradição absolutista do poder e do transcendente como sua justificativa, e também da própria Lei, teve por problema central o preenchimento do vazio deixado pelo o absoluto. À vista disso, com a finalidade de contornar esse vazio, o Estado de natureza, a solução francesa proposta foi a teoria do poder constituinte, que pregava a substituição do monarca absoluto por outro ente igualmente absoluto, a Nação[178], entendida como macro-sujeito, detentora de pode ilimitado, capacidade de agir e autoridade legitimadora dos próprios atos, estando, portanto, acima de qualquer lei[179].[180]

---

[175] GOMES, David Francisco Lopes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A constituição entre o direito e a política: novas contribuições para a teoria do poder constituinte e o problema da fundação moderna da legitimidade. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020a, p. 197.

[176] *Ibidem.*, p. 198. Sobre as temáticas da trindade romana e da revolução, conferir, respectivamente: ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. Trad. Mauro E. Barbosa. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011; *Idem*. *Sobre a revolução*. Trad. Denise Bottmann. São Paulo: Companhias das Letras, 2011.

[177] GOMES, David Francisco Lopes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Op. cit.*, p. 198.

[178] FIORAVANTI, Maurizio. *Los derechos fundamentales*: apuntes de historia de las constituciones. 7. Ed. Madrid: Editorial Trotta, 2009, p. 89.

[179] GOMES, David Francisco Lopes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Op. cit.*, p. 202-203.

Por outro lado, a Revolução nas Colônias Norte-Americanas Inglesas foi marcada pela tensão presente entre continuidade, pois havia entre os colonos o desejo pela manutenção das tradições inglesas, e ruptura, vez que também se constatava as aspirações por novas práxis coloniais, embora nos albores predominasse a matriz conservadora.

Essa situação muda com a recusa do rei George III em recepcionar os requerimentos dos colonos[181] e a contratação de mercenários, situações que simbolizaram a impossibilidade do estabelecimento de uma relação harmoniosa e pacífica. Diferentemente da revolução francesa, o recém-fundado Estado, os Estados Unidos da América, não necessitou, precisa e mais desenvolvidamente, de uma teoria do poder constituinte que repousava num macro-sujeito[182], no caso, a Nação, isso porque os colonos mantinham desde o século XVII o costume de realização de pactos e promessas mútuas, consequentemente, pode-se afirmar que o poder constituinte no contexto estadunidense "residia nos corpos políticos constituídos e organizados pela força do acordo comum"[183].

Como legado da experiência singular das revoluções acima mencionadas, em particular nas Colônias Norte-Americanas Inglesas, e, consequentemente, do constitucionalismo moderno para o constitucionalismo contemporâneo, pode-se apontar a ideia de rigidez constitucional. A Constituição foi assimilada a um só tempo como a "expressão textual da ordem constituída", "como ato de constituir uma nova república", "limite ao poder" e "condição de possibilidade para seu exercício

---

[180] Como salienta Canotilho, à vista da titularidade do poder constituinte repousar na Nação, a Constituição acabou exprimindo a legitimação de uma espécie de estatalismo legiferante ou do "estado legicêntrico". CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra. Almedina, 2000, p. 59.

[181] De maneira oposta ao que ocorreu na França, a Revolução nas Colônias Norte-Americanas Inglesas opunha-se contra um legislador situado fora do âmbito de seu território, o que levou a formação cultural e política pela desconfiança no legislador, inclusive eleito pelo próprio parlamento, e de segurança das liberdades e garantias depositadas numa norma hierarquicamente superior a este, impondo-lhe limites. FIORAVANTI, Maurizio. *Los derechos fundamentales*: apuntes de historia de las constituciones. 7. Ed. Madrid: Editorial Trotta, 2009, p. 82-83.

[182] Nessa perspectiva, Canotilho assinalada que, à época, a gramática política norte-americana, "Não se pretendia tanto reinventar um soberano omnipotente (*a Nação*), mas permitir ao corpo constituinte do povo fixar num texto escrito as regras disciplinadoras e domesticadoras do poder, opníveis, se necessário, aos governantes que actuassem em violação da constituição, concebida como lei superior.". CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p. 59, grifos do autor.

[183] GOMES, David Francisco Lopes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A constituição entre o direito e a política: novas contribuições para a teoria do poder constituinte e o problema da fundação moderna da legitimidade. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020a, p. 198-201 e 204.

legítimo”[184]. Sincronicamente a tais acontecimentos, embora enevoada, não raro até mesmo por sequestro ideológico de discursos que se valem do mantra do tecnicismo e cientificismo[185], e relegada para longe da centralidade das abordagens ao longo do século XX ao XXI, Gomes chama atenção para a fragilidade da Teoria da Constituição ocasionada por obra da invisibilidade da faceta econômica no tratamento da relação interna entre a Constituição e o modo de produção-acumulação capitalista[186].

Entre meados do século XVIII e início do século XIX, como indica Gomes, o desenvolvimento do modo de produção-acumulação capitalista atingiu um novo estágio, no qual foi “possível a ele se consolidar e se expandir nos termos de sua própria lógica interna”. Como ponto de partida, o Autor explicita o sentido do uso do termo relação ou lógica interna, valendo-se para tanto dos ensinamentos de Marx[187], ao este ter aclarado como sendo a persecução incessante de acumulação de

---

[184] GOMES, David Francisco Lopes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A constituição entre o direito e a política: novas contribuições para a teoria do poder constituinte e o problema da fundação moderna da legitimidade. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020a, p. 209.

[185] Para maior aprofundamento sobre o tema e da relação entre a ideologia e a (re)produção do conhecimento como forma de dominação, *cf.*: HABERMAS, Jürgen. *Técnica e ciência como ideologia*. Trad. Felipe Gonçalves da Silva. São Paulo: Editora Unesp, 2014; MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. Trad. Magda Lopes e Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2014; SLOTERDIJK, Peter. *Crítica a razão cínica*. Trad. Marco Casanova, Paulo Soethe, Maurício Mendonça Cardozo, Pedro Costa Rego e Ricardo Hiendlmayer. São Paulo: Estação Liberdade, 2012; ŽIŽEK, Slavoj. *Eles não sabem o que fazem*: o sublime objeto da ideologia. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992, p. 59-73; BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. Sergio Miceli, Silvia de Almeida Prado, Sonia Miceli e Wilson Campos Vieira. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007; *Idem*. *A produção da crença*: contribuição para uma economia dos bens simbólicos. Trad. Maria da Graça Jacintho Senon. 3. ed. - Porto Alegre: Zouk, 2006; ADORNO, Theodor W. *et al*. *In*: ŽIŽEK, Slavoj (Org.). *Um mapa da ideologia*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013; *Idem*; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*: fragmentos filosóficos. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1985; LÖVY, Michael. *Ideologia e ciência social*: elementos para uma análise marxista. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

[186] GOMES, David Francisco Lopes. Sobre o conceito moderno de constituição: proposta de uma nova abordagem. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 125, jan./jun. 2018.

[187] *Cf.* MARX, Karl. *Grundrisse*: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. Trad. Mario Duayer e Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011; *Idem*. *O capital*: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017; *Idem*. *O capital*: crítica da economia política: livro II: o processo de circulação do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2014; *Idem*. *O capital*: crítica da economia política: livro III: o processo global de produção capitalista. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2017.

riqueza por si mesma, portanto, (in)consciente e/ou (in)voluntária, em prejuízo e detrimento das necessidades e condições da vida concretas da população[188].

Corolário lógico da relação interna, como condição imanente, foi o evento da universalização de troca, que por seu turno foi e é componente base da estrutura da economia capitalista, que também possui condições imanentes para sua materialização (sujeitos para troca, objetos para serem trocados e formas determinadas para que ocorra). Por conseguinte, para que a universalização da troca acontecesse em toda sua potencialidade, fez-se necessário um absentismo total de limitações à economia capitalista, o que não se verificou nem mesmo nas sociedades pré-capitalistas, pois nelas havia a presença de um corpo normativo (normas com caráter cogente, costumes, concepções morais e tradições religiosas etc.) que se colocaram contra os seus imperativos[189].

Nessa toada, o avançar da universalização da estrutura de troca da economia capitalista rumou inexoravelmente para assumir representações jurídicas[190], além de também exigir configurações políticas[191] que lhe correspondessem. No final do

---

[188] GOMES, David Francisco Lopes. Sobre o conceito moderno de constituição: proposta de uma nova abordagem. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 126-127, jan./jun. 2018. Por oportuno, alerta-se mais uma vez que a presente abordagem com enfoque na dimensão econômica, mais especificamente centrada na relação interna entre a Constituição e o modo de produção-acumulação capitalista, não exclui as demais e nem pretende resumir o Direito, enquanto prática social, a ela (Ver nota de rodapé 168 e 169). Portanto, essa insuficiência ou limitação da abordagem à esfera da história econômica foi observada e alertada e esclarecida pelo próprio Gomes em estudo anterior, *cf.*: *Idem*. Brasil, portugal e a crise do antigo sistema colonial: elementos para a compreensão do conceito moderno de Constituição. *Libertas: Revista de Pesquisa em Direito*, Ouro Preto, v. 2, n. 2, p. 46-76, 31 jul./dez. 2017; *Idem*. Constitucionalismo e dependência: em direção a uma teoria da constituição como teoria da sociedade. *In*: CUNHA, José Ricardo. *Teorias críticas e crítica ao direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020b, v. II, p. 149-153.

[189] GOMES, David Francisco Lopes. *Op. cit.*, 126-127, jan./jun. 2018.

[190] Gomes explica que o marchar da economia de troca capitalista passa a exigir não somente a presença de sujeitos, objetos e formas, momento em que se agrega a atributos tais como a aptidão de igualdade e liberdade entre os sujeitos, a capacidade de dispor do objeto, revestindo-o com a qualidade da propriedade privada, bem como uma maneira de conferir segurança da passagem da esfera do domínio da propriedade privada de um indivíduo ao outro, que será materializada por meio do livre acordo de vontades entre aqueles sujeitos, o contrato. GOMES, David Francisco Lopes. *Op. cit.*, p. 129. Também nesse sentido, *cf.*: GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 68-69.

[191] No interior da sociedade em que os sujeitos são livres e iguais para realizarem entre si trocas privadas, forma-se, para como intermediário dos espaços privado e estatal, um espaço público. Dessa forma, como salienta Gomes, “Ao mesmo tempo em que as transformações dos espaços públicos rompem com a pretensa exclusividade do Estado quanto àquilo que é público e asseguram a uma sociedade de indivíduos formalmente livres e iguais o espaço institucional para a articulação entre as autonomias pública e privada e para a consequente crítica externa do Estado, faz-se necessário que, internamente a esse Estado, seja garantida a participação de representantes dessa sociedade de indivíduos formalmente livres e iguais em sua luta contra as estruturas ainda

século XVIII, após longo processo de maturação e acumulação de tensões acarretadas pelas limitações normativas, o modo de produção-acumulação capitalista, para continuar sua expansão, necessitou resolver as tensões internas em prol de suas condições imanentes, culminando na inserção de seus interesses no novo arranjo normativo resultante das Revoluções Liberais-Burguesas, portanto, na Constituição moderna[192].

Assim, a expansão da lógica do modo de produção-acumulação capitalista exigiu que a Constituição, como novo arranjo normativo, garantisse não somente as condições imanentes da troca, mas também assegurasse as condições da vivência prática no munda vida[193], principalmente no que tange às autonomias privada e pública dos sujeitos que compõem a sociedade capitalista, além de conferir, a um só tempo, um caráter de relativa intangibilidade e abertura temporal ao futuro à economia de troca. Essa perspectiva proporcionou autonomia ao Direito em relação

representativas de uma sociedade hierarquizada (...)". GOMES, David Francisco Lopes. Sobre o conceito moderno de constituição: proposta de uma nova abordagem. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 133, jan./jun. 2018.

[192] GOMES, David Francisco Lopes. Sobre o conceito moderno de constituição: proposta de uma nova abordagem. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 135, jan./jun. 2018.

[193] Neste ponto é possível observar, clara e explicitamente, o uso que Gomes faz das contribuições da obra habermasiana, a partir de sua teoria da ação comunicativa que permite um diagnóstico da modernidade. Como explica o Autor, em apertada síntese, a "teoria habermasiana da ação comunicativa é aquela segunda a qual a racionalidade não poderia ser resumida a uma racionalidade que adéqua meios a fins: além desta, há uma outra racionalidade, que pode ser definida como a capacidade humana de buscar entendimentos recíproco sobre algo no mundo". Percebe-se assim que o conhecimento sobre os conceitos da razão comunicativa e da ação comunicativa é indispensável para compreensão do projeto habermasiano de diagnóstico da modernidade. A compatibilização teórica de ambos os conceitos ocorre por meio da articulação e distinção que Habermas faz entre sistema e mundo da vida. Logo, como frisa Gomes, "A partir de J. Habermas, portanto, a Modernidade poderia ser conceituada como uma tensão entre munda da vida e sistema". *Idem*. O brasil e o problema da modernidade: uma abordagem a partir da história constitucional brasileira. *In*: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020c, p. 262-264. Para aprofundamento dos elementos da teoria habermasiana mencionada anteriormente, *cf;*: HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo, 1*: racionalidade da ação e racionalização social. Trad. Paulo Astor Soethe. Rev. da trad. Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012; *Idem*. *Teoria do agir comunicativo, 2*: sobre a crítica da razão funcionalista. Trad. Paulo Astor Soethe. Rev. da trad. Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012; *Idem*. *Conhecimento e interesse*. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Editora Unesp, 2014; *Idem*. *Mudança estrutural da esfera pública*: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Denílson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2014; *Idem*. *Facticidade e validade*: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

às demais esferas normativas, ao passo que possibilitou o desenvolvimento daquele modo[194].

Contudo, como alerta Gomes, se é possível, a partir de uma chave de leitura que conjuga críticas de Marx e Habermas[195], atingir um conceito formal de Modernidade e, consequentemente, de Constituição, eles não podem ficar circunscrito à lógica do modo de produção-acumulação capitalista ou mesmo à "tensão constante entre imperativos sistêmicos derivados do modo de produção capitalista e expectativas normativas igualitárias oriundas de um mundo da vida linguisticamente estruturado"[196]. Se assim fossem tomados, tais conceitos

[194] GOMES, David Francisco Lopes. Sobre o conceito moderno de constituição: proposta de uma nova abordagem. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 136-139, jan./jun. 2018. Ao tratar da relação entre constitucionalismo e o liberalismo, mais precisamente de sua vertente econômica, Canotilho lembra que "A economia capitalista necessita de segurança jurídica e a segurança jurídica não estava garantida no Estado Absoluto (...) toda a construção constitucional liberal tem em vista a certeza do direito. O laço que liga ou vincula às leis gerais as funções estaduais protege o sistema de liberdade codificada do direito privado burguês e a economia do mercado.". CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra. Almedina, 2000, 109. Na mesma direção apontam as advertências feitas por Avelã Nunes, "(...) mesmo no período do chamado capitalismo liberal, o direito (o direito legislado pelos parlamentos dominados pela burguesia vitoriosa) nunca deixou de regular o mercado e a economia. O papel do direito na ordem jurídica burguesa foi exactamente, desde o início, o de definir as regras do jogo, garantindo a segurança, a previsibilidade, a calculabilidade e a racionalidade no trânsito dos interesses económicos privados.". NUNES, António José Avelãs. *As voltas que o mundo dá...*: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social. Rio de Jabeiro: Lumen Juris, 2011, p. 16.

[195] Para mais detalhes acerca das limitações teóricas de Marx e Habermas como chave de compreensão do tema, *cf.*: GOMES, David Francisco Lopes. Brasil, portugal e a crise do antigo sistema colonial: elementos para a compreensão do conceito moderno de Constituição. *Libertas: Revista de Pesquisa em Direito*, v. 2, n. 2, p. 46-76, jul./dez. 2017; *Idem*. O brasil e o problema da modernidade: uma abordagem a partir da história constitucional brasileira. *In*: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020c, p. 259-275. Mais especificamente quanto a este último Autor, Habermas, e a sua problemática análise da perda da centralidade do trabalho, como fundamento último da dinâmica do capitalismo, mormente o arrefecimento de sua exploração devido ao uso da tecnologia, passando esta assim a assumir tal posto, *cf.*: *Idem*. A escola de frankfurt, o pensamento decolonial e suas debilidades complementares: para um universalismo a partir do sul. In: VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, Ramiro [Coords. e Orgs.]. *Direito e economia*: neocolonialismo, dívida ambiental, tecnologia, trabalho e gênero no sistema econômico global. Napoli: La Cittá del Sole, 2020a, p. 105-107.

[196] Em decorrência desse conceito de modernidade, Gomes deduz e apresenta como conceito inicial da Constituição moderna como sendo: "um documento escrito, datado e assinado por um ente soberano no exercício de um poder constituinte originário, documento esse que é dotado do caráter de supralegalidade, que estabelece um rol de direitos fundamentais e a organização da separação dos poderes estatais e cujo referencial temporal de legitimidade reside em sua abertura ao futuro; estruturado desse modo, tal conceito assegura a vivência prática e complementar das autonomias privada e pública, bem como garante a diferenciação do direito, de partida segmentado territorialmente, perante outras esferas normativas, institucionalizando com isso, em seu mais elevado grau, as condições de reprodução da economia de troca capitalista.". GOMES, David Francisco Lopes. Sobre o conceito moderno de constituição: proposta de uma nova abordagem. *Cadernos do*

conservariam ares de linearidade e atravessariam sincronicamente os séculos, as décadas e anos seguintes até os dias atuais sem corresponder de forma mais fiel aos acontecimentos no mundo da vida, sendo, portanto, demasiadamente restritos e supervalorizadores dos imperativos do modo de produção-acumulação capitalista[197].

Desse modo, é preciso reconhecer que a expansão, ao necessitar que aos sujeitos da troca fosse garantida autonomia, privada e pública, para que assim pudesse liberar toda a potencialidade enquanto economia de troca capitalista, possibilitou o desenvolvimento de contradições, internamente, nas relações e/ou prática sociais que não permitem reduzir a apreensão dos direitos fundamentais institucionalizados pela Constituição moderna como meras condições imanentes do modo de produção-acumulação capitalista. Ao contrário, estabelecendo-se uma práxis de reconhecimento das lutas sociais, é possível concluir pelo reconhecimento dos direitos fundamentais como um projeto contraditório-ambíguo, possuindo em seus genomas sequências de códigos genéticos que carregam informações hereditárias tanto de estabilização e consolidação do modo de produção-acumulação capitalista como direitos que correspondem expectativas normativas que se contrapõe aos imperativos desse modo[198].

Em face das considerações acima, e apoiado mais uma vez nas lições de Gomes, é possível chegar a uma releitura do conceito de Constituição moderna como sendo:

> um documento escrito; datado e assinado por um ente soberano no exercício de um poder constituinte originário; dotado do caráter de supralegalidade; que estabelece um rol de direitos fundamentais e a organização da separação dos poderes estatais; e cujo referencial temporal de legitimidade reside em sua abertura ao futuro; com essa sua estrutura, esse conceito assegura a vivência prática e complementar das autonomias privada e pública, bem como garante a diferenciação do direito, em princípio segmentado territorialmente, perante outras esferas normativas, institucionalizando com isso, em seu mais elevado grau, tanto *as condições de reprodução da economia de troca capitalista quanto as condições de uma aprendizagem social que encontra seu lugar no interior de práticas comunicativas contrafaticamente livres de coerção.*[199]

Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 139, jan./jun. 2018.

[197] GOMES, David Francisco Lopes. Sobre o conceito moderno de constituição: proposta de uma nova abordagem. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 141-142, jan./jun. 2018.

[198] *Ibidem.*, p. 141-143.

[199] *Ibidem.*, p. 144, grifos do autor.

A assimilação do conceito de Constituição moderna transcrito acima permite lançar luz no processo de obscurecimento de sua relação interna com o modo de produção-acumulação capitalista e fornece uma nova chave de leitura da questão pertinente à falta de efetividade dos direitos fundamentais, mormente dos direitos sociais e da Previdência Social, e interpretativa do tempo presente no que concerne a relação entre as crises econômicas e o imperativo da autovalorização do capital, constituindo-se em tentativas consecutivas de esvaziamento da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988 por meio de "mecanismos que barram em alguma medida o avanço desse imperativo sobre a vida social, principalmente sobre o mundo do trabalho, da previdência e dos gastos sociais"[200].

Neste ponto é necessário retomar a trajetória do constitucionalismo, pois o movimento constitucional da segunda metade do século XX representou um marco para a composição de uma nova ordem social, política, jurídica e econômica[201], em particular no tocante à rigidez constitucional, ao reconhecimento da força normativa das Constituições e ao papel centralidade dos direitos fundamentais, fenômeno social que ficou caracterizado, nos termos elaborado por Losano[202], como direito pós-bélico.

Isso ocorreu devido ao fato de que os constitucionalismos, e consequentemente as Constituições da Europa-continental, gestadas posteriormente à revolução francesa, incorporaram o legado deixado por esta, mas somente o fez depois de ter seus contornos meticulosamente traçados, ocasionando, como aponta Carvalho, o afastamento tenaz de "qualquer protagonismo do povo soberano, dotado de um poder constituinte privado de quaisquer limites". Ainda segundo o Autor, esse movimento de negativa da supremacia constitucional e do princípio democrático da

---

[200] GOMES, David Francisco Lopes. O brasil e o problema da modernidade: uma abordagem a partir da história constitucional brasileira. *In*: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020c, p. 270-272.

[201] *Cf*. STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso*: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011; NERY JUNIOR, Nelson; ABBOUD, Georges. *Direito constitucional brasileiro: curso completo*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

[202] LOSANO, Mario G. *Sistema e Estrutura no Direito*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, v. 2, cap. V, p. 185.

soberania popular foi encampado pela doutrina juspublicista europeia-continental oitocentista[203].

Portanto, somente na segunda metade do século XX ocorre, em vista das atrocidades do holocausto e segunda guerra mundial, a consolidação do constitucionalismo na Europa-continental com o afloramento de constituições rígidas gestadas em regimes democráticos imbuídos de consciência social[204], e da transformação da transformação do Estado legislativo, marcado pela onipotência do legislador, para o Estado constitucional[205], no qual é criado "um referente indisponível de legitimidade para o exercício do poder político, cuja forma fica

[203] Acelino explica que o movimento negacionista se deu por intermédio de dois expedientes teóricos: "O primeiro consistia no conceito alemão de Estado de direito ou Estado soberano, que conduziu à noção de constituição estatal, distinta, portanto, da ideia de constituição política que prevaleceu durante o processo revolucionário: a constituição estatal carece totalmente de uma origem voluntária e constituinte. Com efeito, reduz todos os agentes públicos, incluídos entre tais a assembleias dos representantes do povo, a uma dimensão institucional peculiar aos podres e organismos estatais, ou seja, já não se trata de agentes políticos, mas de simples agentes do Estado. (...) O segundo recurso teórico era proveniente da tradição inglesa e consistia na ideia de soberania do parlamento, a qual não guardava nenhuma relação com a primazia política e institucional do parlamento dos representantes do povo soberano afirmada duplamente pelos revolucionários franceses. Tratava-se, ao contrário, de negar a existência de um pacto fundamental, isto é, a existência de um poder constituinte capaz de definir os limites de atuação dos demais poderes.". CARVALHO, Acelino Rodrigues. *A legitimidade da jurisdição constitucionalizada para a proteção dos direitos sociais*: das tutelas coletivas aos coletivos de tutela. Orientador: Jânia Maria Lopes Saldanha. 2013. 384 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Vale dos Sinos, Faculdade de Direito, São Leopoldo, 2013, p. 144-145.

[204] Não é demais lembrar que a Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira a tentar a compatibilização da tensão entre os direitos de liberdade e sociais, entre individualismo e coletivismo. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos Editorial SA, 2011, p, 35. Todavia, o documento tido como o mais importante e que melhor representa a transição do Estado Liberal para o Social, por melhor espelhar a compatibilização mencionada e o caráter democrático, trata-se da Constituição de Weimer de 1919. *Cf*. *Ibidem.*, p, 35; NUNES, António José Avelãs. *As voltas que o mundo dá...*: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social. Rio de Jabeiro: Lumen Juris, 2011, p. 37-38; FIORAVANTI, Maurizio. *Constituición*: de la antiguedad a nuestros dias. Trad. Manuel Martinez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001, p. 149; GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do estado* contemporâneo. Trad. Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 33-53; BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 42-44, 57-62 e 202-204;

[205] JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. *Constitucionalismo em tempos de globalização*. Trad. Jose Luis Bolzan de Morais e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 41-82. Com efeito, como explicitam Canotilho e Moreira, o propósito do Estado constitucional ou democrático de direito "se traduz essencialmente na responsabilidade pública pela promoção do desenvolvimento económico, social e cultural, na proteção dos direitos dos trabalhadores, na satisfação dos níveis básicos de prestações sociais para todos e na correção das desigualdades sociais" [*sic*]. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da república portuguesa anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 210-211

submetida ao direito, à democracia e ao âmbito de exclusão determinado pelos direitos fundamentais."[206].

Entretanto, é preciso ter claro que o Estado democrático de direito, enquanto nova reconfiguração estatal assumida no constitucionalismo contemporâneo, em que pretendeu ser superador ou não se limitar às feições liberais e/ou sociais, encontrou-se ainda diante dos dilemas não resolvidos nos períodos anteriores e dos novos que de sua transformação se seguiram. Tais dilemas dizem respeitam à efetividade das promessas constitucionais de transformações sociais, posto que o seu conteúdo social permaneceu vinculado ao ambiente liberal, mais especificamente ao seu núcleo econômico que, em maior ou menor medida, espelha à lógica do modo de produção-acumulação capitalista[207]. Dessa forma, o dilema da efetivação das normas constitucionais no Estado Democrático de Direito ainda representa o resultado da operação do tensionamento entre os interesses do modo de produção-acumulação capitalista e do reconhecimento das conquistas sociais[208].

Na tentativa de oferecer uma resposta adequada ou, no mínimo, de contribuição às tensões político-normativas que permeiam às Constituições, às Democracias e aos Estados contemporâneos descritos anteriormente, assim como ao processo de justificação, legitimação e efetivação a elas atreladas, adota-se como chave de leitura, partindo da Teoria da Constituição, as contribuições críticas elaboradas por Olveira, que, em apertada síntese, traçam as incumbências ínsitas que uma Teoria Crítica da Constituição deve corresponder, perspectiva de análise a qual dialoga com a desenvolvida nesta pesquisa e que também se coaduna com os referenciais teóricos por ela utilizados - vejamos:

> a) a de uma teoria da linguagem e da história (dos usos) dos conceitos e institutos constitucionais, uma gramática discursiva focada na questão sobre

[206] CARVALHO, Acelino Rodrigues. *A legitimidade da jurisdição constitucionalizada para a proteção dos direitos sociais*: das tutelas coletivas aos coletivos de tutela. Orientador: Jânia Maria Lopes Saldanha. 2013. 384 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Vale dos Sinos, Faculdade de Direito, São Leopoldo, 2013, p. 65-66.

[207] Nas lições de Canotilho, "(...) Se a sociedade burguesa fornecia o substrato sociológico ao Estado constitucional, este, por sua vez, criava condições políticas favoráveis ao desenvolvimento do liberalismo económico.". CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra. Almedina, 2000, 109.

[208] MORAIS, José Luis Bolzan de. O estado e seus limites: reflexões iniciais sobre a profanação do estado social e a dessacralização da modernidade. *In*: OLIVEIRA NETO, Francisco Rodrigues *et al* [Orgs.]. *Constituição e estado social*: os obstáculos à concretização da constituição. São Paulo: Revistas dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, 2008, p. 184-190.

> *legalidade constitucional*, da supralegalidade ou forma constitucional moderna; (...); b) a de uma teoria filosófica-política da legitimidade constitucional, focada na questão da *legitimidade do constitucionalismo*; ou a de uma teoria filosófica-política da justificação do constitucionalismo democrático, a envolver a questão da própria legitimidade normativa do constitucionalismo, em que a autonomia (pública e privada) ou autodeterminação, que não se reduz a uma noção liberal ou republicana de liberdade (Habermas, 1998, p. 184-187), se apresenta, na sua socialidade (Honneth, 2015, p. 81-119), como princípio moderno de legitimidade jurídico-político. Em outras palavras, a perspectiva de uma teoria da *legitimidade constitucional*; c) a de uma teoria sociológica-jurídica, que trata a relação de tensão ou, antes, da contradição (no sentido de Marx) entre os princípios do constitucionalismo e os processos políticos, sociais e econômicos no interior da própria realidade social (Habermas, 1998b, p. 363-364), focada na questão da *efetividade constitucional*; ou a perspectiva do ponto de vista do observador de uma teoria sociológica-política da relação entre os princípios do constitucionalismo democrático e os processos político, sociais e econômicos, reconstituída como uma tensão ou, antes, como contradição (e não como hiato ou contraste) no interior da própria realidade político-social. Assim, procura-se redefinir o tema da efetividade constitucional, rompendo-se com o dualismo metafísico real vs. ideal. E nessa perspectiva, o próprio Direito Constitucional pode ser visto como a expressão normativa e contrafactual dos processos políticos, sociais e econômicos. Em outras palavras, a perspectiva de uma teoria da *efetividade constitucional*. (...) d) E, por fim, a perspectiva, de uma teoria com sentido político-constitucional, em que os estudos em Teoria da Constituição podem se apresentar como uma contribuição polêmica na esfera pública para o aperfeiçoamento do Direito Constitucional, no sentido de radicalizar os potenciais emancipatórios de uma compreensão procedimental do Estado Democrático de Direito que não abre mão dos compromissos do Estado Social de Direito,servindo de suporte tanto para a ciência, quanto para a reconstrução e compreensão crítica da dinâmica constitucional[209].

[209] OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Contribuições para uma teoria crítica da constituição*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 128-130 (grifos do autor). Especificamente no que tange à tensão entre a moralidade política e os fundamentos normativos da autoridade, mais precisamente em relação ao item "c)" da citação acima, diante do que foi exposto na parte introdutória do presente capítulo (ver notas de rodapé 168 e 169) e das considerações feitas ao longo deste tópico até o presente ponto, a presente pesquisa endossa as críticas feitas por Gomes à Teoria da Constituição como Teoria Crítica de Cattoni, reforçando à perspectiva da Teoria da Constituição também enquanto Teoria da Sociedade para fins de apresentação de resposta àquela tensão, ou seja, a própria legitimação e jusitifcação dos fundamentos normativos da autoridade da Constituição exsurgem como resposta tanto às expectativas igualitárias da integração política como às necessidades de institucionalização da integração sistêmica das exigências imanentes do modo de produção-acumulação capitalista, ou seja, e nas palavras de Gomes "se é verdade que as Constituições modernas e o constitucionalismo moderno deixam-se determinar em seus elementos fundamentais por expectativas e necessidades da integração sistêmica e da integração política, é também verdade que precisam conectar-se em alguma medida e manter-se abertos a recursos de integração da sociedade cuja força integradora se manifesta em contextos subnacionais - mais diretamente, em contextos locais cotidianos - e, apesar de muito mais fragilmente, em contextos supranacionais. (...) Portanto, o que uma Teoria da Constituição como teoria da sociedade tem principalmente a oferecer ao problema da moralidade política e dos fundamentos normativos da autoridade é um convite a uma leitura deflacionada: a discussão específica sobre moralidade política e sobre os fundamentos normativos da autoridade pode contribuir em muito para o constitucionalismo, como fenômeno global e em sua manifestação especificamente brasileira; mas ela pode menos do que às vezes se pretende dela. A normatividade permanece sempre em tensão com

Cabe ainda em sede do presente tópico, por ser a Previdência Social considerada um direito social fundamental e por inevitavelmente as reformas previdenciárias atraírem o tema de eventuais limites, extensão e transgressões aos direitos fundamentais, tecer alguns comentários quanto a estes, sem, contudo, ter pretensão de exaurir as múltiplas perspectivas de sua abordagem.

Sampaio, ao tratar dos direitos fundamentais, alerta para o aspecto de que eles representam um conceito plurissignificativo ao ponto de ainda haver disputa terminológica em torno de seus múltiplos sentidos[210]. Nesse ínterim, Carvalho destaca como condição indispensável para potencialização da efetivação dos direitos fundamentais, em particular dos direitos sociais, a necessária superação da visão ou teoria das dimensões, devendo ser levando em consideração ou enfatizado outras perspectivas, dimensões ou temáticas nas quais a efetivação dos direitos fundamentais podem ser compreendidos[211]. Um desses prismas, que toca diretamente com o tema objeto da presente pesquisa, a Previdência Social enquanto direito social fundamental, trata do ponto de vista que correlaciona as dimensões individuais-coletivas dos direitos sociais, destacando as facetas da individualidade e universalidade de tais direitos, culminando na proposta de compreensão dos direitos

---

a faticidade de processos sociais não compreensíveis se se interrompe a reflexão no plano analítico e normativo; como essa faticidade é, por conseguinte, constitutiva da própria normatividade, é a normatividade mesma que também não se revela em toda a sua complexidade sem um complemento de teoria social. É de dentro da eticidade vivida de sociedades concretas que a normatividade abstrata da moral, da política e do direito pode ser pensada; é nas fronteiras e nos contatos explosivos entre essa eticidade e imperativos funcionais da economia capitalista - que tanto a abrem a demandas emancipatórias quanto ameaçam desfigurá-la - que as reflexões analíticas e normativas precisam lutar sua luta; é na imanência que a transcendência precisa justificar-se como uma transcendência não metafísica.”. David Francisco Lopes. Constitucionalismo e dependência: em direção a uma teoria da constituição como teoria da sociedade. *In*: CUNHA, José Ricardo. *Teorias críticas e crítica ao direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020b, v. II, p. 161 e 176. *Cf*. *Idem*. A teoria da constituição como teoria crítica: marcelo cattoni, democracia sem espera e constitucionalismo por vir. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 11, n. 3, p. 480-501, set./dez. 2019a.

[210] *Cf*. SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direitos fundamentais*: retórica e historicidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2004; *Idem*. *Teoria da constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

[211] CARVALHO, Acelino Rodrigues. *A legitimidade da jurisdição constitucionalizada para a proteção dos direitos sociais*: das tutelas coletivas aos coletivos de tutela. Orientador: Jânia Maria Lopes Saldanha. 2013. 384 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Vale dos Sinos, Faculdade de Direito, São Leopoldo, 2013, p. 189-200.

fundamentais enquanto direitos subjetivos originários (direitos sociais) e direitos subjetivos derivados (políticas públicas)[212].

Ocorre, como sublinha Carvalho, que parte das discussões dos aspectos mencionados no parágrafo anterior são tributárias ou circunscritas à má compreensão histórica relativa à atuação estatal para concretização dos direitos fundamentais vinculada de forma demasiada ao princípio da reserva do possível, muito embora referido entendimento tenha cedido espaço para a concepção segundo a qual aqueles exigem atuação estatal ambivalente, positiva-negativa[213].

Corroborando esta concepção, tem se observado o aumento de vozes que evidenciam os custos ou gastos com recursos públicos para assegurar tanto os direitos de liberdades como os sociais[214]. Portanto, na contramão do que prega muitos autores, não é possível dividir os direitos fundamentais apartando de um lado os que possuem dimensão individual e de outro os que ostentam dimensão coletiva.

À vista disso, por ostentarem ambas as dimensões, conquanto a coletiva seja acentuada, "os direitos sociais devem ser entendidos simplesmente como 'direitos individuais de dimensão coletiva, o que por si só já indica a necessidade e a importância da participação dos cidadãos com vistas à sua efetivação". Carvalho, perspicazmente, ainda pontua que face à acentuada dimensão coletiva, "isso jamais poderá ser utilizado como argumento para negar proteção individual àqueles direitos (...) seja por vontade da maioria, seja em nome do interesse geral, seja em nome do interesse público"[215], assim, verifica-se que os direitos fundamentais, quer sejam

---

[212] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 215-226.

[213] CARVALHO, Acelino Rodrigues. *A legitimidade da jurisdição constitucionalizada para a proteção dos direitos sociais*: das tutelas coletivas aos coletivos de tutela. Orientador: Jânia Maria Lopes Saldanha. 2013. 384 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Vale dos Sinos, Faculdade de Direito, São Leopoldo, 2013, p. 201.

[214] *Cf*. AVELÃS NUNES, António José; SCAFF, Fernando Facury. *Os tribunais e o direito à saúde*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 37-38; HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo do direito*: por que a liberdade dos impostos. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019; HÄBERLE, Peter. *Direitos fundamentais no estado prestacional*. Trad. Fabiana Okchstein Kelbert e Michael Dietmar Donath. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

[215] CARVALHO, Acelino Rodrigues. *A legitimidade da jurisdição constitucionalizada para a proteção dos direitos sociais*: das tutelas coletivas aos coletivos de tutela. Orientador: Jânia Maria Lopes Saldanha. 2013. 384 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Vale dos Sinos, Faculdade de Direito, São Leopoldo, 2013, p. 204.

individuais ou sociais, possuem eminentemente caráter antimajoritário e antiutilitarista[216].

Dada à ligação imanente dos direitos sociais com os princípios da solidariedade e igualdade, não se exige muito esforço para concluir que aqueles se dedicam a correções de situações de desigualdade[217], devendo, portanto, as políticas públicas que visam assegurá-los, possuir "como destinatários aqueles que de fato necessitam."[218]. No entanto, como adverte García-Pelayo, a atuação estatal na promoção das necessidades sociais não deve se limitar aos mais débeis, abarcando também à generalidade dos cidadãos, não obstante, aqueles mereçam maior atenção[219]. Por esse motivo, a assunção dos direitos sociais a sério importa em:

> um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, incluindo a questão da distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluem como preocupação central a proteção aos grupos vulneráveis. (...) As necessidades fundamentais não devem fica condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas devem ser definidas como direitos[220].

Não à toa que para Farrajoli a problemática da efetivação dos direitos sociais é de ordem econômica e política, seja em razão dos custos elevados ou por demandarem uma custosa e complexa intercessão político-administrativa para sua

---

[216] *Cf*. FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y garantismo*. Madrid: Editorial Trotta, 2010; *Idem*. *Derecho y razón*: teoría del garantismo penal. 10. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2011; DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010; *Idem*. *O império do direito*. Trad. Jeferson Luiz Camargo. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014b; *Idem*. *A virtude soberana*: a teoria e prática da igualdade. Trad. Jussara Simões. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011; *Idem*. *A raposa e o porco-espinho*: justiça e valor. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014a; NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos fundamentais*: trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra Editora, 2006; *Idem*. *Direitos Sociais*: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. 2. ed. rev. e refor. Lisboa: AAFDL Editora, 2017; *Idem*. *Direitos fundamentais e justiça constitucional*. Lisboa: AAFDL Editora, 2019.

[217] SANCHÍS, Luis Pietro. Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. *In*: BARUFFI, Helder [Org.]. *Direitos fundamentais sociais*: Estudos em homenagem aos 60 anos da declaração universal dos direitos humanos e aos 20 anos da Constituição Federal. Dourados, MS : UFGD, 2009, p. 175.

[218] CARVALHO, Acelino Rodrigues. *Op. cit.*, p. 212.

[219] GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do estado* contemporâneo. Trad. Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 16.

[220] EIDE, Asbjorn; ROSAS, Alla. Economic, social and cultural rights: a universal challenge. *In*: EIDE, Asbjorn.; KRAUSE, Catarina; Alla. Economic. *Economic, social and cultural rights*. Boston e Londes: Martinus Nijhoff Publishers e Dordrecht, 1995. p. 17-18, *apud* PIOVESAN, Flávia. Plano global, regional e local. *In*: SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel [Coord.]. *Direitos sociais*: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécies. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, 704.

implementação, em vista à insuficiência de instrumentos adequados para sua satisfação[221].

Por certo, pelo que foi exposto nos parágrafos antecedentes, há uma íntima ligação entre os direitos sociais e as políticas públicas[222], e entre estas e um espaço de discricionariedade político-administrativa para suas elaborações. Indubitavelmente, essas correlações atraem para o centro do debate a questão da vinculação do Poder Legislativo e Executivo às normas constitucionais que contemplam direitos sociais[223] ou, dito de outra maneira, o tema da aplicabilidade das normas constitucionais[224], em especial as programáticas, que, segundo os autores que a concebem e defendem seu uso, dada à opção do constituinte de não regular, direta e imediatamente, determinados interesses, restringiu-se a elencar "os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado"[225].

---

[221] FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*: la ley del más débil. 7. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2010, p. 110.

[222] Embora haja uma imbricação, Bitencourt frisa a distinção entre ambos os conceitos, pois enquanto "as políticas públicas são um dos meios de realização dos direitos sociais, mas não o único, sabe-se que as políticas públicas não se esgotam na realização dos direitos sociais, podem elas ser destinadas à concretização de outros direitos". BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2013, p. 28.

[223] *Cf*. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Editora: Coimbra Editora, 2001; PANSIERE, Flávio. *Eficácia e vinculação dos direitos sociais*: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva, 2012; QUINTILIANO, Leonardo David. *Direitos sociais e vinculação do legislador*: a interpretação constitucional em tempos de crise do estado social contemporâneo. Orientador: Carlos Blanco de Morais. 2018. 332 f. Tese (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018; SCHNEIDER, Hans Peter. Democracía y constitución. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991; ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976. 6. ed. Coimbra: Coimbra, 2019; SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 382-401.

[224] *Cf*. TEIXEIRA, João Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991; SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2020; MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*: constituição. 7. ed. Lisboa: Coimbra Editora, v. 1, Tomo II, 2013; BASTOS, Celso Ribeiro; BRITTO, Carlos Ayres. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982; DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2012.

[225] SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 138.

Entretanto, não são poucas as vozes que entoam duras críticas às normas programáticas[226], posto que, malgrado a ávida receptividade pela doutrina brasileira, sua aplicação prática foi desastrosa, com a sua assimilação a uma espécie normativa "que não tem qualquer valor concreto, contrariando as intenções de alguns de seus defensores, bloqueando, na prática, a concretização da constituição e, especialmente, dos direitos sociais."[227]. Como lembram Bello, Bercovici e Lima, a formulação do arcabouço teórico acerca das normas programáticas, que implicou e ainda implica na inefetividade dos direitos sociais, ocorreu a partir da década de 1960, à época da ditadura militar, originando a "paradoxal e autointitulada 'doutrina brasileira da efetividade'"[228].

Percebe-se assim que tal formulação teórica contribuiu mais para tumultuar a efetivação dos direitos sociais, cuja problemática já se fazia presente desde os debates da Constituição de Weimar de 1919, do que propriamente auxiliar no

---

[226] *Cf*. ATALIBA, Geraldo. Eficácia jurídica das normas constitucionais e leis complementares. *Revista de Direito Público*, n. 13, p. 35-44, jul./set. 1970; BASTOS, Celso Ribeiro. As normas programáticas na constituição de 1988. *Revistas dos Tribunais*, n. 14, p. 9-15, jan./mar. 1982; GRAU, Eros Roberto. A constituição brasileira e as normas programáticas. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, v. 3, n. 4, p. 40-47, jan./jun. 1985; GODOY, Arnaldo Moraes. Globalização e direito: a mundialização do capital e seus efeitos no modelo normativo brasileiro. *Revista Argumentim*, Marília/SP, v. 3, p. 71, jan./dez. 2003; SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 341-344; BERCOVICI, Gilberto. A persistência das "normas programáticas" no debate constitucional brasileiro. *In*: BONAVIDES, Paulo. *Revista latino-americana de estudos constitucionais*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, n. 22, ano 18, ago. 2019, p. 671-678; OMMATI, José Emílio Medauar. *Teoria da constituição*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 188-189; BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das ilusões constitucionais de 1988?. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1769-1811, set./nov. 2019.

[227] Como sublinha Bercovici, o próprio Crisafulli, um dos formuladores originais de parte das concepções incorporadas pela tese-classificação das normas constitucionais, manifestou que a formulação do conceito da norma programática foi um equívoco por exatamente provocar o que se pretendia evitar, ou seja, o esvaziamento de sua juridicidade. BERCOVICI, Gilberto. *Op. cit.*, p. 672-673.

[228] Na explicação dos Autores, citada doutrina possui como premissas fundamentais: "(i) a existência de um déficit de concretização das normas constitucionais ('frustração constitucional') e a concepção de que o caminho para elas passarem a ter plena efetividade passa unicamente pelas vias jurídicas institucionais (interpretação constitucional e argumentação jurídica); pelos atores tradicionais do sistema judiciário (tribunais, ministério público, procuradorias, Defensoria Pública etc.) e pelo manejo dos chamados remédios constitucionais tradicionais (habeas corpus, mandado de segurança, ação civil pública, ação popular) e outros incorporados ou ampliados com o advento da Constituição de 1988 (mandado de injunção, arguição de descumprimento de preceito fundamental, ação direta de inconstitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ação declaratória de constitucionalidade); e que (ii) devido à morosidade e ineficiência dos Poderes Executivo e Legislativo, a jurisdição constitucional é apontada como 'válvula de escape' e espaço inovador para a ampliação da efetividade de direitos fundamentais, inclusive abrangendo o controle judicial de políticas públicas.". BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. *Op. cit.*, p. 1774-1775.

processo de suas materializações no do mundo da vida. Nesse diapasão, Sampaio enfatiza, em que pese entender não ser necessário o abandono da terminologia, e desde que devida e previamente afastada quaisquer manipulações de sentido,

> A juridificação dos temas programáticos não pode levar ao descompromisso social com a sua efetivação, tampouco agenda política cotidiana. Apenas orienta que futuro se deseja, deixando abertos a essa mesma agenda os meios de atingi-lo. E, ademais, os fins são, via de regra, extremamente abertos eles mesmos, embora com densidade bastante para evitar os descaminhos. A procura existencial de uma sociedade livre, justa e solidária deixa amplo espaço para discussões de projetos políticos alternativos, embora proíba os que visam ao seu contrário: a injustiça, o egoísmo e a servidão social.[229].

A citação acima transcrita é assaz clara ao sintetizar o que calhamaços e mais calhamaços de folhas com teorias das mais complexas e com altíssimos ou profundos níveis de abstração possíveis buscam solucionar, a tensão existente entre o caráter o normativo e o político da e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, das vinculações do futuro a um presente-passado, das futuras gerações com a presente e as passadas, do Legislativo, Executivo e Judiciário, enfim, de todos com as normas constitucionais.

Com efeito, se é certo a afirmativa de que há várias normas constitucionais que demandam atuações legislativa e/ou executiva, inclusive, com a elaboração de ações e políticas públicas para materializar determinados direitos sociais fundamentais no plano concreto da vida social, sendo-lhes conferido espaços para desenvolvê-las, também o é a afirmativa de que tais atuações não possuem espaços ilimitados ou não estão totalmente desvinculadas das normas constitucionais, sejam elas quais forem.

Dessa maneira, os objetivos, fundamentos, as bases e diretrizes esculpidas na CRFB/88, a exemplo dos constantes nos artigos 1º, 3º, 170 e 193, não só constituem horizontes de expectativas político-normativas para projeções de políticas e demais ações públicas como delimitações para suas formulações-manutenções[230]. Vê-se, assim, que a ainda usual classificação das normas

---

[229] SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 343.

[230] Essa proposição, como visto ao longo do presente tópico, emana da própria formulação-construção do constitucionalismo contemporâneo, da Constituição moderna, dos direitos fundamentais e da assunção pela República Federativa do Brasil como Estado Democrático de

constitucionais quanto à sua aplicabilidade é merecedora de agudas críticas, quiçá, do próprio abandono, haja vista ter se tornado um artifício retórico que mais contribuiu para impedir a concretização da CRFB/88 do que realçar algum tipo de efeito vinculante[231]. Além da distinção operada entre texto de norma e norma jurídica[232], o Direito é mais adequadamente compreendido como uma questão de

---

Direito (art. 1º, *caput*, da CRFB/88). Desse modo, como acentua apropriadamente Morais ao tratar dos objetivos-fundamentos constitucionais, "pode-se dizer que a construção do Estado Democrático de Direito brasileiro exige, por determinação constitucional, que, em torno de tais objetivos, em todos os seus âmbitos - executivo, legislativo e jurisdição – o Poder Público atue sempre voltado para a realização dos objetivos presentes neste art. 3º. (...). Com isso fica evidente a contradição ao texto constitucional de todas as decisões que veiculam projetos de Estados ou de Governo em desacordos com os mesmos, podendo-se creditar tal característica àqueles que, de qualquer forma, dão suporte a políticas neoliberais, de regra, pautadas pela prevalência da eficiência econômica em detrimento da melhoria das condições de vida da população. (...) Os objetivos constitucionais fundamentais, como o art. 3º da Constituição, são a expressão das opções ideológicas essenciais sobre as finalidades sociais e econômicas do Estado, cuja realização é obrigatória para os órgãos e agentes estatais e para a sociedade ou, ao menos, os detentores de poder econômico ou social fora da esfera estatal. Constitui o art. 3º da Constituição de 1988 um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas as atividades do Estado brasileiro (incluindo as políticas públicas, medidas legislativas e decisões judiciais) se conformar formal e materialmente ao programa inscrito no texto constitucional. (...)". MORAIS, José Luis Bolzan de. Capítulo II: objetivos fundamentais. *In*: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio Luiz [Coord.]. *Curso de direito constitucional*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 130-131.

[231] Para não parecer exagero ou mera retórica, aviva-se o célebre caso da norma constante no § 3º do artigo 193 da CRFB/88, que estabelecia o limite anual da taxa de juros a 12% (doze por cento) ao ano e foi totalmente esvaziada normativamente por meio de um parecer emitido pelo Procurador Geral da República, no mesmo dia da publicação daquela no Diário Oficial da União (05/10/1988), sob o argumento de que se tratava de norma de eficácia limitada, a qual demandava edição de lei complementar. SCAFF, Fernando Facury. A constituição econômica brasileira. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, v. XLVI, p. 90, 2003.

[232] MÜLLER, Friedrich. *Teoria estruturante do direito*. Trad. Peter Naumann e Eurides Avance Souza. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011; *Idem*. *Metódica jurídica e sistema político*: elementos de teoria constitucional II. Trad. Michael Kosubek. Joinville: Bildung Editora, 2014. Como pontua Streck: "(...), o texto não subsiste *como* texto; *não há texto isolado da norma*! O texto já aparece na 'sua' norma, porque não interpretamos por partes; interpretar é aplicar (*applicatio*). O sentido do texto (que é a sua norma) ex-surge do processo de atribuição de sentido do intérprete, sendo que, para isto, como será demonstrado em seguida, *não existe um processo de discricionariedade do intérprete*, uma vez que a atribuição de sentido ex-surgirá de sua situação hermenêutica, da tradição em que está inserido, enfim, a partir de seus pré-juízos. A diferença ontológica, *locus* do ato aplicativo (*applicatio*) funciona, assim, como garantia contra essa discricionariedade representada por uma pretensa 'liberdade de atribuição de sentidos'. Por isto a hermenêutica não é relativista. A *applicatio* evita a arbitrariedade na atribuição de sentido, porque decorre da antecipação de sentido que é próprio da hermenêutica de cariz filosófico que rompeu com o método. Aquilo que é condição de possibilidade - pré-compreensão/antecipação de sentido - não pode vir a transformar-se em um 'simples resultado', manipulável pelo intérprete. Dito de outro modo, mostrar a hermenêutica como produto de um raciocínio feito por etapas (partes) foi a fórmula que o pensamento metafísico (do qual a dogmática jurídica é refém) encontrou para 'subjugar' os sentidos dos textos. A pré-compreensão antecipadora do sentido de algo ocorre à revelia de qualquer 'regra epistemológica' ou método que fundamente esse sentido. Por isto - repito - não há 'separação' entre texto e norma; há, sim, uma diferença entre eles (que é ontológica), questão que pode ser retirada da assertiva heideggeriana de que *o ser é sempre o ser de um ente, e o ente só é no seu ser. Não há ser sem ente!* No plano da hermenêutica jurídica - e daquilo que venho denominando de Nova Crítica do Direito -, é possível afirmar que a norma (que é produto da atribuição de sentido a um texto) *não é*

princípio, ou seja, uma prática social argumentativa eminentemente interpretativa, fundada em *standards* normativos, os quais podem ser assimilados conceitualmente em pelo menos três categorias, as regras, princípios e diretrizes políticas, e que, por sua vez, podem ser reconhecidos a partir de argumentos de moralidade política[233].

Em atenção à parte da temática objeto do problema de pesquisa e do presente capítulo, ganha especial relevância a distinção entre os dois últimos *standards* normativos. Nesse sentido, Pedron e Ommati aduzem que:

> (...) *um princípio prescreve um direito* e, por isso, contém uma exigência de justiça, equanimidade ou devido processo legal; ao passo que *uma diretriz política estabelece um objetivo ou uma meta a serem alcançados*, que, geralmente, consiste em melhoria de algum aspecto econômico, político ou social da comunidade, buscando promover ou assegurar uma situação

uma capa de sentido a ser acoplada a um texto 'desnudo'. Ela é, sim, *a construção hermenêutica do sentido do texto*. Esse sentido manifesta-se na síntese hermenêutica da *applicatio*, espécie de ponto de estofo da interpretação.". STRECK, Lenio Luiz. Diferença (ontológica) entre texto e norma. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v. 46, n. 1, p. 61-62, jan./jun. 2005, grifos do autor. *Cf*. *Idem*. A relação "texto e norma" e a alografia do direito. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 19, n. 1, p. 2-20, jan./abr. 2014; ABBOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial*: o ato administrativo e a decisão judicial. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2014, p. 64-75; OMMATI, José Emílio Medauar. *Teoria da constituição*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 181-188.

[233] Por oportuno, registra-se que para Dworkin, diferetemente do que propala erroneamente a maior parte da doutrina brasileira, o Direito não é composto de regras e princípios, cuja proposta centra-se na distinção lógico-argumentativa a partir do aspecto sintático-semântico dos textos jurídicos. Esclarece o Autor, em diálogo com Shapiro, ao respondê-lo chamando atenção para sua interpretação errônea, frisa que não teve "(...) a intenção de dizer que 'o direito' contém um número fixo de padrões, alguns dos quais são regras, e outros princípios. Na verdade, quero contrapor-me à ideia de que 'o direito' seja um conjunto fixo de padrões de qualquer espécie. Em vez disso, pretendi afirmar que uma síntese acurada das ponderações que os juristas devem levar em conta ao decidirem uma questão específica de direitos e deveres legais incluiria proposições dotadas da forma e da força dos princípios, e que os próprios juízes e juristas, ao justificarem suas conclusões, empregam frequentemente proposições que devem ser entendidas dessa maneira. Em outras palavras, meu alvo era o positivismo doutrinário e não o taxonômico. Apresentei o argumento doutrinário de que não podemos entender a argumentação e controvérsia jurídicas exceto a partir do pressuposto de que as condições de veracidade das proposições de direito incluem considerações morais. Não pretendi apresentar, afirmei, o argumento taxonômico falacioso de que tudo que fizer parte dessas considerações de veracidade deve ser considerado como pertencente a um conjunto distinto de regras ou princípios que chamei de jurídicos". DWORKIN, Ronald. *A justiça de toga*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 330-331. Para o aprofundamento do tema, c*f*. *Idem*. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 23-125; *Idem*. *A raposa e o porco-espinho*: justiça e valor. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014a, p. 3-288; OMMATI, José Emílio Medauar. *Teoria da constituição*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 146-174; PEDRON, Flávio Quinaud; OMMATI, José Emílio Medauar. *Teoria do direito contemporâneo*: uma análise de teorias jurídicas de robert alexy, ronald dworkin, jürgen Habermas, klaus günther e robert brandom. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 37-57; MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. *Do xadrez à cortesia*: dworkin e a teoria do direito contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 197-277; MOTTA, Francisco José Borges. *Ronald dworkin e a decisão jurídica*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 19-90.

> econômica, política ou social considerada desejável. Dworkin atribui *status* de trunfos aos princípios, que, em uma discussão, devem se sobrepor a argumentos pautados em diretrizes políticas, excluindo a possibilidade de os juízes tomarem decisões embasadas nessas diretrizes[234].

É necessário ainda avançar diante da proposta acima da compreensão do Direito por meio de *standards* normativos-argumentativos da moralidade política, a fim de se evitar mais más compreensões, agora, em relação as diretrizes políticas e mais precisamente no que diz respeito a eventual proposição de que não irradiam qualquer efeito ou consequência normativa. Assim, com apoio em Dworkin, mostra-se relevante a distinção entre direitos e deveres políticos. Aqueles asseguram que o poder legiferante e/ou administrativo seja exercido de determinada maneira-modo, no caso, atue de acordo com os objetivos e metas estabelecidas constitucionalmente que impliquem em uma melhoria do aspecto social, econômico, social, político etc. Estes, por seu turno, são aqueles que conferem aos seus titulares uma posição de exequibilidade perante o Poder Judiciário[235].

---

[234] PEDRON, Flávio Quinaud; OMMATI, José Emílio Medauar. *Teoria do direito contemporâneo*: uma análise de teorias jurídicas de robert alexy, ronald dworkin, jürgen Habermas, klaus günther e robert brandom. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 39, grifos do autor. Especificamente no tocante a parte final da proposição de Pedron e Ommati, a partir da leitura que fazem de Dworkin, acerca da sobreposição dos argumentos pautados em princípios perante argumentos pautados em diretrizes políticas, devido ao status de trunfos conferidos por este Autor, compreendo que essa leitura não é a mais adequada ao contexto constitucional brasileiro, pois a própria previsão expressa de determinados fins/objetivos políticas na CRFB/88 atua como diretriz conformadora tanto para atuação estatal como individual, impondo um limite semântico às práticas argumentativas pautadas tanto em regras como em princípios, conforme ficará mais claro da passagem seguinte acima do texto e da próxima nota de rodapé, na qual o próprio Dworkin, em obra mais recente, detalha melhor o tema. De todo modo, e ainda na linha do exposto, as considerações de Bitencourt são bastante pertinentes, ao advertir que "o Direito norte-americano não faz menção às políticas públicas, pois vale a lembrança que se está tratando de um Estado eminentemente liberal, ou seja, as políticas públicas têm a função de manutenção de *status quo*, até porque política pública pressupõe ação estatal, enquanto o conceito de Estado liberal com uma perspectiva não-intervencionista do Estado. Enquanto isso, além de previsto os direitos sociais na Constituição de 1988, diga-se que também as políticas públicas aparecem no texto constitucional". BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2013, p. 60-61. Para uma crítica à tese dworkiniana dos direitos como "trunfos dos indivíduos contra metas sociais da comunidade" na formulação inicial anterior ao giro interpretativista ocorrido com a publicação da obra O Império do Direito, *cf.* COELHO, André Luiz Souza. O paradoxo dos direitos como trunfos: entre os níveis conceitual, normativo e intuitivo. *Amazônia em Foco*, Castanhal, ed. especial: temas contemporâneos de direitos humanos, n. 2, p. 22-40, nov., 2013.

[235] Exemplificando e aclarando melhor a distinção, Dworkin explica que "É claro que ambos os tipos de direitos podem ser controversos: pode haver controvérsia quanto ao fato de eu ter, ou não, o direito a que determinado esquema de educação seja adotado, ou o direito de exigir que você seja obrigado a pagar uma suposta dívida comigo. A diferença não é de certeza, mas de oportunidade. Os direitos legislativos têm de esperar até que chegue sua vez: numa democracia, são as vicissitudes da política que vão determinar quais direitos legislativos vão vigorar e quando vão vigorar. Os direitos jurídicos estão sujeitos a vicissitudes de um tipo diferente, mas em princípio garantem aos membros

Portanto, quer-se assim evidenciar que algumas normas constitucionais, a exemplo dos direitos sociais como direito Saúde, Educação e Previdência Social, "demandam uma atividade legislativa e executiva prévias"[236], sendo exatamente em razão disso, na linhas do que apregoam Avelãs Nunes e Scaff, possível afirmar adequadamente que referidos direitos, no final das contas, consistem no direito de acesso às políticas públicas, ações e/ou prestações estatais de saúde, educação e previdência social, muito embora não se confundam ou se resuma às políticas, ações e/ou prestações estatais em si[237]. Consequentemente, uma vez aprovadas, formuladas e postas à disposição das pessoas e preenchidas as condições exigidas, passam a integrar a esfera individual-subjetiva de seus direitos.

Expostas as justificativas e explicações prático-teóricas da importância da Constituição moderna e dos direitos fundamentais, em particular dos direitos sociais, bem como de suas interações face ao tensionamento entre o caráter normativo e político e o papel vinculante ou delimitador das normas constitucionais que estatuem diretrizes político-normativas conformadoras[238], será esboçado nos tópicos que seguem alguns apontamentos sobre as bases/fundamentos e objetivos/finalidades da Ordem Social e Ordem Econômica.

3.2 A base e os objetivos da Ordem Social

---

individuais da comunidade o direito de obter aquilo que exigem por meio de processos aos quais têm acesso direto. Os direitos legislativos, mesmo quando reconhecidos, não vigoram imediatamente; os direitos jurídicos, uma vez reconhecidos, são imediatamente exigíveis e podem ser impostos por instituições jurídicas, não legislativas. DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco-espinho*: justiça e valor. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014a, p. 621.

[236] OMMATI, José Emílio Medauar. *Uma teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 239.

[237] AVELÃS NUNES, António José; SCAFF, Fernando Facury. *Os tribunais e o direito à saúde*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

[238] Almeida Filho, ao tratar dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, e muito embora faça uso do termo princípios, o que pela exposição acima estaria abarcado pelo conceito das diretrizes políticas, acentua o seu caráter de mecanismos contributivos para a limitação do poder político. Nas palavras do Autor: "Os princípios fundamentais albergam a essência da limitação jurídica do poder político na medida que estabeleçam a fórmula do Estado Democrático e de Direito (art. 1º da CF). De fato, trata-se de uma fórmula bastante ampla e sujeita a um sem números de interpretações, realidade que se torna clara quando se constata quando não há consenso entre os teóricos acerca do melhor conceito de Direito ou mesmo do modelo mais apropriado de democracia. Mesmo assim, não resta dúvidas de que o regime democrático contemporâneo está de algum modo comprometido com uma estrutura estatal estruturada e limitada pelo Direito, na linha, portanto, da tradição constitucional de afastar voluntarismo do universo político. (...)". ALMEIDA FILHO, Agassiz. Capítulo I: princípios fundamentais. *In*: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio Luiz [Coord.]. *Curso de direito constitucional*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 118.

A busca e análise dos estudos desenvolvidos e obras no âmbito do direito previdenciário revela que há uma lacuna no tratamento da Previdência Social à luz dos fundamentos e finalidades das Ordens Social e Econômica. Essa ausência culminou em um ambiente incapaz de apresentar justificações razoáveis do por que a Previdência Social existe, para que ela existe, por que as normas postas que a disciplinam devem observar as normas constitucionais que veiculam aqueles fundamentos e finalidades, se é que devem observar. Em consequência, dado ao número limitado de estudos sobre o tema, não se exige muito esforço para perceber os motivos pelos quais o direito previdenciário possui baixa densidade normativa e facilmente suscetível a erosões, ataques e colonizações por outros sistemas sociais[239].

Posto isso em problematização, é crucial avançar na abordagem explorando os fundamentos e finalidades da Previdência e Seguridade Sociais, assim como a base e os objetivos da Ordem Social[240]. A matéria encontra-se esculpida no artigo

[239] Comumente os Autores se limitam a tecer parcas considerações sobre a Seguridade Social, pouco ou nada dispondo acerca de uma possível vinculação-compatibilização com os ditames da Ordem Social. Se mesmo o óbvio não é examinado em uma dimensão mínima, não é de se espantar que praticamente não exista na doutrina previdenciária, e, registre-se de passagem, nem mesmo no âmbito da doutrina constitucional, abordagens que realizem as pertinente e indissociáveis ligações entre as Ordens Econômica e Social e suas consequências para a criação, manutenção e desenvolvimento de um Sistema de Proteção Social do porte da engenharia constitucional que representa a Seguridade Social e, logicamente, o papel da Previdência Social a desempenhar dentro desse desenho institucional. Ademais, causa profunda estranheza o fato de abordagens do tema que buscam fundamentos-justificativas em outras experiências sociais que não guardam muita ou nenhuma semelhança com a experiência e realidade brasileira, somado ao paradoxal rogo a normativas internacionais quando nem mesmo exaurem ou acreditam na potencialidade normativa das normas sociais-previdenciárias veiculadas na própria CRFB/88.

[240] Para que se tenha uma ideia, revisando a bibliografia previdenciária (realizado buscas nas bases de dados eletrônicas do Portal de Periódicos da CAPES - acesso via Universidade Federal do Piauí -, da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e da plataforma do Scielo, sendo utilizadas estratégias pré-estabelecidas como o emprego de palavras-chaves, em língua portuguesa, conjugadas com os operadores booleanos do seguinte modo: "Previdência Social" AND "base OR fundamento OR objetivo OR finalidade" AND "Ordem Social". Ademais, em vista a quase ausência de retorno de resultados das buscas nas bases de dados eletrônicas, foi analisado manuais de direito previdenciário que se encontravam acessíveis), observou-se que oito obras tecem considerações sobre a relação da Previdência Social e a Ordem Social da CRFB/88, *cf.*.: TELES, Graciele Pinheiro. *O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios no regime geral de Previdência Social*. Orientador: Miguel Hovarth Júnior. 2007. 128 p. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2007; IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A Previdência Social no estado contemporâneo*: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. 328 f. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2011, p. 20-77, 146, 212; *Idem*. *Curso de direito previdenciário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015, p. 5-7; SANTOS, Marisa Ferreira dos. *Direito previdenciário esquematizado*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 53-54, versão ebook, ISBN

193[241] da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988, que dispõe como base da Ordem Social o primado do trabalho e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais. Da leitura desse dispositivo constitucional é possível perceber que se encontra em franco diálogo com outros dispositivos constitucionais, como artigo 3º, que estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, e o artigo 170, o qual determina como fundamento da Ordem Econômica a valorização do trabalho humano e livre iniciativa e como fins a garantia a todos de existência digna, segundo os ditames da justiça social. Por esse motivo é que Rocha e Savaris acentuam que:

> Todas as normas que derivam do constitucionalismo social - as de seguridade social, inclusive e particularmente - devem ser compreendidas pela perspectiva que reafirma a importância do trabalho, enquanto valor social constitucionalmente protegido (CF/88 arts. 1º, inc. IV, 170 e 193), para a proteção da dignidade humana e para a existência, harmonia e sustentabilidade social[242].

No mesmo sentido, Balera também ressalta a obrigatoriedade das normas jurídicas guardarem correspondências com os fins a que se destina Ordem Social, a justiça social, ao bem-estar e à questão do trabalho, que funcionam como vetores exegéticos. Quanto a este último, o Autor sublinha a imprescindibilidade da Seguridade Social estruturar as "relações de trabalho para que estas possam

---

9788553619511; ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio. *Direito previdenciário*: fundamentos de interpretação e aplicação. 2. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2019, p. 92-93; BALERA, Wagner. *Noções preliminares de direito previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 11-54; ARAÚJO NETO, Raul Lopes. *Teoria geral do direito previdenciário*. Rio de Janeiro: G.Z, 2020, p. 12-27; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'anna. *Trabalho decente e seguridade social*: o efeito cliquet e a construção do mínimo existencial beveridgiano. Curitiba: Alteridade, 2021. Registra-se que Teles e estes últimos três autores (Balera, Araújo Neto e Meirinho) abordam e se dedicam de forma mais direta e explícita, destinando tópico específico e destacando a importância da compreensão do tema, sendo que Teles, Balera e Araújo Neto percorrem pelos três conceitos, o primado do trabalho, a justiça social e o bem-estar, já Meirinho, por seu turno, centra-se e dedica-se mais aprofundadamente a relação intrínseca entre a primazia do trabalho e a Seguridade Social numa dimensão de abordagem que se aproxima e dialoga com a desenvolvida na presente pesquisa.

[241] *Cf*. "Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.". BRASIL. [Constituição de (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. [1988b].

[242] ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio. *Op. cit*, p. 92.

ingressar no ambiente que lhes é próprio", posto que a questão social decorrente da relação entre trabalho e capital é equacionada por aquela[243].

Santos também não se distancia dos autores citados. A Autora enfatiza o caráter fundante do trabalho e da dignidade da pessoa humana no soerguimento do Estado Democrático de Direito, além de também acentuar o papel dos objetivos fundamentais da República e dos da Ordem Social como princípios e preceitos "norteadores da elaboração, da interpretação e da aplicação do direito", não podendo o resultado do processo hermenêutico "acentuar desigualdades nem contrariar o princípio da dignidade da pessoa humana."[244].

Como se nota, mesmo os Autores que trilham pelo tema tendem a reduzir o texto normativo do artigo 193 da CRFB/88 a uma simples ideia de vetor hermenêutico-exegético que deve ser observado pelo intérprete e que uma vez contrariado, não produz quaisquer consequências, assim, não adotam uma posição enfática de violação da Constituição na intensidade do exposto no tópico anterior, o que acarretaria na possibilidade de controle judicial dos atos, sejam legislativos ou executivos, por consistirem em pontos de referência normativos que ao mesmo tempo em que delimitam as ações do Poder Público, sinalizam os horizontes de sentidos nos quais os atos devem ser compreendidos, ou seja, funcionam como uma espécie de placa de sinalização do trânsito hermenêutico (vetor de sentido) e delimitador do âmbito de discricionariedade política no qual as ações adotadas pelo Poder Público, seja Legislativo ou Executivo, não podem transgredir sob pena de violação à CRFB/88.

Além do mais, também se observa que os Autores se dedicam mais as temáticas da justiça social e do bem-estar, dando pouca atenção à importância da primazia do trabalho. Este, dentro da Ordem Social e, em especial para a Seguridade e Previdência Sociais, não sucede de mero acaso, haja vista o seu papel central na questão social e, consequentemente, no desencadeamento da estruturação do sistema de proteção social. Conforme visto no tópico 2.1 deste trabalho, à incorporação da proteção social a parcelas cada vez mais ampla da população ocorreu em total dependência com a estruturação e organização do modo

[243] BALERA, Wagner. *Noções preliminares de direito previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p.13-24.
[244] SANTOS, Marisa Ferreira dos. *Direito previdenciário esquematizado*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 53-54, versão ebook, ISBN 9788553619511.

de produção-acumulação capitalista, sendo a condição do trabalho assalariado peça fundamental desse processo.

A importância do trabalho não se limitou à proteção social, tendo a sua centralidade também destacada a partir de sua vinculação com a conquista da cidadania para a maioria da população brasileira. Assim, conforme mencionado na nota de rodapé 50, no tópico 2.1, ao contrário do preconizado ou evidenciado pela teoria da geração dos direitos fundamentais, os direitos políticos e da cidadania da maioria dos brasileiros se originou da tensão entre o trabalho e o capital, portanto, como decorrência do exercício dos direitos trabalhistas[245].

Com efeito, não é mera coincidência que tanto o apogeu do Estado de bem-estar social, como a sua crise, tão comumente vulgarizada nos dias atuais, tenha acontecido e acontece em concomitância, respectivamente, com uma maior importância e valorização do trabalho e com a sua precarização. Essa mesma lógica é observável com e na Previdência Social, por isso é acertada a pontuação de Meirinho ao preconizar que “O trabalho humano é a chave para a sustentabilidade da seguridade social. Na verdade, o trabalho é central em uma sociedade fundada em valores que buscam conferir ao ser humano dignidade por intermédio da solidariedade”[246].

Ainda em concordância com as proposições de Meirinho, reconhece-se a centralidade e a importância do trabalhado, precipuamente, do trabalho formal, do emprego, o que, numa conclusão apressada, poderia nos levar a concluir que, para a superação da questão social, bastaria rumar avidamente ao pleno emprego. Contudo, isso não basta, visto que numa sociedade prenhe de riscos, e que constantemente cria e intensifica novas formas de espoliação do trabalhador, gerando mais riscos, a mera contraprestação salarial não é suficiente, porque via de regra, dentro lógica imanente do modo de produção-acumulação capitalista, a relação de trabalho é por si só insuficiente por ela mesma constituir uma forma de expropriação. Assim sendo, impõe-se como uma condição vital a sua proteção “por

---

[245] *Cf*. BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 22; SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 75-76.

[246] MEIRINHO, Augusto Grieco Sant’anna. *Trabalho decente e seguridade social*: o efeito cliquet e a construção do mínimo existencial beveridgiano. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 183.

intermédio de prestação positivas concedidas pelo o Estado, como é o caso dos benefícios previdenciários"[247].

Para além dos aspectos histórico-sociológico-antropológicos da centralidade do trabalho, a análise no prisma normativo revela que sua abordagem anêmica no âmbito do direito previdenciário torna o tratamento do tema ainda mais problemático.

Historicamente a centralidade normativa do trabalho ganha especial relevância no contexto internacional com a confecção e assinatura do Tratado de Versalhes, em junho de 1919, documento este que originou a Organização Internacional do Trabalho - OIT. Aludido tratado, além de representar um acordo oficial do final da Primeira Guerra Mundial, visou garantir melhores condições sociais e de trabalho à classe operária. Outro documento importante nesse processo histórico como produto pela busca de melhores condições de trabalho e que não se pode deixar de mencionar, foi a Constituição de Weimar, também datada do mesmo ano[248].

No contexto brasileiro, sem a menor dúvida, a questão normativa do trabalho ganha relevância com a publicação da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, em 1º de maio de 1943, atingindo seu ápice normativo com a CRFB/88, que reconhece e eleva os valores sociais do trabalho (artigo 1º, inciso IV) como fundamento da República Federativa do Brasil, da Ordem Econômica (artigo 170) e Social (artigo 193), e como direito fundamental social (artigos 6º e 7º).

No que tange ao exame dos temas do bem-estar e da justiça sociais, observa-se que os autores adotam uma estratégia comum de exposição. As

---

[247] *Cf*. MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'anna. *Trabalho decente e seguridade social*: o efeito cliquet e a construção do mínimo existencial beveridgiano. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 187; IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A Previdência Social no estado contemporâneo*: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. 328 f. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2011, p. 37.

[248] Em passagem de duras críticas ao relato histórico romantizado da Constituição Weimar, Batista denuncia uma faceta histórica normalmente não contada, que diz respeito ao movimento socialista revolucionário capitaneado por Rosa Luxemburgo na busca por melhores condições de vida e de trabalho, devido às condições extremamente precárias que se instalou no pós-primeira guerra, o qual foi sufocado e derrotado com a ajuda dos socialistas moderados, dando origem àquela, num "compromisso entre a direita burguesa e os socialdemocratas, unidos em torno do objetivo comum de evitar que uma revolução socialista dominasse a Alemanha". Por esta razão, Batista enfatiza que a Constituição Weimar "não é um monumento aos direitos dos trabalhadores, mas um instrumento de perpetuação da dominação contra uma tentativa de emancipação que quase foi bem-sucedida". [*sic*]. BATISTA, Flávio Roberto. Apontamentos críticos para uma história do direito previdenciário no ocidente capitalista. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [*S. l.*], v. 111, p. 165-166, 2017.

abordagens consistem em imersões teórico-filosóficas que rememoram os seus possíveis tratamentos em tempos outros, perpassando pela antiguidade, na idade média até atingir os tempos atuais ou remetendo um sentido pré-moderno ou moderno[249].

Desse modo, é exposto um leque com diversas concepções cunhadas e trabalhadas por diversos autores, no mais das vezes, fruto de suas posições ou filiações político-ideológica, teórica ou do ideal de justiça por eles almejado, destacando um alto nível de desacordo ou de instabilidade conceitual, problema este pontuado por Araújo Neto[250].

Assim sendo, levando-se em consideração que a presente pesquisa assume a vertente e gênero de pesquisa de caráter jurídico, a compreensão de tais conceitos, bem-estar e justiça sociais, decorre e parte primordialmente a partir de uma leitura sistêmica dos dispositivos da própria Constituição, embora não se tenha a pretensão de neles se limitar, mas, sim, neles encontrar uma base compreensiva mínima, a fim de evitar uma compreensão fundamentada essencialmente a partir de um sentido oriundo ou gestado na filosofia moral e/ou em algum espectro político-ideológico sem ter o mínimo de correspondência ou base sociológica que de fato reflita o contexto da experiência social brasileira, e assim acabe por se desprender e esvaziar a normatividade em meio aos problemas oriundos dos desacordos teóricos e/ou ideológicos[251].

---

[249] *Cf*. BALERA, Wagner. *Noções preliminares de direito previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 24-54; ARAÚJO NETO, Raul Lopes. *Teoria geral do direito previdenciário*. Rio de Janeiro: G.Z, 2020, p. 13-27; IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A Previdência Social no estado contemporâneo*: fundamentos, financiamento e regulação. 2011. 328 f. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2011, p. 20-77.

[250] ARAÚJO NETO, Raul Lopes. *Op. cit.*, p. 22.

[251] Por oportuno, é preciso registrar de forma contundente que a questão acima apresentada e problematizada não visa ingenuamente eliminar a influência e o papel importante que as teorias oriundas da filosofia e/ou da política podem oferecer e que acabam por influenciar na determinação e formatação das ações e políticas estatais implementadoras de direitos sociais. O ponto é que, sendo certo que a CRFB/88 se coaduna com uma economia de mercado, o mesmo não pode ser afirmado no tocante à adoção de uma teoria ou espectro ideológico específico. Assim, busca-se trabalhar com parâmetros mínimos que permitam a captação e controle dos níveis de materialização dos termos trabalhados (primado/primazia do trabalho, bem-estar e justiça sociais) seja por algum tipo de índice econométrico, sociométrico ou outro instrumento capaz de fornecer informações objetivas de sua materialização (aumento, redução e/ou estagnação), cabendo à influência e às contribuições daquelas, logicamente, desde que seus fundamentos e suas proposições fundantes sejam com eles compatíveis, para fins de determinação do desenho das ações e políticas estatais. Portanto, e exemplificativamente, não importa se o governo de ocasião é ou não mais ou menos liberal ou social, pois as ações e políticas estatais por eles implementadas serão consideradas inconstitucionais quando promoverem ou ocasionarem a redução injustificável dos níveis daqueles, ou seja,

De um modo amplo, pode-se afirmar, com um nível de consenso aceitável, que o conceito de bem-estar social estampado no artigo 193 da CRFB/88 remete a uma concepção de garantia ou provisão das pessoas com recursos econômico-sociais e/ou possibilitando-as a terem acesso a melhores condições econômico-sociais, a fim de atingir um nível mínimo de realização pessoal (dimensão redistributiva)[252]. Por outro lado, a justiça social contém ou implica na condição de propiciar às pessoas uma melhoria na sua condição de vida e/ou social, demandando assim redução das desigualdades (dimensão do reconhecimento).

Dito de outro modo, o sentido de ambos os termos estão interligados entre si e abarcam os objetivos da República Federativa do Brasil, ou seja, devem implicar na construção de uma sociedade livre, justa e solidária; na garantia do desenvolvimento nacional; na erradicação da pobreza e da marginalização e na redução das desigualdades sociais e regionais; na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º da CRFB/88).

No entanto, é preciso ficar muito bem claro que tais conceitos ligados à Ordem Social ganham contornos, delimitações conceituais, a partir dos seus próprios capítulos e seções. Assim, o bem estar e justiças sociais atinge sua plenitude na medida em que for assegurado às pessoas os direitos relativos à saúde, à previdência e assistencial sociais, à educação, à cultura, ao desporto, à ciência e tecnologia, à comunicação social, ao meio ambiente, à família, à criança, aos adolescentes, idosos e índios (artigos 194 a 232 da CRFB/88). Assim, é o conjunto de todos esses direitos que compõem e dão materialmente sentido àqueles conceitos.

---

hipoteticamente, se determina reforma na Previdência Social (RGPS) torná-la mais regressiva do ponto de vista redistributiva, impactar negativamente na economia e/ou reduzir os níveis de bem-estar sem uma justificativa plausível (exemplo disso pode ser verificável na restrição de determinadas prestações previdenciárias sem que haja a redução ou eliminação do risco social que legitimou a sua instituição ou a substituição por um outro tipo de ação estatal visando conferir uma situação de nível de bem-estar melhor, mas que empiricamente isso não é demonstrável).

[252] A CRFB/88, desde a sua publicação, previu que nenhum benefício da Previdência Social (RGPS) que substitua o salário de contribuição ou rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo, respectivamente, § 5º do artigo 201 na redação originária, e § 2º do aludido artigo na redação atual. É exatamente por esse motivo, por constituir expressamente uma ação-política de transferência de renda, que a dimensão distributiva ganha relevância na análise das reformas, sendo a dimensão do reconhecimento possibilitada e aferida, reflexa e correlacionadamente, àquela dimensão.

Ocorre que isso não necessariamente implica ou deve implicar que cada um dos direitos por eles abarcado tem de atender a toda amplitude do artigo 3º da CRFB/88, podendo assim resultar no atendimento de uma ou mais dimensão dos objetivos constante neste dispositivo, desde que não acarrete a violação dos demais. Exemplo disso seria uma determinada ação visando assegurar o direito à saúde, que deve propiciar a melhoria da condição pessoal (física e/ou psíquica) de determinada(s) pessoa(s), malgrado não reduza a marginalização. Do contrário, caso a ação/política promova, injustificadamente, um tratamento discriminatório ou destine-se a um grupo específico de pessoas, com condições econômicas de acessá-los por conta própria, em detrimento de outros que não possuem, configura-se em violação constitucional.

Desse modo, tendo em vista as diversas reformas e alterações da legislação e estrutura executiva previdenciária e em outros ramos da legislação que tem profundas repercussões na Previdência Social, como é o caso de reformas trabalhistas, tributárias, econômica, administrativa-constitucionais que mitigam a atuação estatal, sobretudo intensificadas a partir de meados da década passada, mostra-se indispensável à incorporação dos elementos normativos contidos no artigo 193 da CRFB/88 - primazia do trabalho, bem-estar e justiça sociais - como parâmetros de verificação de compatibilidade constitucional.

3.3 Os fundamentos e as finalidades da Ordem Econômica

Se o estudo da Previdência Social praticamente fica restrito a sua correlação normativa com os dispositivos que disciplinam a Seguridade Social, não se encontrou trabalhos, obras e artigos acadêmicos que estabeleçam, de forma explícita e enfática, a relação imanente entre a Ordem Social, mais precisamente daquela, e a Ordem Econômica.

A ausência dessa abordagem tem contribuído de forma muito impactante para a baixa densidade normatividade e, consequentemente, da efetivação dos direitos sociais-prestacionais, uma vez que estes demandam, direta ou indiretamente uma ação estatal para que as pessoas possam deles usufruírem. De forma mais clara, a Previdência Social, para seja realmente efetivada, necessita da atuação direta do

Poder Pública, seja criando leis que estabeleçam prestações a serem usufruídas pelos beneficiários e na criação de uma estrutura administrativa que materialize esse processo de acesso, ou da atuação indireta, via implementação, exemplificadamente, de políticas econômico-fiscais (política monetária, fiscal, de fomento ou transformação da estrutura econômica social - fomentar empregos formais em detrimento de informais - etc.), que repercutem na manutenção e na própria viabilidade da atuação direta[253].

Por esse motivo que se mostra indispensável o estudo das diretrizes normas constitucionais econômicas ou da Constituição Econômica. De início, em vista a disputa conceitual feita dentro da disciplina do Direito Econômico acerca de qual a melhor nomenclatura a ser utilizada, Constituição Econômica, forma e/ou material, e Ordem Econômica, também forma e/ou material, bem como da pertinência de seu uso[254], cumpre fazer um esclarecimento ou recorte conceitual para fins de se evitar confusões.

Após realizar um apanhado sobre esses conceitos, Scaff explica que a distinção desses conceitos ganha relevância na medida em que permite compreender que a nomenclatura Constituição Econômica engloba não somente as normas que se encontram inseridas topologicamente no Título VII da CRFB/88. E em síntese da análise conceitual, Scaff organiza a distinção em três conceitos bases:

> (1) o de ordem econômica, que diz respeito às normas inscritas na Constituição de um país sob esta rubrica; (2) o de constituição econômica formal, que alcança o de ordem econômica e o amplia, alcançando todas as normas que dizem respeito à matéria econômica em uma Constituição; e o de (3) constituição econômica material, onde o vocábulo “constituição” não

[253] Esse é inclusive um dos problemas que estranhamente passa silenciado ou invisibilizado nos debates acerca da viabilidade econômico-financeiro-atuarial do Regime Geral da Previdência Social - RGPS. Em boa medida, os desequilíbrios apontados pelos críticos de espírito reformista do sistema são essencialmente de ordem exógena ao Regime, mas a solução por eles proposta circunscreve à ordem endógena.

[254] Essa distinção conceitual é feita dentre outros autores por SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2017, 176-235; GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 57-86; SCAFF, Fernando Facury. A constituição econômica brasileira. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, v. XLVI, p. 67-73, 2003; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e* desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 11-43; TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011, p. 70-84.

> corresponde ao de norma fundamental de um país, pois extrapola seus limites alcançando todas as normas que organizam sua economia[255].

Desse modo, a menção à Ordem Econômica neste tópico é tomada em um sentido específico, mais tecnicamente, contido no conceito (1) da citação acima transcrita. Para ser mais preciso, o propósito desse tópico é apresentar as diretrizes normativas gerais contidas no artigo 170, que à semelhança do artigo 193, ambos da CRFB/88, funcionam como um dispositivo geral ou núcleo de ambas as Constituições, a Econômica e a Social, nas quais os demais dispositivos constitucionais e infraconstitucionais gravitam.

Ademais, antes de adentrar propriamente nas considerações em relação às diretivas normativas contidas no artigo 170 da CRFB/88, é necessário registrar que a explicitação do caráter normativo-vinculativo das diretrizes políticas ou normas diretivas, não será feita neste tópico, sob pena de repetição, tendo em conta que o tema encontra devidamente apresentado essencialmente no tópico 3.1 e retomado pontualmente no tópico 3.2, o que será feito de forma ainda mais esporádica neste.

A Ordem Econômica, para alguns apenas em sua perspectiva formal, enquanto ocupante de um título/capítulo do texto constitucional, surge com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - CREUB de 1934[256], ainda que a Constituição Econômica já se fizesse presente desde as Constituições de 1824 e 1891[257]. Interessante notar que a Ordem Econômica conjuntamente com a Ordem Social eram tratadas conjuntamente no mesmo título - Título IV Da Ordem Econômica e Social - naquela Constituição, tendo como diretriz normativa os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de maneira que se oportunizasse a todos uma vida digna. Outro fato importante diz respeito à disciplina dos direitos trabalhistas, que se encontrava inserida em tal ordem (artigos 115 a 145 da CREUB/1934).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil - CEUB de 1934 operou uma mudança nas diretrizes normativa acima, passando a condicionar a organização da

---

[255] SCAFF, Fernando Facury. Fernando Facury. A constituição econômica brasileira. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, v. XLVI, p. 69-70, 2003.

[256] BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e* desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p.17.

[257] LELIS, Davi Augusto Santana de. *et al*. A Constituição Econômica de 1988 e sua Ideologia Adotada: apontamentos históricos. *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 6-9, jan./jun. 2021.

Ordem Econômica aos princípios da justiça social, compatibilizando-a com a livre iniciativa e a valorização do trabalho. Além disso, a Ordem Econômica e Social passou a abranger a disciplina tantos dos direitos trabalhistas como previdenciários (artigos 145 a 162 da CEUB/1946).

A Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB de 1967 acrescentou outras diretrizes normativas à Ordem Econômica, como a função social da propriedade, harmonia e solidariedade entre os fatores de produção, desenvolvimento econômico e repreensão ao abuso do poder econômico (artigos 157 a 166 da CRFB/1967).

Diferindo da estrutura acima, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 cinde em títulos próprios a Ordem Econômica - Título VII - e a Ordem Social - Título VIII -, e modifica as bases normativo-conformativas daquela, estabelecendo como fundamento a valorização do trabalho humano e livre iniciativa e finalidade a garantia de vida digna a todos, em consonância com os ditames da justiça social, como a soberania, a propriedade privada, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte[258].

Em razão da instauração de tamanho arcabouço de diretrizes normativas conformadoras, Bercovici ressalta o caráter transformativo dele decorrente para com as estruturas sociais:

> A Constituição de 1988 tem expressamente uma Constituição Econômica voltada para a transformação das estruturas sociais, como veremos adiante. O capítulo da ordem econômica (arts. 170 a 192) tenta sistematizar os dispositivos relativos à configuração jurídica da economia e à atuação do Estado no domínio econômico, embora estes temas não estejam restritos a este capítulo do texto constitucional[259].

---

[258] Esta última diretriz foi alterada pela Emenda Constitucional - EC nº 6, de 15 de agosto de 1995, a qual suprimiu a expressão “empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte”, sendo substituída pelo período “empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”.

[259] BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e* desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p.30. O forte caráter diretivo da CRFB/88 levou Grau a sublinhar “Que a nossa Constituição de 1988 é uma Constituição dirigente, isso é inquestionável. O conjunto de diretrizes, programas e fins que enuncia, a serem pelo Estado e pela sociedade realizados, a ela confere o caráter de plano global normativo, do Estado e da sociedade. Seu art. 170 prospera, evidenciadamente, no sentido de implantar uma nova ordem econômica.”. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 18. ed. atual. São Paulo:

Ao realizar detalhada análise das diretrizes normativas conformadoras da Ordem Econômica, Grau inicia chamando atenção que o seu fim precípuo é assegurar a todos existência digna, estabelecendo como viga central o valor do trabalho, mas não qualquer tipo de trabalho, impõe-se o trabalho humano. Assim, desde a leitura do *caput* do artigo 170 da CRFB/88 é possível extrair a conclusão de que ele se conecta diretamente aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil (artigos 1º e 3º da CRFB/88), delineando um complexo normativo diretivo mais amplo[260].

Nota-se assim, que a dignidade humana[261] é mais uma vez reforçada via a exigência do trabalho humano como fundamento da Ordem Econômica, e a sua positivação se revela como resultado do desenvolvimento das contradições internamente nas relações ou prática sociais na economia de troca capitalista, impossibilitando a redução da mencionada Ordem à ideia da institucionalização na CRFB/88 das condições imanentes do modo de produção-acumulação capitalista. Ao contrário, fica claro que a suposta contradição entre algumas das diretrizes normativas diretivas do artigo 170 da CRFB, na realidade constitui uma tensão que impede que alguns elementos ou formas jurídicas imanentes do modo de produção-acumulação capitalista (livre iniciativa, propriedade privada, livre concorrência etc.), liberam toda a sua potencialidade enquanto tais.

A ocupação da centralidade do trabalho na CRFB/88 não decorre somente de sua importância interna do “desenrolar-se” do modo de produção-acumulação

---

Malheiros, 2017, p. 169; *Idem*. Dos princípios gerais da atividade econômica: art. 170. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz [Coord.]. *Comentário a constituição do brasil*. 2. ed. 2018. São Paulo: Saraiva Jur; Almedina, 2018, p. 3331, versão digital, ISBN 10: 8553172643.

[260] GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*, p. 188-195.

[261] Longe de se furtar da longa e grande controvérsia estabelecida acerca de tentativa de conceituação e delimitação da dignidade da pessoa humana, o que definitivamente tornaria contraproducente a sua reprodução nesse trabalho, dada as delimitações temáticas e de limitações de tempo etc., toma-se a liberdade de apreendê-la no sentido concebido por Sarlet, como "a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promove sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida”. SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. 10. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 70-71.

capitalista, mas, para o próprio “desenvolver-se” do ser social. O trabalho entendido como toda e qualquer atividade essencial “com determinação prévia de fins (sendo, portanto, o que caracteriza o ser social como tal), não é difícil perceber sua amplitude e, consequentemente, sua centralidade axiológica na compreensão das relações sociais”[262].

Não somente no artigo 1º como no 170, ambos da CRFB/88, o valor do trabalho é empregado de forma conjunta com a livre iniciativa. Essa intercalação não foi feita de forma fortuita e nem é ausente de sentido. Como mencionado anteriormente, é da contradição ou tensionamento entre esses conceitos que surge conformações-delimitações de seus sentidos, assim, dada a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa não pode ser tomada em toda a sua potência como defende e prescreve algumas posturas de afeitas ao liberalismo econômico, por isso, ela não pode ser tomada “como expressão individualista, mas sim no quanto expressa de socialmente valioso” [263]. Ademais, dada a sua amplitude que não se esgota ou se reduz ao que se entende por liberdade (de iniciativa) econômica e até mesmo à livre concorrência, ela é um desdobramento da liberdade e não “um atributo conferido ao capital ou ao capitalista, porém à empresa”, mas especificamente, ao empresário, isso porque, no processo de intermediação ou

[262] Coelho e Matos apresentam razões-funções tanto de ordem subjetiva como objetiva que ratificam a centralidade do trabalho: “Subjetivamente, o trabalho proporciona ao ser social desenvolvimento de suas capacidades, experimentação, acúmulo de conhecimento. No trabalho, o homem confirma o seu ser e seu saber. Essa jornada de autodescoberta encontra no produto do trabalho a materialização de uma idealização prévia. (...) Entra aí a centralidade do pôr teleológico que, na tomada de consciência e atuação prática, possibilita ao ser social a intromissão nas cadeias causais da natureza. Essa interferência criativa é embebida completamente no caldo das mediações sociais. Para além de uma modificação interna, o trabalho em sua externalização será compartilhado, enxergado numa dimensão coletiva. Caracteriza-se aí o fenômeno da objetivação. O produto criativo desprende-se de seu criador e torna-se objeto social. Não só o produto, mas também as técnicas produtivas são coletivizadas. Verifica-se o processo de generidade do trabalhar enquanto fundador ontológico do ser social. As categorias sociais genéricas posteriores advêm dessa raiz. É na alienação da exteriorização da consciência criativa prévia do sujeito-autor que se institui o salto ontológico (LUKÁCS, 2012).”. COELHO, Bruna da Penha de Mendonça; MATOS, Felipe de Souza. A amplitude axiológica da categoria trabalho: contra o trabalho (estranhado) e pelo trabalho (substancialmente livre). *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 808-810, abr./jun. 2021. Sobre os diversos sentidos do conceito Trabalho, *cf.*: ANTUNES, Ricardo Luiz Coltro. *Os sentidos do trabalho*: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. 10. reimp. rev. e ampl. São Paulo: Boitempo, 2009. Por oportuno, menciona-se que desde a década 1960 se desenvolveu diversas críticas, eminentemente de cunho sociológico, à perda da centralidade do trabalho, feitas dentre outros autores por Habermas, Gorz, Offe, Schaff e Kurz. CARDOSO, Luís Antônio. A categoria trabalho no capitalismo contemporâneo. *Tempo Social*, [*S. l.*], v. 23, n. 2, p. 265-295, 2011.

[263] GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 195-196.

tensionamento, a livre iniciativa é, em última análise, uma desdobramento da liberdade que assegura um modo de manifestação do próprio trabalho[264].

Do mesmo modo que o conceito da livre iniciativa constante na Ordem Econômica é muito mais restrito do que normalmente se expõe ou acredita, a livre concorrência não foge dessa lógica. É certo afirmar que deve ser garantido a todos um ambiente de livre mercado onde as pessoas possam desenvolver suas atividades e interagir entre si, cabendo ao Estado protegê-las de práticas ilícitas de alguns agentes de mercado que impossibilite ou dificulte o exercício de sua livre iniciativa. Dessa maneira, observa-se que a livre concorrência necessita do poder econômico exercido pelo Estado para garantir o seu espaço ou ambiente de existência, além de se encontrar conformada pelas outras diretrizes normativas[265].

O *caput* do artigo 170 da CRFB/88 faz alusão ainda que a Ordem Econômica deve se submeter aos ditames da justiça social. Aqui cabem as mesmas considerações feitas no tópico anterior quando foi abordado a justiça social na Ordem Social, no sentido de que é contraproducente buscar nos leques de concepções de justiça cunhas por determinado autor ou espectro dentro do campo político-ideológico, muito embora o próprio qualificativo social já sinalize para uma direção ou um sentido. Dessa forma, o conceito-sentido de justiça social na Ordem Econômica é conformado pelas outras diretrizes normativas do artigo 170 e normas constitucionais econômicas, logicamente, assumindo uma tonalidade econômica muito mais forte do que naquela outra Ordem. Em consonância com essas considerações, Grau sintetiza aspectos importantes para a sua adequada compreensão:

> Do que seja justiça social temos a ideia, que fatalmente, no entanto, sofreria reduções - e ampliações - nesta e naquela consciência, quando enunciada em qualificações verbais. É que justiça social é expressão que, no contexto constitucional, não designa meramente uma espécie de justiça, porém um seu dado ideológico. O termo “social” não é adjetivo que qualifique uma forma ou modalidade de justiça, mas que nela se compõe como substantivo

[264]GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 201-203.

[265] Ainda sobre o arrefecimento da livre concorrência tomada em sua acepção usual, Grau realça o fato dela “supor uma desigualdade ao final da competição, a partir, porém, de um quadro de igualdade jurídico-formal. Essa igualdade, contudo, é reiteradamente recusada, bastando, para que se confirme, considerar as disposições contidas no art. 170, IX, art. 179 e nos §§ 1º e 2º do art. 171”. *Ibidem.*, p. 204.

> que a integra. Não há como fugir, assim, à necessidade de discernirmos sentido próprio na expressão, naturalmente distinto daquele que alcançamos mediante a adição dos sentidos, isolados, dos vocábulos que a compõem. Justiça social, inicialmente, quer significar superação das injustiças na repartição, em nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto econômico, não apenas inspirados em razões micro, porém macroeconômicas: as correções na injustiça da repartição deixam de ser apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar exigência de qualquer política econômica capitalista[266].

Outra das diretrizes normativas conformadoras elencadas no artigo 170, e que logicamente assume importância para esta pesquisa, é a soberania nacional, consta no seu inciso I, a soberania nacional, que seguindo a lógica do exposto anteriormente, possui caráter econômico. A soberania nacional econômica reforça a visão do desenvolvimento econômico e rompimento com situações de dependência econômica perante outros Estados-nações, logicamente, tanto a situação de ruptura como transformação social, impõe como necessário a definição de programas de políticas públicas destinadas concretizá-las[267].

O inciso VII do artigo 170 da CRFB/88 contempla a diretriz normativa conformadora da redução das desigualdades regionais e sociais[268]. A redação do

---

[266] *Cf*. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 222-223; *Idem*. Dos princípios gerais da atividade econômica: art. 170. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz [Coord.]. *Comentário a constituição do brasil*. 2. ed. 2018. São Paulo: Saraiva Jur; Almedina, 2018, p. 3336-3337, versão digital, ISBN 10: 8553172643.

[267] *Cf*. GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*, p. 222-223; TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011, p. 139-140. Discorrendo especificamente sobre o tema da soberania econômica, Bercovici explica e assevera a necessidade de sua assimilação para que possamos ter uma ideia adequada da dinâmica do sistema capitalista a nível global (centro-periferia) e, assim, darmos um salto no desenvolvimento nacional. Nas palavras do Autor: "A soberania econômica é relativa. Como o sistema capitalista mundial é um sistema hierarquizado, cada país percebe a soberania econômica a seu modo. Na potência hegemônica, por exemplo, o debate sobre soberania econômica é quase inexistente. Já para os países periféricos, em que se compreende o subdesenvolvimento como um fenômeno de dominação, como uma realidade histórico-estrutural, simultânea, e não como uma etapa prévia, ao desenvolvimento, a questão da soberania econômica é fundamental, pois diz respeito à autonomia das decisões de política econômica e à percepção de suas limitações e constrangimentos internos e externos. A crise financeira internacional de setembro de 2008 demonstrou, inclusive, que a crise econômica é sentida nacionalmente, portanto, as soluções buscadas, em boa parte, são também soluções nacionais". BERCOVICI, Gilberto. A soberania econômica e o desmonte do estado no brasil. *In*: CARDOSO JUNIOR, José Celso [Coord.]. *Desmonte do estado e subdesenvolvimento*: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. Brasília: Afipea, 2019, p. 256-257.

[268] Em instigante obra sobre o tema das desigualdades regionais, Bercovici estabelece as premissas da questão regional, expõe importantes pontos sobre o Federalismo da CRFB/88 e a sua situação face à centralização fiscal e crise financeira, e retoma temas caros para a superação do desenvolvimento, a saber, o planejamento e a reformulação de teoria do Estado e da Constituição. *Idem*. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

texto do dispositivo é praticamente a mesma do inciso III do artigo 3º da CRFB/88, o que só reforça a importância do tema, consequentemente, à imprescindibilidade da atividade de planejamento do Estado e de ações e políticas públicas direcionadas para erradicar tais mazelas históricas. É possível deduzir também a vital retomada do desenvolvimento econômico do país, uma vez que atividade estatal demanda recursos e em especial as destinadas para tais desideratos, haja vista que a sua eliminação impõe transformações estruturais na sociedade[269].

Por fim, cabe ressaltar que a Ordem Econômica conforma-se normativamente pela diretriz da busca do pleno emprego[270] (artigo 170, VIII, da CRFB/88). Mais uma vez podemos observar uma diretriz normativa que reforça as diretrizes fundantes (valorização do trabalho humano e livre iniciativa) e finalísticas (existência digna e justiça social) da Ordem Econômica constante no *caput* do artigo 170, conferindo mais uma camada conformativa-delimitativa do alcance e direção normativa do referido dispositivo constitucional[271].

Em arremate do tópico, não tem como finalizá-lo sem registrar as advertências de Grau no estudo e análise da Ordem Econômica e em particular o artigo 170 da CRFB/88:

> O direito não descreve situações ou fatos senão para a eles atribuir consequências jurídicas. De modo que aqui se deve prontamente explicitar que o texto do artigo 170 não afirma que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, senão que ela deve estar – vale dizer, tem de necessariamente estar – fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e deve ter – vale dizer, tem de necessariamente ter – por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. A perfeita compreensão dessa obviedade é essencial, na medida em que informará a

[269] TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011, p. 200.

[270] Sobre o termo, Grau explica que "'Pleno emprego' é expressão que conota o ideal keynesiano de emprego pleno de todos os recursos e fatores da produção. Do orçamento público lançou-se mão, durante o período do chamado 'consenso keynesiano' (1945-1973), para o fim de garantir a reprodução da mão de obra, visando-se à manutenção e aceleração do processo de acumulação de capital. A busca do pleno emprego permitiu a vinculação entre as Constituições financeira e econômica, o que, como advertia Michal Kalecki, desafiava a desconfiança do capital quanto a sua manutenção pela via do gasto governamental". GRAU, Eros Roberto. Dos princípios gerais da atividade econômica: art. 170, VIII. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz [Coord.]. *Comentário a constituição do brasil*. 2. ed. 2018. São Paulo: Saraiva Jur; Almedina, 2018, p. 3380, versão digital, ISBN 10: 8553172643.

[271] GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 250; TAVARES, André Ramos. *Op. cit*, p. 205-206.

> plena compreensão de que qualquer prática econômica (mundo do ser) incompatível com a valorização do trabalho humano e com a livre-iniciativa, ou que conflite com a existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social, será adversa à ordem constitucional. Será, pois, institucionalmente inconstitucional. Este não é o momento adequado para um debate ou exposição a respeito da amplitude dos preceitos constitucionais, que abrange não apenas normas jurídicas, mas também condutas. Afirme-se vigorosamente, no entanto, serem constitucionalmente inadmissíveis quaisquer condutas adversas ao disposto no artigo 170 da Constituição. (...) Do caráter conformador do princípio decorrem consequências marcantes, qual, entre eles, o de tornar inconstitucional a implementação de políticas públicas recessivas[272].

Pelo exposto até este ponto, é preciso ter muito bem claro que a maior ou menor efetividade dos direitos fundamentais sociais ou das fatídicas normas constitucionais programáticas econômicas requer bem menos esforço na elaboração de refinadas e modernas teorias, artifícios hermenêuticos e/ou no redesenho da engenharia constitucional-institucional. A efetividade reivindica postura de compromisso e seriedade para exigir e se fazer cumprir a observância das diretrizes político-normativas que já estão estampadas no CRFB/88.

3.4 Fundindo horizontes: o(s) elo(s) que amálgama(m) as Ordens Social e Econômica - a Previdência Social enquanto direito social fundamental de dimensão coletiva das ações de iniciativa do poder público e da sociedade e de dimensão individual-subjetiva de gozo à prestação

Foi dito no início deste capítulo que se tornou lugar comum dizer que a Previdência Social é um direito fundamental social, assim como explorar os aspectos formais e materiais da fundamentabilidade. Ao se estampar a Previdência Social no rol dos direitos sociais previsto no artigo 6º da CRFB/88 e estando este dispositivo localizado, topográfica e sistematicamente inserido no Capítulo II, do Título II intitulado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, reforçado pela denominada cláusula de abertura dos direitos fundamentais contida no § 2º do 5º da CRFB/88, não há muito que se discutir sobre a respeito.

No tópico 2.1, ao ser abordado manifestações históricas da proteção social, viu-se que a questão social, fomentada pelas reivindicações da classe operária,

[272] GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 190-191 e 250.

forçou o surgimento das primeiras manifestações de proteção securitária e permanecendo, umbilicalmente, ao longo das décadas ligadas ao trabalho, quer seja de empresas específicas, a categorias e a segmentos - formal e informal -. Ademais, restou assentada que a reestruturação do sistema de proteção social com a criação da Seguridade Social, a Previdência Social passou a ser tratada como um conjunto de ações públicas de substituição, recomposição e/ou indenização de renda a determinadas categorias profissionais que exercem atividades trabalhistas, via de regra no âmbito privado, legalmente reconhecidas como merecedoras quando acometidas por determinados riscos sociais também previamente prefixados em lei.

Se da inscrição da Previdência Social no artigo que consta o rol de direitos sociais, como mencionado adrede, é facilmente depreendido o caráter formal de sua fundamentalidade. O parágrafo anterior não deixa dúvida quanto à materialidade de sua fundamentalidade, pois deriva diretamente do trabalho e do reconhecimento das lutas sociais por melhores condições do ser social, além de propiciar determinada quantia monetária aos trabalhadores acometidos por riscos sociais, ou aos seus dependentes, garantindo-lhes renda para manutenção de suas subsistências. Sendo assim, é a partir do trabalho habitual que se analisam e estabelecem aquelas situações de risco, bem como em razão de sua remuneração se estabelece a faixa de salário de contribuição, que implica tanto no valor da contribuição a ser vertida à Seguridade Social, como no valor a ser recebido a título de benefício[273].

Não é demais lembrar que o valor das prestações que visam substituir a renda do beneficiário da previdência social não pode ser inferior ao salário mínimo, entendido como unidade monetária, fixada em lei, destinada a possibilitar ao trabalhador/beneficiário o acesso às necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social etc. Vê-se assim que há uma nítida correlação e compatibilização entre a estruturação das ações que compõem e formam a Previdência Social com a base (primazia do trabalho) e objetivos (bem-estar e justiça sociais) da Ordem Social. Portanto, o Poder Público (Executivo, Legislativo e Judiciário) deve sempre direcionar suas ações para a realização dos objetivos presentes nos artigos 3º e 193 da CRFB/88.

[273] ARAÚJO NETO, Raul Lopes. *Teoria geral do direito previdenciário*. Rio de Janeiro: G.Z, 2020, p. 24.

Diante desse quadro, ganham mais força as considerações de Ferrajoli acerca da problemática do fenômeno da (in)efetividade dos direitos fundamentais sociais, no caso, da Previdência Social, ao afirmar que ela está diretamente atrelada a questões de ordem econômico-política[274]. Logicamente, isso atrai atenção para o artigo 170 da CRFB/88, haja vista nele estar contido o núcleo das diretrizes normativas conformadoras da Ordem Econômica, também vocacionada à valorização do trabalho humano, dignidade humana, justiça social, a soberania, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego etc.

Sem a menor dúvida, há uma correlação imanente entre ambas as Ordens que não se limita ao plano da mera retórica discursivo-normativa. A efetivação no mundo da vida dos direitos sociais componentes da Ordem Social é manifestamente dependente da observação ou realização das diretrizes normativas conformadoras da Ordem Econômica nas estruturas da economia real. Um simples exemplo nos fornece uma ideia dessa dependência, pois se o Estado não adota políticas públicas econômicas que valorizem o trabalho e a busca do pleno emprego, ou mesmo adotar alguma ação, gerando e/ou contribuindo para aumento da taxa de desemprego, isso impactará na queda na receita da Seguridade Social, assim como aumentará número de pessoas que não tem acesso à Previdência Social, posto que o trabalho é condição elementar para a formação da relação previdenciária, marginalizando-os da esfera produtiva e de proteção previdenciária ao tempo em que criam condições de aumento pela demanda de ações-políticas na áreas da Saúde e transferências para o âmbito de proteção da Assistência Social.

Por essas razões, não basta instituir ações e/ou políticas públicas que atendam às diretrizes normativas conformadoras da respectiva ordem, sendo, portanto, imprescindível o estabelecimento de uma correlação de funcionalidade entre ambas as ordens e não de disfuncionalidade, em que as ações e/ou políticas formuladas em uma interfere violando as diretrizes da outra.

Cabe ainda mencionar que o direito à Previdência Social, enquanto direito fundamental de dimensão coletiva, que demanda previamente uma atividade do Poder Público - legislativa e/ou executiva -, consiste no direito de acesso a ações e/ou prestações estatais referente ao direito à previdência social em sua dimensão

[274] FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*: la ley del más débil. 7. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2010, p. 110.

individual-subjetiva[275]. Assim, como preconiza França[276], o direito fundamental à Previdência Social é apreendido da plêiade de normas que veiculam diretrizes conformadoras na CRFB/88 e na legislação infraconstitucional, sobretudo as Leis Federais nº 8.212/91 e 8.213/91, Decretos nº 3.048/99 e 9.746/2019 (ações legislativas), materializando-se no mundo da vida por meio de um conjunto de prestações (benefícios e serviços) via diversos feixes de atos administrativos à cargo da Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Assim, uma vez aprovadas e postas à disposição das pessoas - via estrutura administrativa incumbida à autarquia previdenciária federal, o Instituto Nacional do Seguro Social (ação executiva) - e preenchidas as condições exigidas para concessão de determinada prestação, passam a integrar a sua esfera individual-subjetiva, consequentemente, podem por elas ser exigidos judicialmente (dimensão individual).

A fim de se evitar mal entendidos, é preciso registrar que, enquanto objeto de pretensão judicial por uma pessoa em específico, no exercício de garantia dos direitos incorporados à sua esfera subjetiva, o direito fundamental à Previdência Social só podem ser judicialmente exigidos após, como mencionados no parágrafo anterior, à realização de ação do Poder Público tendente a implementá-lo, ou, no caso específico, do enquadramento da situação à hipótese de impetração de mandado injunção (artigo 5º, LXXI, da CRFB/88). Por outro lado, isso não deve significar que as próprias ações do Poder Público - legislativa e/ou executiva - tendentes implementá-lo, não podem ser objeto de verificação de sua compatibilidade constitucional, consequentemente, de controle judicial[277].

---

[275] AVELÃS NUNES, António José; SCAFF, Fernando Facury. *Os tribunais e o direito à saúde*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

[276] FRANÇA, Giselle de Amaro e. *O poder judiciário e as políticas públicas previdenciárias*. Orientador: Marcus Orione Gonçalves Correia. 2010. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho e Seguridade Social). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2010, p. 67.

[277] Sobre a possibilidade de controle das políticas públicas, *cf.*: FRANÇA, Giselle de Amaro e. *O poder judiciário e as políticas públicas previdenciárias*. Orientador: Marcus Orione Gonçalves Correia. 2010. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho e Seguridade Social). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2010; BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2013; VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016; BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. *In*: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de. *Direitos humanos, democracia e república*: homenagem a fábio Konder comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009; CARVALHAES, Andréia Schneider Nunes. *Limites e aferição do controle judicial de políticas públicas*. Orientador: Gianpaolo Poggio Smanio. 2018. 201 f. Tese (Doutorado em

Ao tratar das políticas públicas previdenciárias, França explica que, dada a polissemia, o conceito de políticas públicas pode comportar duas acepções, as políticas de Estado e as políticas de governo.

> A primeira delas trata das opções relacionadas à estrutura do Estado, dispondo sobre as formas de organização e funcionamento do aparelho estatal, os valores fundamentais positivados e as diretrizes que devem nortear a efetivação dos objetivos lançados. (...) A segunda dimensão contempla as opções políticas mais concretas e específicas voltadas a resolver questões definidas, mediante a utilização de meios previamente estabelecidos e em espaços de tempo delimitado[278].

Em análise acurada, Bucci concebe um conceito estrito de políticas públicas a partir ou no Direito, definindo-a como:

> (...) o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processo juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que espera o atingimento dos resultados[279].

É exatamente pela vocação à realização de objetivos e finalidades previamente definidos no texto constitucional, que França adverte que mais importante do que própria definição em si é a definição de uma metodologia de análise jurídica[280], corroborando a importância das considerações feitas na nota de

---

Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018; PINTO, Élida Graziane Pinto. *et al*. *Políticas públicas e controle*: um diálogo interdisciplinar em face da lei nº 13.655/2018, que alterou a lei de introdução às normas do direito brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

[278] FRANÇA, Giselle de Amaro e. *O poder judiciário e as políticas públicas previdenciárias*. Orientador: Marcus Orione Gonçalves Correia. 2010. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho e Seguridade Social). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2010, p. 17-18.

[279] BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: _____. [Org.]. *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

[280] FRANÇA, Giselle de Amaro e. *Op. cit.*, p. 20. Sobre propostas de metodologias de análises das políticas públicas, *cf.*: BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (dpp). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019; *Idem*. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021; RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1142-1167,

rodapé 251. Ainda nas pegadas da Autora, agora focalizada no contexto da Previdência Social (RGPS), mas precisamente na análise das Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, registra-se sua observação de que, tecnicamente, tais leis não constituem políticas de governo, ao tempo em que não atende aos elementos constantes no conceito acima formulado por Bucci. Todavia, representam a regulação dos dispositivos constitucionais e, assim como estes, fornecem "elementos necessários para que sejam elaboradas as políticas de Governo"[281].

Referida observação é importante na medida em que, como também observa Fagnani, essa desatenção ao conceito de políticas públicas, resultando no caráter fragmentário das Leis Federais nº 8.212/91 e 8.213/91, bem como das Leis Federais nº 8.080/90 e 8.742/93 (leis que organizam respectivamente Saúde e Assistência Social), decorreu de uma estratégia deliberada dos governos Sarney, Collor e Itamar para minar a potencialidade da Seguridade Social estabelecida CRFB/88, que a concebeu como um conjunto integrado de ações de iniciativa destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, mas que em nível de regulamentação infraconstitucional, culminou num sistema setorial, separados e desarticulados[282], consequentemente, imprimindo este caráter no mundo da vida, fazendo com que a Seguridade Social no Brasil não passe de uma metamorfose inconclusa entre o seguro e a seguridade social[283].

---

set./dez. 2019; BRUNET, Emiliano R. Sobre a abordagem direito e políticas públicas (dpp) em um curso de graduação em direito: contribuição crítica para a construção de um programa. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 878-903, set./dez. 2019; COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de [Orgs.]. *A política pública como campo multidisciplinar*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018, p. 181-200.

[281] FRANÇA, Giselle de Amaro e. *O poder judiciário e as políticas públicas previdenciárias*. Orientador: Marcus Orione Gonçalves Correia. 2010. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho e Seguridade Social). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2010, p. 67.

[282] FAGNANI, Eduardo. *Política social no brasil (1964-2002)*: entre cidadania e a caridade. Orientador: José Carlos de Souza Braga. 2005. 614 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas concentrado em Política Social). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2005, p. 364-365.

[283] Nesse sentido também são as considerações de Teixeira, ao relatar o papel de coautoria do Congresso Nacional no bloqueio da efetivação da Seguridade Social em toda a sua potencialidade: "O Congresso não apenas não opôs grande resistência, como até vem contribuindo para a descaracterização da seguridade. Exemplo disto foi a incapacidade revelada de apresentar um projeto de lei orgânica da seguridade social, integrando suas diversas partes em um todo único e coerente. Ao aceitar o caráter fragmentário dos projetos de regulamentação, em que previdência, saúde e assistência social são tratados em textos separados, o congresso não recupera a essência do que ele mesmo havia criado, enquanto Constituinte, e colabora para o retrocesso a que hoje

Portanto, a maior efetivação da Previdência Social (RGPS) à luz das bases e dos objetivos da Ordem Social, consequentemente também desta, exige o estabelecimento ou a reconexão entre a funcionalidade dos fatos sociais econômicos e os de proteção social que materializam aquelas, o qual só ocorre por meio da adoção de um conjunto de ações e políticas deliberadas nesse sentido, logicamente, devendo estas ter estruturalmente por base ou conteúdo material os fins e objetivos expressamente contidos nas diretrizes político-normativas das Ordens Econômica e Social[284].

Dito de outro modo, o problema da inefetividade, consequentemente, da falsa ou improdutiva querela envolvendo o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, está intrinsecamente ligado ao seu não tratamento enquanto uma ação-política pública de fato, tornando-a vítima em potencial do realismo fiscal raso e dos (des)mando dos governos de ocasião, seja os de feição liberal-consevador ou mais populistas. Dessa forma, impõe-se como necessária a compreensão e tratamento da Previdência Social enquanto um programa de ação governamental do Estado Social diretamente vinculada às diretrizes político-normativas das Ordens Econômica e Social e tendo por base de sua legitimidade e legitimação político-normativa o desenvolvimento e produção de resultados, ou seja, a consecução dos fins e objetivos contidos naquelas diretrizes[285].

---

assistimos". TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. *Texto para Discussão do IE/UFRJ*, n. 249, p. 32, 1991.

[284] Nesse diapasão, faz-se necessário e pertinente o reforço da advertência feita por Bitencourt, ao asseverar que "a análise do conceito de políticas públicas jamais poderá em si conter uma observação meramente jurídica. Importa dizer que o conceito de política pública, extraído de uma observação dos juristas, tende a atender a outros campos, pois acredita-se ser um espaço no qual se encontram os fundamentos e as bases de ação tanto do direito como da própria política. Qualquer conceito que busque abandonar um desses elementos estará sendo arbitrário. Nesta esteira é que de antemão se pode afirmar que estruturalmente a base de uma política pública será o Direito, mas o conteúdo material são os fins e os objetivos políticos que não deixam de estar também expressos na Constituição, muito deles explícitos no próprio texto constitucional.". BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2013, p. 26.

[285] *Cf*. BUCCI, Maria Paula Dallari. A (re)construção do estado social brasileiro: políticas públicas e reformas. *Revista Interesse Nacional*, a. 13, n. 50, p. 24-28, jul./set. 2020; BRUNET, Emiliano Rodrigues. BUCCI, Maria Paula Dallari. Os desafios para a reconstrução do estado social no brasil pós-pandemia: aprendizados a partir das políticas públicas e capacidades estatais. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 18, n. 98, p. 515-542, mar./abr. 2021; BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In*: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALEM, Pedro Salomon [Orgs.]. *Inovação no brasil avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313-339; BRUNET, Emiliano R. Sobre a abordagem direito e políticas públicas (dpp) em um curso de graduação em direito: contribuição crítica para a construção de um programa. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 878-903, set./dez. 2019.

4 O DESARRANJO INSTITUCIONAL: O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A DISFUNCIONALIDADE ENTRE AS ORDENS SOCIAL E ECONÔMICA

Dando continuidade a presente pesquisa, neste capítulo serão expostos elementos centrais para a compreensão do funcionamento da agenda do regime e modelo econômicos, dando enfoque para os mecanismos de austeridade fiscal, e a relação de compatibilidade com a Ordem Econômica e Financeira e a Ordem Social, a fim de verificar se as reformas constitucionais e legislativas, pertinentes ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, representam um reflexo de uma interação disfuncional entre aquelas ou se se encontram dentro do regular exercício político de observância das bases/fundamentos e objetivos/finalidades das referidas Ordens Constitucionais.

Esse empreendimento assim se desenvolve visto que as reformas previdenciárias e os discursos que a emplacam estão fundamentalmente alicerçados em um suposto problema estrutural associado ao próprio desenho institucional da Previdência Social, da Seguridade Social e da Ordem Social, pois, conforme comumente propalam os seus críticos, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi generosa demais ao prever tantos direitos e ao prometer o que não pode entregar. Em virtude disso, os mais de trinta anos revelam um gravíssimo problema econômico-financeiro, no qual os gastos excessivos com políticas públicas e direitos sociais, sendo a Previdência Social (RGPS) o seu principal fator, geram um desequilíbrio financeiro e atuarial que coloca em risco não só o próprio sistema de proteção social, mas também sacrifica a economia e compromete as futuras gerações.

Como solução para o problema cataclísmico, as reformas previdenciárias se destinam a sanar o desequilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, possibilitando o reequilíbrio das contas públicas e a recuperação dos indicadores da situação fiscal (retardamento da trajetória ascendente e galopante da relação dívida/PIB e geração de superavit primário) e assim recobrar a confiança dos investidores do mercado, consequentemente, do crescimento econômico.

Desse modo, nos tópicos e subtópicos que seguem serão trabalhadas algumas categorias de análises centrais e apresentados o desenvolvimentos dos fatos sociais econômicos e de proteção social, bem como de suas consequências socioeconômicas para a compreensão da relação do real papel desempenhado pelas reformas previdenciárias.

4.1 O austericídio fiscal: as Ordens Econômica e Social sob as vestes da camisa de força da política de ajuste fiscal seletiva

Esse tópico tem por objetivo problematizar a questão indicada acima, apresentando a influência do neoliberalismo para a reestruturação do Estado, a fim de que a atuação deste seja direcionada, além de outros fins, para construir, consolidar e manter os ambientes ou espaços de concorrências. Ademais, objetiva-se expor o papel central da austeridade fiscal como instrumento das políticas de promoção de concorrência e constituição e perpetuação de um Estado Econômico de Emergência, posto que a reestruturação do Estado subtrai da discussão determinados temas do espaço público, especialmente o dos gastos sociais, e, consequentemente, restringe a capacidade atuação do Poder Público na realização dos fundamentos e finalidades da República e das Ordens Econômica e Social da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988.

A austeridade fiscal transformada a um instrumento dissociado dos(as) fundamentos/bases e das(os) finalidades/objetivos da República e das Ordens Econômica e Social previstos na CRFB/88, expressando, ao revés, toda a potência neoliberal enquanto elemento imanente do modo de produção-acumulação capitalista, conjugado a sua versão contemporânea de uma economia capitalista predominantemente financeirizada, constitui-se como elemento antidemocrática e um bloqueio da efetivação constitucional e de esvaziamento estatal no âmbito dos fatos sociais de proteção social[286].

Estruturalmente, organiza-se nos seguintes moldes: no subtópico 4.1.1 é exposta a controvérsia acerca da validade do conceito do neoliberalismo enquanto

[286] CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A constituição e econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. *Revista da Faculdade de Direito - UFMG*, Belo Horizonte, n. 71, p. 693-695, jul./dez. 2017.

categoria de análise pelas ciências sociais e a sua contribuição para reestruturar o Estado; no subtópico 4.1.2 discute-se a austeridade fiscal expansionista, desde os seus fundamentos teóricos e as suas consequências práticas tanto do ponto de vista econômico, social e, inclusive, democrático; no subtópico 4.1.3 descreve-se brevemente o cenário econômico mundial e, conjuntamente e de forma mais detida, os fatos econômicos a nível nacional que materializaram o regime e modelo econômicos fundado na integração financeira e comercial desregulamentada da economia do brasileira com a economia mundial, além de suas consequências socioeconômicos; por fim, no subtópico 4.1.4, é apresentado o enquadramento pelos acadêmicos e cientistas do Direito da interação dessa ampla gama de fenômenos e tensões entre os fatos econômicos e os elementos jurídico-normativos.

Essa abordagem, do modo como estruturada, justifica-se mais uma vez em razão do desenho do problema de pesquisa, que por sua vez reflete as lacunas e implicações do e no estado da arte, apontado na introdução, que envolve a relação funcional-sinergética, portanto, indissociável entre as Ordens Econômica e Ordem Social, logicamente, entre os fatos sociais econômicos e de proteção social, levando uma parcela considerável de autores a debaterem o tema das reformas à luz destes fatos e daquela relação. De todo modo, embora o estado da arte normativo-econômico da análise das reformas previdenciárias mostre que alguns Autores, a exemplo de Cardoso[287], indiquem que a crise do sistema previdenciário decorre de fatores exógenos, sendo fruto de escolhas políticas que favorecem o mercado financeiro, as análises tendem a permanecer excessivamente centradas na relação do desenvolvimento dos fatos econômicos e sociais e suas consequências para a Previdência Social (RGPS), tendo por enfoque e limitação da abordagem o embate em torno da constatação de deficit ou superavit desta, portanto, de sua (in)sustentabilidade financeira.

Em assim sendo, a abordagem assumida na presente pesquisa se destina a avançar para além dessas abordagens por compreender que o problema de pesquisa levantado introdutoriamente é muito mais profundo e complexo, sendo de natureza estrutural e inconciliável entre os fatos econômicos realmente

[287] CARDOSO, Carina Kuhn. *A previdência social no estado contemporâneo*. Orientador: Marciano Buffon. 2019. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, 2019, p. 97-127.

implementados e a materialização da Ordem Social, representando um novo ponto de exaustão da fase atual do modo de produção-acumulação capitalista, o qual tem exigido para sua manutenção novos rearranjos institucionais e encontra na forma jurídica das reformas uma medida de garantia de sua protelação, razão pela qual se faz necessário à incursão ainda mais detida do desenvolvimento dos fatos econômicos e de fenômenos centrais constante no debate contemporâneo nas ciências sociais a eles ligados, a exemplo da austeridade fiscal e do neoliberalismo.

Ademais, o desenvolvimento destes, como será demonstrado ao longo deste tópico, também se faz necessário, pois o sentido daquela, a austeridade fiscal, assume delimitações e propósitos singulares na qualidade de instrumento de manifestação deste fenômeno, o neoliberalismo, e a compreensão dentro desse quadro permite uma leitura mais fidedigna dos reais propósitos e finalidades desempenhados pelas reformas da Previdência Social (RGPS).

4.1.1 A ascensão neoliberal como razão de mundo ou cosmovisão da fase contemporânea do modo de produção-acumulação capitalista

Pelo menos desde a década de 1970, ganhou força, tanto no plano dos discursos como, e principalmente, na prática, a retomada da ideia de um Estado Fiscal Minimalista, muito em razão, ou pelo menos é creditado, ao crescimento exponencial do endividamento público dos Estados nações com ações voltadas à implementação do bem-estar social[288].

Especificamente no caso brasileiro, essa ideia passa a ser adotada na década de 1990, quando se observa uma reorganização de setores econômicos e políticos imbuídos do desejo de modernizar o país por medidas jurídico-econômicas de ajuste fiscal, desregulamentação e liberalização da economia e modificação funcionalismo público[289].

Em contraponto a essas medidas, propostas e práticas foi e é endereçado um conjunto de críticas, tanto pelo meio acadêmico como por militantes de movimentos político-ideológicos, as quais passam a concebê-las sob a alcunha do

[288] SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. *O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 26-31.
[289] BRASIL. Presidente, 1990-1995 (F. Collor). *Brasil*: um projeto de reconstrução nacional. Brasília, DF: Presidência da República. [1991].

neoliberalismo. Assim, tornou-se lugar comum falar ou fazer menção ao referido termo, o que levou a muitos defenderem o seu uso problemático e, consequentemente, abandono no âmbito das ciências sociais. Com certa razão, ao se proceder com uma análise sobre essa categoria conceitual, observa-se que historicamente o conceito neoliberalismo é de dificultosa conceituação e assimilação, justamente por apresentar sentidos múltiplos e diversas formas e abordagens e caracterizações[290].

A controvérsia em torno de um consenso ou unificação do sentido do neoliberalismo é verificável desde a realização do Colóquio Walter Lippmann, em agosto de 1938, e a formação da Sociedade de Mont Pèlerin, em abril de 1947. Após a experiência chilena com reformas de cunho liberalizantes, o conceito foi adotado por seus críticos em um sentido pejorativamente para designar o ferramental da política econômica preconizada pelo Consenso de Washington, que desencadeou o movimento de desregulamentação e liberalização dos mercados, privatizações e a desestimulação dos gastos sociais com o bem-estar. Da década de 1990 em diante, o sentido depreciativo expande-se para além de um modelo econômico, abarcando um amplo espectro de fenômenos de ordem política-ideológica, cultural, espacial etc. Todavia, é somente na década de 2000 que o debate acerca do conceito se requalifica academicamente, em decorrência do esforço de uma série de autores dos diversos ramos das ciências sociais para oferecer uma melhor definição ou pelo menos uma melhor sistematização de sua compreensão. No ano de 2008, com a crise econômica mundial, o tema volta a ganhar força, não somente acadêmica, mas, sobretudo, politicamente, momento em que começa a ser posto em debate a questão de sua continuidade e caminhos alternativos[291].

---

[290] Para tomar nota acerca de críticas que são endereçadas ao uso do neoliberalismo, *cf.*: CLARKE, John. Living with/in and without neoliberalism. *Focaal*, v. 51, n. 1, p. 135-147, 2008; GIBSON-GRAHAM, J.-K. Diverse economies: performative practices for “other worlds”. *Progress in Human Geography*, v. 32, n. 5, p. 613-632, out. 2008; BOAS, Taylor C.; GANS-MORSE, Jordan. Neoliberalism: from new liberal philosophy to anti-liberal slogan. *Studies in Comparative International Development*, v. 44, n. 2, p. 137-161, fev. 2009; VENUGOPAL, Rajesh. Neoliberalism as concept. *Economy and Society*, v. 44, n. 2, p. 165-187, maio 2015.

[291] ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? a renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 34, n. 01, p. 211–212, jan./abr. 2019a. Ainda sobre o tema, *cf.*: HABER, Stéphane. Analiser le néolibéralisme aujourd’hui: les pistes de la recherche actuelle. In: _____. *Penser le néocapitalisme*. Paris: Les Prairies Ordinaires, 2013, p. 127-144.

Apesar de alguns Autores terem prenunciado o fim do neoliberalismo nos anos que se sucedeu ao da crise econômica de 2008[292], a história mostrou que sua derrocada exige um movimento muito mais complexo do que se pressupunha, isso porque se constitui, num aparente paradoxo, em um sistema que se reestrutura a partir das crises que ele mesmo provoca. Como salienta Andrade, "O neoliberalismo produz uma situação em que há crises econômicas do capitalismo e crises de representatividade da democracia liberal, mas simultaneamente reforça sua lógica de governamentalidade"[293]. Fica claro assim a indispensabilidade do enfrentamento da problemática do uso do neoliberalismo enquanto uma categoria de análise nas ciências sociais, logicamente, para fins de legitimação de seu uso no presente trabalho.

Em pesquisa dedicada a essa problemática, Andrade sublinha que, muito embora às críticas direcionadas ao neoliberalismo sejam importantes e em partes corretas, isso não pode significar ou acarretar o seu simples abandono. Em razão disso, o Autor assevera que

> (...). Justamente por ser uma ideia força capaz de mobilizar a sensibilidade crítica e a ação política transformadora, ele mais se impõe do que é propriamente uma opção das ciências sociais. A estas cabe elaborar definições teoricamente enriquecidas que delimitem seus fenômenos, ajudando a clarificar os alvos e a articular as estratégias. Se, de fato, o conceito é muitas vezes utilizado de maneira oblíqua, nem todos os trabalhos corroboram o laconismo alegado pelos críticos.[294]

Assim sendo, justificada a importância teórico-prática da adoção do conceito, Andrade parte para apresentação da discussão teórica do tema, a fim de apresentar contribuições à discussão. Para tanto, realiza um recorte de abordagens teóricas irredutíveis para delimitar seus propósitos, esquivando-se do tratamento do neoliberalismo via agrupamento de sua análise em categorias mais amplas e

---

[292] STIGLITZ, Joseph. *The end of neoliberalism?*. Project Syndicate, 7/7/2008; DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. *A crise do neoliberalismo*. Trad. Paulo Cesar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2014.

[293] ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e fortalecimento da governamentalidade. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 38, n. 1, p. 131, jan./abr. 2019b.

[294] *Idem*. O que é o neoliberalismo? a renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 34, n. 01, p. 215-218, jan./abr. 2019a.

unificadoras. À luz desse recorte, apresenta quatro definições: a) foucaultiana, b) marxista, c) bourdieusiana e d) weberiana[295].

A definição foucaultiana, como o próprio nome pode indica, faz parte da obra "O nascimento da biopolítica" de Foucault, fruto do curso no Collège de France entre os anos de 1978 e 1979. O Autor francês analisa o neoliberalismo a partir de sua chave de leitura no tocante às formas de exercício da soberania política, utilizando-se da experiência do ordoliberalismo alemão e do neoliberalismo americano, e o apresenta como uma "'razão governamental', isto é, dos tipos de racionalidade que são postos em ação nos procedimentos pelos quais a conduta dos homens é conduzida por meio da administração estatal."[296].

Nas pegadas de Foucault, Dardot e Laval também compreendem o neoliberalismo como uma racionalidade. Entretanto, como esclarecem os Autores, o neoliberalismo é em essência, antes mesmo de ser tomado como uma ideologia ou política econômica, como uma racionalidade estruturante e ordenadora tanto da ação governamental como das condutas dos governados, generalizando a "concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação". Assim, o conceituam "como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência."[297].

---

[295] ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? a renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 34, n. 01, p. 218, jan./abr. 2019a.

[296] FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*: curso dado no collège de france (1978-1979). Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 437.

[297] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo:* ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. Editora: Boitempo, 2016, p. 17. No mesmo sentido, *cf.*: MARIUTTI, Eduardo Barros. Estado, mercado e concorrência: fundamentos do "neoliberalismo" como uma nova cosmovisão. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 54, p. 28-29, set./dez. 2019. Ao analisar a obra de Dardot e Laval, Andrade elenca quatro características centrais para a compreensão da razão neoliberal: "Primeira, o neoliberalismo não considera o mercado como um dado natural, mas uma realidade construída que requer a intervenção ativa do Estado e a introdução de um sistema de direito específico. O neoliberalismo se reconhece abertamente como projeto construtivista. Segunda, a essência da ordem do mercado não é vista como residindo nas trocas, mas na concorrência entre unidades empresariais. A construção do mercado, portanto, é a construção institucional da concorrência como norma geral das práticas econômicas. Terceira, o próprio Estado é submetido em sua ação à norma da concorrência do mercado global, sendo enquadrado pelas regras de direito privado. O Estado pensa a si próprio como empresa, tanto em seu funcionamento interno como em sua relação com os demais Estados concorrentes. Assim, o Estado, responsável por construir o mercado, ao mesmo tempo se constrói segundo as normas de mercado. Não se trata, portanto, de Estado mínimo, como afirma o discurso ideológico, mas de um Estado empreendedor, que pode se expandir e mesmo se tornar mais dispendioso. Esse Estado muitas vezes foi erigido por governos de esquerda que, acreditando contrariar o neoliberalismo ao "modernizar" a burocracia,

A definição marxista concebe o neoliberalismo como uma nova fase do capitalismo, que emerge com a crise estrutural da década de 1970, expressando um artifício político destinado a robustecer a hegemonia da classe capitalista, em particular da financeira, e expandi-la globalmente[298]. A legitimação desse novo modelo gerencial se dá através de uma teoria político-econômica que defende o livre mercado como avalizador do empreendedorismo e que propicia as condições para que o Estado exerça unicamente a função de assegurar a ordem institucional para o desenvolvimento da livre concorrência. Ademais, em tal modelo a desigualdade é naturalizada em nome competitividade e crescimento econômico, devendo estimular a liberdade individual de empreender e a inovação[299].

Na definição de Harvey, o neoliberalismo é:

> uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; (...).[300]

Para criar esse ecossistema concorrencial, o Estado, embora com campo de atuação limitado, desempenha, como dito anteriormente, função vital como criador e mantenedor de ambiente propício para o desenvolvimento de negócios, investimentos, e fiador por excelência dos prejuízos ocasionados pelas grandes instituições financeiras, transferindo assim dívida privada para a dívida pública.

---

acabavam por realizar as reformas que consolidavam sua racionalidade (...). Quarta, Dardot e Laval afirmam que a universalização da norma neoliberal atinge também os indivíduos na relação que eles estabelecem consigo mesmos. O Estado, ao difundir situações de concorrência, conduz indiretamente os indivíduos a se conduzirem como empreendedores de si mesmos. A empresa é alçada a modelo de subjetivação, sendo cada indivíduo um capital a ser gerido e valorizado conforme as demandas do mercado.". ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? a renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 34, n. 01, p. 220, jan./abr. 2019a. Nessa linha de concepção do neoliberalismo como processo de produção de subjetividade, Almeida e Almeida enfatizam tal caráter, "no qual é adotada como estratégia ou como modo de subjetivação, consoante procurará demonstrar, a produção, mobilização, manipulação e neutralização de afetos, assim como o apoderamento da energia do desejo, ou seja, da *energia liberal* dos seres humanos". ALMEIDA, Cleber Lúcio de; ALMEIDA, Wânia Guimarães Rebêllo de. *Neoliberalismo, subjetividades e mutação antropológica e política*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 9.

[298] DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. *A crise do neoliberalismo*. Trad. Paulo Cesar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 11 e 43.

[299] ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? a renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 34, n. 01, p. 221, jan./abr. 2019a.

[300] HARVEY, David. *O neoliberalismo*: história e implicações. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 12.

Também é responsável pela desmobilização dos sindicatos, precarização das relações trabalhistas, contenção dos gastos sociais, privatizações e estímulos a parcerias público-privadas, disseminação de políticas públicas de responsabilização individual e ações policiais e judiciárias repressoras[301].

Não obstante, como observam e destacam os autores marxistas, toda essa narrativa ideológica, que não encontra respaldo em evidências empíricas, sacrifica direitos e atinge a maior parte da população, tem como resultado crescimentos econômicos medíocres e que beneficiam a poucos, isso porque, a lógica não é centrada na produtividade, mas, sim, na especulação financeira, constituindo um mecanismo de transferência de renda das classes mais baixas para as mais altas[302].

Situada entre ambas as definições do neoliberalismo exposta adrede, Brown, seguindo uma linha de abordagem que conjuga tanto as perspectiva foucaultiana como neomarxista, apesar de está mais próxima da primeira definição apresentada do que propriamente da segunda, propõe repensar ampliativamente a compreensão das consequências da racionalidade neoliberal para assimilar a agressão "multifacetada à democracia e sua promoção da moralidade tradicional em detrimento da justiça social legislada"[303].

A definição bourdieusiana concebe o neoliberalismo como programa político consistente na prática utópica da teoria econômica do mercado puro e perfeito, autorregulável, baseada em modelos matemáticos fictícios extremamente abstratos, incapazes de submissão à verificação experimental, em que pese ser exposta sob o rótulo de uma ciência descritiva das atividades econômicas reais e do forte caráter empirista[304]. Dessa forma, essa teoria econômica, primordialmente dessocializada e

---

[301] ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? a renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 34, n. 01, p. 223-224, jan./abr. 2019a.

[302] DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. *A crise do neoliberalismo*. Trad. Paulo Cesar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 137-152; HARVEY, David. *O neoliberalismo*: história e implicações. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 165-195.

[303] BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*. Trad. Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019, p. 32.

[304] Essa observação de Bourdieu é importante na medida em que ainda é bastante presente, tanto na área da Econômica como na do Direito, a defesa da cientificidade daquela não com base na teoria da falsificabilidade popperiana, não obstante ser comum a deferência às obras de Karl Popper, mas ao forte caráter empírico confirmativo dos postulados microeficientistas, verdadeiros dogmas de fé entre os economistas neoclássicos e ortodoxos em geral, além dos juristas simpatizantes das variadas vertentes da Análise Econômica do Direito. Nesse sentido, em obra de referência sobre o tema, Posner observou que "ainda que muitos economistas positivos sejam seguidores de Karl Popper e, portanto, acreditem que a falsificabilidade seja a característica definidora de uma teoria científica, na

deshistoricizada, torna-se realizável em virtude da força político-econômica dos interesses que representa ao mobilizar o poder público e privado para a criação do fenômeno de massa do exército reserva de desempregados e empregados precarizados, os quais são permanentemente ameaçados por aqueles, levando-os a desmobilização, individualização, atomização, que por sua vez culmina no dissolvimento da solidariedade[305]-[306].

Dentro da matriz bourdieusiana, Wacquant propõe o neoliberalismo como um Estado gerencial no qual a sociedade é formatada para a instalação do mercado. Para o Autor, o núcleo institucional que permite o neoliberalismo ser distinguível é "consiste numa articulação entre Estado, mercado e cidadania que aparelha o primeiro para impor a marca do segundo à terceira.". Diferentemente da definição foucaultiana, centrada na governamentalidade, sua análise é centrada nos aspectos políticos em relação aos fins econômicos, haja vista priorizar "a reestruturação do Estado às tecnologias e à lógica não estatal; meu foco é saber como o Estado

---

prática os economistas empíricos enfatizam muitos mais a confirmação do que a falsificação". POSNER, Richard Allen. *Problemas de filosofia do direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p. 487. Ocorre que este mesmo Autor, em obras mais recentes produzidas após a crise econômica mundial de 2008, reviu parte do seu posicionamento face aos pressupostos irrealistas, ou seja, em parte sem correspondência empírica presente na mainstream economics. *Cf*. *Idem*. *A failure of capitalism*: the crisis of '08 and the descent into depression. USA: Harvard University Press, 2009; *Idem*. *The crisis of capitalist democracy*. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 2010. Essa guinada não ocorreu somente entre os juristas, economistas como Resende também reviram e passaram a adotar uma postura cética em relação ao dogmatismo econômico. *Cf.* RESENDE, André Lara. *Juros, moeda e ortodoxia*: teorias monetárias e controvérsias políticas. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017, p. 49-161; *Idem*. Consenso e contrassenso: déficit, dívida e previdência. *Texto para Discussão do IEPE/CDG*, n. 47, p. 1-22, fev. 2019; *Idem*. *Consenso e contrassenso*: por uma economia não dogmática. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020.

[305] BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos*: táticas para enfrentar a invasão neo-liberal. Trad. Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

[306] O funcionamento da proposta de Bourdieu das etapas do movimento para o "tornar-se real" da teoria econômica pode ser articulada da seguinte forma: "O meio de realização política da teoria parte da mundialização dos mercados financeiros como protótipo do livre mercado, permitindo uma mobilidade sem precedentes do capital. A possibilidade de comparação permanente das rentabilidades no curto prazo pressiona as empresas a se ajustarem às exigências dos investidores. Os acionistas tornam-se mais capazes de impor sua vontade aos executivos, fixando-lhes normas por meio de diretorias financeiras e orientando suas políticas em matéria de contratação, emprego e salário. Os métodos de gestão flexíveis impõem a precarização dos vínculos trabalhistas e promovem a concorrência entre os funcionários, definindo metas, formas de avaliação e de remuneração individuais. Esse mundo de competição darwiniana com ameaça de demissão mina a solidariedade e dociliza os trabalhadores ao autocontrole e à autoexploração. A violência estrutural acaba por moldar as disposições econômicas dos agentes. A lógica oportunista e calculista individualizada, que caracteriza o pressuposto microeconômico da teoria pura, realiza-se assim pela pressão concorrencial e pela erosão dos laços coletivos (...)". ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? a renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 34, n. 01, p. 225, jan./abr. 2019a.

efetivamente redesenha as fronteiras e o caráter da cidadania através de suas políticas adaptadas ao mercado."[307]. Portanto, o que há de novo no neoliberalismo e que figura como diferencial de sua análise para as demais, é "a reengenharia e a reestruturação do Estado como principal agência que conforma ativamente as subjetividades, as relações sociais e as representações coletivas apropriadas a tornar a ficção dos mercados real e relevante"[308].

Por fim, a definição weberiana, tendo como referencial o trabalho de Davies, apresenta o neoliberalismo como "uma tentativa de substituir os julgamentos políticos por uma avaliação econômica, incluindo, ainda que não exclusivamente, as avaliações oferecidas pelo mercado". As conclusões do Autor partem de seu estudo sobre o governo da terceira via britânica da década de 1990, observando que, contraintuitivamente ao imaginário do senso comum, o Estado em si não era reduzido, mas apenas redirecionado e expandido para garantir e melhorar o ambiente de competitividade nacional, além de obter legitimidade através dos postulados da racionalidade econômica do livre mercado, firmadas nas falácias do atendimento das necessidades dos consumidores, da eficiência e competição[309].

O processo fetichização ou reificação do caráter político pelo tecnicismo econômico, que passa às costas dos cidadãos, sem que com isso percebam[310] à racionalidade neoliberal, pode ser observado na descrição que Andrade faz da chave de leitura weberiana de Davies:

> Da perspectiva neoliberal, o preço provê um ideal lógico e fenomenológico de como as relações humanas podem ser mediadas sem se recorrer à retórica e à performatividade políticas. A linguagem do "bem comum" e do "público" é aparentemente substituída por instrumentos econômicos técnicos que reduzem situações complexas a um número, dando origem às dimensões experimentais e construtivistas do neoliberalismo. O Estado não necessariamente cede poder aos mercados, apenas justifica suas decisões, políticas e normas em termos comensuráveis com a lógica do mercado. (...) O caráter distintivo do neoliberalismo é sua tentativa de inverter a relação entre racionalidade técnica e *ethos* substantivo. (...) Essa virada tecnocrática desloca a visão liberal da filosofia política e moral para questões técnicas mundanas, com os dispositivos de cálculo provendo um compromisso liberal tácito. É assim que valores intrínsecos são substituídos

[307] WACQUANT, Loïc. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 25, n. 66, p. 509-510, set./dez. 2012.
[308] *Ibidem*, p. 507.
[309] DAVIES, William. *The limits of neoliberalismo*: authority, sovereignty and the logic of competition. Los Angeles; London; New Delhi: Sage, 2014, p. 4.
[310] MARX, Karl. *A mercadoria*. Trad. de Jorge Grespan. São Paulo: Ática, 2006, p. 28.

> por avaliações extrínsecas, buscando com isso desfazer as controvérsias éticas. O neoliberalismo se converte, então, em força modernizadora no sentido weberiano da racionalização (...).[311]

Como pode ser visto nas definições apresentadas, há uma série de trabalhos e pesquisas que se dedicam de forma bastante rigorosa à análise do neoliberalismo, não podendo, como querem fazer crer seus críticos, serem simplesmente menosprezados ou descredibilizados. A despeito das críticas que podem ser endereçadas a cada uma das definições propostas, é inegável a suas contribuições para a compreensão do modo de organização e estruturação da economia global e seus reflexos em praticamente todas as áreas do mundo da vida.

Além do mais, como observa Andrade, apesar de assumirem prismas de análises diferentes, as definições mais se complementam do que se invalidam. Por essa razão, ao realizar uma síntese aproximativa das múltiplas perspectivas de análise dos fenômenos do neoliberalismo, aponta quatro dimensões para a sua adequada compreensão.

> A primeira dimensão é a econômica globalizada, definida por um regime de acumulação financeirizado, por reconfigurações geográficas da produção, por formas de acumulação por espoliação e pela centralização da tomada de decisão nas mãos de um número reduzido de agentes transnacionais capitalistas, colocando no centro do embate a luta de classes em âmbito internacional e as resistências às formas de espoliação.
> A segunda dimensão é a da luta antidisciplinar contra os modos de regulamentação e/ou dispositivos de governamentalidade, principalmente contra as formas de gestão derivadas da concorrência e da empresa privada, lutas que podem ser travadas tanto no âmbito local como nacional e que disputam as formas institucionais, o direito, a administração e as políticas públicas.
> A terceira dimensão é a teórica e a simbólica, a ser travada por intelectuais e ideólogos, alcançando níveis propagandísticos, de modo a desconstruir a hipótese do mercado eficiente e desfazer o valor da competitividade e da economização na política. Desafia-se assim a legitimidade das autoridades e das técnicas de avaliação e ranqueamento neoliberais em nome de valores substantivos como os da solidariedade, da igualdade, da participação democrática e da emancipação.
> A quarta dimensão é a das disposições subjetivas, definida em nível microssocial e intraindividual, na relação que o indivíduo estabelece consigo mesmo em conexão com os outros, de modo a buscar novo imaginário e novas práticas de si fora da lógica do capital humano, do empreendedorismo e da visão economicista de mundo.[312]

---

[311] ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? a renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 34, n. 01, p. 228-229, jan./abr. 2019a.
[312] *Ibidem*, p. 235-236.

Em curso dedicado exclusivamente ao neoliberalismo[313], Fleck trilha percurso semelhante ao percorrido pela análise feita por Andrade. Para o Autor, é importante reconhecer que o termo é vago, podendo se referir a diversas coisas, mas não se trata de um conceito sem referente ou inventado pelo espectro político-ideológico da esquerda para simplesmente depreciar seus opositores[314]. Sendo assim, para garantir-lhe utilidade no seu uso, é necessário reduzir a sua vagueza, o que pode ser feito por meio do reconhecimento de dois dos seus usos principais: enquanto uma doutrina e como uma prática realmente implementada.

Enquanto doutrina, o neoliberalismo comporta "uma visão acerca da felicidade e da boa ordenação de uma sociedade", adotando como critério de enquadramento do teórico como filiado ao pensamento neoliberal o seu envolvimento com a Sociedade Mont Pèlerin e/ou no Colóquio Walter Lippmann, consistindo a sua estrutura argumentativa de "uma parte destrutiva que afirma tanto que o planejamento é ineficiente quanto que ele conduz a uma ordem totalitária, e de uma parte construtiva, de reformulação do liberalismo."[315]. Como prática realmente existente, o neoliberalismo designa o período subsequente à era dourada do capitalismo do segundo pós-guerra, mais precisamente a partir da década 1970, ocasião em que políticas econômicas e sociais concebidas pela doutrina neoliberal, passam a ser "experimentadas em grande escala, transformando a estrutura das sociedades capitalistas", apesar de não poder ser compreendida como uma aplicação direta, mas, sim, fruto de conflitos e negociações sociais específicas e complexas. O conjunto de políticas econômicas e sociais compreendem pelo menos cinco características fundamentais, como a "flexibilização do mercado de trabalho; desregulamentação do mercado financeiro; austeridade fiscal; transformação dos

---

[313] FLECK, Amaro de Oliveira. *Neoliberalismo*. Belo Horizonte. [*s. n.*], 2020d. 13 vídeos (10h, 53 min).
[314] *Idem*. Aula 01: neoliberalismo, isto existe?. *In*: *Neoliberalismo*. Belo Horizonte. [*s. n.*], 2020a. 1 vídeo (29 min).
[315] *Idem*. Aula 02: A doutrina neoliberal. *In*: *Neoliberalismo*. Belo Horizonte. [*s. n.*], 2020b. 1 vídeo (34 min). Sobre o tema, *cf.*: PLEHWE, Dieter. Introduction. *In*: MIROWSKI, Philip; _____. [Cood.]. *The road from mont pèlerin*: the marking of the neoliebral thought collective. Cambridge: Havard University Press, 2009; FLECK, Amaro de Oliveira. Notas sobre a crítica ao planejamento em Law, legislation and liberty, de f. a. von hayek. *Dissertatio*, Pelotas, v. 8, p. 145-156. 2018; REINHOUDT, Jurgen; AUDIER, Serge. The walter lippmann colloquium the birth of neo-liberalism. London: Palgrave Macmillan, 2018, p. 3-52; INNSET, Ola. *Reinventing liberalism*: the politics, philosophy and economics of early neoliberalism (1920-1947). Oslo: Springer, 2020.

mecanismos de proteção social; ideologia do empreendedorismo e da racionalidade econômica"[316].

Portanto, é possível afirmar do que foi exposto ao longo do presente subtópico, que uma das principais características do neoliberalismo, comum entre todas as tentativas de conceituação e caracterização, e que particularmente toca à problemática desta pesquisa, é a sua capacidade de mobilizar a reestruturação do aparato estatal e reorientá-lo para a modificação e/ou formação dos espaços de livre concorrência, fazendo com que as decisões políticas fundamentais e a concentração de renda e riqueza fiquem nas mãos de uma parcela cada vez menor do setor privado. Assim sendo, o neoliberalismo, como explica Coelho, constitui categoria central de análise para as ciências sociais ao possibilitar uma melhor compreensão do modo de organização e estruturação da economia global e seus reflexos em praticamente todas as áreas do mundo da vida, sem a qual não é possível entender o funcionamento e a reestruturação do Estado nas últimas décadas[317].

Trilhando pela senda aberta por Dardot e Laval, e também não reduzindo o neoliberalismo a uma visão particularista de uma faceta ou de um determinado prisma doutrinária e/ou ideológica, do modo como feito por Andrade e Fleck, Casara o concebe como uma razão de mundo que possui e produz uma racionalidade, normatividade e imaginário próprios, que embora possa ser visto separadamente por uma dessas perspectivas, não pode ser adequadamente compreendido sem o conhecimento das demais e da ciência da interação mútua entre elas, sob pena da não apreensão do fenômeno em toda a sua integralidade e potência. A racionalidade neoliberal "é tanto o estado ou a qualidade de agir a partir de razões quanto o conjunto de elementos que explicam, condicionam e justificam essas ações e os fins visados". A normatividade neoliberal exprime mandamentos de conduta que produz e define "maneiras de agir, subjetividades, modos de viver, desejos, ausência de desejos etc. (...) que derivam do compromisso com o mercado, da lógica da

[316] FLECK, Amaro de Oliveira. Aula 08: Sobre o neoliberalismo realmente existente. *In*: *Neoliberalismo*. Belo Horizonte. [*s. n.*], 2020c. 1 vídeo (1h, 21 min). Ainda sobre o tema, *cf.*: STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. *Novos estudos CEBRAP*, [*s.v.*], n. 92, p. 35-56, mar. 2012; BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*. Trad. Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019; CHAMAYOU, Grégoire. *A sociedade ingovernável*: uma genealogia do liberalismo autoritário. Trad. Letícia Mei. São Paulo: Ubu Editora, 2020.

[317] COELHO, André Luiz Souza. *Aula 9 social democracia e neoliberalismo*. *In*: *Curso ideologias políticas de direita e de esquerda*. Rio de Janeiro. [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (1h, 34 min).

concorrência e da busca tendencialmente ilimitada pela realização dos próprios interesses.". Por fim, o imaginário neoliberal reflete o conjunto de imagens e ideias que exercem a função de pré-conceitos condicionantes da produção de normas, de ações e interpretações, os quais assujeitam o indivíduo com uma visão do exterior "como sendo natural e não resultado, sempre provisório de um processo histórico", impedindo assim "não só a crítica da inversão ideológica produzida a partir dos pressupostos neoliberais, apresentados como naturais, como também a possibilidade do sujeito se constituir como um sujeito da crítica ao sistema"[318].

Desse modo, o neoliberalismo pode ser conceituado como uma razão de mundo, composta por uma estrutura intrincada de normas de conduta, ditadas por uma racionalidade do estado ou qualidade de agir, e do respectivo conjunto de elementos que a explica, condiciona e justifica, sendo atravessadas por um imaginário composto de imagens e ideias, as quais condicionam e assujeitam os indivíduos com visões da percepção da realidade como sendo um processo natural, imutável e inescapável, com pretensões à totalidade na produção e definição de efeitos concretos nos mais diversos níveis e espaços da vida[319] destinadas à preservação do livre mercado como *locus* por excelência da concorrência, do Estado como seu garantidor, estimulador e gestor dos atos e procedimentos de seu desenvolvimento e da gestão da coisa pública, das empresas e das pessoas - os empresárias-de-si-mesmo -, segundo o modelo de planejamento, controle e avaliação com vista à máxima eficiência e ao êxito competitivo[320], substituindo-se os laços sociais, a solidariedade, e a dissolução da busca por bens comuns, inegociáveis, por um egoísmo alçado à condição de virtude, conformando um espaço onde todos são tratados como objetos descartáveis a partir de cálculos de interesse voltados à acumulação irrestrita de capital e/ou vantagens pessoais[321].[322]

---

[318] CASARA, Rubens. *Contra a miséria neoliberal*: racionalidade, normatividade e imaginário. São Paulo: Autonomia Literária, 2021, p. 33, 173-174, 292-293.
[319] *Ibidem*, p. 160-170.
[320] COELHO, André Luiz Souza. *Aula 9 Social Democracia e Neoliberalismo*. *In*: *Curso Ideologias Políticas de Direita e de Esquerda*. Rio de Janeiro. [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (1h, 34 min).
[321] DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. Editora: Boitempo, 2016, p. 321-402.
[322] Como pode ser visto, trata-se de uma categoria de análise complexa e composta por diversas partes e estruturas que reúnem aspectos econômicos, políticos, sociais, de subjetividade e governabilidade, mas que a elas não se pode resumir isoladamente. Por isso, como adverte Casara, na linha de Fleck, para a compreensão do neoliberalismo "É preciso uma perspectiva crítica capaz de atentar para a diferença entre, de um lado, os discursos e as representações ideológicas que

Como uma das características ou instrumentos mais marcantes do neoliberalismo realmente existente, as políticas de austeridade fiscal[323] têm provocados gravíssimas consequências econômico-sociais, em particular no âmbito dos Direitos Sociais e, sobretudo, ao Regime Geral de Previdência Social, além de gestar um ambiente antidemocrático que propicia a ascensão de movimentos reacionaristas em todo o globo, subjugando o Estado, a Constituição Federal e o Direito, impondo-os uma nova dinâmica que ameaça os seus fundamentos/bases e objetivos/finalidades.

4.1.2 O horizonte crepuscular da austeridade fiscal e o esgarçamento do tecido social e democrático: a fábula do crescimento econômico extraordinário e o flerte autoritário

Foi visto ao longo do tópico anterior que o neoliberalismo realmente existente, da forma como se manifesta no mundo da vida, na realidade social, implica, dentre outras consequências, na apropriação do Estado e sua reestruturação para promover os ideais do livre mercado e concorrência em toda a sua potência. Em outras palavras, os mecanismos de intervenção estatal para intervir na economia e

---

acompanham a implementação das medidas neoliberais e, de outro, a funcionalidade real, a normatividade e os interesses que realmente são atendidos pela medida implementada. CASARA, Rubens. *Contra a miséria neoliberal*: racionalidade, normatividade e imaginário. São Paulo: Autonomia Literária, 2021, p. 162. Desse modo, a importância da conceituação e contextualização do neoliberalismo assume importância como tentativa de conferir maior utilidade enquanto categoria de análise de pretensão universalista-holística (tentativa de apreensão do fenômeno como um todo) que exerce a função de referente e condição de possibilidade de sentido para as partes, formas, medidas e instrumentos particulares de e que compõem as suas diversas abordagens no âmbito das ciências sociais (valor explicativo relativo e parcial de sentido que tem sua compreensão dependente do todo, do universal).

[323] Por oportuno, e seguindo a linha da nota de rodapé anterior, é necessário registrar e advertir neste ponto que medidas de ajuste fiscal tomadas em si mesmas, isoladamente, não configuram características ou instrumentos do neoliberalismo. Do mesmo modo, medidas eficientistas ou, como adverte Mauritti, de financeirização, que conferem “primazia da finança sobre o capital produtivo”, também não. MARIUTTI, Eduardo Barros. Estado, mercado e concorrência: fundamentos do “neoliberalismo” como uma nova cosmovisão. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 54, p. 20-21, set./dez. 2019. O que vai determinar essas medidas e instrumentos de políticas econômicas como componentes e características do neoliberalismo são as suas incorporações, operacionalizações e adequações aos propósitos indicados na conceituação feita acima e anteriormente no texto. Por isso que acertadamente os Autores ressaltam que o neoliberalismo não pode ser reduzido ou associado como se fosse uma medida ou instrumento de política econômica específica, bem como esta(e) não pode ser simplesmente adjetivado de neoliberal sem que haja a verificação no plano prático do atendimento aos propósitos e estruturas daquele (racionalidade, normatividade e imaginário).

assegurar as necessidades coletivas são postos em xeque. Mas não somente isso. Como a maior parte dos direitos sociais, e a Previdência Social (RGPS) não é exceção, exige para sua concretização prestações estatais, logicamente, demandando gastos vultosos de recursos e podendo levar ao aumento da dívida pública, o que pode afetar no nível de confiança dos agentes de mercado, em particular do sistema financeiro internacional, a própria legitimidade da Constituição Federal é contestada em detrimento da garantia de credibilidade a tais agentes, que são descritos como os únicos capazes de retomar o crescimento e, consequentemente, de manter a execução das políticas públicas[324].

Desse modo, em maior ou menor medida, direta ou indiretamente, o que está em jogo na situação descrita no parágrafo anterior é a capacidade de atuação do Estado e a efetivação dos direitos sociais. Essa situação fiscalista de amarras do Estado e postergação da efetivação constitucional vem sendo implementada ao longo dos mais de 32 (trinta e dois) anos da publicação da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988, em 5 de outubro de 1988, e legitimou-se na década de 1990 muito em função do terrorismo inflacionário propagado tanto pelos grandes veículos de comunicação como elites econômicas e parlamentares[325]. Na década de 2000 em diante, a ideia ganha força e contornos muito bem definidos e passa a ser defendida de forma articulada pelas "comunidades epistêmicas da austeridade fiscal", que, nos termos da pesquisa empírica realizada por Pinho e destinada à análise da construção discursiva das políticas de austeridade, é composta pela "grande imprensa corporativa e mídia

[324] *Cf.* SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de. Dívida pública no brasil: diagnósticos e perspectiva. *In*: CONTI, José Mauricio [Coord.]. *Dívida pública*. São Paulo: Blucher, 2019, p. 367-377; *Idem*. *et al*. *In*: _____.; PELLEGRINI, José Alfredo [Orgs.]. *Contas pública no brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

[325] *Cf.* PAULANI, Leda Maria. *Brasil delivery*: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 138; SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. *O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 64. A nível mundial, a cruzada inflacionária é iniciada em meados do ano de 1971, após o rompimento unilateral pelos Estados Unidos das Américas - EUA do compromisso assumido em Bretton Woods, culminando na adoção dos sistemas de câmbios flutuantes, inicialmente pelos EUA e parceiros comerciais, sendo posteriormente prescrito e adota em todo mundo. NUNES, António José Avelãs. *Neoliberalismo e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 9-11; *Idem. A crise do capitalismo*: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 19-24.

oligopolista, empresários industriais, economistas ortodoxos, coalizão parlamentar liberal-conservadora e setores das classes média e alta"[326].

Ocorre que a crise economia mundial de 2008, ao se originar no mais profundo âmago do ideário neoliberal, nas entranhas norte-americanas e árduas defensoras do receituário do ajuste fiscal, do livre mercado e concorrência, acendeu o alerta quanto à solidez e validade de tal ideário. No entanto, conforme mencionado no tópico antecedente, viu-se que a crise não só não foi suficiente para emitir sua declaração de óbito, como serviu de pretexto para que os defensores das medidas de austeridade fiscal passassem a defendê-la com mais vigor, culminando na aprovação, em vários países, de mecanismo de ajustes fiscais, e, no caso brasileiro, na Emenda Constitucional - EC nº 95, de 15 de novembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, mais comumente conhecido como Teto dos Gatos, impondo um limite às despesas com os gastos públicos, a exceção das financeiras[327].

Nesse cenário de crise e de gravíssima instabilidade político-institucional que serviu de palco para o *impeachment* da Presidente Dilma, mesmo com a aprovação do Novo Regime Fiscal e diversas reformas, dentre elas a Trabalhista, que promoveu ampla precarização do contrato e das condições de trabalho, o país permaneceu economicamente estagnado[328]. Mas afinal, o que seria, precisa e

---

[326] PINHO, Carlos Eduardo Santos. Welfare state and epistemic communities of fiscal austerity in brazil: from lula da silva to jair bolsonaro (2003-2020). *Revista Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 36, n. 1, p. 196, jan./abr. 2021.

[327] Ver nota de rodapé 156.

[328] No tocante aos impactos socioeconômicos da reforma trabalhista, os estudos tem corroborado o que muitos Autores e críticos da reforma já alertavam, agravamento do quadro econômico com a precarização do trabalho, aumento do desemprego e informalidade. KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 30, n.1, p. 77-104, jan./abr. 2018; ALVAR, Maria Vitória Queija; REIS, Suzéte da Silva. Da insegurança jurídica à precarização das relações de emprego: os impactos da reforma trabalhista no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho, Sociais e Empresariais*, Salvador, v. 4, n. 1, p. 55-73, jan./jun. 2018; QUARESMA, Nágila de Jesus de Oliveira; CICHOVSKI, Patricia Kristiana Blagitz. Efetividade dos direitos fundamentais do trabalhador e a reforma trabalhista. *Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais*, Porto Alegre, v. 4, n.2, p. 62-82, jul./dez. 2018; LISBOA, Roberto Senise. A neoliberal reforma trabalhista 2017 no brasil: instrumento de desmantelamento da solidariedade social – não culpe a tecnologia. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 22-39, jul./dez. 2018; KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTSOS, Anselmo Luis dos. *In*: _____.; _____.; _____. [Orgs.]. *Dimensões críticas da reforma trabalhista no brasil*. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018; _____. OLIVEIRA, Roberto Véras de; FILGUEIRAS, Vitor Araújo. *In*: _____.; _____.; _____. [Orgs.]. *Reforma trabalhista no brasil*: promessas e realidade. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019; CRUZ, Bruno de Oliveira; SANTOS, Jefferson Lemes dos. A reforma trabalhista e o vilipêndio à concepção jusfilosófica do trabalhador hipossuficiente. In: SALGADO, Eneida Desiree [Coord.]. *Pet direito: direito, retrocesso*

tecnicamente, a austeridade fiscal? Em resposta, Rossi *et al*[329], do ponto de vista econômico, a definem como uma "política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social". A austeridade fiscal, assim, acarreta restrições orçamentárias e, logicamente, isso afeta a gestão do Estado ao restringir o campo da área a ser objetivo de destinação recursos e prestação estatal, repercutindo diretamente no âmbito macroeconômico e distributivo ao condicionar a "capacidade dos governos de induzir o crescimento econômico e de promover o bem-estar social"[330].

Apesar de ser um termo bastante em voga nos discursos dos economistas ortodoxos e da *mainstream economics*, a austeridade não é um conceito gestado pela ou na economia, tendo suas raízes fincadas na filosofia moral, "associada ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade e reprimir comportamentos dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários". Modernamente, o conceito ainda conserva a carga moral e extrapola o plano individual para abarcar o

---

e resistência. Curitiba: Íthala, 2019; KREIN, José Dari; COLOMBI, Ana Paula Fregnani. A reforma trabalhista em foco: desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, e0223441, 2019; INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília, IPEA, 2020, v. 1, p. 205-235. Oreiro, em artigos próprios e em coautoria com Paula, têm asseverado que a política fiscal do período foi excessivamente contracionista, agravando os efeitos da recessão econômica iniciada em 2014. OREIRO, José Luís. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 75-88, jan./abr. 2017; *Idem*. Só a retomada do desenvolvimento econômico, não o ajuste fiscal perpétuo, pode salvar o brasil do colapso. *Revista NECAT*, v. 7, n. 14, p. 8-19, jul./dez. 2018; *Idem*. PAULA, Luiz Fernando de. *Macroeconomia da estagnação brasileira*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021. Ainda sobre os efeitos de estagnação provocados pela política econômico-fiscal, *cf.*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Como sair do regime liberal de política econômica e da quase-estagnação desde 1990. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 89, jan./abr. 2017; IANONI, Marcus. Interesses financeiros e captura do estado no brasil. *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 2, p. 324-342, abr./jun. 2017; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Capitalismo financeiro-rentista. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 32, n. 92, jan./abr. 2018; *Idem*. A armadilha da liberalização: por que a américa latina parou nos anos 1980, enquanto o leste da ásia continuou a crescer?. *Revista de Economia Política*, v. 40, n. 2, p. 405-410, abr./jun. 2020; MANZI, Rafael Henrique Dias. Economic globalization in the global post-crisis of 2008: limits and deadlocks. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 3, p. 470-484, jul./set. 2019.

[329] ROSSI, Pedro. *et al*. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, p. 2, 2019.

[330] *Ibidem*, p. 3. A austeridade expansionista é duramente criticada por Lebaron, em pesquisa de natureza sociológica, que a compreende como uma "crença econômica" e "discurso performativo", caracterizando-a "como a criação e difusão de um discurso mágico sobre os efeitos benéficos do ajuste orçamentário". LEBARON, Frédéric. Sociologia e ciências sociais em tempos de austeridade. *Revista Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 33, n. 2, p. 529-530, maio/ago. 2018.

plano público, possibilitando a associação de características humanas ao governo[331].

O argumento central sobre o qual a austeridade fiscal se alicerça na compreensão de que em situações de crise econômica e de aumento da dívida pública, o governo deverá promover ajuste nos gastos públicos em preferência ao aumento da carga tributária[332]. Assim sendo, a um só tempo o ajuste fiscal propicia o equilíbrio da dívida pública e, consequentemente, crescimento econômico com a geração de confiança dos agentes econômicos. A teoria econômica explica essa lógica partindo do pressuposto/axioma da disputa de recursos entre os setores público e privado, com isso a redução de gasto público abre espaço para o investimento privado[333]. Contudo, como ressaltam Rossi *et al*, a "austeridade expansionista dá um passo adicional nesse argumento ao propor que, dada a maior eficiência do gasto privado, a contração do gasto público gera um aumento ainda elevado do gasto privado"[334]. A austeridade é assim

> uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham os seus defensores, inspirará a "confiança empresarial" uma vez que o governo não estará "esvaziando" o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já "demasiada grande" dívida da nação.[335].

---

[331] ROSSI, Pedro. *et al*. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, p. 3, 2019.

[332] ALESINA, Alberto. *et al*. The effects of fiscal consolidations: theory and evidence. *NBER*, Cambridge, n. 23.385, p. 2-63, maio 2017; ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco. What do we know about the effects of austerity?. *NBER*, Cambridge, n. 24246, p. 1-14, jan. 2018; _____.;_____.;_____.; *Austeridad*: cuándo funciona y cuándo no. Trad. Diego Sánchez de la Cruz. Barcelona: Editoral Planeta, 2020, ISBN: 978-84-234-3141-0 (versão eletrônica epub).

[333] Essa ideia hoje tão difundida e que serve de pano de fundo para a defesa da austeridade fiscal remonta às críticas monetaristas, e mais remotamente à lei de Say, às análises keynesianas, pois para aquelas, no livre exercício da tautologia, o gasto público não gera demanda, posto que os recursos empregados pelo governo advém da iniciativa privada por meio de empréstimo e e/ou tributos. Nas palavras de Friedman, "É preciso notar que o empréstimo tomado pelo governo para gastar não altera o volume de dinheiro existente nas mãos dos indivíduos. O governo toma emprestados 100 dólares de alguns indivíduos com a mão direita, e doa o dinheiro com a mão esquerda àqueles com quem faz suas despesas. Pessoas diferentes têm dinheiro, mas o volume total de dinheiro existente é o mesmo.". FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: LTC, 2014, p. 86.

[334] ROSSI, Pedro. *et al*. *Op. cit.*, p. 4-5.

[335] BLYTH, Mark. *Austeridade*: a história de uma ideia perigosa. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 16.

Ocorre que, na explicação de Rossi *et al*, há uma série de limitações na pressuposição da formulação dos efeitos da austeridade fiscal, ou seja, na linha do exposto no início do parágrafo anterior. A compreensão das implicações da austeridade fiscal pode ocorrer facilmente de forma intuitiva, pois gasto e renda representam facetas do mesmo fenômeno, de modo que o gasto do governo implica na renda de algum agente do setor privado. Logo, a contração fiscal restringe a renda do setor privado, assim como a geração de superávits do pelo governo dar-se às custas deste setor. No caso de contenção de gastos sociais que implicam transferência de renda para os beneficiários, o corte resulta na desaceleração da dinâmica do circuito da renda, reduzindo a demanda por parte dos que dela dependem. Constata-se assim o quão problemático é o discurso da austeridade que considera os gastos do governo totalmente descolado do restante da economia real[336].

A análise dos discursos da austeridade fiscal permite facilmente constatar a presença de duas ideias, ou como indicam os seus críticos, dois mitos, a fada da confiança e a metáfora do orçamento doméstico.

O primeiro representa o pressuposto teórico que sinaliza a geração da confiança dos agentes de mercado ao se proceder com o ajuste fiscal visando o controle da dívida pública, portanto, sendo deles o papel impulsionador e planejador da economia. Entretanto, esse pressuposto recebe duras críticas em vista a sua ingenuidade infantilizada da econômica ao conjecturar uma crença da retomada do crescimento atrelada simplesmente a uma situação maniqueísta de punição e recompensa por bom comportamento, em total ultraje às evidências empíricas que demonstram a estagnação ou baixo crescimento dos países europeus que a adotaram em relação aos demais[337], repercutindo negativamente nos direitos sociais[338].

---

[336] *Cf.* ROSSI, Pedro. *et al*. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, p. 5-6, 2019; KRUGMAN, Paul. *Um basta à depressão econômica*: propostas para uma recuperação plena e real da economia mundial. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 24-28.

[337] ROSSI, Pedro. *et al*. *Op. cit.*, p. 6. Stiglitz chama atenção para a paradoxal situação de que a confiança dos agentes do mercado é impulsionada por eles próprios na ausência de investimento estatal, mas não quando este ocorre. STIGLITZ, Joseph. *O preço da desigualdade*. Trad. Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014, p. 315. Para Krugman, as medidas de austeridade fiscal na prática tem se revelado mais como um mecanismo de poder conferido a investidores sobre o controle de políticas públicas, em especial no tocante à atuação estatal voltada à criação de empregos, ao artificializar

O segundo associa o orçamento público a um familiar, dando origem a metáfora de que “assim como uma família, o governo não deve gastar mais do que ganha”. Mais uma vez se observa a lógica econômica infantilizada de um discurso moral maniqueísta de punição e recompensa. Rossi *et al* apresentam três fatores fundamentais que evidenciam o manifesto equívoco dessa comparação: a) a capacidade do governo, ao contrário de uma família, de determinar o seu orçamento; b) o caráter autofinanciável de parte dos gastos do governo, já que parte da renda transferida retorna aos cofres públicos na forma de imposto; e c) o poder do governo emitir moeda, títulos vinculados a sua moeda e de fixar a taxa de juros da dívida que paga, diferentemente de uma família que não pode fazer nada disso[339].

Os estudos acadêmicos sobre a austeridade fiscal tornam a sua defesa ainda mais problemática. Parte dos autores que a defendiam e haviam publicado trabalhos nesse sentido, com a crise econômica mundial de 2008, reviram seus trabalhos e, consequentemente, suas posições. Dentre eles encontra-se o mais proeminente adepto e entusiasta da austeridade fiscal, Alberto Alesina[340]. De todo modo, mesmo à época em que os trabalhos tinham por propósito a investigação de efeito positivo do ajuste fiscal expansionista, as evidências colhidas apontavam para sentido contrário. Em trabalho de grande repercussão do referido Autor, de um total de 107

---

uma situação supostamente natural/espontânea, a de que a queda dos investimentos privados resulta no declínio econômico e dos empregos, gerando a crença/expectativa de que os gastos públicos e ações governamentais na economia abala o estado de confiança dos agentes de mercado. *Cf.* KRUGMAN, Paul. *Um basta à depressão econômica*: propostas para uma recuperação plena e real da economia mundial. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 84-88; *Idem*. The austerity delusion. *The Guardian*, 29 abr. 2015.

[338] EUROPEAN PARLIAMENT. *The impact of the crisis on fundamental rights across member states of the eu – comparative analysis (study)*. Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs. Civil Liberties, Justice and Home Affairs: Brussels, 2015

[339] Cf. ROSSI, Pedro *et al*. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, p. 7, 2019. Também em tom crítico: STIGLITZ, Joseph. *O preço da desigualdade*. Trad. Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014, p. 316; BLYTH, Mark. *Austeridade*: a história de uma ideia perigosa. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 321.

[340] BLYTH, Mark. *Austeridade*: a história de uma ideia perigosa. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 237-238. Em estudos mais recentes, Alesina, Favero e Giavazzi, para manter viva a tese da austeridade fiscal, têm defendido que as políticas baseadas em cortes de gastos são menos gravosas para a perda de produção no curto prazo do que as orientadas pelo aumento da carga tributária, muito embora reconheça que, via de regra, aquelas também tem efeitos negativos para o crescimento econômico, portanto, em apenas alguns casos tem efeito expansionistas. *Cf.* ALESINA, Alberto. *et al*. The effects of fiscal consolidations: theory and evidence. *NBER*, Cambridge, n. 23.385, p. 2-63, maio 2017; ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco. What do we know about the effects of austerity?. *NBER*, Cambridge, n. 24246, p. 1-14, jan. 2018; _____.;_____.;_____.; *Austeridad*: cuándo funciona y cuándo no. Trad. Diego Sánchez de la Cruz. Barcelona: Editoral Planeta, 2020, ISBN: 978-84-234-3141-0 (versão eletrônica epub).

(cento e sete) países que adotaram medidas de ajuste fiscal, em apenas 1 (um) foi confirmada a hipótese de tais medidas, em momentos de desaceleração econômica, gerar efeito expansionista[341].

Malgrado as consequências econômico-sociais negativas das políticas de austeridade fiscal apontado por um número crescente de pesquisas nos últimos anos[342], há ainda estudos que chamam atenção para outra de maior gravidade. As

[341] *Cf.* ROSSI, Pedro; DEWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da austeridade. *In*: _____; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de [Orgs.]. *Economia para poucos*: impactos sociais da austeridade e alternativas para o brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 21-24; JAYADEV, Arjun; KONCZAL, Mike. The boom not the slump: the right time for austerity. *In*: *Economics Faculty Publication Series*, paper 26, 2010. O próprio Fundo Monetário Internacional – FMI, uma das principais instituições responsáveis pela propagação das medidas de austeridade fiscal, no ano de 2010 reconheceu, mesmo que de forma cuidadosa com o peso das palavras, que a contração fiscal em regra tem caráter contracionista e não expansionista. INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *World economic outolook*: recovery, risk, and rebalancing. Washington: International Monetary Fund, 2010. Em junho de 2016, foi publicado estudo no FMI não só reconhecendo e fazendo o uso do neoliberalismo enquanto categoria de análise, mas também tocando no tema da austeridade fiscal, que não teria funcionado da forma como esperado ao provocar o aumento da desigualdade e comprometer a sustentabilidade do crescimento econômico, demandado maior cautela na fixação de medidas de consolidação fiscal. OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. Neoliberalism: oversold?. [*S. l.*] *Finance & Development*, v. 53, n. 2, jun. 2016; DABLA-NORRIS, Era. *et al*. *Causes and consequences of income inequality*: a global perspective. Washington: International Monetary Fund, 2015; AIYAR, Shekhar; EBEKE, Christian. *Inequality of opportunity, inequality of income and economic growth*. IMF Working Paper n. 19/34, p. 1-23, fev. 2019. Em sentido próximo, em artigo publicado no ano de 2006, Rodrik chamou atenção para a mudança, mesmo que confusa, também do Banco Mundial acerca das medidas propugnadas pelo Consenso de Washington. RODRIK, Dani. Goodbye washington consensus, hello washington confusion? a review of the world bank's economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform. *Journal of Economic Literature*, v. XLIV, p. 973–987, dez. 2006.

[342] *Cf.* FERREIRA, António Casimiro. *Sociedade da austeridade e direito do trabalho de exceção*. Porto: VidaEconómica, 2012; FERREIRA, Eduardo Paz. *et al*. *In*: _____. [Coord.]. *A austeridade cura... a austeridade mata?*. Lisboa: AAFDL Editora, 2014; STUCKLER, David; BASU, Sanjay. *A economia desumana*: porque mata a austeridade. Lisboa: Editorial Bizâncio, 2014; DOWBOR, Ladislau. O sistema financeiro atual trava o desenvolvimento econômico. *Estudos Avançados*, v. 29, n. 83, p. 263-278, 2015; CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. *Estudos Avançados*, v. 29, n. 85, p. 201-214, set./dez., 2015; AMARAL, João Ferreira do; LOPES, João Carlos. Self-defeating austerity? assessing the impact of fiscal consolidations on unemployment. *ISEG*, Lisboa, v. 28, n. 1, p. 77-88, mar. 2017; MOTA, Paulo. *Austeridade expansionista*: como matar uma ideia zombie. Coimbra: Almedina, 2017; SERRANO, Franklin; PIMENTAL, Kaio. Será que "acabou o dinheiro"? financiamento do gasto público e taxas de juros num país de moeda soberana. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 2, p. 1-29, e172123, mai./ago. 2017; SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017; ROSSI, Pedro. *et al*. *In*: _____; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de [Orgs.]. *Economia para poucos*: impactos sociais da austeridade e alternativas para o brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018; MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos dilma. *In*: CARNEIRO, Ricardo, BALTAR, Paulo; SARTIR, Fernando [Orgs.]. *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 245-282; DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica. *In*: CARNEIRO, Ricardo, BALTAR, Paulo; SARTIR, Fernando [Orgs.]. *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 283-325; LIMA, Marcelo; MACIEL, Samanta Lopes. A reforma do ensino médio do governo temer: corrosão do direito à

políticas de austeridade fiscal, do mesmo modo como imputado ao próprio neoliberalismo, portanto, não se trata de mera causalidade ou simples coincidência, estão diretamente associadas à escalada de movimentos extremistas e autoritários[343]. O exemplo mais recente que se tem notícia e que se pode fazer

---

educação no contexto de crise do capital no brasil. *Revista Brasileira de Educação*, v. 23, e230058, 2018; DWECK, Esther; TONTON, Marcelo; KREPSKY, Camila Unis. Assessing the impact of fiscal consolidations on unemployment and growth in the brazilian economy. *In*: *Área 6 - Crescimento, Desenvolvimento Econômico e Instituições*. Niterói: ANPEC, 2018, n. 46; LACERDA, Antônio Corrêa de. *et al*. *In*: _____. [Coord.]. *O mito da austeridade fiscal*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019; MELLO, Lawrence Estivalet de; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio. *In*: _____.; _____.; _____. [Orgs.]. *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba, Kaygangue Ltda, 2019; MUSTAFA, Patrícia Soraya. Estado capitalista brasileiro: análise dos direitos sociais em tempos de ortodoxia neoliberal. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 100-109, jan./abr. 2019; RIBEIRO, Ricardo Lodi. Austeridade seletiva e desigualdade. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 8, p. 158-172, jan./jun., 2019; CARDOSO, Guilherme Silva; CARDOSO, Débora Freire; DOMINGUES, Edson Paulo. *Austeridade fiscal no brasil*: impactos na renda das famílias e na atividade econômica. *Nota Técnica do NEMA-CEDEPLAR/UFMG*, p. 1-27, set. 2019; LIMA, Kátia Regina de Souza. Educação superior em tempos de ajustes neoliberais e regressão de direitos. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 513-524, set./dez. 2019; SOARES, Josiane Soares. O enfrentamento conservador da "questão social" e desafios para o serviço social no brasil. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 136, p. 484-496, set./dez. 2019; PINTO, Élida Graziane. Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 24, n. 12, p. 4473-4478, dez. 2019; DWECK, Esther. *et al*. *In*: _____. ; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Economia pós-pandemia*: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2020; CASTRO, Peter Gabriel Carvalho. *Os efeitos das políticas de austeridade na economia brasileira*. Orientador: Paulo Ricardo Tavares Mota. 2020. 76 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Administração de Empresas). Universidade do Porto, Faculdade de Economia, Porto, 2020, p. 34-64; VELLINHO, Rubens Soares; BÜTTOW, Maria Emilia Valli; SIGNORINI, Jaqueline Büttow. Trabalho (in)decente no brasil. *In*: COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; SOARES, Hector Cury Soares [Orgs.]. *O "estado de mal-estar social" brasileiro*. Horizonte: IEPREV, 2020, p. 214-231; FERREIRA, Eduardo Carvalho. Um ajuste justo ou mais alguns passos atrás para a educação básica pública no brasil?. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 46, e214975, 2020; DANTAS, André Vianna. Coronavírus, o pedagogo da catástrofe: lições sobre o sus e a relação entre público e privado. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, e00281113, 2020; BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência social na pandemia da covid-19: proteção para quem?. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, [*s./v.*], n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021; GRANEMANN, Sara. Crise econômica e a covid-19: rebatimentos na vida (e morte) da classe trabalhadora brasileira. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 19, e00305137, 2021; PEREIRA, João Márcio Mendes. A agenda educacional do Banco Mundial em tempos de ajuste e pandemia. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 47, e242157, 2021; CARDOSO, Dante; CARVALHO, Laura. Efects of fiscal consolidation on income inequality: narrative evidence from south america. *Working Paper do Made/USP*, n. 6, p. 1-46, jun. 2021.

[343] Em artigo dedicado ao tema, Fetzer demonstra a relação direta entre medidas econômicas de ajuste/austeridade fiscal, corte de programas de sociais, no Reino Unido desde o ano de 2010 e o crescente apoio ao Brexit. FETZER, Thiemo. Did austerity cause brexit?. *American Economic Review*, v. 109, n. 11, p. 3849-3886, nov. 2019. Em sentido próximo, há diversos estudos e pesquisas de múltiplas áreas do conhecimento apontando a incompatibilidade e as consequências das medidas de políticas econômicas neoliberais com a democracia, ver: LÖSCH, Bettina. Die neoliberale Hegemonie als Gefahr für die Demokratie. In: BUTTERWEGGE, Christoph; _____.; PTAK, Ralf. *Kritik des neoliberalismus*. Wiesbaden: Springer VS, 2007-2008, p. 201-257; FARRANT, Andrew; MCPHAIL, Edward; BERGER, Sebastian. Preventing the "abuses" of democracy: hayek, the "military usurper" and transitional dictatorship in chile?. *The American Journal of Economics and Sociology*, v. 71, n. 3,

p. 513-538, jul. 2012; STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. *Novos estudos CEBRAP*, [*s.v.*], n. 92, p. 35-56, mar. 2012; *Idem*. *Tempo comprado*: a crise adiada do capitalismo democrático. Trad. Marian Toldy e Teresa Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018; NUNES, António José Avelãs. Apontamentos sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade. *In*: FERREIRA, Eduardo Paz [Coord.]. *A austeridade cura... a austeridade mata?*. Lisboa: AAFDL Editora, 2014, p. 119-148; CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas*: neoliberalismo e ordem global. Trad. Pedro Jorgesen. 8. ed. Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2018; KIELY, Ray. From authoritarian liberalism to economic technocracy: neoliberalism, politics and 'de-democratization'. *Critical sociology*, v. 43, n. 4-5, p.725-745, jul. 2017; BIEBRICHER, Thomas. Neoliberalism and democracy. *Constellations*, v. 22, n. 2, p. 255-266, jun. 2015; *Idem*. *The political theory of neoliberalism*. California: Stanford University Press, 2018; BROWN, Wendy. *Undoing the demos*: neoliberalism's stealth revolution. New York: Zone Books, 2015; *Idem*. *Nas ruínas do neoliberalismo*. Trad. Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019; IRVING, Sean. Limiting democracy and framing the economy: hayek, schmitt and ordoliberalism. *History of European Ideas*, v. 44, n. 1, p. 113-127, 2018; CAHILL, Damien. *et al*. *In*: _____. *et al* [Orgs.]. *The sage handbook of neoliberalism*. Los Angeles; London; New Delhi; Singapore; Washiington DC, Melbourne: SAGE Publications, 2018; SLOBODIAN, Quinn. *Globalists*: the end of empire and the birth of neoliberalism. Cambridge: Harvard University Press, 2018; DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Never-ending nightmare*: the neoliberal assault on democracy. Trans. Gregory Elliott. London: Verso, 2019; WHYTE, Jessica. *The morals of the market*: human rights and the rise of neoliberalism. London; New York: Verso, 2019; APPADURAI, Arjun. *et al*. *In*: GEISELBERGER, Heinrich [Orgs.]. *A grande regressão*: um debate internacional sobre os novos populismos e como enfrentá-los. Trad. Silvia Bittencourt. *et al*. São Paulo: Estação Liberdade, 2019; ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e fortalecimento da governamentalidade. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 38, n. 1, p. 109-135, jan./abr. 2019b; TAVARES, Francisco Mata Machado; RAMOS, Pedro Vitor Garcia. O novo regime fiscal brasileiro e a democracia: interpretações sobre uma incompatibilidade. *Boletim Goiano De Geografia*, Goiânia, v. 38, n. 3, p. 450-472, set./dez. 2018; TAVARES, Francisco Mata Machado. A nova sociologia fiscal: contribuições de um estudo de caso de tipo público para uma promissora subdisciplina na sociologia brasileira. *Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 34, n. 03, p. 835-865, set./dez. 2019; TAVARES, Francisco Mata Machado; SILVA, Gustavo. A ciência política brasileira diante do novo regime fiscal: para uma agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, e20180320, jun. 2020; SILVA, Diogo Bacha e; VIEIRA, José Ribas; DANTAS, Fernanda Lage. A captura da democracia pela política da austeridade: a política entre os cifrões. *Revista Videre*, Dourados, v. 12, n. 2, p. 75-92, maio/ago. 2020; CORNELISSEN, Lars. The secularization of providential order: f. a. hayek's political-economic theology. *Political Theology*, v. 18, n. 8, p. 660-676, maio 2017; *Idem.* Neoliberalism and the racialized critique of democracy. *Constellations*, v. 27, n. 3, p. 348-360, set. 2020; PLEHWVE, Dieter; SLOBODIAN, Quinn; MIROWSKI, Philip. *In*: _____.; _____.; _____. [Orgs.] *Nine live of neoliebralism*. London; New York: Verso, 2020; MACMANUS, Matthew. *The rise of post-modern conservatism*: neoliberalism, post-modern culture, and reactionary politics. London: Palgrave Macmillan, 2020; BUENO, Roberto. A lógica neoliberal e a desconstrução da democracia. *In*: COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; SOARES, Hector Cury Soares [Orgs.]. *O "estado de mal-estar social" brasileiro*. Horizonte: IEPREV, 2020, p. 10-45; CHAMAYOU, Grégoire. *A sociedade ingovernável*: uma genealogia do liberalismo autoritário. Trad. Letícia Mei. São Paulo: Ubu Editora, 2020; PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Trad. Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 131-168; SAFATLE, Vladmir. A economia é a continuação da psicologia por outros meios: sofrimento psíquico e o neoliberalismo como economia moral. *In*: _____.; SILVA, Nelson da; DUNKER, Christian [Orgs.]. *Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 23-29; CASARA, Rubens. *Contra a miséria neoliberal*: racionalidade, normatividade e imaginário. São Paulo: Autonomia Literária, 2021, p. 144-170; ALVES, Marco Antônio Sousa; ALVES, Izabella Riza; PATENTE, Zilda Manuela Onofri. Neoliberalismo como propulsor da precariedade. Libertas: Revista de Pesquisa em Direito, v. 7, n. 1, p. e-202101, 1 fev. 2021. Com diagnóstico mais tímido ou não tão explícito: SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. *Brasil*: neoliberalismo versus democracia. São Paulo: Boitempo, 2018; ARAUJO, Cirero; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Para além do capitalismo neoliberal: as alternativas políticas. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 570-571, jul./set. 2018; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A democracia não

menção, trata-se exatamente do garoto propaganda ou laboratório de experiência latino-americano de sucesso da implementação das medidas neoliberais, o Chile, que em virtude dos graves problemas ligados aos direitos sociais, desencadeou profundas ondas de protestos sociais e culminou em novo processo constituinte, cuja presidente da Assembleia Nacional eleita é uma líder indígena, para que se tenha uma ideia da força das lutas sociais que agora tentam recompor o país nos trilhos de um caminho mais solidário e condizente com o pluralismo político.

Os direitos sociais, portanto, constituem importante elemento de coesão social dentro de uma democracia, funcionando como uma argamassa solidária que possibilita a solidificação de uma base de estabilização social, a qual é deteriorada pelas intempéries das medidas de austeridade fiscal. Todavia, o caráter antidemocrático das políticas de ajuste fiscal não é um argumento novo. Dentre uma das causas da corrosão da base democrática, como esclarece Mazza[344], é que "a democracia é enfraquecida, tendo em vista que, em muitos países, os cidadãos votam por alguma mudança política, mas as decisões são tomadas fora do escopo em que são feitas suas escolhas". Ainda nesse sentido, e com explicação mais abrangente da conjuntura global, em artigo originalmente publicado em 2011, Streeck alerta que

> (...) na atual crise a democracia está tanto em risco quanto a economia, se não mais. Não só a "integração sistêmica" das sociedades contemporâneas — ou seja, o funcionamento eficaz de suas economias capitalistas — se precarizou, mas também sua "integração social". Com o advento de uma nova fase de austeridade, a capacidade dos Estados-nação de fazer a mediação entre os direitos dos cidadãos e os requisitos de acumulação de capital foi severamente afetada. Governos de toda parte enfrentam resistência mais forte a aumentos de impostos, particularmente em países altamente endividados, nos quais será preciso gastar dinheiro público novo por muitos anos para pagar bens consumidos há muito tempo. Além disso, com a interdependência global cada vez mais estreita, já não é possível ter a pretensão de que as tensões entre economia e sociedade, entre capitalismo e democracia, podem ser geridas no interior das comunidades políticas nacionais. Hoje nenhum governo pode governar sem prestar detida atenção às obrigações e constrangimentos internacionais, inclusive aqueles

está morrendo: foi o neoliberalismo que fracassou. *Lua Nova*, São Paulo, [*s. v.*], n. 111, p. 51-79, set./dez. 2020; PIKETTY, Thomas. *Capital e ideologia*. Trad. Maria de Fátima Oliva do Coutto e Dorothée de Bruchard. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, p. 30-54.

[344] MAZZA, Willame Parente. O estado endividado: na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais. *In*: CONTI, José Mauricio [Coord.]. *Dívida pública*. São Paulo: Blucher, 2019, p. 396; *Idem*. *O Estado democrático de direito confrotado*: neoliberalismo e política fiscal. Orientador: José Luís Bolzan de Morais. 2016. 346 f. Tese (Doutorado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2016, p. 107-108.

> dos mercados financeiros que forçam os Estados nacionais a impor sacrifícios à sua população. As crises e as contradições do capitalismo democrático se tornaram definitivamente internacionalizadas, manifestando-se não só dentro dos Estados mas também entre eles, em combinações e permutações inauditas.[345]

Por certo, dado ao conjunto de estudos e pesquisas sobre as consequências das medidas de austeridade fiscal, as evidências empíricas tem corroborado que elas estão mais associadas à mitigação da democracia do que à sua manutenção. Dessa forma, passam a assumir a função de instrumentos de garantia da confiança dos credores, os quais passam a exercer demasiada influência nas decisões políticas fundamentais, caracterizando o processo denominado por Bercovici de substituição da razão política pela técnica, na "tentativa de substituição dos governos que exprimem a soberania popular pelas estruturas de *governance*, cujos protagonistas (...) são atores técnico-burocráticos sem responsabilidade política e fora do controle democrático". O objetivo é retirar as decisões econômicas do espaço de debate político, corroborando um dos mantras neoliberais que reforçam a ideia de que a ingovernabilidade é consequência do excesso de democracia[346].

O problema do excesso de democracia, precipuamente nas novas nações pós-coloniais, solucionado pelo enfraquecimento das soberanias dos Estados-nação, via constituição ordem global composta por instituições que protegessem e assegurem, acima de tudo, os mercados, fluxos e comércios internacionais, foi uma concepção idealizada e posta em prática por diversas pessoas as quais são associadas ao neoliberalismo. Dentre tais figuras, o mais proeminente foi o economista e filósofo austríaco Hayek[347]. Em trabalho dedicado à análise das bibliografias e da participação, ao longo do século XX, de importantes nomes dos globalistas, grupo formado pela iniciativa intelectual e política de um conjunto de

---

[345] STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. *Novos estudos CEBRAP*, [*s.v.*], n. 92, p. 54, mar. 2012

[346] BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e constituição*: para uma crítica ao constitucionalismo. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 334-335.

[347] HAYEK, Friedrich August von. *Law, legislation and liberty*: a new statement of the liberal principles of justice and political economy. London; New York: Routledge, 2013a, vol. 1, 2 e 3; *Idem*. New nations and the problem of power. *The Listener*, v. XLIV, n. 1650, p. 819-821, nov. 1960; *Idem*. *The constitution of liberty*: the definitive edition. The University Of Chicago Press, 2013b; *Idem*. The economic conditions of interstate federalism. *In*: *Individualism and economic order*. Chicago: The University Of Chicago Press, 1996, p. 255-272.

renomadas pessoas que pretendiam renovar o liberalismo clássico, da criação de importantes instituições internacionais, Slobodian explica que

> Juntamente com o confronto com a democracia de massa, a tensão relacionada entre a nação e o mundo foi igualmente central para os neoliberais. A nação poderia ser útil na medida em que fornecesse serviços de estabilização (que frequentemente incluiriam restrições à migração) e cultivasse legitimidade na esfera política. Mas, como a democracia, também corria o risco de cair no excesso. Portanto, ele precisava ser restringido assim como a democracia. Os neoliberais acreditavam no que poderia ser chamado de globalismo militante ou, adaptando o termo de Müller, nacionalismo restrito - a necessidade de um conjunto de salvaguardas institucionais e restrições legais para evitar que os Estados-nação transgridam seus compromissos com a ordem econômica mundial. Os neoliberais foram os proponentes de uma estrutura institucional na qual a economia mundial sobreviveria às ameaças à sua integridade holística. O globalismo militante não deslocaria os estados nacionais, mas trabalharia com e através deles para garantir o funcionamento adequado do todo. (...) um aspecto essencial do projeto do neoliberalismo era determinar como evitar a oposição construindo uma estrutura extra-econômica que asseguraria a existência continuada do capitalismo. Em vez de um mercado autorregulável e uma economia que devora tudo, o que os neoliberais imaginaram e lutaram foi um acordo contínuo entre imperium e dominium, enquanto impulsionavam políticas para aprofundar o poder da competição para moldar e dirigir a vida humana. O mundo neoliberal normativo não é um mercado sem fronteiras sem estados, mas um mundo duplicado protegido das demandas de massa por justiça social e igualdade redistributiva pelos guardiões da constituição econômica.[348]

Esse fenômeno, a relação de submissão entre neoliberalismo e democracia, pode ser apreendido e explicado, mesmo que em parte, por meio das contribuições e evidências do que vem sendo denominado de Nova Sociologia Fiscal[349]. Apoiado nos estudos de Charles Tilly, Tavares e Ramos[350] expõem a relação intrínseca entre democracia e o Estado por intermédio da história tributária-fiscal. Essa relação é manifestada e apreendida pelo nível do vínculo política estabelecido entre os cidadãos e o Estado no que corresponde à abrangência e à isonomia das ações públicas postas àqueles, assim como à proteção associada ao exame de sua

[348] SLOBODIAN, Quinn. *Globalists*: the end of empire and the birth of neoliberalism. Cambridge: Harvard University Press, 2018, p. 14-16.

[349] TAVARES, Francisco Mata Machado; RAMOS, Pedro Vitor Garcia. O novo regime fiscal brasileiro e a democracia: interpretações sobre uma incompatibilidade. *Boletim Goiano De Geografia*, Goiânia, v. 38, n. 3, p. 450-472, set./dez. 2018; TAVARES, Francisco Mata Machado. A nova sociologia fiscal: contribuições de um estudo de caso de tipo público para uma promissora subdisciplina na sociologia brasileira. *Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 34, n. 03, p. 835-865, set./dez. 2019; TAVARES, Francisco Mata Machado; SILVA, Gustavo. A ciência política brasileira diante do novo regime fiscal: para uma agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, e20180320, jun. 2020.

[350] TAVARES, Francisco Mata Machado; RAMOS, Pedro Vitor Garcia. *Op. cit.*, p. 453, set./dez. 2018.

legitimação social face ao pluralismo de interesses populares. Dessa forma, o grau de democratização se robustece ou se eleva de acordo com o aumento da capacidade de recolhimento tributária do Estado, isso porque a expansão da capacidade estatal, entendida como abrangência de uma atuação estatal no âmbito privado e o nível de dependência ou resistência em ceder aos interesses dos agentes privados, carece de recursos viabilizados, em regra, por tributação, e esta, por sua vez, tratando-se de tema eleitoral sensível, requer aceitação e negociação com o cidadão[351].

No caso da austeridade fiscal ocorre justamente o oposto, pois como há restrições e fixação de limites dos gastos públicos, passando a imperar a lógica da focalização dos programas de políticas públicas, forçando os particulares a cada vez mais a arcarem com suas demandas[352], a política deixa de ser o campo por excelência no qual os cidadãos exercem o seu poder contra os governantes e assim a democracia vai se esfacelando na mesma velocidade ou intensidade em que aqueles têm sua capacidade de influência nos governos reduzida.

4.1.3 O cenário econômico internacional e a reorientação do regime e modelo econômicos monetário-fiscal no período 1988-2019 no Brasil: a primazia do modelo de liberalização financeira via ajuste fiscal

A situação de submissão e restrição da soberania dos Estados na contemporaneidade decorre de um conjunto políticas adotadas desde o final da década de 1960, em virtude do desvanecimento do “impulso de dinâmico do setor de bens duráveis, deixando de se fazer sentir o efeito acelerador produzido pelos

[351] TAVARES, Francisco Mata Machado; RAMOS, Pedro Vitor Garcia. O novo regime fiscal brasileiro e a democracia: interpretações sobre uma incompatibilidade. *Boletim Goiano De Geografia*, Goiânia, v. 38, n. 3, p. 454-455, set./dez. 2018; TAVARES, Francisco Mata Machado; SILVA, Gustavo. A ciência política brasileira diante do novo regime fiscal: para uma agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 9-10, jun. 2020.

[352] Conforme visto no tópico anterior, e salientado no parágrafo referenciado pela nota de rodapé 297, a assunção das responsabilidades pelo suprimento das próprias demandas decorre de outro mecanismo da racionalidade neoliberal, segundo o qual a governamentalidade, centrada no modelo-empresa, forçam os sujeitos políticos integrantes das democracias liberais a transformarem-se em empreendedores de si mesmo, em um capital humano, portanto, esvaziando a noção de cidadania, visto que a consciência política do sujeito é atomizada e reduzida à esfera privada, dissolvendo os laços sociais e a percepção do coletivo. ALVES, Marco Antônio Sousa; ALVES, Izabella Riza; PATENTE, Zilda Manuela Onofri. Neoliberalismo como propulsor da precariedade. *Libertas: Revista de Pesquisa em Direito*, v. 7, n. 1, p. 20, 1 fev. 2021.

investimentos no setor de bens de capital”[353], que acelerou o processo inflacionário e de déficit público, comprometendo e impondo assim dificuldades à permanência do arranjo conciliatório entre trabalho e o modo de produção-acumulação capitalista, ou seja, ao Estado bem-estar social[354].

O que chama atenção desse período é o fato de que, na tentativa de assegurar o rendimento crescente e as altas taxas de lucros dos detentores do modo de produção-acumulação capitalista, no final da aludida década começa a ocorrer a expansão do mercado financeiro privado e unificado em escala global. Por certo, a constituição de tal mercado para além das fronteiras e não abarcados pelas regulamentações nacionais, tornou-os imunes às políticas monetárias, fiscal e cambial de quaisquer países, propiciando condições para a avidez especulativa, que levou, inicialmente, a queda do sistema *Bretton Woods*, e, posteriormente, a desestabilização da própria economia mundial[355].[356]

Os acontecimentos que se seguiram com década de 1970 representam sucessivas tentativas de rearticulação da economia capitalista visando reconciliar o

---

[353] GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005*. Orientador: Aloísio Teixeira. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2006, p. 83.

[354] STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. *Novos estudos CEBRAP*, [*s.v.*], n. 92, p. 38-40, mar. 2012.

[355] TEIXEIRA, Aloísio. *O ajuste impossível*: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o brasil. Orientadora: Maria da Conceição Tavares. 1993. 258 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Instituto de Economia, 1993, p. 44-45.

[356] No final década de 1960, portanto, inicia-se o fenômeno da financeirização, aqui entendido, na esteira do pregado por Lavinas e Gentil, como um processo de redinamização da economia capitalista em que os ativos e transações financeiros predominam sobre a produção e comércio, por meio do rearranjo das estruturas de poder e da rearquitetura das políticas econômicas e sociais ditadas pelo capital financeiro. LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise Lobato. Brasil anos 2000: a política social sob a regência da financeirização. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 196, maio/ago. 2018. Dentre as características desse regime de acumulação, pode-se listar: “expansão extraordinária dos ativos financeiros vis a vis a economia real; proliferação de distintos tipos de ativos em meio à ascendência da lógica acionária; primazia da especulação, em lugar ou em detrimento dos investimentos, que tendem a recuar; mudança interna ao setor privado, com os imperativos financeiros prevalecendo sobre os interesses da produção; aumento da desigualdade em função dos ganhos financeiros das elites; booms de consumo das famílias com base no crédito, em particular por parte daquelas que costumavam não ser ‘bancarizadas’; rápida e acentuada elevação do grau de endividamento das famílias, comprometendo parcela crescente e alta da renda disponível; penetração da finança em todas as dimensões da reprodução da vida, re-mercantilizando o que havia sido desmercantilizado, em particular com a substituição da provisão pública por uma mitíade de seguros imperfeitos para os riscos que pretendem cobrir; aumento do risco, sob inúmeras e desconhecidas formas, e também ambientes macroeconômicos mais instáveis.”. [*sic*]. LAVINAS, Lena; ARÁUJO, Eliane; BRUNO, Miguel. Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? uma análise exploratória. *Texto para Discussão do IE/UFRJ*, n. 32, p. 6, 2017.

arranjo de interesses entre capital e trabalho, mas que na prática acabaram falhando, posto que os métodos utilizados apenas criaram "ilusões de crescimento e de prosperidade - inflação, endividamento público e endividamento privado - só funcionando por algum tempo"[357]. Ademais, por não serem voltados ou conciliados com a busca do pleno emprego, a utilização de tais métodos, somados às crises que visaram combater, simbolizam, a nível global, o marco do abalo dos "fundamentos *welfare states* estruturados no pós-guerra e articulados a partir dos fundos públicos de proteção social", pois, como elucida Gentil, a estruturação dos Estados de bem-estar social

> se baseou numa economia muito próxima do pleno emprego e de forte industrialização, na qual os salários, em patamares mais elevados e mais estáveis, eram a garantia de contribuições também estáveis para sustentar o gasto público com proteção social.[358].

A década de 1970 se inicia sob o discurso da crise monetária internacional, a qual demandou a desvalorização do dólar e o sistema de câmbios flutuantes, culminando na reorientação da política monetária norte americana, na tentativa de revalorização de sua moeda e volta do crescimento econômico, movimento este que acabou por levar a economia mundial à recessão na década seguinte[359].

---

[357] STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado*: a crise adiada do capitalismo democrático. Trad. Marian Toldy e Teresa Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 90.

[358] GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005*. Orientador: Aloísio Teixeira. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2006, p. 90.

[359] TEIXEIRA, Aloísio. *O ajuste impossível*: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o brasil. Orientadora: Maria da Conceição Tavares. 1993. 258 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Instituto de Economia, 1993, p. 41. Na esfera econômica esse período é caracterizado pela largada da "ascensão do monetarismo" ou "contra-revolução monetarista". Como aclara Nunes, "A inflação surge como inimigo público número um, inimigo perante o qual tinha de se reagir como perante o terrorismo: não ceder um milímetro. O desemprego deixou de constar das preocupações dos responsáveis, até porque, segundo a nova/velha teoria, as economias se encaminhariam espontaneamente para a situação de pleno emprego, desde que deixassem funcionar livremente os mecanismos do mercado. (...) Por entender que a inflação é sempre e em qualquer lugar um fenómeno exclusivamente monetário (resultante de um aumento da quantidade de moeda em circulação em maior medida que o aumento da produção), procuram combater a inflação essencialmente com base na redução do crescimento da oferta da moeda. Esta política anti-inflacionista opera através da contracção da atividade económica e do aumento do desemprego, esperando os seus defensores que daqui resulte uma redução dos salários reais capaz de assegurar às empresas uma taxa de lucro suficientemente elevada para estimular o aumento dos investimentos privados e o relançamento posterior da economia, com o consequente aumento do volume do emprego. Essencial é que se entregue a economia ao livre jogo das 'leis do mercado', se reduza a intervenção do estado na economia e se anulem os "monopólios

Os anos de 1980 revelam-se assim atingidos pelo impacto das medidas políticas tendentes a revalorizar o dólar, em particular a elevação da taxa de juros, forçando a economia mundial ao principiar de uma ruptura com realização de ajustes forçados. Como consequência imediata, houve a desestabilização nos balanços de pagamentos das economias de quase todos os países, provocando o aumento dos deficit fiscais, do endividamento público[360], sobretudo nas economias capitalistas periféricas[361], somado à alta das taxas de desemprego[362]. De toda forma, embora a adoção dessas medidas tenha promovida a retomada do crescimento das economias centrais do capitalismo, este não foi tão expressivo e nem condizente com as promessas criadas, caso emblemático disso foi a própria economia norte-americana, que, apesar de ter apresentado resultado positivos na taxa de crescimento dos ganhos de produtividade, permaneceu inferior à do Japão, tendo a

---

sindicais'" [*sic*]. NUNES, António José Avelãs. *Neoliberalismo e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 9, 11 e 15-16. Por oportuno, é importante destacar, na linha do pontuado por Teixeira, que, ao contrário do que comumente se veicula, o problema inflacionário da época estava associado mais diretamente a aspectos do crescimento econômico do que propriamente ao gasto excessivo com o sistema de proteção social. Na explicação do Autor: "O rápido crescimento industrial dos anos 50 e 60 esteve associado a um endividamento crescente por parte de familias, empresas e governo. Quando a tendência reverteu, este endividamento se tornou cumulativo e revelou sua face perversa, pela necessidade que impunha de mecanismos para girar a própria dívida. A conseqüência foi uma elevação do custo financeiro das empresas que, somada a uma estrutura rígida de custos fixos, reduzia as margens efetivas de lucro e induzia a elevação dos *mark-up* desejados nos setores oligopolizados, formadores de preços à escala internacional, o que era finalmente repassado aos preços finais. No que toca ao setor público, o ritmo declinante da atividade econômica implicava simultaneamente aumento de despesas e redução de receitas, agravando a pressão inflacionária. Quanto aos salários, sempre apresentados como responsáveis pelas tendências aparentes de *profit squeeze*, experimentavam um duplo movimento: os salários reais eram pressionados para baixo enquanto os salários nominais subiam, em conseqüência do último *miniboom* sincronizado antes do choque do petróleo (1970-1973), quando se verificou uma modificação dos preços relativos favorável às matérias-primas e aos alimentos." [*sic*] .TEIXEIRA, Aloísio. *O ajuste impossível*: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o brasil. Orientadora: Maria da Conceição Tavares. 1993. 258 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Instituto de Economia, 1993, p. 43.

[360] *Cf. Ibidem*, p. 51-52; STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. *Novos estudos CEBRAP*, [*s.v.*], n. 92, p. 42-45 mar. 2012.

[361] Sobre o processo de colapso das economias periféricas, Gentil explica que: "A contração brusca da oferta de crédito impossibilitava-os de rolar suas dívidas. Não tendo como pagá-la, agravavam as já recessivas condições de funcionamento de suas economias. O duro ajuste forçado diminuía a renda e o emprego disponível em função do baixo crescimento, provocava o aumento da concentração da renda e da riqueza e exacerbava a exclusão social. E, o que era já grave, tornou-se pior: fortes movimentos especulativos atingem essas economias, agora desreguladas, o que fez crescer as dificuldades do Estado de fazer uma gestão adequada de suas políticas monetária e fiscal.". GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005*. Orientador: Aloísio Teixeira. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2006, p. 85.

[362] STREECK, Wolfgang. *Op. cit* p. 42-45.

incorporação do progresso técnico mais lento, a velocidade de desenvolvimento de novos produtos menor, além da oferta de serviços aos usuários[363].

Na década de 1990, como salienta Streeck, no centro das economias capitalistas ocorre à substituição do procedimento de endividamento público pelo privado, no qual foi possibilitado, e por vezes forçado, aos cidadãos de média-baixa o acesso direto a serviços, que antes se dava via gastos sociais, agora, via mercado privado por meio de empréstimos que corriam por sua conta e risco[364]. De outra banda, na franja do capitalismo, nas economias periféricas, com o cenário caracterizado pelo excesso de liquidez, grandes fluxos de capital financeiro disponíveis naquelas economias, somado à tendência de queda das taxas de juros, houve uma ampla mobilização para a reincorporação de alguns países emergentes para o circuito de expansão do capital financeiro internacional, a fim de valorizar os estoques de riqueza financeira das economias centrais, via fortes pressões pela adesão de reformas estruturais sintetizadas no que ficou conhecido pelas dez medidas do Consenso de Washington[365], logicamente, o Brasil, por possuir altas taxas de juros fixadas a pretexto de afastar o problema crônico da inflação e para estabilização da moeda, foi um dos países incorporados[366].

---

[363] TEIXEIRA, Aloísio. *O ajuste impossível*: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o brasil. Orientadora: Maria da Conceição Tavares. 1993. 258 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Instituto de Economia, 1993, p. 56.

[364] STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. *Novos estudos CEBRAP*, [*s.v.*], n. 92, p. 45-48, mar. 2012.

[365] Na taxionomia proposta por Williamson, as reformas políticas podem ser resumidas nos seguintes moldes: 1 - disciplina fiscal com a busca por superavit primário e deficit operacional de não mais de 2% (dois por cento) do PIB; 2 - prioridades dos gastos públicos em áreas politicamente sensíveis que justifiquem o seu retorno econômico; 3 - reforma fiscal compreendendo o aumento da base tributária e corte de taxas tributárias marginais; 4 - liberalização de financiamentos com a taxa de juros a ser determinada pelo mercado; 5 - taxa de câmbio unificada; 6 - liberalização do comércio pela substituição das restrições quantitativas por tarifas progressivamente reduzidas até aproximadamente 10% (dez por cento); 7 - investimento externo direto por meio da retirada de restrições às empresas estrangeiras; 8 - privatização de empresas estatais; 9) desregulamentação do mercado para facilitar a entrada de novas firmas ou a extinção de regulamentações que restrinjam a competição; 10 - garantia do direito de propriedade reforçada pelo poder judiciário. WILLIAMSON, John. Reformas políticas na américa latina na década de 80. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 44-45, jan./mar. 1991.

[366] *Cf.* AVELLAR, Ana Paula Macedo de. *Dívida mobiliária federal na abertura financeira dos anos 90*. Orientador: José Carlos de Souza Braga. 2001. 108 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2001, p. 6-8; GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005*. Orientador: Aloísio Teixeira. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2006, p. 126.

Ademais, nas décadas de 1980 e 1990 ocorre um fato importante no que tange à mudança no plano teórico e que servirá de base para as políticas fiscais implementadas em diante. Partindo do princípio da expectativa racional, cria-se um consenso no âmbito da *mainstream economics* acerca da aceitabilidade da premissa de que "as autoridades econômicas, na escolha das medidas adotadas, têm de levar em conta o impacto das decisões nas expectativas dos agentes.", haja vista a reação destes se posicionando face à "avaliação do regime de política econômica e do ambiente econômico *esperados*"[367].

Em decorrência das análises baseadas na expectativa racional, passa-se a questionar a viabilidade da formulação de política ótima, apta a maximizar em momento definido a política econômica e influindo no seu curso no decorrer do tempo, momento em que o foco passou a ser a delimitação do regime de política econômica. Mesmo com a sua escolha e adoção, os estudos da visão convencional passaram a destacar a ocorrência de "problemas de inconsistência intertemporal (*time-inconsistency*) porque interfere no comportamento dos agentes que agem baseados em expectativas sobre as políticas futuras.". Portanto, para tornar o regime de política econômica consistente intertemporalmente (*time consistent*), o governo teve de se comprometer ao cumprimento fiel da política econômica originalmente anunciada. Para a superação desse problema, a visão convencional passou a prescrever como solução o desenho de um quadro institucional apropriado para assegurar a regulamentação das áreas de interesse e a vinculação com o equilíbrio dos preços por intermédio da autonomia do Banco Central[368].

A predominância desse novo ferramental teórico impulsionou alguns desdobramentos importantes sobre o papel da política fiscal, sendo, como anota Lopreato, o mais iminente

> o uso da política fiscal como fiadora do espaço de valorização do capital nesta nova fase do capitalismo mundial, caracterizada pela abertura da conta de capital e pela crescente volatilidade do movimento financeiro. A

[367] LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. *Texto para discussão do IE/UNICAMP*, Campinas, n. 119, p. 4-5, fev. 2006, grifos do autor.

[368] Na explicação de Lopreato, "A idéia de que o simples anúncio de mudanças não é suficiente para ganhar a confiança dos agentes privados reforçou a premissa de que a credibilidade deve ser construída e transformar-se em meta a ser alcançada. A política econômica deve ser vista como um processo contínuo, de modo a criar um ambiente em que os agentes privados crêem na manutenção futura das políticas correntes." [*sic*]. *Ibidem*, p. 5-6, fev. 2006.

> preocupação com o aumento do esforço fiscal, sinalizando a ausência do risco de default, tornou-se dominante. (...) O outro desdobramento analítico foi o debate em torno dos elos da política fiscal com as demais políticas macroeconômicas. A literatura econômica convencional trabalha com a idéia de centralidade da política fiscal, que não tem a ver com a possibilidade dela desempenhar papel ativo na gestão da demanda agregada e do ciclo econômico, reservado, no atual pensamento do *mainstream*, à política monetária. O relevante é a posição crítica que ocupa como âncora da estabilidade macroeconômica (Dihn,1999). A tarefa que lhe cabe é servir de pilar de sustentação e farol do comportamento esperado de outras variáveis macroeconômicas. Não se trata apenas de relembrar a discussão tradicional do déficit público e as implicações sobre inflação, déficit externo e o *crowding out*. O resultado das contas públicas passou a ser visto como o indicador central usado na orientação dos investidores em suas decisões de investimentos, isto é, as mudanças na percepção da trajetória da situação fiscal servem de sinalização para os agentes reorientarem a composição das aplicações, gerando movimentos de capitais, com repercussões no prêmio de risco, bem como nas taxas de câmbio e de juros dos países vistos como de maior fragilidade. [*sic*].[369]

Dentro desse contexto, no qual a sustentabilidade da dívida assume posição central na década de 1990 como conceito referente para se evitar o desencadeamento ou agravamento da volatilidade das variáveis macroeconômicas, e assim embaraçar o crescimento econômico, foi necessário elaborar e disponibilizar aos investidores um indicador que possibilitasse a mensuração da sustentabilidade fiscal do setor público. Para tanto, criou-se o relação “dívida/PIB” para assinalar a trajetória da conjuntura fiscal, bem como se expandiu os mecanismos de ajustes fiscais para se analisar e controlar a estrutura da dívida pública, e assim “as operações fiscais não registradas em balanço, o suporte às corporações, futuras obrigações previdenciárias, etc. - passaram a fazer parte do conjunto de informações cruciais sobre a situação fiscal.”[370].

---

[369] LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. *Texto para discussão do IE/UNICAMP*, Campinas, n. 119, p. 7-8, fev. 2006.

[370] *Ibidem*, p. 9-10. Em síntese, as décadas de 1980 e 1990 retratam o surgimento e a consolidação de um novo marco teórico e implementação de políticas econômicas em torno do debate acerca dos efeitos do ajuste fiscal, o qual envolveu as perspectivas assentadas nos modelos tradicionais de origem keynesiana e a nova ideia, que assume dominância, centrada na contração fiscal (austeridade) expansionista. Na explanação de Lopreato: “Nos modelos tradicionais de origem keynesiana, a política de austeridade fiscal tinha efeitos contracionistas inevitáveis no curto prazo e os resultados favoráveis só seriam alcançados no longo prazo, com a queda da taxa de juros, o aumento dos investimentos e a recuperação do crescimento. (...) Tal posição foi, em grande medida, abandonada com a difusão da idéia da contração fiscal expansionista (*expansionary fiscal contractions*). Pois, (...) os *efeitos não-keynesianos* resultam do impacto da política fiscal corrente levando em conta a *expectativa e a confiança* dos agentes privados nas mudanças das políticas futuras. Se a consolidação fiscal ganhar credibilidade e alcançar a magnitude necessária, os supostos danos de curto prazo da contração fiscal seriam amenizados ou, até mesmo, eliminados pela ampliação dos gastos privados, prevalecendo os efeitos expansionistas. Os efeitos *não-keynesianos*

Nas décadas de 2000 e 2010, mesmo diante da ocorrência de crises bancárias nos países industrializados e crises cambiais e bancárias nos países em desenvolvimento[371] (crises dos países da América Latina, Asiáticos e Europeus), somada à avassaladora crise global no mercado de *subprime* norte-americano em 2008, combatida por meio da socialização dos créditos podres, seguido do aumento exponencial da dívida pública, a política de financeirização da economia foram mantidas e reforçadas as medidas de austeridade fiscal[372].

Após cinco décadas de implemento, reformulações e aprofundamento das medidas econômicas de liberalização a nível global, Piketty, ao analisar uma gigantesca base de dados com informações de praticamente todas as economias do mundo, compreendendo período de 1980 a 2018, constatou o aumento exponencial da desigualdade e concentração de renda e riqueza[373]. Comparando países como Estados Unidos, Índia, China, Rússia e os da Europa, o citado Autor observou que

> a participação do décimo superior ficava em torno de 25%-35% da renda total em 1980 e está em torno de 35%-55% em 2018 (...) Além disso, os

---

da política fiscal são explicados, portanto, pelo papel da política corrente em moldar as expectativas de mudanças nas políticas realizadas no futuro (...) Esta percepção leva os agentes a reverem as suas ações de gastos e a compensarem o efeito negativo do ajuste fiscal, garantindo a retomada do crescimento." [*sic*.]. *Ibidem*, p. 23, grifos do autor.

[371] HERMANN, Jennifer. Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 259, ago. 2010. Mazza anota que os custos das mais de 110 (cento e dez) crises bancárias, provocadas pela adoção de medidas neoliberais de financeirização das economias, são pagos pelos contribuintes, sendo que "Os custos fiscais em 27 dessas crises foram iguais ou superiores a 10% do PIB, o que causou um salto na dívida pública de 10% do PIB. Como exemplo de altos custos nas crises tem-se a da Indonésia, após 1977, e a da Argentina, nos anos de 1980, que custaram, aos respectivos contribuintes, 55% do PIB. Analisando-se as crises cujos custos excederam a 10% do PIB, verificou-se que 47 países sofreram perdas nessa monta. O Japão teve perdas da ordem de 48% do PIB; o Chile de 46%; a Tailândia 40%; a Indonésia de 39%, a Malásia de 33%; as Filipinas de 26%; a Dinamarca de 24%; a Finlândia de 21%; e a Coreia do Sul de 17%.". MAZZA, Willame Parente. *O Estado democrático de direito confrontado*: neoliberalismo e política fiscal. Orientador: José Luís Bolzan de Morais. 2016. 346 f. Tese (Doutorado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2016, p. 103.

[372] STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. *Novos estudos CEBRAP*, [*s.v.*], n. 92, p. 49-51, mar. 2012.

[373] Tratando do tema da escalada da desigualdade social, Ribeiro apresenta a distinção categorial entre o quesito renda, que significa a "manifestação dinâmica mensurada em determinado período de tempo, geralmente anual", e quesito riqueza, manifestação patrimonial estática. A despeito da menção acima no texto de dados alusivos à concentração de renda, o Autor apresenta dados interessantes sobre concentração da riqueza, que se trata de um fenômeno muito mais grave, vez que a acumulação patrimonial "é tarefa muito mais difícil do que a obtenção da renda. Nos EUA, por exemplo, os 10% mais ricos obtêm 40% da renda familiar, mas detém 71% da riqueza. Na faixa do 1% mais rico, o percentual é de 35% e 15%. Na França, a diferença é um pouco menor: os 10% mais rico detêm 60% da riqueza e 25% da renda familiar total. (...)". RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 29 e 35.

> dados detalhados indicam que esse aumentam das desigualdades se deu, sobretudo, às custas dos 50% mais pobres, cuja participação na renda total estava em torno de 20%-25% nessas cinco regiões em 1980 e já não passa de 15%-20% em 2018 (ou pouco mais de 10% nos Estados Unidos, o que é especialmente preocupante). (...) A participação do décimo superior, por exemplo, chega a 54% da renda total na África Subsaariana (e até 65% se focarmos na África do Sul, 56% no Brasil e 64% no Oriente Médio, que aparece como a região mais desigualitária do mundo em 2018 (quase empatada com a África do Sul), com os 50% mais pobre detendo uma parcela inferior a 10% da renda total.[374]

O relatório da Oxfam publicado em 2018 corrobora a constatação acima, ao identificar que 82% (oitenta e dois por cento) da riqueza produzida no ano de 2017 foi apropriada pelo 1% (um por cento) mais rico da população global, enquanto a metade da humanidade não teve incremento algum em sua renda e riqueza[375].

Se o crescimento, a recuperação econômica e o enriquecimento de poucos não constituem uma justificativa plausível para as consequências geradas[376] - o aumento das desigualdades, as crises econômicas e os endividamentos público e privado -, nem mesmo o dogma de fé da concorrência serve de base empírico-argumentativa para tanto. Segundo pesquisa desenvolvida por Vitali, Glattfelder e Battiston, apenas 737 (setecentos e trinta e sete) grupos controlam 80% (oitenta por cento) do Sistema Corporativo Mundial, sendo que 147 (cento e quarente sete) - dos quais 75% (setenta e cinco por cento) são bancos - controlam 40% (quarenta por cento) do aludido sistema. Na conclusão dos Autores:

> A estrutura da rede de controle das empresas transnacionais afeta a concorrência no mercado global e a estabilidade financeira. (...). Descobrimos que as corporações transnacionais formam uma estrutura gigante de gravata borboleta e que uma grande parte do controle flui para um pequeno núcleo fortemente integrado de instituições financeiras. Esse núcleo pode ser visto como uma “superentidade” econômica que levanta

---

[374] PIKETTY, Thomas. *Capital e ideologia*. Trad. Maria de Fátima Oliva do Coutto e Dorothée de Bruchard. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, p. 30-32. Também nesse sentido, apresentando dados relativos ao aumento das desigualdades e concentração de renda e riqueza, em virtude das medidas neoliberais de austeridade fiscal, *cf.*: MAZZA, Willame Parente. *O Estado democrático de direito confrontado*: neoliberalismo e política fiscal. Orientador: José Luís Bolzan de Morais. 2016. 346 f. Tese (Doutorado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2016, p. 91-110; RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 29-52.

[375] PIMENTEL, Diego Alejo Vázquez; AYMAR, Iñigo Macías; LAWSON, Max. *Reward work, not wealth*: to end the inequality crisis, we must build an economy for ordinary working people, not the rich and powerful. Oxford: Oxfam GB, 2018, p. 8.

[376] STIGLITZ, Joseph. *O preço da desigualdade*. Trad. Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014; BAUMAN, Zygmunt. *A riqueza de poucos beneficia todos nós?*. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

> novas questões importantes tanto para pesquisadores quanto para formuladores de políticas.[377]

Todos esses dados revelam a face do fenômeno e de suas consequências discutidas ao longo do presente tópico e da qual resulta o deslocamento radical da estrutura de poder dos governos para as corporações, como alerta Dowbor. O Autor chama atenção para o fato de que 28 (vinte e oito) grupos financeiros, os quais se encontram nos dados declinados nos parágrafos anteriores, trabalham com capital consolidado médio na ordem 50 (cinquenta) trilhões de dólares, representando 3/4 (três quartos) do PIB mundial e ao equivalente à totalidade da dívida pública global[378].

De todo modo, sabendo que o neoliberalismo realmente existente se manifesta de diferentes formas e sobre formatações diversas em cada contexto específico na arquitetura global, é preciso registrar que especificamente no contexto brasileiro, em vista aos acontecimentos decorrentes do fim da ditadura militar e do processo de transição o restabelecimento de bases democráticas, tendo por ápice a realização da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e como resultado a elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, antecedendo o tempo constituinte a pelo menos a segunda metade da década de 1970, com o início expressivo da mobilização de setores da sociedade civil[379], houve um retardamento do processo de crescimento econômico por meio da incorporação-

---

[377] VITALI, Stefania; GLATTFELDER, James B.; BATTISTON, Stefano. *The network of global corporate control*. PLoS One, v. 6, n. 10, p. 1 e 4, out. 2011. Em estudo mais recente, Glattfelder e Battiston explicam que a concentração das estruturas do poder econômico nas mãos de poucas pessoas, afetando a vida de bilhões de pessoas com a possibilidade de ampliação de instabilidade financeira, das desigualdades e exacerbação da riqueza e renda, tem uma estrutura tão sólida que mesmo o choque econômico global provocado pela crise financeira de 2008 somente a atingiu de forma marginal. GLATTFELDER, James B.; BATTISTON, Stefano. The architecture of power: patterns of disruption and stability in the global ownership network. *Social Science Research Network*, p. 1-74, jan. 2019. Ademais, Giglio e Lux, também em pesquisa recente, após análise de informações dos conselhos de quase 100.000 (cem mil) empresas, verificaram que existe um núcleo comum de diretores que concentram uma quantidade numerosa de assentos interligados entre si, tanto em nível de rede nacional como internacional, revelando que a concentração do poder econômico não se reflete somente em nível de estrutura de corporações, mas, sim, é possível relacioná-la a um conjunto cada vez mais restrito de pessoas. GIGLIO, Ricardo; LUX, Thomas. The core of the global corporate network. *Networks and Spatial Economics*, p. 1-26, jul. 2021.

[378] DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo*: por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 58-59 e 115-137; *Idem*. *O capitalismo se desloca*: novas arquiteturas sociais. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2020.

[379] SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

inserção liberalizada e financeirizada da economia do país. Essa postergação ocorreu muito em virtude da força política das reivindicações da sociedade civil por transformações socioeconômicas e institucionais estruturais, as quais se mantiveram bastantes latentes ao longo da década de 1990, dificultando a adoção de pacotes inteiros de medidas sugeridas pelos organismos internacionais do comércio.

Dentro de um prisma mais amplo da história da inserção da economia brasileira no mercado mundial, o final da década de 1980 e início da década de 1990 representa para Paulani o início de uma quinta fase, no qual a política econômica interna foi responsável pela integração financeira e comercial com a economia mundial, colocando "o país como uma permanente fonte de oferta de ganhos financeiros ao capital cigano que gira o mundo buscando as aplicações mais lucrativas."[380]. O novo regime monetário-financeiro (financeirização), mais precisamente como anotam Lavinas, Araújo e Miguel, foi gestado na década de 1970 e avançou, embora com retardamento pelo processo político descrito no parágrafo anterior, na década de 1980, momento em que, devido à crise fiscal e à dívida externa, formou-se um ambiente propício para a sua expansão[381].

Hermann registra que no governo Sarney foi adotado algumas medidas regulamentativas visando à liberalização financeira, como a abertura do mercado de capitais a estrangeiros, por meio da edição da Resolução nº 1289, de 20 de março de 1987, do Conselho Monetário Nacional - CMN, robustecendo-se com a edição do anexo IV àquela Resolução, no ano de 1991, já no governo Collor, além da edição da Resolução nº 1524, em 21 de setembro de 1988, daquele Conselho, que promoveu a desregulamentação do setor bancário[382].

---

[380] PAULANI, Leda Maria. *A inserção da economia brasileira no cenário mundial*: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional do IPEA*, n. 10, p. 91, abr./jun. 2012; *Idem*. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 77, p. 242, 2013.

[381] LAVINAS, Lena; ARÁUJO, Eliane; BRUNO, Miguel. Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? uma análise exploratória. *Texto para Discussão do IE/UFRJ*, n. 32, p. 10, 2017. Essa perspectiva dos Autores se coaduna com a de Vianna, exposta no tópico 2.1 (trecho referente às notas de rodapé 91 e 92), relativa ao processo de americanização da proteção social, mais especificamente da privatização e financeirização no setor da saúde nas décadas de 1980 e 1990. VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade no brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 2011, p. 149-153.

[382] HERMANN, Jennifer. Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 260, ago. 2010.

Outra dimensão importante que simboliza o processo de liberalização diz respeito à Política Industrial e de Comércio Exterior - PICE, formulada pelo governo Collor, a qual pretendia romper com a experiência do regime e modelo desenvolvimentistas e ao processo de substituição de importações adotadas pelos governos antecessores. Dentro do novo programa político, o Estado passaria a ter papel mais modesto, limitando-se às funções básicas, para assim abrir espaço ao capital privado, designado principal agente do processo produtivo, e ao capital estrangeiro, incumbido da retomada dos investimentos, expansão do comércio internacional e provedor de tecnologia. Para alcançar tais objetivos a indústria nacional foi exposta à competição externa e incentivada à competição doméstica, sendo disponibilizados programas específicos de incentivos ao aumento da produtividade. Embora no curto prazo tenha conseguido surtir efeito na redução de tarifas de importação, em longo prazo o PICE não registrou avanço produtivo, acabando o país por se especializar em setores em que já possui vantagens absolutas (fenômeno da especialização regressiva)[383].

Como último grande eixo da política econômica do governo Collor, foi instituído o Programa Nacional de Desestatização - PND, via Lei Federal nº 8.031, de 12 de abril de 1990, o qual reordenou o papel do Estado na economia, encurtando seu espaço de atuação e tamanho, a fim de reduzir a dívida pública e liberar espaço para o investimento do setor privado. Apesar do parco resultado, o PND inaugurou as bases legais, institucionais e operacionais que possibilitou a intensificação do processo de privatização nos governos posteriores[384].

O governo Itamar impulsionou o processo de abertura financeira com o emprego sistemático de política de juros reais positivos e a patamares elevados, a fim de atrair capital externo. Acrescente-se a isso a edição, no ano de 1993, do anexo VI à Resolução nº 1289/1987, que abriu ao capital estrangeiro o mercado de títulos de renda fixa, público e privado, e, no ano de 1994, a finalização da renegociação da dívida externa brasileira, assentado no Plano Brady, e aderência ao Acordo de Basileia, que submeteu o Banco Central a instituir e cumprir a

[383] BASTOS, Carlos Pinkusfeld; FERRAZ, Fernando. A economia brasileira na primeira metade dos anos 1990: inflação, mudança estrutural e estabilização. *In*: ARAUJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor. *A economia brasileira de getúlio a dilma*: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 403-404.
[384] *Ibidem*, p. 404-406.

composição de uma parcela mínima relativa ao capital próprio dos bancos locais e seu ativo moderado pelo risco, cujo percentual foi estabelecido pelo Bank for International Settlements - BIS[385].

Promovidas as medidas de entrada e valorização atrativa do capital estrangeiro, faltava um componente essencial como contrapartida para o seu aporte, a estabilização da moeda, assim, no ano de 1994 foi editado o Plano Real. Nessa perspectiva, com o Plano Real, a política fiscal brasileira assumiu

> o papel de fiadora do espaço de valorização do capital e de responsável por afastar o risco de *default* da dívida pública. O clamor favorável à consolidação fiscal virou lugar comum e mostrou-se parte inescapável da busca por credibilidade da política econômica. A mudança colocou em segundo plano o resultado fiscal tradicional (Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP) e alçou ao lugar de principal indicador a visão de sustentabilidade da dívida. A relação dívida/PIB tornou-se a base das expectativas sobre o comportamento futuro da situação fiscal e a queda desse indicador aclamada como condição prévia da redução dos juros e da retomada do crescimento. Na fase das finanças globalizadas não era suficiente se ater a idéia de redução dos déficits públicos, mas ir à frente, pensando no tempo de valorização da riqueza financeira; o que exigia estar atento ao movimento intertemporal das contas públicas, pois, as alterações aí existentes influenciam as expectativas de ganho e as decisões de alocação das aplicações financeiras. A evolução da relação dívida/PIB, por sinalizar, com antecedência, o comportamento fiscal e as condições de financiamento público, transformou-se no parâmetro usado na definição da programação financeira e das ações na área fiscal. [*sic*][386].

Ainda como medida de ajuste adotada preventivamente para conter os potenciais deficit primários após a queda da inflação, o governo fundou o Plano de Ação Imediata - PAI e o Fundo Social de Emergência - FSE, respectivamente nos anos de 1993 e 1994. Verifica-se também como medida daquele período, o estabelecimento pelo governo de metas visando amplas reformas estruturais do setor público, abrangendo a área da previdência, administrativa e tributária[387]. Todas essas medidas corroboram o que vem sendo exposto no decorrer dos últimos

---

[385] HERMANN, Jennifer. Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 261, ago. 2010.

[386] LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Boletim Política Econômica em Foco do CECON-IE/UNICAMP*, Campinas, n. 7, p. 185, nov. 2005/abr. 2006.

[387] *Cf*. GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005*. Orientador: Aloísio Teixeira. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2006, p. 192; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Op. cit.*, p. 186, nov. 2005/abr. 2006; HERMANN, Jennifer. *Op. cit.*, p. 261, ago. 2010.

parágrafos, ou seja, que a política fiscal, sobretudo com o Plano Real, sofreu um ponto de inflexão e não mais se limitou a uma simples medida de contenção de gastos, tornando-se instrumento de garantia das expectativas da rentabilidade do capital externo[388].

O interstício entre a gestação - década de 1970 - e a consolidação das condições do processo de financeirização - década de 1988 a 1994 -, tem como núcleo da acumulação rentista os ganhos inflacionários resultantes do processo de rolagem da dívida pública (operações de *overnight*), que tinha por beneficiários a alta burguesia e segmentos da classe média mais abastada detentoras de ativos financeiros, fenômeno reconhecido por "financeirização elitizada". Com a estabilização de preços possibilitada pelo Plano Real somada às medidas de inserção na economia mundial, ganhou feição no Brasil um novo padrão de financeirização, no qual a acumulação financeira vai decorrer não mais via ganhos inflacionários, mas pelas elevadas taxas de juros e demais modalidades de rendas financeiras, movimento este que propicia a financeirização em massa[389].

Desde o governo Sarney, mas especialmente no governo Collor, o discurso que justificou e emplacou as reformas foi associado à necessidade de modernização institucional da economia brasileira, a fim de que pudesse ser viabilizado a sua inserção na nova economia globalizada. No primeiro mandato, o governo FHC (1995-1998) não procedeu de forma divergente, continuando com o plano de estabilização monetária alicerçado na ancoragem cambial, dando assim seguimento a novas medidas de abertura financeira e comercial, a exemplo da criação como o seguro de depósitos e elevação do percentual mínimo do Acordo Basileia[390], bem como do processo de privatizações e da alteração na Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO, obrigando o governo a definir a meta de superavit primário do ano seguinte e

---

[388] GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005*. Orientador: Aloísio Teixeira. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2006, p. 192.

[389] LAVINAS, Lena; ARÁUJO, Eliane; BRUNO, Miguel. Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? uma análise exploratória. *Texto para Discussão do IE/UFRJ*, n. 32, p. 10-14, 2017.

[390] *Cf.* HERMANN, Jennifer. Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 261-262, ago. 2010; PAULANI, Leda Maria. *A inserção da economia brasileira no cenário mundial*: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional do IPEA*, n. 10, p. 93, abr./jun. 2012; *Idem*. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 77, p. 243, 2013.

indicar referências para os próximos, reafirmando o compromisso de atender as expectativas dos agentes de mercado no tocante à solvabilidade da dívida[391].

Depois de anos (1991-1998) de taxas elevadíssimas de juros, entrada de capitais e sobrevalorização cambial, o crescimento econômico acabou sendo tolhido, a taxa de desemprego e a dívida pública aumentaram, fragilizando financeiramente o próprio governo[392]. Observa-se assim, como alerta Gentil, que a política fiscal formulada nesses moldes, impossibilitou-a de ser voltada como instrumento apto a direcionar e dinamizar o desenvolvimento, geração de empregos e a diminuição da concentração de renda. Ao alçar às expectativas dos agentes detentores dos capitais externos como fim último a ser preservado, na prática, ocasionou a perda da autonomia/soberania estatal[393].

No ano de 1999, início do segundo mandato do governo FHC (1999-2002), o Brasil foi atingido por uma forte crise cambial, deflagrada pelas séries de crises das moedas de países em desenvolvimento (Rússia, México e países Asiáticos), provocando o colapso do regime macroeconômico de estabilização monetária

---

[391] LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Boletim Política Econômica em Foco do CECON-IE/UNICAMP*, Campinas, n. 7, p. 191, nov. 2005/abr. 2006

[392] Cf. MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; SILVA, Maria Luiza Falcão. A liberalização do câmbio no brasil: revisitando a discussão dos pressupostos teóricos embutidos nas prescrições cambiais alternativas. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 2010, abr./jun. 1999; SOARES, Fernando Antônio Ribeiro. *A administração da taxa e câmbio no plano real e os fundamentos econômicos brasileiros*. Orientador: Maurício Barata de Paula Pinto. 2006. 174 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Brasília, Departamento de Economia, Brasília, 2006, p. 137; ARAUJO, Victor Leonardo; GENTIL, Denise Lobato. O primeiro governo fhc (1995-1998): o neoliberalismo escancarado. *In*: ARAUJO, Victor Leonardo; MATTOS, Fernando Augusto Mansor. *A economia brasileira de getúlio a dilma*: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 439-441; SILVA, Maria Luiza Falcão. Plano real e âncora cambial. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 3, p. 389 e 397, jul./set. 2002. Nesta última pesquisa, a Autora chama atenção para um aspecto importante que permite refletir sobre as visões que têm a pretensão de passar a ideia de inevitabilidade ou ausência de alternativa à adoção do regime de liberalização financeira, assim como, do Plano Real baseado em uma âncora cambial: "Vale frisar, contudo, que esse não é o único caminho a ser necessariamente trilhado pelos países emergentes inseridos na economia global. É a trajetória que foi livremente escolhida por formuladores de política econômica de alguns desses países, vistos como carentes de 'credibilidade' e ansiosos por obterem a aprovação dos países dominantes no cenário mundial. Se viável para situações transitórias é, claramente, insustentável como trajetória de longo prazo. Em muitas economias emergentes esse processo tem criado sérios entraves - verdadeiras arapucas. Armadilhas que aprisionam governos sufocados pelas situações de inadimplência tanto em nível interno quanto externo. Se o Brasil figura como um caso típico do que acabamos de descrever, não é mera coincidência, nem um acidente histórico. Foi a opção de modelo definida pela equipe econômica coordenada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.".

[393] GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005*. Orientador: Aloísio Teixeira. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2006, p. 199.

ancorada cambialmente. Com isso, ampliou-se o nível de abertura comercial e financeira, simplificando as barreiras burocráticas e despesas financeiras atinentes ao ingresso e saída de capitais, consolidando o processo de liberalização com um conjunto de medidas conhecido como o tripé macroeconômico ("a âncora cambial foi substituída pelo regime de câmbio flutuante"; "a política monetária passou a ser regida por um modelo de metas de inflação"; e "a política fiscal passou a ser orientada por um modelo de metas de superávit primário" [*sic*.]). Ademais, no dia 04 de maio de 2000, foi aprovada a Lei Complementar Federal nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelecendo, no âmbito das três esferas de governo, regras permanentes de controles e delimitação para a formulação e execução orçamentária, esvaziando a possibilidade de usar o endividamento público como instrumento do desenvolvimento[394], além de consolidar o processo de renegociação de dívidas dos estados e municípios e reforçar, por intermédio de regras rígidas, o compromisso para geração de superavit primário[395].

Ao final do governo FHC em 2002, já podia se fazer sentir as consequências da política econômica perpetrada ao longo da década de 1990 em nome da modernidade - inserção acelerada na economia mundial, desmonte do sistema de planejamento do Estado com privatizações de empresas estratégicas, desregulamentação do mercado de trabalho e manutenção da taxa de juros real em patamares muito elevados -. O resultado do escambo entre a modernização do país e a capacidade estatal de planejamento econômico somado à desregulamentação do trabalho foi a intensificação brutal do desemprego em massa, da degradação da

---

[394] *Cf.* HERMANN, Jennifer. Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 262, ago. 2010; PAULANI, Leda Maria. *A inserção da economia brasileira no cenário mundial*: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional do IPEA*, n. 10, p. 93, abr./jun. 2012. Sobre o papel do endividamento público para o desenvolvimento e seu esvaziamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, Scaf e Athias aduzem que "é possível que um orçamento deficitário seja o melhor caminho para alavancar o desenvolvimento do país e uma melhora nas condições de vida dos cidadãos. Ou seja, a análise da regra do *equilíbrio orçamentário* deve ser entendida como a busca da *sustentabilidade financeira*, que depende de uma avaliação mais ampla da qualidade do gasto público a ser realizado e da situação financeira do Estado que se endivida. (...) Não se pode fazer com que a Constituição Financeira seja uma camisa de força da Constituição Econômica, impedindo que o Estado tenha, ou obtenha, os recursos necessários para realizar e ampliar o bem-estar social, que é, em última instância, a razão de ser do Estado.". SCAF, Fernando Facury; ATHIAS, Daniel Tobias. Dívida pública e desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira. *Revista Científica Fagoc Jurídica*, v. 1, n. 1, p. 95, jan./jun. 2016, grifos dos autores.

[395] LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Boletim Política Econômica em Foco do CECON-IE/UNICAMP*, Campinas, n. 7, p. 192, nov. 2005/abr. 2006.

qualidade do mercado de trabalho[396] e em particular sobre o endividamento público, que passou de 29,2% (vinte e nove inteiros e dois décimo por cento) do PIB em 1994[397], para 49,7% (quarenta e inteiros e sete décimos por cento) do PIB em 1999, e 56,6% (cinquenta e seis por cento e seis décimo por cento) do PIB, em 2002[398]. Na síntese de Araujo e Gentil sobre os fatores da deterioração fiscal do período e das consequências do regime da política macroeconômica posta em curso, explicam que:

> Na verdade, a situação fiscal se agravou de forma significativa por razões alheias ao orçamento, a saber: (i) em função da desvalorização do câmbio que, tanto em 199 quanto 2002, teve impacto significativo no passivo externo e na perda da dívida interna atrelada ao dólar; e, (ii) em decorrência do aumento dos juros, que se tornaram o principal fator de pressão, porque a dívida interna estava, em grande parte, composta por títulos públicos remunerados pela taxa Selic, fixada pelo Bacen. Não obstante todas as evidências empíricas em contrário, a crise fiscal continuou sendo associada aos gastos primários excessivos, principalmente com o sistema público de aposentadorias e pensões. (...) De fato, o novo regime de política macroeconômica do período de 2002 gerava vários problemas interligados: (i) juros elevados restringiam o consumo e o investimento, impedindo o crescimento de forma sustentada e agravando o desemprego e o subemprego; (ii) o diferencial de juros entre o Brasil e o resto do mundo atraía capital especulativo e provocava valorização da moeda nacional, prejudicando os setores que exportavam e aqueles que concorriam com importações no mercado doméstico, reforçando a desaceleração da produção e os baixos níveis de emprego e salários; (iii) juros em alto patamar desestabilizavam as finanças do governo, que reagia pela redução de gastos essenciais e elevação da carga tributária; (iv) juros elevados também provocavam concentração de rebda, beneficiando uma minoria proprietária de riqueza financeira e credora da dívida pública (fundos de pensão, segurados, demais instituições financeiras, empresas não-financeiras e pessoas físicas de elevado patrimônio). [sic]. [399]

O governo Lula, tanto no primeiro (2003-2006) como no segundo (2007-2010) mandato, deu seguimento ao modelo monetário-fiscal adotado no segundo governo

---

[396] PRADO, Antonio. A relativização do mercado de trabalho e a previdência social. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4*: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 76-77.

[397] NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da politica macroeconômica entre o governo cardoso e lula (1995-2006). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 228, jun. 2010.

[398] ARAUJO, Victor Leonardo; GENTIL, Denise Lobato. O segundo governo fhc: consolidação e crise do projeto neoliberal. *In*: ARAUJO, Victor Leonardo; MATTOS, Fernando Augusto Mansor. *A economia brasileira de getúlio a dilma*: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021, p.454-455.

[399] *Ibidem*, p. 455 e 459-460.

FHC, portanto, não alterou o tripé macroeconômico assentado no regime de câmbio flutuante, a política monetária regida por metas de inflação e a política fiscal orientada por metas de superavit primário. Ademais, foi dada ainda continuidade em medidas adicionais à consolidação da inserção mundial da economia brasileira, como a reforma da previdência dos servidores públicos, aprovação da nova lei de falência conferindo preferência aos interesses dos credores financeiros, outras medidas de abertura financeira[400], comprometendo, sem qualquer contrapartida, com a geração de metas do superavit primário superiores ao acordado com o Fundo Monetário Internacional - FMI[401].

Peculiaridade importante a ser destacada do período dos anos de 2003 a 2010 foi a situação favorável do cenário internacional com a expansão dos mercados financeiros globais devido ao aumento dos preços das *commodities*, que contribuiu com os resultados positivos nas transações correntes. Esse primeiro momento da fase de crescimento econômico, puxado pelas exportações, foi combinado, num segundo momento, pelo consumo doméstico, dinamizado por frentes econômicas: a) a política de elevação real do salário mínimo; b) ampliação da desmobilização do crédito público; e c) política fiscal que incorpora medidas de

[400] PAULANI, Leda Maria. *A inserção da economia brasileira no cenário mundial*: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional do IPEA*, n. 10, p. 93, abr./jun. 2012.

[401] Essa conduta surpreendeu militantes da esquerda e até mesmo componentes do próprio Partido dos Trabalhadores. Todavia, como registra Novelli, o compromisso do então governo com a continuidade da política macroeconômica ortodoxa já havia sido sinalizada na campanha eleitoral e logo após a vitória na eleição, momento em que houve afastamento de alguns expoentes da área econômica da equipe de transição, além da "manutenção, no núcleo duro da condução da política macroeconômica, da ortodoxia econômica representada, sobretudo, pelos economistas oriundos da PUC-Rio. Os principais cargos de confiança do Ministério da Fazenda e a diretoria do Banco Central do Brasil foram ocupados por economistas da PUC-Rio e/ou oriundos de instituições financeiras nacionais e internacionais. Alguns desses que foram nomeados durante o governo Cardoso permaneceram no governo Lula. E mesmo outros, que haviam saído durante o governo Cardoso, retornaram em grande estilo no governo Lula.". NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da politica macroeconômica entre o governo cardoso e lula (1995-2006). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 235, jun. 2010. Sobre a participação e influência dos economistas oriundos da PUC-Rio no governo, bem como de suas contribuições para a disseminação do receituário da economia ortodoxa, *cf.*: BASTOS, Carlos Pinkusfeld; MELLO NETO, Mario Rubens de. Moeda, inércia, conflito, o fisco e a inflação: teoria e retórica dos economistas da puc-rj. *Revista Econômica*, Niterói, v. 16, n. 1, p. 1-31, 2014; ARAUJO, Victor Leonardo; GENTIL, Denise Lobato. O primeiro governo fhc (1995-1998): o neoliberalismo escancarado. *In*: ARAUJO, Victor Leonardo; MATTOS, Fernando Augusto Mansor. *A economia brasileira de getúlio a dilma*: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 425.

transferências de renda às famílias, recobramento do investimento público e, após, 2009, desonerações tributárias[402].

O cenário favorável é revertido a partir do ano de 2008 com a crise econômica mundial fazendo com que, devido à queda dos preços das *commodities* acrescido da continua política de revalorização da moeda, retornassem os deficit nas transações correntes[403], mas ainda assim a o dinamismo econômico foi mantido, compensando a reversão do cenário externo, em razão da adoção de política anticíclica capitaneada pela ampliação do investimento com o Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, entre 2007 e 2010[404], ação estratégica no setor de petróleo com a Petrobrás e a descoberta do Pré-Sal, impulsionando investimentos; e aumento do orçamento da Seguridade Social, devido ao efeito multiplicador fiscal dos gastos sociais[405]. Após o ano de 2011, sem o cenário externo favorável e a adoção de medidas anticíclicas, a desaceleração da economia brasileira se consolida[406].

Fato importante iniciado no ano de 1990 e que também adentra o governo petista foi o do fortalecimento e da expansão bancária, muito embora tenha havido uma grande concentração do setor, o que mais uma vez vai colocando em dúvida a ideia do mercado autorregulável que tende ao equilíbrio e que tem por lei fundamental a concorrência. Hermann relata que entre 1990 a 1994 o Sistema Financeiro Brasileiro - SFB perdeu, mediante fusões e aquisições por bancos privados, 71 (setenta e um) bancos e entre 2004 e 2006 mais 54 (cinquenta e quatro) bancos. Situação semelhante ocorre com o mercado de capitais, havendo inicialmente um crescimento mais igualitário, entre os anos de 1995 a 1998, e no período entre 2004 a 2006 um processo de expansão (das atividades) concentrada (em poucas instituições).

Além do problema da concentração, a Autora identifica outro ainda mais grave, relativo ao fato de que maioria dos investidores serem estrangeiros,

---

[402] GENTIL, Denise Lobato; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo dilma rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 794, dez. 2017.
[403] PAULANI, Leda Maria. *A inserção da economia brasileira no cenário mundial*: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional do IPEA*, n. 10, p. 94, abr./jun. 2012;
[404] GENTIL, Denise Lobato; HERMANN, Jennifer. *Op. cit.*, p. 802.
[405] GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira*: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 168-169.
[406] GENTIL, Denise Lobato; HERMANN, Jennifer. *Op. cit.*, p. 794.

caracterizando situação de vulnerabilidade e dependência da economia[407], devido ao processo de extração de renda doméstica e envio ao exterior[408], revelando que parcela expressiva da riqueza econômica gerada no país nele não permanece, e assim colocando em dúvida mais um dos dogmas da economia ortodoxa, que os capitais aportados por investidores ou agentes de mercado estrangeiro vão promover o desenvolvimento do país.

O resultado da soma de todos esses fatores no período do governo Lula (2003-2010) foi uma economia inundada em dólares e a sobrevalorização constante da moeda doméstica, sendo o reflexo disso no setor produtivo o aprofundamento da desindustrialização e reprimarização da pauta de exportações da economia brasileira[409], e, consequentemente, no âmbito do trabalho a criação de postos de trabalhos, formais ou informais, de baixa qualidade, ou seja, cujas condições de trabalho são precarizadas e os salários achatados[410]. Interessante anotar, como o faz Gentil e Hermann, que integrantes do campo econômico ortodoxo atribui a desaceleração da economia brasileira à parcela da política fiscal expansionista dos gastos públicos, tanto em investimentos como gastos sociais, enquanto componentes do campo econômico heterodoxo[411] imputam a desaceleração econômica do governo Lula (2003-2010) à feição conservadora da política fiscal, em

[407] HERMANN, Jennifer. Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 267-273, ago. 2010.
[408] Sobre o grau de dependência da economia brasileira, Paulani comenta que "Se compararmos os valores dos fluxos enviados ao exterior em razão da remuneração, seja de investimentos reais (investimentos externos diretos), seja de investimentos financeiros (investimentos em carteira e outros investimentos, especialmente empréstimos convencionais), veremos que esses cresceram, entre 1990 e 2011, 356%, para um crescimento do PIB de apenas 87% no mesmo período.". PAULANI, Leda Maria. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 77, p. 238, 2013.
[409] *Ibidem.*, p. 95. Importante notar que a desindustrialização vem ocorrendo desde a década 1980, quando se inicia o processo de financeirização no Brasil, no ano de 1984 a participação da indústria no PIB era de 35,8% (trinta e cinco inteiros e oito décimos por cento) e no ano de 2011 passou para 15,3% (quinze inteiros e três décimos por cento). GENTIL, Denise Lobato; ARAÚJO, Victor Leonardo. Além da macroeconomia de curto prazo: notas sobre a debilidade estrutural da economia brasileira no período recente. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 41, p. 69, jun./set. 2015.
[410] LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise Lobato. *Brasil anos 2000*: a política fiscal sob a regência da financeirização. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 192, maio/ago. 2018.
[411] Para tomar nota das características, críticas e núcleo de divergência no campo econômico entre a ortodoxia e heterodoxia, consultar a Parte IV do livro de Lisboa *et al*: LISBOA, Marcos. *et al*. *In*: _____.; PESSÔA, Samuel. *O valor das ideias*: debate em tempos turbulentos. São Paulo: Companhias das Letras, 2019, p. 401-449.

especial aos juros excessivamente elevados da política monetária, que impossibilitou a função dinamizadora da demanda agregada[412].

Como antecipado em linhas anteriores, o governo Dilma (2011-2014) começou sem um cenário econômico internacional favorável, em razão da queda dos preços das *commodities* devido à crise econômica mundial de 2008, o que levou a esboçar a continuação das políticas anticíclicas ainda no governo Lula (2007-2010), sendo inicialmente confirmada, por meio de uma audaciosa política de redução da taxa básica de juros, mas que acabou sendo abortada no ano de 2013. No ano de 2012 pode-se observar a perda de outro importante fator dinamizador da economia, a saber, o consumo, pois devido à expansão do crédito à pessoa física (essencialmente na modalidade consignado) no governo anterior, provocando o endividamento das famílias e, por via reflexa, agudizando mais ainda o processo de desaceleração da economia[413].

No âmbito do regime da política econômica, como foi de práxis nos governos anteriores, manteve-se o tripé macroeconômico (regime de câmbio flutuante, a política monetária regida por metas de inflação e a política fiscal orientada por metas de superavit primário), atrelado à manutenção, também contraditoriamente, da

---

[412] GENTIL, Denise Lobato; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo dilma rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 794, dez. 2017. Nessa senda do pensamento, Lopreato apresenta indicadores dos custos ou impactos fiscais na própria dívida pública com a medida da política ortodoxa de altas taxas de juros adotada durante o governo Lula, curiosamente utilizada como medida de combate à inflação e condição de possibilidade de geração de superavit primário, via estímulo da crença do controle e redução da trajetória ascendente da dívida pública pelo atendimento das expectativas dos investidores do mercado: "o esforço de redução do déficit nominal não foi além porque esbarrou no gasto com juros. A média de comprometimento de recursos fiscais com o pagamento de juros de 2003 a 2005 alcançou 8,24% do PIB, sendo que só em 2005 o montante foi de R$ 157,1 bilhões, com o Governo Federal respondendo por R$ 130,2 bilhões desse total. A pior situação ocorreu em 2003 quando a instabilidade vivida no momento de transição do governo levou ao aumento da SELIC e a despesa com juros atingiu 9,33% do PIB. (...). É interessante chamar a atenção para o fato de que o gasto médio com os juros nominais no triênio do governo Lula (8,24%) superou o do período 1995/1998 (6,48%) e também o de 1999 a 2002 (7,95%), quando havia um quadro de deterioração da economia mundial e de restrição da liquidez internacional. Isto permite realçar o efeito perverso provocado pela forma de condução do regime de metas de inflação: o aumento do superávit primário no último triênio, praticamente, só compensou o maior gasto com juros no período. Embora não haja, necessariamente, incompatibilidade entre o regime de metas de inflação e o equilíbrio fiscal, a rigidez com que é usado, desconsiderando os choques de oferta e a importância dos preços administrados na variação dos preços, trouxe problemas.". LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Boletim Política Econômica em Foco do CECON-IE/UNICAMP*, Campinas, n. 7, p. 199-200, nov. 2005/abr. 2006.

[413] GENTIL, Denise Lobato; HERMANN, Jennifer. *Op. cit.*, p. 798 e 812, dez. 2017.

política social, apesar do esforço de contenção da expansão, mormente do investimento, portanto, com primazia daquele regime sobre esta política[414].

Diante da somatória de todos esses fatores, os indicadores econômicos apontam que a partir do ano de 2015 a economia passou do cenário de desaceleração para a de uma profunda recessão econômica. Curiosamente, assim como ocorreu durante e ao final do governo Lula (2003-2010), tanto os resultados positivos como os negativos que ocorreram antes e que se seguiram posteriormente ao governo foram objeto de profundos debates entre os simpatizantes do campo ortodoxo e heterodoxo, logicamente, cada polo atribui causas e consequências muito distintas.

Basicamente, os economistas ortodoxos defendem a tese do descontrole, que atribui à dinâmica do crescimento econômico da política econômica à geração de gastos públicos e à deterioração fiscal, prescrevendo maiores doses de liberação e desregulação da economia, a fim de reduzir os espaços preenchidos pelo investimento público para que o investimento privado impulsionem a dinamização e o crescimento econômico. De outra banda, os simpatizantes deste campo, a heterodoxia, concentram as suas análises e críticas em torno do que se denomina de tese da inflexão, que compreende a desaceleração e a posterior recessão econômica como resultados da adesão da política econômica do governo Dilma (2011-2014) às medidas de contenção dos gastos, sobretudo dos investimentos[415].

Para além das divergências entre ambos os campos que tocam em aspectos epistêmico-metodológicos, a observação dos dados, como inscrevem Chernavsky, Dweck e Teixeira, revelam que, de maneira oposta do apregoado por integrantes da heterodoxia de matriz keynesiana, não houve redução dos gastos públicos, quer sociais ou de investimentos, pois continuaram em rota ascendente. Contudo, o que poderia indicar a princípio o acerto da tese defendida por integrantes da ortodoxia, em uma análise mais cuidadosa dos dados é revelado também o erro, inclusive

[414] GENTIL, Denise Lobato; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo dilma rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 798-803 e 813, dez. 2017. No tocante ao investimento público, Gentil e Hermann ressaltam o seu caráter errático durante o governo Dilma (2011-2014), havendo ampliação e encolhimento em anos alternados, o que dificultou qualquer possibilidade de formação razoável da e na expectativa dos agentes de mercado.

[415] CHERNAVSKY, Emilio; DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Descontrole ou inflexão? a política fiscal do governo dilma e a crise econômica. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 3, p. 812-817, set./dez. 2020.

ainda maior, por parte destes, pois malgrado não tenha havido redução dos gastos, houve uma importante alteração de sua composição, em que o investimento público propriamente dito, feito diretamente pelo setor público, foi substituído por desonerações tributárias e subsídios ao setor privado, portanto, confirmando que a base da tese ortodoxa não é verificável empiricamente, vez que este setor, nem mesmo recebendo incentivos públicos, realizou e assumiu o papel de protagonista da dinamização da economia e impulsionamento do crescimento econômico[416].

O que antes era tido como mera narrativa ou uma causalidade bastante aleatória levantada pelo campo heterodoxo ou simplesmente atribuído a algum espectro ideológico da esquerda, atualmente já se encontra também respaldado em estudos econométricos. Bredow, ao analisar os efeitos dinâmicos gerados pelos investimentos públicos sobre os investimentos privados entre os anos de 1996 e 2018, constatou a relação de complementaridade entre ambos, verificando que o aumento daquele e impulsionou as inversões deste, bem como que a partir do ano de 2014, a queda daquele foi seguida por a deste. Nas palavras da Autora, “a falta de sustentação da demanda fornecida pelos investimentos públicos pode compor

[416] CHERNAVSKY, Emilio; DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Descontrole ou inflexão? a política fiscal do governo dilma e a crise econômica. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 3, p. 812-817, set./dez. 2020. Em sentido próximo, ver também: GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999- 2014). *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 19 n. 3, p. 417-447, set./dez. 2015; *Idem*. *Resultado primário e contabilidade criativa*: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. Texto para Discussão do n. 2288. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 28. Esse aspecto do problema da substituição do investimento público e sua aposta no investimento privado como variável apta a reverter a desaceleração do crescimento econômico já havia sido destacado por integrantes de setores da heterodoxia, a exemplo de Paulani. PAULANI, Leda Maria. Capitalismo e Estado no Brasil: a saga dos investimentos públicos. *Politika*, v.1, n.3, p. 70-81, mar. 2016; *Idem*. Não há saída sem a reversão da financeirização. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 32, jan./abr. 2017. Sinalizando na mesma direção, c*f*. SANTANA, Priscila Martins de O.; COSTA, Laíse Stefany Santos. As políticas fiscal e monetária do brasil no governo temer: deterioração da situação fiscal e recessão econômica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 27, n. 2, p.179, jul./dez. 2017. Para que se tenham uma imagem mais objetiva desse quadro a partir de uma base numérica dos dados empíricos, no ano de 2004, primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), as renúncias tributárias do governo federal foram da ordem de R$ 24,2 bilhões (vinte e quatro bilhões e duzentos milhões de reais), no ano de 2011, primeiro ano do mandato do governo Dilma (2011-2014), alcançou a quantia de R$ 181,3 bilhões (cento e oitenta e um bilhões e trezentos milhões de reais), sendo que em 2014, a quantia de renúncias tributárias atingiu aproximadamente o valor de R$ 250 bilhões (duzentos e cinquenta bilhões de reais), quantia esta equivalente a 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) do PIB e superior ao deficit da previdência apontado pelo governo. GENTIL, Denise Lobato; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo dilma rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 807-809, dez. 2017.

parte relevante da explicação sobre a dinâmica recente dos investimentos e crescimento econômico do Brasil."[417].

Também ao se dedicarem ao estudo do mesmo tema, Reis, Araújo e Gonzales, analisando o período de 1982 a 2013 e baseados em modelo econométrico diferente dos utilizados por Bredow, chegam a resultados semelhantes, inferindo que o investimento público impulsionou o privado em tal lapso temporal, além da produção industrial e o crescimento econômico do país[418].

O *impeachment* da Presidente Dilma pôs fim ao seu brevíssimo segundo mandato (2015-2016/08), assim, em meados de 2016 se iniciou o governo Temer (08/2016-2018), assumindo em meio a uma enorme instabilidade política institucional e recessão econômica. Com o abandono das medidas anticíclicas adotadas no governo Lula (2007-2010) ainda no primeiro mandato do governo Dilma (2011-2014), incorporando cada vez mais as medidas prescritas pela ortodoxia, em particular aquelas destinadas ao controle dos gastos públicos e substituição da prestação do serviço público mediante iniciativa de parcerias privadas, o governo Temer (08/2016-2018) abraça de vez a tese da contração fiscal expansionista e põe em pauta uma agenda de severo ajuste fiscal, composto de reformas estruturais, em especial a trabalhista e a previdenciária, programas de privatização, objetivando contingenciar as despesas correntes e a rubrica do investimento público e mantendo compromisso com gastos com serviço da dívida pública[419].

---

[417] BREDOW, Sabrina Monique Schenato. *Investimento público e privado no brasil*: uma investigação sobre a relação de complementaridade. Orientador: André Moreira Cunha. 2020. 166 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2020, p. 134-139.

[418] REIS, Cristina Fróes de Borja; ARAÚJO, Eliane Cristina de; GONZALES, Erika Oliveira. Public Investment Boosted Private Investment in Brazil between 1982 and 2013. *Journal of Economic Issues*, Sacramento, v. 53, n. 3, p. 813-840, 2019.

[419] SANTANA, Priscila Martins de O.; COSTA, Laíse Stefany Santos. As políticas fiscal e monetária do brasil no governo temer: deterioração da situação fiscal e recessão econômica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 27, n. 2, p.177-186, jul./dez. 2017. Prates, Fritz e Paula, resgatando os aspectos políticos econômicos que pressionaram plena reorientação do regime econômico do governo Dilma (2011-2014), anotam que "Se o segundo mandato precocemente interrompido da presidente Dilma já tinha sido reflexo das pressões da 'renovada frente única burguesa em torno da plataforma neoliberal' (Singer, 2018), o governo Temer representou a implementação integral dessa plataforma, que resultou na adoção da orientação ortodoxa e liberal em todas políticas aqui consideradas (ver Tabela 3). O compromisso com os três pilares do tripé macroeconômico foi reforçado e nas demais áreas o denominador comum foi a redução do papel do estado: corte dos investimentos públicos e dos gastos sociais, flexibilização das relações de trabalho, retomada das privatizações, redução dos empréstimos do BNDES e desmontagem dos instrumentos de política industrial.". PRATES, Daniela M.; FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz Fernando de. O desenvolvimentismo pode ser culpado pela crise? uma

No Brasil, como mencionado adrede, o ápice da estrutura simbólica da austeridade fiscal foi materializada pela instituição do Novo Regime Fiscal através da EC nº 2016/95, que em linguagem simples reduz o tamanho do Estado e o seu âmbito de atuação ao instituir regras para as despesas primárias do Governo Federal pelo período de 20 anos e estabelece um teto de gastos no qual os gastos do ano anterior são reajustados pela inflação acumulada, via o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. Conforme esclarecem Rossi *et al*, as consequências práticas desse regime é a retrocedência do percentual destinado aos gastos com a implementação dos direitos sociais que aumentaram ao longo de 20 (vinte) anos, entre 1997 e 2017, para o patamar do percentual daquele ano em 2037[420].

De modo bastante semelhante, literalmente como uma espécie continuísmo governamental do ponto de vista econômico, o governo Bolsonaro iniciou o primeiro ano do seu mandato aprofundando de forma mais intensa ainda as medidas das políticas monetárias e fiscais adotas no governo anterior[421]. Na síntese de Paula e Oreiro:

> A política econômica ortodoxo-liberal iniciada por Temer/Meirelles e aprofundada por Bolsonaro/Guedes possui dois aspectos principais: (i) realização de uma forte contração fiscal, principalmente pelo lado dos gastos correntes, baseado na tese da "contração fiscal expansionista"; (i) um conjunto de políticas liberais que visa "destravar" o espirito empresarial das amarras do Estado via desregulamentação do mercado, permitindo que a iniciativa privada comande o processo econômico, inclusive no que se refere aos investimentos. Políticas de demanda tem papel nulo ou marginal nesta estratégia de crescimento, podendo apenas ser adotadas excepcionalmente através de medidas pontuais que não impliquem em custo fiscal. [*sic*].[422]

Apresentados esses breves e importantes aspectos do regime de política econômica, em particular quanto às políticas monetária e fiscal, implementados ao

---

classificação das políticas econômica e social dos governos do pt ao governo temer. *Texto para Discussão do IE/UFRJ*, n. 9, p. 31, abr. 2019.

[420] ROSSI, Pedro *et al*. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, p. 9-10, 2019.

[421] Para mais informações sobre os aspectos políticos econômicos do primeiro ano do governo Bolsonaro, ver: GRUPO DE ESTUDOS DE ECONOMIA E POLÍTICA (GEEP). *Boletim nº 01 – Um ano do Governo Bolsonaro*. Rio de Janeiro: IESP.UERJ, 2020, v.1 n. 1.

[422] PAULA, Luiz Fernando de; OREIRO, José Luís. Macroeconomia da estagnação. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, n. 87, p. 99, out./dez. 2019, nota de rodapé 6.

longo do período de 1988 a 2019 no Brasil, portanto, mais de três décadas, é possível ter um diagnóstico, um quadro mais sólido dos resultados e consequências econômico-sociais do modelo de crescimento estribado na integração financeira e comercial desregulamentada com a economia mundial, tendo como indicadores centrais para articulação daquelas políticas, a relação dívida/PIB e a geração de superavit primário, destinados a gerar e assegurar a expectativa dos agentes de mercado, e como instrumentos para garantir a credibilidade de tais indicadores, mecanismos de austeridade fiscais, particularmente dos gastos correntes e em especial daqueles destinados a materialização dos direitos sociais, e como agente protagonista da dinamização e impulsionamento da economia, o setor privado.

Ao consultar os dados das séries históricas (1996-2021) do PIB a preços de mercado do Sistema de Contas Nacionais Trimestrais - SCNT, organizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE[423], constata-se que a média de crescimento do PIB do período de 1996 a 2002 correspondeu a 2,1% (dois inteiros e décimo por cento), de 2003 a 2013 o percentual foi de 3,9% (três inteiros e nove décimos por cento) e entre 2014 a 2019 a taxa média de equivaleu a -0,2% (dois décimos por cento negativos). A média do crescimento do PIB dos dois períodos de maior predomínio da implementação das medidas de ajuste fiscal propostas pela ortodoxia (1996-2002 e 2014-2019) foi de 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento), percentual que representa menos da metade da média do crescimento do PIB do período em que houve a incidência conjunta de medidas ortodoxa (tripé macroeconômico) e heterodoxa (expansão de gastos sociais com transferência de renda e investimento público), diga-se, ainda com predominância daquelas.

Seguindo a tendência mundial de baixa taxa de crescimento do PIB comparado com o período anterior à década de 1980, a taxa de crescimento da produtividade sob a égide do ideário neoliberal também não se mostrou impressionante, muito menos fantástica. Diferentemente do que ocorreu entre o período de 1950 a 1980, em que foi registrado média da taxa de crescimento da produtividade de 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento), no período de

[423] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Séries históricas*: pib a preços do mercado - taxa acumulada em 4 trimestres (%), 1º trimestre 1996 - 1º trimestre 2021.

1981 a 2010 foi de 0,5% (cinco décimos por cento)[424], sendo que as maiores taxas anuais deste período foram registradas entre os anos de 2003 e 2010, que muito embora tenham sido inferiores às daquele período, foram muito mais inferiores nos anos de predominância de medidas e políticas ligadas à cartilha neoliberal.

Outro aspecto importante a ser destacado, na esteira do estudo de Arretche sobre a redução desigualdade, inclusive valendo-se da análise das métricas das desigualdades monetária e não monetária, apurou que entre 1985 a 2015 houve redução da desigualdade, tendo como principais fatores o comportamento do mercado de trabalho (aumento do número dos trabalhadores ganhando um salário mínimo) e as políticas de transferência de renda (benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo). O estudo da Autora ainda revela que no período de 2003 a 2016 houve a maior redução da desigualdade monetária e não monetária, ressaltando ainda que esta última começou antes mesmo de tal período e decorreu, em virtude da redemocratização propiciada pela efetivação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988[425].

Especificamente sobre a renda, os dados mais recentes do IBGE, relativos ao ano de 2019 e com base no índice Palma, mostram que "os 10% com maiores rendimentos se apropriavam 4,2 vezes mais do rendimento total que os 40% com menores rendimentos", assim como que, tendo parâmetro o salário mínimo,

> 11,8% da população brasileira, em 2019, viviam com até o valor de *1⁄4* de salário mínimo per capita mensal (cerca de R$ 250) e quase 30% com até *1⁄2* salário mínimo per capita (R$ 499). No Nordeste, quase metade da população tinha até esse último patamar de renda mensal. No outro extremo da distribuição, no Brasil, 4,1% tinham rendimento per capita superior a 5 salários mínimos (R$ 4.990), no Distrito Federal, 12,9% das pessoas apresentavam esse rendimento (Tabela 2.2).[426].

---

[424] GENTIL, Denise Lobato. *et al*. Outro olhar para o financiamento da previdência social no brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento da produtividade e gestão de receitas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 9, e202433. 2020.

[425] A primeira, desigualdade monetária, limita-se à renda das pessoas, enquanto a segunda, desigualdade não monetária engloba outros aspectos, como acesso a serviços, capacidades e condições de vida. ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Democracia e redução da desigualdade econômica no brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 4 e 6-15. 2018; *Idem*. Trinta anos da constituição de 1988: razões para comemorar?. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 395-414, set./dez. 2018.

[426] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais*: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 56 e 59.

No que diz respeito ao trabalho, mais particularmente às taxas de desemprego, Bacciotti e Marçal, valendo-se dos dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego do Dieese e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, referentes aos períodos de 1976-1991 e 1992-2015, observaram que a média daquelas correspondem, respectivamente, a 3,3% (três inteiros e três décimos por cento) e 8,0% (oito por cento) da força de trabalho[427]. Para os propósitos deste trabalho, o período de 1988 a 2002, a média de taxa de desemprego equivale a aproximadamente 9,2% (nove inteiros e dois décimos por cento), do período entre 2003 a 2013 o percentual 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento)[428], do interstício de 2014 a 2019 a taxa média de 10,6% (dez inteiros e seis décimos por cento)[429] da força de trabalho.

Por oportuno, é preciso alertar o cuidado com os números e as médias, pois apesar da taxa de desemprego do período 1988-2002 ser inferior a do período de 2003-2013, quando analisada a evolução das medições, seja trimestral ou anual, naquele período há uma ascensão do nível de desemprego, neste, ao contrário, a evolução das medições é representada por uma trajetória descendente, e, por fim, o último período, marca nova trajetória ascendente das taxas de desemprego[430].

Ainda quanto ao mercado de trabalho, com apoio nos dados trimestrais fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNADC, foi possível identificar que em meados do ano de 2014, os 50% (cinquenta por cento) mais pobres dos trabalhadores obtiveram cerca de 5,7% (cinco inteiros e sete décimos por cento) de toda a renda do trabalho, havendo uma queda, no início de 2019, desse percentual para 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento)[431]. Entre aquele ano e 2019, como registra Neri, a perda da renda média do trabalho acumulada entre todos em idade ativa, não circunscrita unicamente aos ocupados,

---

[427] BACCIOTTI, Rafael; MARÇAL, Emerson Fernandes. Taxa de desemprego no brasil em quatro décadas: retropolação da pnad contínua de 1976 a 2016. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 50, n. 3, p. 522, jul./set. 2020.

[428] Média obtida por meio dos dados reconstruídos da PNADc 1 por: *Ibidem.*, p. 534.

[429] Média obtida por meio dos dados das séries históricas, referentes à taxa de desocupação, da PNAD Contínua do: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Séries históricas*: Taxa de desocupação, jan-fev-mar 2012 - mar-abr-mai 2021.

[430] O ano de 1987 a taxa de desemprego era de 5,4% (cinco inteiro e quatro décimo por cento), o ano de 2003 o percentual de 10% (dez por cento), o ano de 2014 o percentual de 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) e em 2020 a taxa de 11% (onze por cento) da força do trabalho.

[431] BARBOSA, Rogério Jerônimo. Estagnação desigual: desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012-2019). *In*: *Mercado de trabalho*: conjuntura e análise. Brasília: IPEA, 2019, n. 67, p. 61.

foi de 3,7 (três inteiros e sete décimos), a renda dos 50% (cinquenta por cento) reduziu 17% (dezessete por cento), a dos 10% (dez por cento) mais rico caiu 3% (três por cento) e a do 1% (um por cento) aumentou 10% (dez por cento). O nível de bem-estar, que até o ano e 2014 apresentou taxa de crescimento anual aproximadamente de 6,5% (seis inteiros e cinco décimos), passou desde então a cair quase que no mesmo percentual[432].

Em importante estudo organizado pelo IBGE, do ano de 2020, no qual foi feita uma análise dos indicadores da força de trabalho entre as regiões do país, grupos populacionais específicos, abarcando as desagregações por cor ou raça, sexo, nível de instrução e grupos de idade, verificou-se que entre o período de 2012 a 2019 houve aumento do nível de desocupação. Mas não somente isso, o rico estudo revela que a estrutura produtiva brasileira apresenta características típicas das economias subdesenvolvidas, dados aos elementos e relações trabalhistas, que reúne grande número de trabalhadores em serviços domésticos, agropecuários e da construção, confirmando a situação denunciada de reprimarização da economia. Para que se tenham uma ideia melhor do que se estar tratando, além de reunirem proporcionalmente o maior número de trabalhadores ocupados, a ocupação do trabalho de tais ramos de atividades econômicas tem refletido claramente a desigualdade estrutural quanto à cor ou raça, assim como regionais:

> as atividades econômicas de menores rendimentos médios - Serviços domésticos, Agropecuária e Construção - são as que proporcionalmente possuem mais ocupados de cor ou raça preta ou parda. Em 2019, a população ocupada de cor ou raça branca ganhava, em média, 73,4% mais do que a de cor ou raça preta ou parda, e os homens, 29,6% mais que as mulheres. Os resultados indicam uma desigualdade estrutural, dado que esses diferenciais, salvo pequenas oscilações, permanecem ao longo de toda a série (Gráfico 14). (...) As desigualdades entre os rendimentos do trabalho são também bastante definidas espacialmente, refletindo a distribuição regional das atividades econômicas pelo Território Nacional. Em 2019, os rendimentos médios do trabalho principal das pessoas ocupadas nas Regiões Norte e Nordeste eram equivalentes a, respectivamente, 73,5% e 68,5% da média nacional (Tabela 1.8)[433].

---

[432] NERI, Marcelo C. *A escalada da desigualdade - qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza?*. Rio de Janeiro: FGV Social, 2019, p. 10 e 20.

[433] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais*: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 28-35.

Há ainda outros aspectos que chamam atenção na pesquisa do IBGE, a exemplo da informalidade, subutilização da força do trabalho, alcançando a maior proporção na série histórica da PNAD Contínua - 7,6% (sete inteiros e seis décimos por cento) da população ocupada -, do trabalho intermitente, e da desocupação de longo prazo, sendo as mulheres mais afetadas do que os homens, e os idosos os que mais levam tempo para encontrar trabalho[434]. É preciso anotar que mesmo no período mais consistente de queda da taxa de desemprego, de redução de desigualdades no âmbito do mercado de trabalho (2003-2014), de valorização do salário mínimo e crescimento real do rendimento médio do trabalho, 84% (oitenta e quatro por cento) do saldo de 21 (vinte e um) milhões de empregos formais criados não ultrapassou dois salário mínimos[435].

Nota-se assim que há uma intrínseca relação entre o regime de política econômica, que assumiu modelo de crescimento assentada na integração financeira e comercial desregulamentada com a economia mundial desde a década de 1970, e a deterioração dos indicadores sociais e, consequentemente, da precarização do trabalho e do nível de bem-estar social dele ligados e/ou dependentes. Do ponto de vista teórico, esses aspectos não são nenhuma surpresa nem para os principais teóricos que a formularam e defenderam[436], muito menos para os seus críticos[437],

---

[434] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais*: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 36-48.

[435] LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise Lobato. Brasil anos 2000: a política social sob a regência da financeirização. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 192, maio/ago. 2018.

[436] Para teóricos defensores do rompimento com a concepção do liberalismo econômico clássico, como Mises e Friedman, a desigualdade não é uma mera consequência ou efeito colateral da economia capitalista, mas, sim, algo intrínseco e desejável e por meio do qual é possível haver crescimento econômico e, ato contínuo, bem-estar da coletividade. Essa lógica é o substrato teórico da conhecida teoria do gotejamento ou *trickle-down*, para a qual uma maior igualdade implica no aumento da pobreza, assim, o aumento de riqueza na parte superior da base social espontaneamente escoaria ou gotejaria para os estratos sociais inferiores, dada a capacidade autorregulação dos mercados e a desnecessidade de regulamentação pública, haja vista as falhas de governo corrigirem as falhas de mercado (teoria da escolha pública). *Cf.* VON MISES, Ludwig. *Economic freedom and interventionism*: an anthology of articles and essays. Indianapolis: Liberty Fund, 2007; FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: LTC, 2014; *Idem*. FRIEDMAN, Rosa. *Livre para escolher*: uma reflexão sobre a relação entre liberdade e economia. Trad. Ligia Filgueiras. Rio de Janeiro: Record, 2015; OKUN, Arthun M. *Equality and efficiency*: the big tradeoff. Washington: Brookings Institution Press, 2015.

[437] Krugman alerta para a desonestidade intelectual dos economistas da Escola de Chicago ao, astuciosa e retoricamente, manipularem o debate e atribuir as grandes crises nas últimas décadas às falhas de governo e não às falhas de mercado. KRUGMAN, Paul. *A consciência de um liberal*. Trad. Alexandre de Oliveiria Kappaun. Rio de Janeiro: Record, 2010. Também em tom crítico, Klein adverte que o sentido forte de livre-mercado, notadamente sustentado pelo liberalismo econômico de Milton

uma vez que os seus germens teóricos estão fundados em axiomas que pressupõem a existência de desigualdades e de desemprego, por isso que os seus fundamentos filosóficos são apegados a um suposto ideário forte da liberdade ao invés da igualdade, a fim de em nome dele justificar, retoricamente, a impossibilidade deste, quando na realidade o que de fato ocorre é que para atingir um patamar de crescimento econômico imune às reivindicações das massas, da coletividade, necessitam criar um profundo e extenso ambiente de desigualdades e encontram na defesa radical da liberdade a justificativa. Dito de outra forma, a bandeira da liberdade hasteada por tais teóricos é a de um programa de defesa do individualismo exacerbado, alçado à condição de virtude.

Do ponto de vista empírico acerca da mudança da estrutura econômica brasileira com o regime de política econômica de liberalização financeirizada, que culminou na deterioração dos indicadores sociais e da precarização do trabalho e do nível de bem-estar social, Lavinas, Araújo e Bruno, mostram, a partir do uso de dois indicadores macroeconômicos (a taxa e o índice de financeirização[438]), que há uma substituição do capital voltado para o investimento produtivo pelo capital improdutivo.

> No período 1991-2014, enquanto o estoque total de ativos financeiros não-monetários cresceu mais de 11 vezes, em valores reais, acompanhando a subida dos juros básicos representados pela taxa Selic (e expressando a captura do Estado brasileiro nesse processo), o estoque de capital fixo produtivo cresceu 1,6 vezes apenas. (...) Mas, no segundo período 1981-1994 (Quadro 2), esses dispositivos geram regularidades econômicas que já estão presentes e são sancionados pelo poder estatal como parte das estruturas que reproduzem a economia brasileira, apesar de suas contradições e condições macroeconômicas adversas. O valor passa para 2,04, expressando que para cada unidade monetária imobilizada em capital fixo produtivo tem-se duas outras alocadas em atividades financeiras e

---

Friedman valeu-se mais de um *modus operandi* de autoafirmação hegemônica - exploração de crises e desastres que geram traumas coletivos para implementar uma engenharia social e econômica radical capaz de suspender temporariamente ou mesmo suprimir em definitivo práticas democráticas (doutrina de choque) - do que propriamente um consenso formado em um espaço intelectual democrático. KLEIN, Naomi. *A doutrina do choque*: a ascensão do capitalismo de desastre. Trad. Vania Cury. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

[438] Para melhor explicar a taxonomia dos regimes monetários e das diferentes modalidades de financeirização da economia, os mencionados indicadores foram propostos por Bruno e Caffé e indicam, respectivamente, a "razão entre o estoque de ativos financeiros e o estoque total de ativos (reais e financeiros)" e a "razão entre o fluxo de investimento (formação bruta de capital fixo) e o estoque de capital fixo produtivo estimado" para um determinado período. BRUNO, Miguel; CAFFÉ, Ricardo. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do brasil. *In*: BRUNO, Miguel [Org.]. *População, espaço e sustentabilidade*: contribuições para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2015, p. 46-51.

> rentistas. A poupança e o investimento financeiros começam a substituir a poupança e o investimento produtivos, travando o crescimento econômico. Esse resultado é compatível com a estagnação com alta inflação que marcou esse segundo período. No terceiro período, 1995-2015, que corresponde ao de surgimento e consolidação do atual regime de acumulação, a desconexão entre as atividades financeiras e as atividades produtivas é gritante. Para cada Real imobilizado em capital fixo produtivo tem-se 7,66 aplicados no mercado financeiro, promovendo a acumulação rentista-patrimonial às expensas do desenvolvimento socioeconômico brasileiro.[439]

Além de frustrar o crescimento econômico, o aprofundamento e consolidação do processo de financeirização impõe limites às ações do Estado, que passa a priorizar os interesses rentistas à custa do social, impossibilitando a formulação de ações e políticas nacionais para o desenvolvimento socioeconômico. Com efeito, isso teve e tem fortes repercussões para os direitos sociais, pois como elucidam Bruno e Caffé:

> Quanto às políticas sociais, os interesses da acumulação rentista-patrimonial tendem a absorvê-las como base para a reprodução em escala ampliada de novos espaços de revalorização e rentabilidade. Entretanto, essa característica também tende a aumentar a frequência das crises financeiras e a minar as condições de reprodução dos respectivos regimes de crescimento. Como um corolário, pode-se argumentar que regimes de crescimento dominados pelas finanças não são capazes de compatibilizar duas condições imprescindíveis ao desenvolvimento das nações: coesão social e coerência macroeconômica. Contraditoriamente, esses regimes quando alcançam a segunda, o fazem à custa da primeira, precisamente porque impedem que as relações Estado-economia se reconfigurem para prover a institucionalidade capaz de compatibilizá-las em prol da estabilidade social e da sustentabilidade da dinâmica macroeconômica.[440]

---

[439] LAVINAS, Lena; ARÁUJO, Eliane; BRUNO, Miguel. Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? uma análise exploratória. *Texto para Discussão do IE/UFRJ*, n. 32, p. 14-16, 2017. No mesmo sentido, consultar: BRUNO, Miguel; CAFFÉ, Ricardo. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do brasil. *In*: BRUNO, Miguel [Org.]. *População, espaço e sustentabilidade*: contribuições para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2015, p. 50-51.

[440] Acrescentam ainda os Autores que o melhor regime econômico para possibilitar a formulação e eficácia das políticas sociais, é aquele voltado para o desenvolvimento econômico de longo prazo, que prioriza o capital produtivo, mormente, em atividades industriais e de grande complexidade tecnológica. *Idem*. Estado e financeirização no brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, numero especial, p. 1058-1059, dez. 2017. Paulani também assevera o caráter contraditório entre a combinação do regime-modelo econômico centrado na acumulação financeira e os direitos e políticas sociais: “A manutenção e mesmo o reforço da institucionalidade voltada prioritariamente à acumulação financeira veio acompanhada das políticas sociais de alto impacto, anteriormente descritas. Ora, a combinação desses dois elementos (agenda liberal e políticas sociais de alto impacto) é, em princípio, contraditória, porque vai aumentando a importância e a presença do Estado na economia, além de exigir um nível cada vez maior, ao invés de menor, de regulamentação. Além disso, essas políticas foram fortalecendo e ampliando os direitos sociais garantidos pela Carta de 1988.”. PAULANI, Leda

O comprometimento da política fiscal brasileira com os desígnios do regime e modelo econômicos de liberalização financeira fica ainda mais evidente quando se analisa o orçamento público, posto que o movimento acima de financeirização da estrutura socioeconômica brasileira é refletido no privilégio orçamentário conferidos com gastos financeiros (inversões financeiras, amortizações e juros da dívida etc.)[441]. O orçamento, nesse sentido, cumpriu e cumpre função primordial na implementação das políticas de austeridade fiscal, tendo passado na década de 1990 por uma nova refuncionalização "em vistas do pagamento da dívida e da atratividade de fluxos de capitais externo a partir da expansão dos capitais internacionais ao induzir o endividamento para custeio dos gastos monetários e cambiais."[442].

Esse comprometimento com o serviço da dívida, como anota Salvador, acaba por vincular parcela substantiva dos Orçamentos da Seguridade Social e Fiscal. O Autor recorda que, no período por ele analisado entre 2008 a 2012, os gastos com pagamento de juros e amortização da dívida superava 25% (vinte e cinco por cento) do orçamento, chegando ao ano de 2012 a ocupar o percentual de 32,1% (trinta e dois inteiros e um décimo por cento) do orçamento, cujos destinatários representam um total de aproximadamente 20 (vinte) mil famílias de rentistas[443]. No ano de 2015,

---

Maria. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: neodesenvolvimentismo?. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 12, n. 20, p. 149, jan./jun. 2017.

[441] Ferreira chama atenção para o estranho fato de que a produção de melhores resultados fiscais depende de corte do gastos públicos, enquanto os gastos financeiros são inquestionáveis. Nas palavras do Autor, "(...) o uso da política fiscal deixa de ser utilizado em prol do crescimento, tendo em vista sua vinculação às responsabilidades financeiras. Por outro lado, o próprio processo de financeirização (que tem, como visto no capitulo 2, sua face mais explicita, no Brasil, na liberalização da conta de capital) aprisiona o país às percepções conservadoras dos financistas, que buscam os mercados que lhes provêm maiores lucros com baixo risco, difundindo a concepção de que os países emergentes devem obter a chamada 'credibilidade', como no caso brasileiro." [*sic.*]. FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. *O estado brasileiro*: transformações sobre a égide da financeirização. Orientador: Rosa Maria Marques. 2007. 141 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Economia, São Paulo, 2007. 94-96.

[442] SALVARANI, Giuliano Cardoso. *Direito econômico e austeridade*: uma análise das funções do orçamento no brasil. Orientador: Luís Fernando Massonetto. 2020. 198 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2020, p. 148.

[443] O dado referente ao número de famílias beneficiadas com o pagamento de juros e amortizações da dívida tem como referência uma pesquisa que data do ano de 2004, o que permite afirmar, com relativa segurança, haja vista o grande lapso de tempo e por não ter sido encontrado pesquisa com dado mais atual, que deve ter aumentado de forma significativa em relação a ele próprio, mas ainda assim pouquíssimo expressivo em relação ao número total de famílias ou da população, por exemplo,

a quantia gasta com despesas de juros nominais, necessária para a rolagem da dívida pública, atingiu o valor de R$ 501,8 (quinhentos e um bilhões e oitocentos milhões de reais), equivalente a 9% do PIB, percentual este que se aproxima ao gasto total Previdência Social (RGPS) também em relação ao PIB[444].

A preferência por um modelo que prioriza o capital improdutivo causa estranheza não somente do ponto de visto social, pelo fato de beneficiar uma parcela de milhares de pessoas (gastos com juros e amortizações da dívida pública) em detrimento de milhões de pessoas (gastos sociais)[445], mas também mesmo pelo prisma econômico e financeiro-atuarial. Apesar do tema do papel estabilizador da política fiscal não ser tema novo, a crise econômica mundial de 2008 renovou o debate econômico quanto a sua capacidade instrumental de promover o crescimento econômico e obstar o crescimento do desemprego, assim, ganhou espaço nos últimos anos o estudo baseado em multiplicadores de despesas e receitas do governo.

A revisão da literatura brasileira sobre o tema dos multiplicadores fiscais[446] mostra que, a depender dos gastos analisados, dos modelos empregados e das

---

comparado aos beneficiários de previdência social (RGPS). SALVADOR, Evilasio da Silva; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 18. n. 1, p. 18, jan./jun. 2014.

[444] LACERDA, Antônio Corrêa de. Riscos e potencialidades da economia brasileira. *Economistas*, Brasília, n. 19, p. 17, mar. 2016; SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 430, set./dez. 2017.

[445] Em estudo publicado no ano de 2013, no qual foi utilizado como dados da Previdência Social do ano de 2012, Fagnani e Vaz estimaram que os benefícios previdenciários alcançaram diretamente 25,9 (vinte e cinco milhões e novecentos mil) de brasileiros e, indiretamente, mais de 90 (noventa) milhões, totalizando mais 115 (cento e quinze) milhões de beneficiários. FAGNANI, Eduardo; VAZ, Flávio Tonelli. Previdência social: velhos mitos e novos desafios. *In*: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo [Orgs.]. *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 118.

[446] Na literatura econômica, o multiplicador fiscal é uma categoria de análise macroeconômica utilizada para mensurar o impacto de alterações na política fiscal, seja no âmbito do gasto público ou da receita, sobre o PIB e a renda ao longo de um determinado lapso temporal. Na exemplificação de Sanches, Cardomingo e Carvalho, “Um multiplicador de 2 reais, por exemplo, indica que 1 real gasto em determinada despesa pública estimula a economia e gera 2 reais de impacto total no PIB”. SANCHES, Marina da Silva; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura Barbosa de. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? analisando o efeito estabilizador do auxílio emergencial em 2020. *Nota de Política Econômica do Made/USP*, n. 7, p. 1, fev. 2021. Isso decorre porque os gastos do governo provocam a ampliação da renda e do consumo no decurso de vários períodos, devido à afetação positiva do multiplicador fiscal pela propensão marginal a consumir. Desta feita, “quanto mais baixo o nível histórico de renda agregada e *per capita*, e quanto maior o grau de concentração da renda, maior tende a ser a propensão a consumir da economia. Assim, o impacto macroeconômico da propensão a consumir é favorecido nas economias mais pobres e com maior grau de desigualdade social - justamente, as que mais necessitam de políticas de proteção social”. GENTIL,

variáveis por eles consideradas, os resultados dos gastos com investimento e sociais (benefícios sociais) variam para resultados positivos expressivos a inexpressivos. De toda sorte, há uma relativa convergência de que em momentos de recessão econômica, gastos com benefícios sociais possui multiplicador fiscal positivo e expressivo[447].

No estudo pioneiro no Brasil realizado por Orair, Siqueira e Gobetti foi identificado que para cada R$ 1,00 (um real) gasto em benefícios sociais pelo governo, tem-se um multiplicador aproximadamente de 1,5 (um inteiro e cinco décimo), ou seja, teoricamente aquele gasto produz na economia real o valor de R$ 1,50 (um real e cinquenta centavos)[448]. Ao estudar a política e a dinâmica do produto

---

Denise Lobato; ARAUJO, Victor Leonardo. Salário mínimo e impacto nas finanças públicas no período 2004-2013. *In*: BARBOSA, Nelson; PESSÔA, Samuel; MOURA, Rodrigo Leandro. *Política de salário mínimo para 2015-2018*: avaliações de impacto econômico e social. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2015, p. 186-187.

[447] *Cf*. RESENDE, Carolina Tavares; PIRES, Manoel. O impulso de multiplicador fiscal: implementação e evidência para o brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 218-220, abr./jun. 2021; BARROS NETO, Gilberto da Silveira; CORREIA, Fernando Motta. Uma contribuição para as estimativas de multiplicadores fiscais no brasil: análise de intervenção em modelos var ampliados por dummies. *Revista Brasileira de Economia*, v. 74, n. 3, p. 235-237, jul./set. 2020; BERTUSSI, Luís Antônio Sleimann. *Multiplicadores fiscais do governo central do brasil*: efeito de choque identificado via abordagem narrativa. Orientador: Divanildo Triches. 2020. 147 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2020, p. 21-36; NOBREGA, Wellington Charles Lacerda. *Ensaios em macroeconomia*: política monetária, gerenciamento da dívida pública, multiplicadores fiscais e incerteza macroeconômica. Orientador: Cássio da Nóbrega Besarria. 2020. 115 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020, p. 48-52; SANCHES, Marina da Silva. *Política fiscal e dinâmica do produto*: uma análise baseada em multiplicadores fiscais no brasil. Orientadora: Laura Barbosa de Carvalho. 2020. 196 f. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica). Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2020, p. 23-38; ALVES, Renan Santos; ROCHA, Fabiana Fontes; GOBETTI, Sérgio Wulff. Multiplicadores fiscais dependentes do ciclo econômico: o que é possível dizer para o brasil?. *Estudo Econômicos*, São Paulo, v. 49, n. 4, p. 638-639, out./dez. 2019; SANCHES, Marina da Silva; CARVALHO, Laura Barbosa de. A contribuição da política fiscal para a crise brasileira recente: uma análise baseada em multiplicadores de despesas e receitas primárias do governo central no período 1997-2018. *In*: *Anais*. Niterói: ANPEC, 2019, p. 4-6.

[448] ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria; GOBETTI, Sergio Wulff. Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. *XXI Prêmio Tesouro Nacional*, 2016, p. 53. Em estudo anterior, do ano de 2010, organizado pelo IPEA e destinado a estimar o efeito multiplicador fiscal dos gastos sociais do governo sobre o PIB e renda das famílias, foi calculado o aumento hipotético de 1% (um por cento) do PIB em gastos sociais promoveria um multiplicador fiscal no PIB de aproximadamente 1,12% (um inteiro e doze centésimos por cento), sendo o multiplicador fiscal do RGPS estimado em 1,23% (um inteiro e vinte e três centésimos por cento) do PIB. No tocante à renda das famílias, o efeito multiplicador fiscal dos gastos sociais foi estimado em 2,02% (um inteiro e dois centésimos por cento) na renda familiar, sendo especificamente o do RGPS calculado aproximadamente em 2,1% (dois inteiros e um décimo por cento) na elevação da renda familiar. No caso do efeito multiplicador fiscal da dívida pública, pilar do regime e modelo econômicos adotados, no PIB e renda familiar, foi estimado, respectivamente, em 0,71% (setenta e um centésimos por cento) e 1,34% (um inteiro e trinta e quatro centésimos por

sob a ótica dos multiplicadores fiscais, Sanches vai além ao verificar, no estado da arte do tema, que o efeito multiplicador especificamente dos gastos com benefícios sociais tem impacto explorado marginalmente. Debruçando-se sobre esse ponto, a Autora chegou às seguintes conclusões:

> as despesas primárias do governo central com os benefícios sociais (que englobam aposentadorias, BPC, PBF e seguro-desemprego somado com abono salarial) possuem efeito multiplicador sobre a renda maior na amostra que inclui a crise recente (1997-2018), se comprado ao efeito na amostra pré-crise (1997-2014). (...) A cada 1 real gasto em benefícios sociais, há a geração de quase 3 reais no período de dois anos na amostra inteira, e de 1.9 reais na amostra menor (para exercício mensal). (...) nossos resultados indicam que esse efeito multiplicador foi maior durante a crise. Possivelmente tais resultados estão subestimados, uma vez que calculamos o multiplicador associado ao período da crise utilizando a amostra inteira, e não somente o período de 2014-2018, por questões estatísticas. Assim, o efeito exercido pelo gasto com benefícios sociais deve ser ainda maior. (...) há efeitos relevantes também do lado do investimento privado: o estímulo no consumo induz uma elevação das vendas e, logo, dos investimentos das empresas. De acordo com nossos cálculos, considerando o modelo *baseline*, a cada 1 real gasto geram-se 1.76 reais a mais em termos de consumo e 1.13 reais a mais em investimento privado na amostra inteira, em relação ao que é gerado nas estimações com a amostra pré-crise. (...) Em particular, destaca-se a resposta do consumo à aposentadoria e ao Bolsa Família; bem como a resposta do investimento privado ao BPC. (...) Portanto, do ponto de vista do efeito multiplicador gerado pelo gasto em benefícios sociais - ainda que haja outros fatores em jogo - a manutenção do crescimento das despesas com benefícios sociais na crise, por não serem passíveis de cortes muito expressivos em programas de ajuste, funcionou como um elemento estabilizador da renda na recessão recente e evitou uma queda ainda maior no produto.[449].

Observa-se assim que os gastos com benefícios sociais possuem repercussões e implicações econômicas positivas na economia real e, consequentemente, para o PIB, fato este que as análises convencionais limitadas aos indicadores fiscais não conseguem captar ou simplesmente ignoram. Dessa forma, em rechaço a tais visões que estranhamente se limita a enfatizar os aspectos

---

cento), ou seja, valores que indicam desempenham econômico inferior àqueles gastos, colocando em dúvida o caráter eficientista das abordagens centradas na gestão da dívida pública e de ajuste fiscal. INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA). Efeitos econômicos do gasto social no brasil. In: Perspectivas da política social no brasil. Brasília, IPEA, 2010, l. 8, p. 123.

[449] SANCHES, Marina da Silva. *Política fiscal e dinâmica do produto*: uma análise baseada em multiplicadores fiscais no brasil. Orientadora: Laura Barbosa de Carvalho. 2020. 196 f. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica). Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2020, p. 131-132. Na mesma linha: SANCHES, Marina da Silva; CARVALHO, Laura Barbosa de. A contribuição da política fiscal para a crise brasileira recente: uma análise baseada em multiplicadores de despesas e receitas primárias do governo central no período 1997-2018. *In*: *Anais*. Niterói: ANPEC, 2019, p. 9-18.

negativos dos gastos com benefícios sociais, repercutindo o aumento dos seus valores, seja nominalmente ou em percentual, e alimentando a imagem de mero dispêndios de dinheiro público que são arcados por toda a população e que comprometem as gerações futuras, aqueles gastos além de contribuir positivamente para a economia, contribuem de forma reflexa para a manutenção e melhoramento do quadro fiscal, ou seja, dos próprios indicadores.

O caso de evidência empírica mais recente de confirmação das proposições feitas no parágrafo anterior diz respeito ao impacto do efeito do multiplicador fiscal do auxílio emergencial no PIB de 2020. A recente pesquisa realizada por Sanches, Cardomingo e Carvalho, estima que o gasto R$ 303,4 (trezentos e três bilhões e quatrocentos milhões de reais), equivalente a 4,1% (quatros inteiros e um décimo por cento) do PIB com auxílio emergencial, evitou, num cenário mais otimista sem o seu pagamento, a queda de 8,4% (oito inteiros e quatro décimos por cento) do PIB, e no pior dos cenários, de 14,8% (quatorze inteiros e oito décimos por cento) do PIB, sendo que a estimativa atual para o PIB de 2020, com o pagamento do auxílio, é de uma queda de 4,1% (quatro inteiros e um décimo por cento). Além disso, consoante os Autores, o pagamento do benefício social serviu como estabilizador da razão dívida/PIB não apenas pelo aumento no denominador, mas também por atenuar a queda da arrecadação de impostos em meio à recessão, pois 36% (trinta e seis por cento) do montante gasto com o auxílio foi arrecadado em imposto sobre bens e serviços[450].

A desconsideração dos efeitos dos multiplicadores fiscais se deve muito em razão da forma deslocada da abordagem interna da gestão da dívida pública e taxa de juros em relação ao que ocorre a nível internacional. Como anota Alem, “as

[450] SANCHES, Marina da Silva; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura Barbosa de. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? analisando o efeito estabilizador do auxílio emergencial em 2020. *Nota de Política Econômica do Made/USP*, n. 7, p. 1-10, fev. 2021. Os efeitos positivos do pagamento do auxílio emergencial para o PIB e receita tributária também foram estimados em estudos dos realizados em 2020 e 2021 por: FREIRE, Débora. *et al*. Renda básica emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da covid-19 no brasil?. *Nota Técnica do NEMA-CEDEPLAR/UFMG*, p. 1-21, maio. 2020; *Idem*. *et al*. “Auxílio emergencial - uma política fiscal contracíclica?”: impactos do auxílio emergencial na economia brasileira em 2020. *Nota Técnica do NEMA-CEDEPLAR/UFMG*, p. 1-30, set. 2021. Ainda acerca dos impactos das transferências de renda e de variáveis financeiras para redução da desigualdade de renda, endividamento familiar e estagnação secular, como determinantes da dinâmica macroeconômica no curto e longo prazo, conferir: VAZ, João Emboava; CARVALHO, Laura. Desigualdade, endividamento e estagnação secular: uma análise de diferentes abordagens da literatura econômica pós-2008. *Working Paper do Made/USP*, n. 5, p. 1-31, abr. 2021.

evidências internacionais mostram que é mais importante se analisar o perfil do endividamento que, propriamente, o tamanho da dívida pública”[451].

No entanto, o debate brasileiro é centrado na abordagem ditada pelo tamanho da dívida pública, ou no máximo, na evolução-tendência de seu crescimento, a fim de prescrever e/ou reforçar o receituário da austeridade fiscal, tendo como referencial teórico as premissas e axiomas difundidos pelos monetaristas[452] e, a partir de década de 2010, o artigo seminal de Reinhart e Rogoff, que teria identificado um suposto limite da dívida pública (90% - noventa por cento - do PIB), a partir do qual o crescimento ficaria prejudicado e, consequentemente, a economia entraria em colapso. Ocorre que estudo posterior, dedicado à análise da pesquisa daqueles Autores, identificou problemas metodológicos e erros de planilha, invalidando a tese esboçada do limite da dívida pública, fato este que não resultou em uma autocrítica reflexiva, num constrangimento epistemológico por parte da *mainstream economics* em continuar reproduzindo-a nos debates sobre o tema, sobretudo em solo brasileiro[453].

A consequência do debate da dívida pública centrado em seu tamanho ou na taxa de crescimento, em virtude da negação do caráter dinâmico da relação dívida pública/PIB, é a sua esterilização, resultando sempre nas mesmas análises e nas

---

[451] ALEM, Ana Claudia. Seguridade social ou despesas financeiras: quem é o “vilão” do ajuste fiscal?. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4*: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 268.

[452] Necessário registrar que esse ponto da relação desencadeada entre combate à inflação, planos econômicos, estabilização da moeda, altas taxas de juros e dominância fiscal tem sido revisto por um dos seus principais formuladores e defensores teóricos no Brasil. Em seus últimos escritos, Resende vem não só revendo como denunciando as limitações, contradições e desonestidade intelectual presente na defesa irracional de algumas teses e hipóteses difundidas pelo campo da ortodoxia econômica brasileira. RESENDE, André Lara. *Consenso e contrassenso*: por uma economia não dogmática. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020, p. 33-156; *Idem*. Consenso e contrassenso: déficit, dívida e previdência. *Texto para Discussão do IEPE/CDG*, n. 47, p. 1-22, fev. 2019; *Idem*. *Juros, moeda e ortodoxia*: teorias monetárias e controvérsias políticas. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017, p. 49-161. De todo modo, mesmo reconhecendo as limitações dentro do campo ortodoxo, Resende ainda mantém conclusões conservadoras e que ainda continuam conferindo posição relevante e de, de certa maneira, de primazia da dominância fiscal, o que na observação de Summa e Serrano, decorre ainda de sua base teórica, sobremaneiramente, neoclássica. SUMMA, Ricardo; SERRANO, Franklin. Dissenso ao contrassenso do novo consenso de lara-resende: a alternativa da macroeconomia da demanda efetiva. *OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 55-69, jan./abr. 2019.

[453] CARVALHO, Laura; ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do estado. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Economia pós-pandemia*: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 44-46.

mesmas propostas, a saber, que a redução do endividamento público só ocorre por meio da geração de superavit primário[454], que por sua vez impõe a redução dos gastos primários por intermédio da adoção a medidas de austeridade fiscal, dentre as quais mais se destacam as reformas estruturais (da previdência, administrativa, tributária, etc.). Não bastasse isso, o estudo conduzido por Nobrega constatou que a gestão da dívida possui efeitos positivos sobre o multiplicador fiscal quanto maior o prazo médio de gerenciamento dos títulos, haja vista que o gerenciamento de curto prazo dos títulos, embora tenha efeito positivo inicialmente, passa a registrar muito rapidamente valores negativos e a provocar choques econômicos[455].

Em assim sendo, sabendo que a estrutura da dívida pública brasileira é composta majoritariamente por títulos de perfis de curto prazo[456], priorizar a gestão da dívida pública nesses termos, impondo para tanto ajuste fiscal em cortes de gastos primários com benefícios sociais e investimento público, significa a um só tempo comprometer o desenvolvimento econômico do país e o bem-estar de milhões de pessoas, concentrando mais renda e riqueza entre os 10% (dez por cento) dos mais ricos da população.

Em vista da associação costumeira de que os gastos sociais comprometem as despesas primária e, consequentemente, a relação dívida/PIB, constituindo um argumento consequencialista bastante eficaz e contundente para que seja alvo de ajuste fiscal, é necessário analisar as principais causas do aumento real da dívida pública. Em pesquisa voltada à análise do deficit público e o aumento da dívida mobiliária federal no período de 1995 a 2018, Couto, Lima e Couto, verificam que o

---

[454] ALEM, Ana Claudia. Seguridade social ou despesas financeiras: quem é o “vilão” do ajuste fiscal?. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4*: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 271.

[455] NOBREGA, Wellington Charles Lacerda. *Ensaios em macroeconomia*: política monetária, gerenciamento da dívida pública, multiplicadores fiscais e incerteza macroeconômica. Orientador: Cássio da Nóbrega Besarria. 2020. 115 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020, p. 65-72.

[456] *Cf.* ALEM, Ana Claudia. Seguridade social ou despesas financeiras: quem é o “vilão” do ajuste fiscal?. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4*: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 268-271; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Dívida pública*: o limiar de mudanças?. Texto para discussão n. 2026. Rio de Janeiro: IPEA, 2015, p. 17-32; DORNELAS, Larissa Naves de Deus; TERRA, Fábio Henrique Bittes. *Selic*: o mercado brasileiro de dívida pública. Campinas: Alínea, 2021, p. 91-95.

crescimento da dívida tem como fatores principais ou preponderantes o pagamento de juros decorrentes dos equívocos das políticas monetária e cambial do Banco Central, sendo aquele responsável por uma parcela menor para a expansão desta[457].

[457] *Cf.* COUTO, Joaquim Miguel; LIMA, Luis Gustavo; COUTO, Ana Cristina Lima. O déficit público e o crescimento da dívida mobiliária federal (1985-2018). *Revista de Economia Política*, v. 41, n. 1, p. 65-78, jan./mar. 2021; ARAUJO, Victor Leonardo; GENTIL, Denise Lobato. O primeiro governo fhc (1995-1998): o neoliberalismo escancarado. *In*: ARAUJO, Victor Leonardo; MATTOS, Fernando Augusto Mansor. *A economia brasileira de getúlio a dilma*: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 443-444. Hermann debita o aumento da dívida pública à falta de coordenação do esforço de ajuste fiscal e a política monetária, a qual produziu elevado custo de rolagem da própria dívida, portanto, não sendo o seu crescimento fruto de desequilíbrios fiscais. HERMANN, Jennifer. A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002). *In*: *Cadernos Adenauer III, n. 4 - Dilemas da Dívida*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. Bastos atribui o crescimento da dívida pública fundamentalmente ao impacto da política de juros elevados. BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Crescimento da dívida pública e política monetária no brasil (1991-2014). *Texto para discussão do IE/UNICAMP*, Campinas, n. 273, p. 1-2, abr. 2016. Também ao tratar do tema, analisando período de 1995 a 2016, Oliveira, Vazquez e Wolf, concluem que apesar da variação de fatores e variáveis no período, o que os levaram a dividi-lo em quatro subperíodo de análises (1995-2002; 2003-2008; 2009-2014; 2015-2016), tanto o deficit público como a dívida pública foram influenciadas em grande medida por condições externas. OLIVEIRA, Giuliano Contento de; VAZQUEZ, Daniel Arias; WOLF, Paulo José Whitaker. Evolução da dívida e da necessidade de financiamento do setor público no brasil (1995-2016): um balanço do período pós-real. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 3, p. 5, 15-29, e172133, set./dez. 2017. Ainda sobre o tema do gerenciamento e causa do endividamento público, *cf.*: LOPES, Mariana de Lourdes Moreira; MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. O debate sobre a redução do déficit fiscal no brasil: uma crítica pós-keynesiana. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 21, n. 1, p. 67-103, jan./abr. 2011; GENTIL, Denise Lobato; ARAÚJO, Victor Leonardo de. *Dívida pública e passivo externo*: onde está a ameaça?. Texto para Discussão n. 1768. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2012; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Dívida pública*: o limiar de mudanças?. Texto para discussão n. 2026. Rio de Janeiro: IPEA, 2015; DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. Sobre o diagnóstico falacioso da situação fiscal do brasil. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Economia pós-pandemia*: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 67-80. Por oportuno, conforme antecipado no início do parágrafo no texto, é preciso registrar que há estudos e Autores que contestam a contribuição do patamar da taxa de juros para a deterioração das contas públicas no Brasil, atribuindo como principal fator desestabilizador desta as despesas primárias. É o caso de Bacha; Pinheiro, Giambiagi e Gostkorzewicz; Giambiagi; Giambiagi e Pinheiro; Schwartsman; e Werneck. Respectivamente: BACHA, Edmar Lisboa. Plano real: uma segunda avaliação. *In*: *O plano real e outras experiências internacionais de estabilização*. Brasília: IPEA/CEPAL, 1997, p. 177-203; PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio; GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do brasil nos aos 90. *In*: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 11-41; GIAMBIAGI, Fábio. *Brasil, raízes do atraso*: paternalismo x produtividade - as dez vacas sagradas que acorrentam o país. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007; GIAMBIAGI, Fábio; PINHEIRO, Armando Castelar. *Além da euforia*: riscos e lacunas do modelo brasileiro de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 14-43; SCHWARTSMAN, Alexandre. A crise cambial e o ajuste fiscal. *Revista Brasileira de Economia Política*, v. 19, n. 1, p. 5-29, jan./mar. 1999; WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso*: dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 331-356. Todavia, é curioso que a abordagem do tema por esses Autores, quando não ignoram a contribuição de outros fatores, a exemplo das altas taxa de juros, à política de câmbio etc., para o crescimento da dívida pública, a abordagem que fazem para desprezá-los, via de regra, perpassa

O resultado dos Autores vai ao encontro do indicado pelo Tribunal de Contas da União - TCU em auditoria da dívida pública interna federal, relativa ao período de 2000 a 2017, no bojo do processo TC 033.619/2016-6, no qual o Acórdão TCU n. 1084/2018 arrola como principais fatores determinantes da evolução da dívida pública federal:

> i) custo da dívida; ii) variação cambial; iii) operações compromissadas; iv) resultado fiscal (deficits primário e nominal); v) crescimento do Produto Interno Bruto (PIB); vi) custo de manutenção das reservas internacionais; vii) empréstimos a bancos oficiais mediante emissão direta de títulos públicos; viii) alterações legislativas com vistas a promover refinanciamentos sucessivos das dívidas dos entes subnacionais com a União; ix) crescente judicialização da política fiscal. [*sic*].[458]

Não obstante ao esclarecimento acima do dissimulado e histérico argumento da contribuição precípua dos gastos sociais, em especial com benefícios, para elevação catastrófica da dívida pública, chama atenção a relação daqueles com as despesas primárias. É inegável que desde a publicação da CRFB/88 houve um aumento expressivo com gastos sociais, sobretudo com benefícios, existindo uma relação inquestionável, pelo menos não em ambiente de debates negacionistas terraplanistas, entre o comportamento das despesas primárias e tais gastos.

Todavia, o que a princípio pode parecer um forte argumento em favor das medidas de ajuste fiscal inflexível, como de fato tem ocorrido e muito bem explorado

---

pelo estabelecimento comparativo e seletivo com alguns países, o que passa a impressão de que a comparação não funcionada como um método ou instrumento científico, mas, sim, como instrumento de viés de confirmação. Nesse sentido são as críticas de Oliveira, Vazquez e Wolf a Giambiagi e Pinheiro, aduzindo que estes: “fazem menção ao fato de países com relação dívida pública/PIB maior do que 100% também terem despesas com juros em torno de 10% do PIB, tais como Itália, Grécia e Bélgica. Não obstante, esses países, além de muito diferentes entre si, são extremamente diferentes do Brasil, especialmente no que diz respeito ao grau de desigualdade de renda e do tamanho da população em condições de miséria e pobreza.”. OLIVEIRA, Giuliano Contento de; VAZQUEZ, Daniel Arias; WOLF, Paulo José Whitaker. Evolução da dívida e da necessidade de financiamento do setor público no brasil (1995-2016): um balanço do período pós-real. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 3, p. 5, 15-29, e172133, set./dez. 2017. Seguindo o mesmo tom crítico àqueles Autores, ao também chamar atenção para o problema anteriormente descrito, ver: ARAUJO, Victor Leonardo; GENTIL, Denise Lobato. O primeiro governo fhc (1995-1998): o neoliberalismo escancarado. *In*: ARAUJO, Victor Leonardo; MATTOS, Fernando Augusto Mansor. *A economia brasileira de Getúlio a dilma*: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 443-444. Essa observação é importante porque esse *modus operandi* é comum entre Autores de base econômica ortodoxa no âmbito de debates econômicos controversos, e, inclusive, como será visto no tópico 4.2.1, nos relativos às reformas previdenciárias, que, curiosa e coincidentemente, a sua defesa assumindo caráter de absoluta predominância fiscal será feita pelos respectivos Autores.

[458] BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCU. Pleno. *Acórdão n. 1084/2018*. Processo 033.619/2016-6. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Julgamento em 16.05.2018, p. 3.

tanto por acadêmicos como por setores interessados em emplacar a contenção do referidos gastos, pode não significar o que o raciocínio intuitivo e reducionista faz crer no primeiro momento, isso porque, como observado por Gobetti e Orair em pesquisa destinada ao estudo da política fiscal no período de 1999 a 2014, “as taxas de crescimento da despesa de benefícios sociais não só foram altas ao longo de todo o ciclo da política fiscal, mas inclusive mais altas na fase contracionista - especialmente no governo Lula I, mas também no governo FHC II”[459].

Em outras palavras, nos anos do período analisado em que ocorreram os maiores arrochos fiscais, contrariamente ao propugnado pela cartilha da austeridade fiscal, foram registrados os maiores crescimentos com as despesas de benefícios sociais, configurando um caso real em que a suposta solução repercute no agravamento ainda maior do problema a ser solucionado.

De toda sorte, essa situação corrobora e é corroborada pelo que foi visto acerca dos multiplicadores fiscais com gastos em benefícios sociais e sua contribuição para o desencadeamento do processo de causalidade cumulativa, haja vista que o seu papel fundamental como componente da relação salarial (salário indireto) impulsiona a demanda efetiva e arrefece o impacto do nível de atividade no decurso dos ciclos econômicos, estabilizando e conferindo coesão social ao atenuar os efeitos adversos e os fatores de instabilidade inerentes da cadência incoerente do regime de acumulação de capital. Na explicação detalhada do Autor:

> Os dispositivos institucionais de seguridade social financiam, como salário indireto, os custos de reprodução de longo prazo dos assalariados, por meio de uma socialização, via cotizações e estrutura tributária. Por outro lado, as transferências governamentais promovem demanda de bens de consumo estimulando o desenvolvimento de atividades produtivas. Conseqüentemente, na medida em que os sistemas de seguridade social participam da formação do salário indireto, eles contribuem para dinamizar o regime de demanda, impulsionando o ritmo de acumulação de capital e de crescimento econômico. E simultaneamente, como o regime de acumulação responde pelas tendências da ocupação e de geração de renda, ele

[459] Não à toa que a análise dos Autores culmina no prognóstico de que agenda de reformas não deve ser “pautada exclusivamente em critérios restritos à mera busca de equilíbrio financeiro da seguridade social, mas sim em critérios de equidade orientados para a eliminação das suas inúmeras distorções e para a manutenção do caráter universal de acesso aos serviços da proteção social básica. Além disso, há a necessidade de que esta agenda de reformas contemple ações adicionais, como mudanças no arcabouço tributário que reduzam o alto grau de regressividade da estrutura tributária brasileira.”. GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999-2014). *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 434 e 441, set./dez. 2015.

> influenciará as condições de financiamento da seguridade social. (...) A lição teoricamente pertinente é que as proposições de reformas e análises das configurações atuais dos sistemas de seguridade social necessitam também de uma abordagem macroeconômica e não apenas contábil ou atuarial. Devem ser considerados os seus impactos sobre a dinâmica da acumulação de capital que está na base do processo de geração de emprego e de renda". [*sic*][460].

Portanto, a conclusão a que se chega ao longo da apresentação dos fatos econômicos que materializam o regime econômico instituído, cujo modelo de crescimento está assentado na integração financeira e comercial desregulamentada com a economia mundial, tendo sua implementação iniciada já nas décadas 1970-1980 e sendo posteriormente aprofundado-consolidado na década de 1990 e seguintes no Brasil[461], é que há uma manifesta incompatibilidade entre eles com os fundamentos e finalidades da Ordem Econômica, previstos no artigo 170 e seguintes da Constituição da República Federal de 1988, pois ainda que tenha gerado crescimento econômico, encontra-se teoricamente articulado por fundamentos e produz consequências que infringem e esvaziam aquela Ordem, que por sua vez comprometem diretamente à Ordem Social.

A análise da literatura feita no presente subtópico, e que dá sustentação às políticas econômicas e monetárias da forma como são adotadas, revela - proposições estas corroboradas pelo conjunto de evidências empíricas apresentado - que desigualdades e desemprego não só são fatos tidos como inevitáveis, mas são

---

[460] BRUNO, Miguel. Transição demográfica e regime de acumulação financeirizada no brasil: "bônus" ou "ônus" para a previdência social?. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4*: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 205-207.

[461] Oportunamente, à semelhança do informado na segunda parte da nota de rodapé 392, frisa-se que o regime econômico implementado, da forma como foi feita, não decorreu de uma sucessão natural, darwiniana, espontânea ou mesmo inevitável da ordem cósmica (destino) dos fatos econômicos, numa espécie de concepção determinista fatalista da realidade como se não houvesse alternativa, visão esta que se coaduna ao que prega o imaginário neoliberal. Portanto, o regime e modelo econômicos foram concebidos e deliberadamente mantidos por escolha política, diga-se de passagem, economicamente errada, como tem sido alertado nos últimos anos por dois de seus principais formuladores à época, Resende, ao destacar as exacerbadas taxas de juros, e Bresser-Pereira, ao estudar o caso da América Latina e do Leste Asiático, além de serem nitidamente contrárias às Ordens Econômica e Social. Respectivamente, ver: RESENDE, André Lara. *Consenso e contrassenso*: por uma economia não dogmática. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020, p. 33-156; *Idem*. Consenso e contrassenso: déficit, dívida e previdência. *Texto para Discussão do IEPE/CDG*, n. 47, p. 1-22, fev. 2019; *Idem*. *Juros, moeda e ortodoxia*: teorias monetárias e controvérsias políticas. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A armadilha da liberalização: por que a américa latina parou nos anos 1980, enquanto o leste da ásia continuou a crescer?. *Revista de Economia Política*, v. 40, n. 2, p. 405-410, abr./jun. 2020.

condições necessárias para que o modelo gere crescimento econômico, cujos beneficiários representam uma parcela muito restrita da população, além de ser aquela que já tradicionalmente detém a maior parcela da renda e riqueza nacional produzida (incompatibilidade com a valorização do trabalho humano, redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego).

Além do mais, aludidos regime e modelo econômicos para atingirem toda a sua potencialidade exigem intenso processo de desregulamentação da economia e retração da atuação estatal no âmbito econômico, tanto a nível interno como externo (inconciliabilidade com a soberania nacional; regulação e planejamento estatal da economia e desenvolvimento econômico equilibrado), macro e micro nas relações entre os agentes econômicos, e a observância de indicadores da situação fiscal, como a trajetória da relação dívida/PIB e geração de superavit primário, a fim de atender as expectativas dos investidores do mercado, cuja atenção ocorre por meio de um articulado e austero processo de ajuste fiscal dos gastos primários, em especial os gastos sociais e com investimento (comprometimento da livre iniciativa; da existência digna, conforme os ditames da justiça social; da redução das desigualdades regionais e sociais; e, de forma reflexa, mais uma vez é comprometida a capacidade de regulação e planejamento estatal da economia e do desenvolvimento econômico equilibrado).

Por fim, é preciso ainda acrescentar que o regime e modelo econômicos, subsidiados no vigoroso processo de austeridade fiscal, guarda um problema gravíssimo de incoerência entre a predição dos seus fins almejados - redução dos gastos primários e estabilização da relação dívida/PIB - e a sua realização no mundo da vida, ou seja, não há suporte empírico que o lastreia, uma vez que as evidências empíricas sinalizam para um quadro diametralmente oposto a sua predição, com o agravamento da deterioração fiscal e social.

4.1.4 A submissão das Ordens Econômicas e Sociais aos ditames da Constituição Dirigente Invertida: o estado econômico de emergência permanente via bloqueios institucionais

A descrição dos fatos econômicos no tópico anterior, que tem por gérmen os acontecimentos oriundos na década de 1970 e que se aprofundam e consolidam nas décadas subsequentes, possibilitam uma compreensão mais adequada das alterações normativas que ocorreram a partir de então, em especial para os fins desta pesquisa, aquelas ocorridas a partir da década de 1988. Portanto, o Direito, e em particular a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não passou incólume às transformações dos fatos econômicos, assim, resta saber como os acadêmicos e cientistas do Direito explicam a interação dessa ampla gama de fenômenos de tensão os fatos econômicos e os elementos jurídico-normativos.

Foi visto ao longo dos três subtópicos anteriores que na década de 1970 formou-se um ambiente propício para se por em marcha um novo regime e modelo econômico, pautado pela ampla desregulamentação e a abertura das economias globais aos grandes fluxos de capitais, além do vigoroso processo de sua financeirização centrada na supervalorização do capital e na produção de excedente descolada da produtividade da economia real (capital improdutivo). Logicamente, essa transformação se deu em virtude da elaboração e do aprimoramento de instrumentos que permitissem um austero controle dos gastos público, a exemplos do indicador da relação dívida/PIB e das medidas de ajuste fiscal destinadas a geração de superavit primário (reformas estruturais, privatizações, regras fiscais de contingenciamento de gastos etc.).

Todo esse quadro de absoluta preferência fiscal caracteriza o fenômeno jurídico que Bercovici e Massonetto denominaram de “Constituição Dirigente Invertida”, situação em que a Ordem Econômica é “isolada de seus instrumentos financeiros, cuja efetividade é medida em si mesma, sem qualquer relação com os objetivos da política econômica estatal ou da ordem econômica constitucional”. No âmbito da Constituição Dirigente Invertida as políticas públicas e os direitos sociais são compreendidos como prejudiciais ao interesse nacional, pois causam as crises econômicas ao gerar deficit público e a situação de ingovernabilidade. Assim, cria-se uma blindagem dos instrumentos fiscais que passam a figurar em uma lógica própria e autônoma desconectada dos fundamentos e finalidades constitucionais designados pela Ordem Econômica, vinculando-se “toda a política do Estado

brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital"[462], à expectativa da confiança dos investidores do mercado.

A constante busca por valorização, manutenção dos ganhos e rendimentos, bem como o próprio discurso do crescimento econômico, levam a uma situação contínua de suspensão e/ou de necessidade de reformas da Constituição e leis infraconstitucionais, como se fossem um mero espelho dos fatos econômicos e, portanto, despidas de qualquer normatividade própria, passando a sua validade a ser dependente de sua capacidade de geração ou de possibilitar a geração de expectativas dos agentes econômicos e da criação de ambientes estáveis nos quais os agentes podem negociar com regularidade. Dentre desse modelo, a Constituição não passa de uma lei como outra qualquer, e com estas passam a ser compreendidas enquanto instituições, ou meros instrumentos, capazes de moldar as condutas dos agentes e assim permitir a máxima previsibilidade e controle social por parte dos formuladores das políticas econômicas. Tem-se por instituindo assim o que Bercovici denomina de Estado de Exceção Econômico[463].[464]

Em linhas próximas, Silveira, ao dedicar-se ao estudo das transformações do Direito Financeiro brasileiro decorrente dos fatos econômicos descritos no subtópico anterior, constata que as transformações ocorridas configuram um estado de emergência econômico com a instrumentalização do mencionado ramo do Direito[465],

---

[462] BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luis Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. Boletim da *Faculdade de Direito - Universidade de Coimbra*, Coimbra, v. XLIX, p. 71 e 73, 2006.

[463] BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Pensar*, Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006; MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 278, jan./abr. 2017.

[464] Na explicação de Bercovici, acerca da situação econômica brasileira enquanto economia periférica, esta "vive em um estado de exceção econômico permanente, contrapondo-se à normalidade do centro. Nos Estados periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado (...)". BERCOVICI, Gilberto. *Op. cit.*, p. 96. Na mesma direção, Oliveira reconhece no processo de financeirização das economias e dos orçamentos públicos uma forma de esvaziamento do Estado, e no processo de expansão e naturalização da concepção pura do livre mercado, a escalada da exceção. O resultado do amálgama desse processo, uma figura que mais se assemelha a um ornitorrinco, no caso, o Brasil. OLIVEIRA, Francisco de. O estado e a exceção ou o estado de exceção?. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, n.1, p. 11, maio 2003.

[465] SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 62-204; *Idem*. *O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Orientador: Fernando

confirmando o enquadramento feito por Bercovici e Massonetto. Para aquele Autor, o estado econômico de emergência "descreve uma determinada dinâmica imposta ao Direito, que o ameaça e coloca em risco o seu *telos*", possuindo três atributos: a) relação preponderantemente ligada com aspectos econômicos (fatos sociais econômicos); b) processo de consolidação contínuo/permanente; e c) engendramento da concentração e centralização de poderes, com os seus sequestros do debate político-jurídico, devido a desconfiguração jurídico-constitucional dos temas objeto dos debates, ocasionando a flexibilização de direitos e garantias individuais e coletivas[466].

À compreensão, por Clark, Côrrea e Nascimento, da inefetividade da Constituição Econômica frente a tais fatos econômicos, decorre do que teorizaram como sendo bloqueios institucionais, que constituem um processo político-econômico, direta ou indiretamente, de "obstrução dos instrumentos jurídicos e políticos capazes de transformar a realidade econômica.". Em síntese, constituem mecanismos político-econômicos de esvaziamento normativo das diretrizes conformadoras da CRFB/88, impossibilitando a sua materialização-efetivação e, consequentemente, a consolidação do Estado Democrático de Direito. Os Autores sistematizam analiticamente as causas da baixa efetividade das normas constitucionais por meio da descrição da operação e reprodução de três formas de bloqueios institucionais, a saber: a) os que buscam inibir os processos de mudanças da realidade econômica via supressão do texto constitucional; b) aqueles que inviabilizam os instrumentos de transformação social em razão da omissão de regulamentação constitucional; e c) os que impedem a efetivação das normas constitucionais por consequência da adoção de políticas econômicas da austeridade[467].

Facury Scaff. 2018. 295 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2018, p. 61-190.

[466] SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 62-63; *Idem*. *O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Orientador: Fernando Facury Scaff. 2018. 295 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2018, p. 61-62.

[467] CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A constituição e econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. *Revista da Faculdade de Direito - UFMG*, Belo Horizonte, n. 71, p. 687-695, jul./dez. 2017.

O que parecia um discurso ou narrativa puramente contaminada pelo espectro ideológico, tendo em vista ao destaque feito pelos Autores acima citados acerca da existência de uma lógica contraditória, por ser de difícil assimilação num primeiro momento por um raciocínio ditado intuitivamente e tomado inconscientemente por pressuposições e axiomas entre a adoção de medidas de ajuste fiscal e as soluções das crises econômicas, começa a se dissipar nas últimas décadas, diante das incontáveis pesquisas e evidências empíricas que destoam do apregoado pelos defensores do regime-modelo econômico vigente. Como alerta e explica Andrade, há uma lógica no regime de acumulação incoerente do neoliberalismo que encontra sua racionalidade exatamente na gestão por meio das crises econômicas, as quais ele cria, em consequência das medidas adotadas para solucionar os problemas que supostamente visa combater, e a partir das quais instrumentaliza em seu favor, imputando-as a outros fatores (gastos com direitos sociais e políticas públicas, formas de atuação estatal, excesso de direitos, ingovernabilidade, espectros da ideologia política, partidos etc.), impedindo assim a transição para um novo arranjo econômico-normativo-institucional e perpetuando um estado permanente de crises que sempre precisa combater[468].

[468] ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e fortalecimento da governamentalidade. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 38, n. 1, p. 109-135, jan./abr. 2019b. Nesse sentido, *cf.*: PECK, Jaime. *Constructions of neoliberal reason*. Oxford: Oxford University Press, 2010; STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. *Novos estudos CEBRAP*, [*s.v.*], n. 92, p. 35-56, mar. 2012; PECK, Jaime; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Mal-estar no pós-neoliberalismo. *Novos estudos CEBRAP*, n. 92, p. 35-56, mar. 2012; MARIUTTI, Eduardo Barros. Estado, mercado e concorrência: fundamentos do "neoliberalismo" como uma nova cosmovisão. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 54, p. 28-29, set./dez. 2019. Além da perspectiva externa de governabilidade da gestão do processo de crise, este é facilitado e intensificado também pela perspectiva interna, subjetiva, da atuação do neoliberalismo nos sujeitos atingidos pela crise, pois na explicação de Casara, o neoliberalismo "Trata-se de uma *razão de mundo* que convive (e necessita) de crises e do caos. (...) A racionalidade neoliberal, portanto, se fortalece nos períodos de crise, isso porque o respectivo modo de ver e atuar no mundo faz com que os limites ao exercício do poder, mesmo os limites que foram construídos para evitar a barbárie, sejam, percebidos como as causas dos problemas suportados e, portanto, como obstáculos a serem superados. Ao contrário das crises que ocorriam nos séculos XIX e XX, que serviam para lembrar da importância dos limites às ações estatais e individuais, a crise neoliberal tornou-se uma oportunidade e um modo de governo, uma desculpa para o aprofundamento do modelo neoliberal e a naturalização do ideal de ilimitação". CASARA, Rubens. *Contra a miséria neoliberal*: racionalidade, normatividade e imaginário. São Paulo: Autonomia Literária, 2021, p. 167, (grifos do autor). Dessa forma, dentro do modo de produção-acumulação capitalista de feição neoliberal, os seus mecanismos não operam apenas no fomento da expectativa fornecendo indicadores para o processo de tomada de decisão dos agentes de mercados, mas, sim, deliberadamente moldando as suas condutas a partir da modificação da própria estrutura subjetiva dos agentes. Há, assim, a formação de um paradoxo ético já que seus defensores e seus fundamentos teóricos estão alicerçados na defesa intransigente da liberdade dos indivíduos, que são tão livres na medida em que o capitalismo os permitem se apropriar

Para além das consequências econômicas com as crises econômica e fiscal do Estado, que perdeu a capacidade de indução econômica, o regime e modelo econômicos implementados impactaram no centro normativo gravitacional da Ordem Social e da República Federativa do Brasil, a solidariedade, pois como explica Belluzo, as suas adoções atingiram:

> (...) de forma devastadora, os sentimentos de pertinência à mesma comunidade de destino, suscitando processos subjetivos de diferenciação e desidentificação em relação aos “outros", ou seja, à massa de pobres e miseráveis que “infesta” o país. E essa desidentificação vem assumindo cada vez mais as feições de um individualismo agressivo e antirrepublicano. Uma espécie de caricatura do americanismo. (...) Examinado à luz de um projeto nacional capaz de integrar os mais pobres, o cosmopolitismo das classes endinheiradas e remediadas revela o seu caráter parasitário e antirrepublicano. Parasitário, sim, porque - amparado na internacionalização e na financeirização da riqueza e da renda dos estratos superiores, na diferenciação do consumo dos segmentos médios - suscita a modernização restrita da economia, com seu séquito de destruição de empregos e exclusão social. A dimensão individualista e antirrepublicana dessas formas de consciência, no entanto, vem produzindo a destruição do Estado, até mesmo de sua função essencial de garantir a segurança dos cidadãos. Isso para não falar no bloqueio sistemático - imposto pela fuga descarada das obrigações fiscais - da universalização das políticas de saúde, educação e previdência que, aliás, definem a “modernidade” nos países realmente civilizados. Há uma busca desesperada de refúgio no privatismo: escolas privadas, medicina privada e previdência privada. Não é à toa que os mais afoitos não mais conseguem distinguir o que é público do que é privado. Isso acentua a repulsa pelas contribuições para o fundo público por parte dos endinheirados ou daqueles que, por ora, apenas se candidatam a essa condição de superioridade econômica e social. (...).[469]

Como pode ser percebido no decorrer de todo o tópico 4.1, o neoliberalismo realmente existente, consubstanciado por intermédio das políticas de austeridade fiscal, não apenas subjuga o Estado, como também a própria Constituição e o

---

de uma determinada parcela de riqueza e, assim, poderem consumir, mas que para isso são obrigados a se submeter a uma profunda transformação subjetiva, que na maioria dos casos ocorre sem que sequer tomem consciência desse processo. Consequentemente, essa imposição da modificação da estrutura subjetiva promovida pelo neoliberalismo transforma “o sujeito político das democracias liberais em um empreendedor de si, responsável por investir em seu próprio capital humano. Esse sujeito emergente no seio da lógica neoliberal tende a dissociar-se do comum, em um contexto no qual assistimos a um enfraquecimento dos laços sociais e a uma baixa percepção do coletivo. Assim, a racionalidade neoliberal esvazia o lugar da cidadania, atomizando a consciência política do sujeito que passa a se reduzir à esfera privada.”. ALVES, Marco Antônio Sousa; ALVES, Izabella Riza; PATENTE, Zilda Manuela Onofri. Neoliberalismo como propulsor da precariedade. *Libertas: Revista de Pesquisa em Direito*, v. 7, n. 1, p. 20, 1 fev. 2021.

[469] BELLUZO, Luiz Gonzaga. Prefácio. *In*: CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise*: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP; IE-Unicamp, 2002, p. 23-25.

Direito, impondo-os uma nova dinâmica que é contraditória-incoerente, bem como ameaça os seus objetivos e fundamentos. Essa nova dinâmica, que é ditada pelo mercado[470], consiste na reestruturação e redirecionamento do Estado, usando-o para seus propósitos, além do esvaziamento da democracia, retirando do espaço política determinados temas sensíveis em nome de um suposto tecnicismo salvacionista, propiciando o ambiente de suspensão e/ou erosão das Ordens Econômica e Social da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988, postergando assim a situação de dependência entre centro-periferia e a efetivação dos direitos sociais em sua potencialidade.

Desse modo, diante da disfuncionalidade provocada pelo descolamento das práticas reais das políticas econômicas adotadas e a Ordem Econômica, as ações e políticas sociais e a Ordem Social, pode-se afirmar que no Brasil se encontra em curso um processo consolidado de Estado Econômico de Emergência permanente.

4.2 O Regime Geral de Previdência Social imerso no contexto do Estado Econômico de Emergência ou de Bloqueio Institucional

Foi visto no tópico 2.1 que os Sistemas de Proteção Social surgidos no final do Século XIX e início do Século XX, no mundo e no Brasil, são configurações resultantes da tensão existente entre as exigências do modo de produção-acumulação capitalista de feição industrial, que demandava a exploração de extensa mão de obra, a qual explorava e incapacitava, colocando a sua própria operacionalização em rota de colapso, e a reivindicação do movimento operário-sindical por melhores condições salariais e de trabalho.

Também visto que as expansões e transformações do sistema de previdência brasileiro sempre estiveram diretamente imbricadas aos regimes trabalhistas assalariados, essencialmente de feição de acumulação fordista e mesmo em virtude do rearranjo trabalhista desencadeado pelas transformações econômicas, globalização, nas décadas 1970 e 1980, o que levou os Constituintes a instituírem um regime de financiamento diferenciado para a Seguridade Social, ainda assim foi mantido como base contributiva o regime assalariado, mas agora contando com

[470] VALIM, Rafael. *Estado de exceção*: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 33-34.

apoio de outras espécies contributivas para além daquelas vertidas pelo empregador e empregado.

Do mesmo modo, confirmando o histórico, no tópico anterior foi exposto exaustivamente que ainda há uma profunda relação entre o Sistema de Previdência, mais precisamente com a Previdência Social, organizada na forma de Regime Geral, e o regime assalariado formalizado. Além disso, ficou claro que ambos são diretamente afetados e dependentes pelo e do regime e modelo econômicos adotados em dado contexto nacional.

Por esses motivos, o presente tópico destina-se precipuamente a expor as consequências da adoção do regime e modelo econômicos para a Previdência Social (RGPS) e demonstrar como as reformas se colocam enquanto manifestação disfuncional entre a tensão dos fatos sociais econômicos e os relativos à proteção social, a qual instrumentaliza aquela e arregimenta a/os base/fundamentos e os/as objetivos/finalidades das Ordens Econômica e Social, a fim de adequá-los aos ditames daqueles - exigências imanentes -, possibilitando assim a sua consolidação e aprofundamento (subtópico 4.2.1).

Em vista a eventuais argumentos de ordem consequencialista, que desconsideram e esvaziam o âmbito normativo na pretensão justificatória da necessidade das reformas previdenciárias pela assunção do pressuposto-axioma da inviabilidade fática, no mundo da vida, entre fatos sociais econômicos e de proteção social, ou seja, da incompatibilização e estabelecimento de uma relação funcional-sinergética, pelo reconhecimento da tensão e limites impostos pelas expectativas normativas, consequentemente da insustentabilidade financeira que permita a efetivação da Ordem Social, mais especificamente para os fins da presente pesquisa, da Previdência Social (RGPS), o subtópico 4.2.2 destina-se a apresentar, a partir de uma perspectiva, logicamente, não convencional, que tal premissa de fundo determinista-fatalista e seletiva não se mostra como a única alternativa.

Dessa forma, o referido subtópico não tem pretensão e nem se destina a prescrever um modelo ideal a ser adotado, mas meramente demonstrar que é sim possível, ao contrário do pregam muitos Autores, manter uma relação sinergética-funcional entre as Ordens Econômica e Social com um regime e modelo econômicos e de Previdência Social que reforça e efetiva os(as) fundamentos/bases e as(os)

finalidades/objetivos da República e daquelas ordens, afastando assim os argumentos de cunho deterministas fatalistas do consequencialismo econômico da única alternativa, abrindo novas perspectivas constitucionais a serem adotadas e rechaçando normativamente a pretensão de inviabilidade fática da normatividade constitucional. Sendo assim, a viabilidade fática somada às diretrizes político-normartivas das Ordens Econômica e Social dando tom, amplitude e extensão à vedação de retrocesso social no âmbito da Previdência Social.

Ademais, e para além dos motivos indicados nos parágrafos antecedentes, parte da justificação da abordagem realizada nos subtópicos seguintes se encontra exposta também na parte introdutória do tópico 4.1 e, logicamente, em consequência da exposição desenvolvida ao longo de todos os subtópicos anteriores.

4.2.1 As consequências do regime e modelo econômicos monetário-fiscal para o RGPS entre os anos 1988 e 2019 e o papel das reformas previdenciárias

A compreensão adequada da relação desempenhada pelas reformas previdenciárias dentro do quadro apresentado nos capítulos anteriores necessita do rememoramento do que visto no tópico 2.1, ou seja, na delimitação do conceito e natureza jurídica da Previdência Social à luz da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988. Esse reforço é justificado por conta da falta de previsão e, consequentemente, confusão conceitual-analítica presente na maioria dos estudos e pesquisas que abordam o tema das reformas, inclusive, presente naqueles que a criticam, logicamente, esse problema contribui(rá) para a fragilização do sentido, propósito e atributos da Previdência Social, e para a facilitação do enfrentamento dos argumentos lançados pelos defensores da reforma.

De todo modo, esclarecendo ainda mais esse ponto, ressalta-se que a questão central aqui levantada não é ser a favor ou contra a reforma da previdência, mas, sim, a de ter a compreensão do sentido que possibilite por sua vez a compreensão mais precisa e adequada do que realmente pode-deve ou não ser reformado e em que medida e sentido a reforma pode-deve ser feita.

Problematizado os antecedentes históricos da proteção social (tópico 2.1), através de uma (re)leitura hermenêutica crítico-reflexiva destinada a reconstruir narrativamente a história, consciente das lutas sociais pelo seu reconhecimento, identificado às manifestações e situações concretas pretéritas, desnevoando e indicando o processo intersubjetivo da formulação conceitual entre texto e contexto, experiência e expectativa, dos extratos históricos de sentido nos conceitos de Previdência no Brasil, concluiu-se que a Previdência Social, contemplada na CRFB/88 e organizada na forma de regime geral de previdência, rompe ou pelo menos distancia-se consideravelmente da noção de seguro privado e, inclusive, de seguro social, e aproxima-se à noção de ação/política pública, constituindo-se assim como um conjunto de ações públicas de substituição, recomposição e/ou de fornecimento de serviços visando assegurar renda a determinadas categorias profissionais que exercem atividades trabalhistas, via de regra no âmbito privado, legalmente reconhecidas como merecedoras quando acometidas por determinados riscos sociais também previamente prefixados em lei.

Percebe-se assim que a manutenção e insistência da associação da Previdência Social com uma variante de seguro, seja adjetivado por privado ou social, promove a sua reificação pelo fiscalismo (visto no subtópico 4.1.2) decorrente da lógica do equilíbrio financeiro e atuarial conjugado com a contributividade em favor do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada (apresentado no subtópico 4.1.3). Isso ocorre porque, como dito no parágrafo anterior, foi instituído um sistema de financiamento para a Seguridade Social e não unicamente para a Previdência Social, como ocorria no período anterior à CRFB/88, no intuito de se contornar ou reduzir os efeitos da queda da arrecadação tributária incidente sobre o salário destinado àquela, assim como permitir que em períodos de ascensão econômica e de produtividade, nos quais haja a geração de excedentes da aludida arrecadação para além dos gastos previdenciários, tais excedentes sejam utilizados para o financiamento da Saúde e Assistência Social, corroborando o sentido da Seguridade Social como um conjunto de ações/políticas integradas (exposição feita no subtópico 3.4).

Também foi possível constatar após problematização histórica no tópico 2.1 que há uma nítida distinção e profunda separação entre os regimes dos

trabalhadores integrantes do setor público (RPPS e demais regimes especiais) e do privado (RGPS), distinção esta que não se limita às regras de gestão e concessão de prestações (benefícios e serviços), refletindo também no modo de seu financiamento, no enquadramento orçamentário e na própria lógica de funcionamento e articulação com a dinâmica econômica (regime e modelo econômicos), fatores estes que constituem argumentos no sentido da impossibilidade metodológica de tratamento comum entre os regimes. Tudo isso nos leva a perceber que, embora os regimes possam ser agrupados sob o rótulo genérico do Sistema de Previdência, ou ainda em uma categoria mais ampla de Sistema de Proteção Social, a Previdência Social, organizada sob a forma de Regime Geral, não pode ser agrupada com o Regime Próprio dos Servidores Ocupantes de Cargo Efetivo e outros especiais para fins de análise e tratamento unificado, em vista suas especificidades consideráveis.

Os governos Sarney, Collor e Itamar (1985-1990; 1990-1992; 1992-1994), de acordo com o apresentado no tópico 2.2, não obtiveram êxito na cooptação de um consenso político mínimo capaz de aprovar alguma das mais de vinte propostas que pretendiam reformar a Previdência Social[471]. A frustação reformista foi e é atribuída em boa medida à proximidade com a publicação da CRFB/88, logicamente, à latência da força política reivindicadora de transformações socioeconômicas e institucionais na sociedade civil. De toda maneira, isso não os impediram de adotar medidas de alteração normativa e administrativas que resvalassem na Previdência Social mitigando sua maior efetivação.

As principais consequências advindas desse período decorreram dos planos da regulamentação infraconstitucional da Seguridade Social, de sua organização orçamentária, tanto no tocante às receitas e como às despesas, e, como visto no subtópico 4.1.3, da adoção de medidas que possibilitassem a ambientação necessária para a estabilização do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada, integrando economia interna à mundial, consequentemente, isso impactou também na Previdência Social.

No ano de 1989 foi posta em curso a prática de descumprimento dos artigos 165, § 5º, inciso III, e 195, § 2º, da CRFB/88, que determina a previsão do

[471] MEDICI, André Cezar; MARQUES, Rosa Maria. Regulação e previdência social no Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 85, p. 88, maio/ago. 1995.

Orçamento da Seguridade Social - OSS na lei orçamentária anual, sendo a proposta deste elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Como indica Fagnani, o Poder Executivo não formulou as propostas do OSS em atenção àqueles dispositivos, assim como suas equipes econômicas faziam uso de mecanismos para a captura de recursos originalmente a ele vinculados para financiar o deficit no e do orçamento fiscal. Essa prática de desvinculação de recursos do OSS e utilização em outras áreas ganhou verniz de constitucionalidade com a criação do Fundo Social de Emergência - FSE pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994, no governo Itamar.

A despeito do uso desse artifício de contabilidade criativa de transferência de receitas de titularidade do OSS para o Orçamento Fiscal como se deste o fossem, os recursos alusivos à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS eram utilizados com o propósito de integralizar a parcela do Orçamento Fiscal da União destinada ao financiamento da Seguridade Social, como assim determina o *caput* do artigo 195 da CRFB/88. Desse modo, além de violar a regra da vinculação das receitas destinadas ao OSS, as equipes econômicas descaradamente empregavam parcela das receitas desviadas para integrar a quota do orçamento fiscal que a União deveria repassar ao OSS. A malversação dos recursos do OSS por meio de mecanismo de contabilidade criativa também pode ser percebida na prática do pagamento dos inativos e pensionistas da União com recursos oriundos da arrecadação do COFINS[472].

Outro problema ligado ao plano do custeio foi promovido pela Lei Federal nº 8.212/91, também registrado no tópico 2.2, diz respeito à limitação da participação-destinação de recursos dos orçamentos fiscais dos Entes Políticos à participação da União para o OSS, além de conferir o caráter de excepcionalidade à situação de eventuais insuficiências financeiras das receitas previstas nos incisos do artigo 195 da CRFB/88 e quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada. Tal restrição não se coaduna com o previsto do mencionado dispositivo

[472] FAGNANI, Eduardo. *Política social no brasil (1964-2002)*: entre cidadania e a caridade. Orientador: José Carlos de Souza Braga. 2005. 614 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas concentrado em Política Social). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2005, p. 365-369.

constitucional e muito menos ao debate político travado e aprovado no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte - ANC[473].

Ainda nesse período, como destacado nos tópicos 2.2 e 3.4, houve a regulamentação no plano infraconstitucional dos pilares da Seguridade Social em leis esparsas e desarticuladas entre si - Leis Federais nº 8.080/90 (Saúde), 8.213/91 (Previdência Social) e 8.742/93 (Assistência Social) -. O caráter fragmentário desse tratamento deliberado mina a potencialidade da Seguridade Social enquanto ação e política pública, dificultando a sua articulação, logicamente, da Saúde, Previdência e Assistência Social, com a base da Ordem Social e uma maior efetivação dos objetivos desta Ordem e, consequentemente da República Federativa do Brasil.

Além do mais, tal caráter tem provocada a ocorrência ao longo dos anos de uma busca cada vez mais intensa por uma especialização das ações em cada área da Seguridade Social, culminando não raro na segmentação de Ministérios e das pastas próprias, consequentemente, na formação de ações políticas e orçamentárias totalmente descoordenadas, fato este que, diante de um cenário de exacerbação artificializada da habitualidade de escassez de recursos, propiciou a formação de um ambiente de acirramento por recursos entre a Saúde, Previdência e Assistência Sociais. Outrossim, essa concepção fragmentária ainda propiciou a visão e o tratamento também fragmentado da fonte de financiamento da Seguridade Social, sendo, portanto, o germe do imaginário da Previdência Social detentora de orçamento individual e dos discursos que normalmente propalam a existência de um deficit[474].

---

[473] Ver nota de rodapé 133.

[474] FERNANDES, Ana Elizabete Simões da Mota. *Cultura da crise e seguridade social*: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995. Ao escrever sobre o tema, Vianna proferiu duras críticas à forma da operacionalização da Seguridade Social intentada, sobretudo pelos governos da década de 1990: "Implantada para operacionalizar (às avessas) os desígnios da Constituição, a arquitetura institucional dos anos 90 contemplou as dimensões legal, administrativa e orçamentária. A legislação que regulamentou a seguridade pavimentou caminhos distintos para as áreas incluídas na Seguridade (...). Progressivamente, efetivou-se a segmentação administrativa das áreas (...). Também do ponto de vista do financiamento, a Seguridade deixou de existir formalmente, pois embora a Constituição tenha expandido as fontes de receitas do sistema, a legislação, desde o início dos anos 90, restringiu o escopo das funções de arrecadação do INSS às receitas incidentes sobre folha de salários, setorializando as demais (constitucionalmente estabelecidas para a seguridade) e, ao mesmo tempo, centralizando-as num órgão externo à seguridade, o Tesouro. Esse foi, enfim, o (conhecido) caminho do desmantelamento da Seguridade Social.". VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. A previdência social (e não só ela) em questão: notas aditivas à reflexão de Rosa Marques, Áquilas Mendes e Camila Ugino. *Argumentum*, Vitória, v. 2, n. 1, p. 32, jan./jun., 2010.

Portanto, essas formas de organização orçamentária, regulamentação legislativa e implementação do regime e modelo econômicos, que, diga-se de passagem, não se restringem aos governos até então mencionados, sendo comum a todos os outros e reformas implementadas, esvaziam a lógica imprimida ao artigo 195 pelos CRFB/88 e solapam a viabilidade da estruturação do arranjo de ações integradas e coesas da forma como foi desenhada a engenharia constitucional para a Seguridade Social[475]. Nesse sentido são as advertências de Boschetti, ao alertar que

> A maioria das produções teórico-acadêmicas sobre a temática, e mesmo os planos e relatórios governamentais, restringe a seguridade social ao seguro previdenciário, ou analisa cada uma das políticas que a compõe isolada e autonomamente, tentando relacioná-las à uma suposta seguridade social que, efetivamente, está longe de materializar-se no Brasil (...) a reforma hoje preconizada e também aquela já realizada no âmbito da previdência social decorre, em boa parte, da não implementação da seguridade social tal como indicada constitucionalmente. Por outro lado, ao tratar a previdência como política isolada, estas reformas tendem a minar e corroer as bases conceituais e financeiras da seguridade social, solapando a possibilidade de sua institucionalização, antes mesmo que se concretize em sua totalidade.[476]

Tal advertência não se restringe ao plano discursivo-retórico, tendo consequências práticas fundamentais. O não tratamento da Previdência Social (RGPS) como ação-política pública inviabiliza a sua articulação para promover a efetivação deliberada, e não apenas ocasional como ocorre na sua acepção tomada enquanto seguro social previdenciário, da base e objetivos da Ordem Social, bem como do estabelecimento de uma relação funcional-sinergética de efetivação entre

---

[475] Embora, como observado por Salvador, somente no ano de 2004 tenha de fato ocorrido o desentranhamento do OSS do Orçamento Fiscal, mesmo a existência da peça individualizada referente àquele integrando a Lei Orçamentária Anual - LOA não correspondia aos desígnios da previsão constitucional constante no artigo 195 da CRFB/88. SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 430-431, set./dez. 2017. Chamando atenção para o mesmo aspecto, *cf.*: CALCIOLARI, Ricardo Pires. *O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais*. 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2018, p. 148-158; PINTO, Sabrina Bonfin de Arruda. *Argumentos econômicos e sociais no âmbito do direito fundamental à previdência social*: limites e legitimidade. Orientador: Miguel Horvath Junior. 2018. 291 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 119-122.

[476] BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*, v. 15, n. 1, p. 58-59, jan./jun. 2003. Na mesma linha, *cf.*: SILVA, Maria Lucia Lopes da. (*Des)estruturação do trabalho e condições para universalização da previdência social no brasil*. Orientador: Ivanete Salete Boschetti. 2011. 359 f. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2011, p. 101-102, 131-136, 324 e 325.

esta e os fundamentos e finalidades da Ordem Econômica e da República Federativa do Brasil. Isso porque, como exposto no tópico 3.4, a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados constitui elemento imanente do conceito de políticas públicas, de modo que a redução da Previdência Social (RGPS) ao conceito de seguro a impossibilita de ser tomada como ação governamental deliberadamente direcionada à referida realização, inclusive, da possibilidade de seu controle finalístico.

Sem dúvida alguma, o governo Collor (1990-1992) foi dentre os três governos presidenciais o que intentou de forma mais explícita, pujante e sistematizada a reforma da Seguridade Social como um todo e, sobretudo, da Previdência Social (RGPS). A proposta veiculava um programa organizado que ao mesmo tempo em que ofereceu uma crítica ao modelo instituído na CRFB/88, alimentando a visão de falência estrutural de um modelo natimorto de proteção social, colocando como única alternativa de reconstrução nacional a modernização das instituições sociais, que na prática significaria a intensificação do regime e modelo econômicos, tendo como principal medida de aperfeiçoamento do sistema de Previdência a primazia conferida à Previdência Complementar Privada, sendo ambas, propostas e alternativa, avalizadas pelo que preconizava os organismos internacionais.

Todavia, ao invés do que pode parecer num primeiro momento, em uma leitura apressada ou menos detida, os planos do então governo para o Regime de Previdência Complementar - RPC não era o de integrá-lo, articulando-o com o Regime Geral, para assim expandir o âmbito de proteção, mas, sim, de fazer com que aquela ocupasse os espaços que iriam ser deixados pelo rebaixamento do teto do valor de benefícios deste regime[477].

[477] A lógica do projeto Collor coaduna-se com as diretrizes amplamente preconizadas por organismos internacionais a partir da década de 1990, cuja ideia central é a dos pilares múltiplos de proteção, cuja compreensão é alicerçada num “pilar básico, público e assistencial para os segmentos mais pobres; um segundo pilar seria obrigatório, mas privado, de caráter contributivo, de contribuição definida e de capitalização individual; o terceiro pilar, também privado, seria facultativo.”. O objetivo precípuo do sistema de pilares múltiplos de proteção é estimular a capacidade de poupança, quer seja doméstica ou internacional, via atração de capital estrangeiro, para com isso viabilizar a aceleração do desenvolvimento econômico. A despeito dessa lógica ter inundado a América Latina nos anos 1990 sob a blindagem da expansão da proteção e do desenvolvimento econômico, passado mais de duas décadas o que as evidências demonstram e a realidade impôs, como adverte Vianna, é que tal sistema: “Não se trata apenas de uma sub-reptícia (mais uma) tentativa de expandir o mercado de previdência privada; trata-se também de assistencializar a seguridade. E tudo sob o manto do consenso, da solidariedade e de uma suposta justiça social que pretende viabilizar a mágica da compatibilização entre igualdade e eficiência.”. VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. A

Os governos Sarney, Collor e Itamar, como se vê, foram marcados por profundas contradições em que de um lado se desarticulou as bases de financiamento e operacionalização da Seguridade Social, consequentemente, sendo o âmbito da Previdência Social peça fundamental dessa engenharia reversa, por demandar a maior parcela do OSS, e de outro se aprovou um conjunto ousado de regulamentações de prestações de benefícios e serviços que não se limitou ao rol extenso previsto na CRFB/88.

Diferentemente dos antecessores, o governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998; 1999-2002) obteve uma condução mais exitosa do ponto de vista materialista do aprofundamento do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada com a aprovação da Emenda Constitucional - EC nº 20/98 e da Lei Federal nº 9.876/99, que melhor adequou o Sistema de Previdência, precipuamente o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos - RPPS e o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, à lógica daqueles.

Do modo como consignado no tópico 2.3, foi visto que as reformas ocorridas no governo FHC tiveram objetivos expressamente declarados, dentre os quais se destaca, em virtude do objeto da presente pesquisa, o de resgatar o caráter contributivo da Previdência Social, a fim de garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial no horizonte, curto, médio e longo prazo, e, assim, torná-la mais justa. Para tanto, a solução dos problemas perpassava por três perspectivas: a) o aperfeiçoamento da gestão previdenciária por intermédio da modernização informática, com fim de aumentar a eficiência e eficácia do sistema combatendo fraudes e sonegações; b) o aperfeiçoamento da legislação previdenciária, tornando-a mais clara e objetiva para ser menos objeto de contestações judiciais; e c) a estruturação de um novo sistema previdenciário, canalizado no equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS e primazia do papel a ser desempenhado pelo Regime de Previdência Complementar na proteção social e no crescimento econômico.

Previdência Social (e não só ela) em questão: notas aditivas à reflexão de Rosa Marques, Áquilas Mendes e Camila Ugino. *Argumentum*, Vitória, v. 2, n. 1, p. 39, jan./jun., 2010. Por oportuno, consigna-se que dentre os organismos internacionais que obtiveram o maior destaque no período foram o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial, sendo que este não somente recomendava a adoção do modelo como esteve diretamente envolvido com reformas previdenciárias de mais de 80 países e em mais de 60 forneceu apoio financeiro. HOLZMANN, Robert. *et al*. *Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo veintiuno*: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas. Bogotá: Banco Mundial e Mayol Ediciones S.A, 2006, p. 1.

Apesar de bem vinda a tentativa de aproximação dos regimes próprios e especiais com o regime geral, bem como das duas primeiras perspectivas acima destacadas, de um ponto de vista geral, o enfoque das reformas aprovadas no governo FHC foi a da última perspectiva. Dessa maneira, além de corroborar a lógica imprimida pelo regime e modelos econômicos adotados, que como visto no decorrer de todo o tópico 4.1 acaba subvertendo a ordem democrática e agravando a situação de disfuncionalidade entre as Ordens Econômica e Social, não logrou êxito econômico, social e financeiro na entrega das promessas de suas aprovações, pois as taxas de crescimento dos anos seguintes ficaram muito aquém das projeções e especulações de seus defensores, proponentes e aprovadores, haja vista não ter sido promovido melhoramento expressivo dos indicadores sociais para além do que os próprios gastos sociais cortados proporcionavam, e, embora tenha arrefecido o desequilíbrio financeiro e atuarial (exposição feita mais precisamente no subtópico 4.1.3), não tardou para que também nos anos seguintes o crescimento dos gastos sociais voltasse a ser questionado, o que só evidencia a falta de "eficiência", ou melhor, a razão cínica[478] que fundamentaliza as reformas aprovadas centradas praticamente em fatores endógenos à Previdência Social (RGPS), bem como em suas limitações à conformação em prol da maior mobilidade ao regime e modelo econômicos adotados.

A análise conjugada das medidas aprofundadas no plano econômico da política monetária e fiscal durante o governo FHC e dos resultados empíricos delas decorrente no plano econômico, social e financeiro (exposição feita no subtópico 4.1.3), revelam, do mesmo modo como ocorreu nos governos anteriores, às contradições entre medidas adotadas e reformas apresentadas e aprovadas, pois ao mesmo tempo em que se buscava recobrar o equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema de Previdência, notadamente da Previdência Social (RGPS), com a alteração dos critérios concessivos, sobretudo dificultando o acesso, e até mesmo extinção de benefícios e serviços previdenciários, o aprofundamento do regime e modelo econômicos desestabilizava a base de financiamento da Seguridade Social, estruturada essencialmente no regime assalariado formalizado, devido às altas taxas de desemprego e precarização das relações de trabalho ocasionadas.

---

[478] SLOTERDIJK, Peter. *Crítica a razão cínica*. Trad. Marco Casanova, Paulo Soethe, Maurício Mendonça Cardozo, Pedro Costa Rego e Ricardo Hiendlmayer. São Paulo: Estação Liberdade, 2012.

Portanto, o que a práxis revelou, corroborada pela tradição histórica instaurada nos anos que se seguiram, foi à estruturação de um sistema destinado a gerar excedentes fiscais (superavit primário) e, então, cativar a confiança dos agentes de mercado. Essa lógica de primazia da geração de superavit primário e deturpação do OSS foi possibilitada pela manutenção, como destacado no tópico 2.3, do Fundo Social de Emergência - FSE, renomeado de Fundo de Estabilização Fiscal - FES pela EC nº 17/97 e Desvinculação das Receitas da União - DRU pela EC nº 27/2000[479].

Merece ainda ser destacado o aprofundamento do processo de reificação da Previdência Social estabelecida originariamente como programa de ação e/ou política governamental visando à realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados[480]. Em virtude do sistema de financiamento amplo e unificado na Seguridade Social, a defesa forte do equilíbrio financeiro e atuarial só faz sentido quando é recobrado o sentido da Previdência Social enquanto um seguro previdenciário e a contributividade como elemento imanente da relação previdenciária, logicamente, do próprio regime. Para isso, a EC nº 20/98 insere no *caput* do artigo 201 e submete o RGPS à lógica estrita do equilíbrio financeiro atuarial, além de estabelecer a vinculação das contribuições sociais do empregador incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados à pessoa física e a do trabalhador-segurado, mediante a inserção do inciso XI no artigo 167, e do critério do tempo de contribuição como substitutivo do tempo de serviço por meio dos §§ 7º e 9º, do artigo 201[481].

---

[479] Ao comentar sobre a preocupação do governo FHC em criar artifícios que desvirtuassem a concepção da vinculação das contribuições sociais ao financiamento da Seguridade Social, Marques lembra que tanto o FSE como FES e DRU na prática acabaram por assumir esse papel: "Na época, foi criado o Fundo Social de Emergência, para o qual 20% dos recursos das contribuições eram destinados. Esse fundo, que de social não tinha nenhuma atividade prevista, teve o nome alterado duas vezes. Primeiro para o Fundo de Estabilização Fiscal e depois, finalmente, para expressar seu verdadeiro caráter, DRU - Desvinculação das Receitas da União. O nome atual do fundo contempla, de maneira exemplar, a idéia que o governo FHC tinha sobre os recursos da Seguridade Social, isto é, mais uma fonte para financiar o excedente a ser transferido para os credores de nossa dívida impagável.". MARQUES, Rosa Maria. A previdência social no governo lula: os desafios de um governo democrático e popular. *SER Social*, Brasília, n. 11, p. 14, jul./dez., 2002.

[480] BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: _____. [Org.]. *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

[481] É preciso deixar claro que não se está sendo feita uma apologia ou incitação à gastança desenfreada ou irresponsável dos recursos públicos exclusivamente com o pagamento de benefícios e serviços previdenciários, ou mesmo que a Previdência Social não dev(eri)a se submeter ou observar o equilíbrio financeiro e atuarial. Pelo contrário, antes mesmo da EC nº 20/98, a Previdência

O reforço da lógica da contributividade da forma como promovida pela EC nº 20/98 não só mina a concepção da Seguridade Social como conjunto integrado de ações de iniciativa do Estado e da sociedade[482], como também a compreensão de

Social já deveria observá-lo, contudo, o seu equilíbrio financeiro e atuarial é determinado pelas delimitações constitucionais a partir da observação da Seguridade Social como um todo, pois como aquela não possui receitas próprias, os limites financeiros e atuariais são impostos pela fixação constitucional dos patamares mínimos de gastos em determinada área, como ocorre com a Saúde, somados às deliberações políticas acerca das parcelas orçamentárias destinadas à Saúde e à Assistência Social, não sendo por outro motivo que a Seguridade foi constitucionalmente estabelecida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade para assegurar os direitos relativos às áreas citadas. Desse modo, a partir do momento em que o pagamento das prestações previdenciárias começa a inviabilizar, seja a manutenção ou expansão, das prestações da Saúde e/ou da Assistência Social, caracteriza-se o desequilíbrio financeiro e atuarial, portanto, dizer ou apontar que este é resultante do mero saldo negativo obtido da operação das "contribuições previdenciárias" - contribuições incidentes sobre a folha de salário ou demais rendimentos pagos a qualquer título ao trabalhador pelo empregador e as pegas pelo trabalhador - constitui um despautério técnico-constitucional, desrespeito à compreensão de Seguridade e Previdência Sociais aprovadas pela Assembleia Nacional Constituinte - ANC no exercício do poder constituinte originário (ver nota de rodapé 133) e reificação da Previdência Social, ou, no mínimo uma espécie de repristinação conceitual dos sentidos anteriormente abandonados ou que se buscou romper da Previdência enquanto simples seguro civil - ou social - e sujeita ao regime de custeio de capitalização coletiva, como visto no tópico 2.1, esvaziando assim as normas decorrentes do artigo 194 e 195 da CRFB/88 (programa normativo) e criando uma disfuncionalidade fático-normativa entre estes dispositivos e o artigo 201 alterado pela EC nº 20/98, ou seja, a inclusão da observância do equilíbrio financeiro e atuarial pela Previdência Social (RGPS), fixando-a como referente de análise, promove, retórica e dissimuladamente, uma interpretação sequestrante de sua compreensão enquanto regime de repartição simples, passando a ser tratada como se de capitalização o fosse (âmbito normativo). Portanto, para que o sentido forte e comumente utilizado e exigido do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social fosse constitucionalmente adequado e aceitável, seria e é necessária a desarticulação total do conceito de Seguridade Social com a sua modificação constitucional, consequentemente, dos artigos 194 e 195 da CRFB/88. Não à toa que Bastos e Oliveira destacam que a verdadeira natureza, ou seja, essencialidade do regime de repartição delineado constitucionalmente é o seu caráter político assentado na distributividade de renda (tributação e transferência) de um determinado subconjunto da sociedade para outro, sendo a forma de arrecadação estabelecida pelo Estado dependente e resultante da decisão "de uma economia política específica do arranjo de contribuições", sendo o direito a receber os benefícios essencialmente "um direito político, cujos termos são garantidos pelo Estado", pelo arranjo político, por mais que adotem regras contábeis-atuarias, ou seja, não há tecnicamente uma correspondência atuarial forte entre risco e prêmio no nível individual, como ocorre no âmbito do regime de capitalização e centralizado na noção forte do seguro privado. BASTOS, Carlos Pinkusfeld; OLIVEIRA, Bruno Rodas. A verdadeira natureza macroeconômica do sistema público de contribuições da previdência social. *Revista da ABET*, v. 16, n. 1, p. 15-20, jan./jun. 2017.

[482] Nessa lógica, Teixeira aduz que "a EC nº 20, alterando o artigo 201, dispõe sobre a organização da Previdência Social sob a forma de regime geral de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Na nova redação do artigo 201, é também introduzida a recomendação expressa de observar os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, o que demonstra o tratamento dado à Previdência Social pelo atual governo: ou seja, o de sublinhar o seu aspecto financeiro, em detrimento de seu caráter de política social, minimamente redistributivo.". TEIXEIRA, Andréa Maria de Paula. Reforma e contra-reforma da Previdência Social no Brasil de hoje. *Revista Katálysis*, Florianópolis, n. 5, p. 55, jul./dez., 2001. Ainda sobre esse aspecto do reforço do caráter-elemento da contributividade e de suas consequências para a delimitação conceitual e dos efeitos práticos na e da Previdência Social, Silva conclui que as reformas implicam num retrocesso, pois: "(...) Reduzir seguridade a previdência e esta a seguro implica passar a utilizar no seu âmbito todas as estratégias tipicamente mercantis, quais sejam: selecionar riscos de menor custo, recusar certos riscos como objeto de seguro, transferir

sua organização enquanto regime de repartição e do papel da solidariedade, ao resgatar e reduzir a relação previdenciária a uma espécie de relação sinalagmática contratual-patrimonial (equivalência contraprestacional). Assim, a aparente alteração despropositada da emenda estabeleceu uma lógica de operacionalização da Previdência Social que mais a aproxima de um regime de custeio de capitalização do que propriamente de repartição, deturpando o modo como seus problemas passam a ser apreendidos e comprometendo as pretensas soluções constantes nas propostas e reformas, posto que não seguem uma lógica coerente, íntegra e condizente com a concepção da Previdência Social aprovada no exercício do poder constituinte originário pela Assembleia Nacional Constituinte, e sua respectiva forma de organização - repartição simples[483] -; de contribuição não definida, já que não possui contribuição própria, sendo as recolhidas pelo empregador e trabalhador destinadas a financiar a toda a Seguridade Social; e com benefícios definidos, pois embora o valor possa ser variável conforme a média das contribuições vertidas à Seguridade Social, as regras do cálculo já são previamente definidas, além do que há um teto mínimo e máximo de valor de pagamento de benefício -[484].

De todo forma, consoante a exposição nos tópicos 2.1, 2.3 e 2.5, a contributividade e o equilíbrio financeiro e atuarial importam e devem ser observados pela Previdência Social (RGPS), na medida em que aquela é referente base para o

---

riscos e prejuízos para o 'segurado'. Em suma, trata-se da substituição da seguridade pela incerteza em face do risco - ou seja, mais um risco -, prevalecendo o 'salve-se quem puder', sob a égide da rentabilidade, no âmbito individual, sem as garantias de um pacto coletivo.". SILVA, Ademir Alves da. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 20, jul./set., 2004. Também nesse sentido, ver as críticas de: SOUZA, José Francisco de. A falsa crise da seguridade e previdência social: avaliação crítica e subsídios para um novo modelo, a partir da expansão dos fundos de pensão. *[SYN]THESIS*, Rio de Janeiro, v. .8, n. 1, p. 44-45, jan./jul. 2015.

[483] Ao tratar das repercussões das ECs nº 20/98 e 41/2003 no Sistema Previdenciário, Paulani assevera que elas reforçaram a lógica da primazia do regime de capitalização sobre o regime de repartição, valendo-se para tanto de um artifício já conhecido no âmbito das reformas para promover a desconfiança da sustentabilidade financeira deste regime, que é a confusão conceitual entre Previdência e Assistência, colocando em xeque a noção de Seguridade Social. PAULANI, Leda Maria. Seguridade Social, regimes previdenciários e padrão de acumulação: uma nota teórica e uma reflexão sobre o brasil. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho*, 4: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 28.

[484] AFONSO, Luís Eduardo. Progressividade e aspectos distributivos da previdência social: uma análise com emprego de microdados dos registros administrativos do RGPS. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 70, n. 1, p. 5, jan./mar. 2016.

cálculo do valor do benefício a ser pago ao segurado[485], enquanto este possibilita termos um controle mais objetivo-preciso dos recursos dispendidos para o custeio das despesas previdenciárias e, consequentemente, investimentos nas demais áreas da Seguridade Social. Portanto, apesar do regime de custeio e forma de organização da Previdência Social (RGPS) ser o de repartição simples, como os benefícios previdenciários devem refletir as contribuições (artigo 201, §§ 2º, 3º, 4º e 11, da CRFB/88), via de regra, as despesas previdenciárias devem corresponder a arrecadação das contribuições vertidas pelo empregador e empregado, vez que a diversificação da base de financiamento da Seguridade Social foi desenhada constitucionalmente da forma como instituída pelos Constituintes e esculpida no artigo 195 da CRFB/88 para atender os ciclos econômicos que prejudicariam o financiamento desta e daquela, caso ambas, Seguridade e Previdência Sociais, dependessem única e exclusivamente da arrecadação das contribuições incidentes sobre a folha de salário e pagas pelo empregador e empregado[486].

Em resumo, da forma como constituído o sistema de financiamento da Seguridade Social, a Previdência Social (RGPS) não detém monopólio das referidas contribuições, situação essa aparentemente distorcida pela EC nº 20/98 ao estabelecer uma lógica disfuncional com a introdução da fragmentação e vedação da utilização das contribuições sociais previstas no artigo 195, incisos I, alínea “a”, e II (contribuições previdenciárias), determinada pelo inciso XI do artigo 167, ambos dispositivos da CRFB/88. Assim, a partir da referida emenda, ficou estabelecido constitucionalmente que o excedente da relação entre arrecadação das contribuições vertidas pelos trabalhadores e demais segurados e dos empregadores ou entidades a eles equiparadas sobre a folha de salário e demais rendimentos pagos a qualquer título e despesas previdenciárias (pagamento com prestações previdenciárias - benefícios e serviços - e custo de sua operacionalização) não pode ser utilizado para o financiamento da Saúde e Assistência Social.

Como síntese do período em comento, as reformas aprovadas durantes o governo FHC - EC nº 20/98 e a Lei Federal nº 9.876/99 -, motivadas por um crescente e incontrolável desequilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, provocado, sobretudo, pela evolução demográfica e pelas mudanças no mercado de trabalho -

[485] Conferir o teor da citação referente à nota de rodapé 158, além das notas 106 e 108.
[486] Ver os respectivos parágrafos no texto a que estão vinculadas as notas de rodapés 98, 108 e 158.

alta do desemprego e crescimento da informalidade[487] -, representaram, conforme dito anteriormente, mais uma contradição do que propriamente uma tentativa de recobrar o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS para atingir a base e objetivos constitucionais, pois o que de fato ocorreu foi um ajuste financeiro e atuarial dos gastos com a Previdência Social para assegurar o aprofundamento e consolidação do regime e modelo econômicos adotados, haja vista que as mudanças do mercado de trabalho decorreram da implementação da agenda de flexibilização das relações de trabalho mancomunada com a adoção da política macroeconômica[488] de inserção do país no mercado internacional, processo de globalização financeira, capitaneada pelo próprio governo no âmbito econômico[489].

Em termos práticos, a política econômica implementada desde a publicação da CRFB/88 até 2005 impactou negativamente nas variáveis fundamentais para o custeio da Seguridade Social, a exemplo da "a taxa de crescimento do produto, o nível de ocupação, o emprego formal, e o rendimento dos assalariados", como aviva Gentil. De toda sorte, graças à diversidade da fonte de financiamento, o prejuízo para a arrecadação de contribuições sociais da Seguridade Social foi apenas parcial,

---

[487] Martins e Rodrigues apresentam uma série de dados que ratificam o crescimento da informalidade e dos efeitos desastrosos da política macroeconômica empregada na década 1990 no mercado de trabalho: "Dados do IBGE, referentes ao emprego, mostram que a partir de 1990 os empregos industriais diminuíram 34,0%, a construção civil perdeu 8,0% de postos e no setor de serviços houve um acréscimo de 9,0%. Assim, 'nos seis anos que se seguiram à abertura do governo Collor (1991-1997), o Brasil metropolitano perdeu 4% dos seus empregos, quando havia ganho 20% nos cinco anos anteriores' (Dupas, 1999, p. 125). O ponto importante a considerar é que em função da reestruturação econômica ocorreu o processo de desestruturação do mercado de trabalho (cf. Krein, 1999). A tendência que caracteriza o período é a da diminuição drástica do emprego formal e o crescimento do trabalho informal ou flexível. Segundo Dupas (1999), houve uma perda de 2,2 milhões de postos de trabalho no setor formal e ganho de 1,7 milhões de postos no setor informal, especialmente o informal por conta própria. Isto se expressa no crescimento do emprego sem carteira assinada, que no período de 1991 a 1997 aumenta em 27%. Por outro lado, o emprego com carteira assinada registra uma queda de 28%.". MARTINS, Heloísa de Souza; RODRIGUES, Iram Jácome. O sindicalismo brasileiro na segunda metade dos anos 90. *Tempo Social*, [*S. l.*], v. 11, n. 2, p. 156, out., 1999.

[488] Relativamente à política macroeconômica (monetária e cambial) adotada pelo governo FHC, Sallum Jr. registra que os resultados não foram tão animadores, pois: "(...) passados quase cinco anos desde o lançamento do Plano Real, o governo Cardoso não conseguiu produzir contas públicas estruturalmente equilibradas, que pudessem ancorar a moeda nacional em lugar do dólar. Colheu esse resultado sem desvio significativo em relação ao *neoliberalismo abrasileirado* que, desde o Plano Real, dominou a administração da política monetária e cambial, mesmo que alguns dos seus custos se tornassem cada vez mais evidentes - crescimento medíocre, privilegiamento dos rendimentos financeiros, desnacionalização da economia, intercâmbio cronicamente deficitário com o Exterior e, por fim, alto desemprego.". SALLUM JR, Brasilio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social*, [*S. l.*], v. 11, n. 2, p. 40, out. 1999, grifos do autor.

[489] KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. *Tempo Social*, [*S. l.*], v. 30, n. 1, p. 81, 2018.

como esclarece a Autora, ao proceder à análise das receitas da forma como determina o artigo 195 da CRFB/88, sendo “decisiva para proporcionar uma arrecadação crescente em termos reais e como proporção do PIB, evitando a deterioração financeira do sistema”[490].

Dentre as principais alterações destinadas a retomar o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social (RGPS), destaca-se como a mais impactante e importante a que determinou a incidência do fator previdenciário no cálculo dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição. Bastos *et al* lembram que o fator previdenciário tem caráter punitivo explícito, vez que foi aprovado não para impossibilitar aposentadorias por tempo de contribuição precoces, mas penalizar atuarial e monetariamente aposentados, induzindo os segurados a se aposentarem por tempo de contribuição com idade mínima ou superior àquela estabelecida para a aposentadoria por idade[491].

Em que pese a instituição do fator previdenciário pela Lei Federal nº 9.876/99 ter gerado e ainda gerar bastante controvérsia sobre a sua (in)constitucionalidade, é preciso reconhecer que o tempo de contribuição não constitui, técnica e constitucionalmente, um risco social, ao contrário da idade avançada, que é reconhecida como tal. Dessa forma, seguindo uma postura de integridade e coerência com o assumido perante o Capítulo 3, em que foi exposto que a Previdência Social está vinculada à observância do artigo 193 do CRFB/88, portanto, ao primado do trabalho, bem-estar e justiça sociais, além de se materializar como um conjunto de ações públicas de substituição, recomposição e/ou de fornecimento de serviços visando assegurar renda ao segurado acometido por um risco social determinado legalmente, chega-se à conclusão de que não há inconstitucionalidade na incorporação do elemento etário como requisito fixo - uma idade mínima - para fins de concessão da aposentadoria por tempo de contribuição ou enquanto componente do cálculo de seu valor, como é o caso do fator previdenciário.

---

[490] GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005*. Orientador: Aloísio Teixeira. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2006, p. 221-222.

[491] BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. *et al*. O mito do custo fiscal e da regressividade da aposentadoria por tempo de contribuição. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 7, p. 2-3, ago. 2019.

Assim, o famigerado fator previdenciário, ao agregar o elemento etário, mesmo que refletindo negativamente no valor monetário do benefício, não só não rompe com a lógica do primado do trabalho e do bem-estar, como reforça as concepções do risco e da justiça sociais ao assumir caráter redistributivo, tanto intrageracional como intergeracional, de renda, consequentemente, conferindo progressividade à Previdência Social (RGPS)[492]. Este último aspecto foi constatado em pesquisas recentes realizadas por Bastos *et al*, ocasião em que anotaram que o

> O ponto fundamental é que o Fator Previdenciário tende a gerar um desconto maior do que o atuarialmente justo, ou seja, torna a soma de contribuições maior que a soma de aposentadorias recebidas. Se o

[492] O artigo publicado por Afonso é particularmente importante, pois é muito elucidativo ao apontar os fundamentos teóricos e evidências empíricas que embasam o desenvolvimento da pesquisa e a conclusão pela progressividade das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade do RGPS, além de reconhecer as contribuições e apontar as limitações metodológicas e teóricas dos estudos que constituem fontes primárias que subsidia(ra)m as teses ou conclusões acerca da regressividade e injustiça atuarial da aposentadoria por tempo de contribuição no mencionado regime, consequentemente, servindo de base para a impulsionar as mudanças de caráter mais estruturais e radicais nas propostas e reformas da previdência. Assim, tratando do caso brasileiro, o Autor anota que: "(...) a lacuna é o não emprego de registros administrativos, o que limita métodos, força a adoção de premissas e hipóteses por vezes heroicas e limita sobremaneira a generalização das conclusões. As consequências são a reduzida comparabilidade com os trabalhos internacionais e sua menor utilidade como subsídio aos formuladores de políticas públicas. (...) Os resultados obtidos fornecem evidências significativas de progressividade no RGPS, para os benefícios de ATC e AI. Esta progressividade é resultado de terem sido encontrados valores mais elevados dos indicadores TR, TIR e AliqNec para as gerações mais antigas, mulheres, beneficiários com menor escolaridade e renda mais baixa. Os resultados são consistentes entre si. Este estudo corrobora para o Brasil os resultados encontrados por outros pesquisadores para vários países, com especial destaque para os EUA". AFONSO, Luís Eduardo. Progressividade e aspectos distributivos da previdência social: uma análise com emprego de microdados dos registros administrativos do RGPS. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 70, n. 1, p. 4-5 e 25-27, jan./mar. 2016. Em estudo recente do ano de 2019, realizado em coautoria com Zylbertajn, Afonso novamente observa o caráter progressivo do RGPS, relativamente aos benefícios em comento. AFONSO, Luís Eduardo; ZYLBERSTAJN, Hélio. Reforma da previdência: uma avaliação dos impactos distributivos da Proposta de Emenda Constitucional 287/2016 sobre os benefícios programáveis de aposentadoria do RGPS. *Economia Aplicada*, v. 23, n. 3, p. 5-28, jul./set. 2019. De toda forma, oportunamente é necessário registrar que mesmo as pesquisas tendo constatado limitações em outras pesquisas, cujo enfoque de análise é essencialmente, quando não estritamente, de cunho fiscalista, as análises nos artigos citados, embora avancem ao incorporem o elemento da equidade, ainda assim se mostram também limitadas para uma análise mais ampla do fenômeno das reformas, que além de observar os aspectos financeiros e atuariais, devem observar outros elementos, a exemplo dos normativos, que da mesma forma como ocorre nas pesquisas por eles, Afonso e Zylbertajn, analisadas, em grande medida é por eles ignorados, perspectiva esta que será mais bem detalhada à frente no texto. Para tomar nota das fontes primárias aludidas e criticadas anteriormente por Afonso, *cf.*: MOURA, Rodrigo Leandro de. *et al*. Social security effects on income distribution: a counterfactual analysis for brazil. *Texto para discussão da FGV IBRE*, Rio de Janeiro, p. 1-28, 2007; *Idem*. *et al*. Social security effects on income distribution: a counterfactual analysis for brazil. *Applied Economics Letters*, v. 20, n. 7, p. 631-637, 2013; e GIAMBIAGI, Fábio; AFONSO, Luís Eduardo. Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 153-179, abr./jun. 2009.

> desconto da aposentadoria é maior do que o atuarialmente justo, as ATC são progressivas do ponto de vista da distribuição de renda entre aqueles que tem mais capacidade contributiva (mais renda e estabilidade de emprego) e aqueles que tem menos renda e estabilidade de emprego. Com isso, as ATC tendem a contribuir para sustentabilidade financeira do Regime Geral de Previdência. Isso é conhecido na bibliografia especializada que faz simulações atuariais informadas.[493]

[493] É importante registrar duas observações. A primeira diz respeito ao tom crítico também na linha do destacado na nota de rodapé anterior, mas distinto pelo fato dos Autores irem além ao observarem e denunciarem problemas gravíssimos nos estudos de Autores como Lisboa e Tafner, Tafner e Nery, que avalizaram a aprovação da reforma da previdência da EC nº 103/2019, cujo germe do erro já se encontrava presente e embasou a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 287/2016. Analisando o estudo apresentado por Lisboa e Tafner, Basto *et al* proferem as seguintes críticas: "Ao contrário do que é típico dos melhores métodos científicos, os autores não apresentaram a memória de cálculo que permitiria que seu exercício fosse replicado. (...) Dois erros graves falsificam suas conclusões: a desconsideração do Fator Previdenciário e da capitalização a valor presente, técnica básica de cálculo atuarial usado na literatura que estima a justiça atuarial de sistemas previdenciários (como buscaram realizar). Primeiro, os autores tomam os benefícios integrais sem aplicar o desconto do FP, criado exatamente para punir a aposentadoria por tempo de contribuição. (...) O pior é que os autores não aplicam o método tradicional e básico de cálculo atuarial ou matemática financeira que é usado na bibliografia especializada para avaliar a justiça atuarial de sistemas previdenciários (como pretenderam fazer): trazer a valores presentes tanto as contribuições quanto os benefícios. O que os autores propõem (comparar duas somas ao longo do tempo) supõe uma taxa de desconto para trazer os valores para o presente. (...) Não é necessário ter conhecimentos aprofundados de finanças para dizer que a conta não fecha. Mas esses conhecimentos são necessários para saber que a conta fecha com lucro para o INSS. Um forte desconto, maior que o atuarialmente justo, mais do que compensa a longa sobrevida. Mesmo uma ATC aos 52 anos para o teto do INSS mantém o caráter progressivo e representa economia significativa para o RGPS, devido ao FP." A segunda observação, a fim de evitar má compreensão das considerações feitas pelos Autores, é que o termo "atuarialmente justo" por eles utilizado diz respeito à justiça atuarial, ou seja, o sentido é aquele atribuído pela ciência atuarial e não pelo campo da política e/ou filosofia. Na explicação dos Autores, referido termo, "é usado ao comparar a soma de contribuições previdenciárias com a soma das aposentadorias recebidas, evidentemente depois de trazê-las a valor presente (dada uma taxa de desconto). Quando, a valor presente, a soma de contribuições é diferente da soma de aposentadorias recebidas, há injustiça atuarial. Se as contribuições forem maiores, o aposentado contribui para o equilíbrio atuarial do sistema, e vice-versa.". BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. *et al*. O mito do custo fiscal e da regressividade da aposentadoria por tempo de contribuição. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 7, p. 3-9, ago. 2019. No mesmo sentido: *Idem*. *et al*. A contabilidade criativa na reforma da previdência e o aumento da pobreza: novos dados e tréplica à resposta oficial. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 9, p. 2-7, out. 2019; PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco; GENTIL, Denise Lobato [Orgs.]. *In*: *A previdência social em 2060*: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro. Brasília: ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL 2017; e GENTIL, Denise Lobato [Coord.]. *In*: Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019. *Nota Técnica da ANFIP*, n. 1, p. 1-32, jun. 2019. De toda sorte, muito embora o fator previdenciário confira à aposentadoria por tempo de contribuição, consequentemente, à Previdência Social (RGPS), caráter progressivo na distribuição de renda, é preciso ter em mente que este caráter possui suas limitações, pois a transferência de renda promovida não atinge o topo ou ápice da pirâmide, ou seja, do 1% (um por cento) da população brasileira que concentra a maior parcela da renda e riqueza produzidas no e pelo país. COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *et al*. Nem acaso nem destino: as engrenagens das desigualdades e elementos para desmontá-las. *In*: _____.; SILVA, Matheus Arcelo Fernandes [Orgs.]. *Desigualdade para inconformados*: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020, p. 162-163. Para tomar conhecimento dos citados estudos criticados na primeira observação, *cf.*: LISBOA, Marcos de Barros; TAFNER, Paulo. *A reforma da previdência e a economia brasileira*. Apresentação na Câmara dos Deputados, 28/03/2017; e TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. *Reforma da previdência*: por que o brasil não pode esperar?. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019, p. 51-82.

De modo semelhante ao ocorrido no governo FHC, o governo Lula (2003-2006; 2007-2010), deu seguimento a mesma lógica da agenda reformista imprimida por aquele governo, cuja finalidade era conceder papel central ao Regime de Previdência Complementar dentro do Sistema de Proteção Social e no Sistema Econômico, sendo peça fundamental para a consolidação e aprofundamento do regime e modelos econômicos centrados na liberalização-financeirizada da economia interna, mantendo a relação do governo brasileiro com organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional - FMI, relação esta que se desenvolveu mediante a conservação da política macroeconômica privilegiadora dos interesses do capital financeiro via comprovação incessante de sinais de estímulo à confiança dos investidores de mercado. Em resumo, "além de seguir a agenda do governo anterior, houve um aprofundamento das manobras econômicas em prol da composição do superávit primário para saldar os acordos com o capital interno e externo." [*sic*][494].

Nesse sentido, em estudo publicado no ano de 2003, Filgueiras e Lobo chamavam atenção para as ações e políticas econômicas adotadas no governo Lula que refletiam a continuidade e aprofundamento das concebidas e executadas pelo governo FHC, tais como: a) "Aumento da meta de superávit fiscal para o ano de 2003 de 3,75% para 4,25% do PIB, decidido, segundo as autoridades econômicas, de forma unilateral e sem qualquer interferência por parte do FMI"; b) prorrogação da CPMF e congelamento da tabela do Imposto de Renda de Pessoas Física; c) aumento da taxa de juros básica do Banco Central, a SELIC; d) manutenção da mesma política de câmbio flexível com livre mobilidade de capitais; e)

[494] Magioni destaca que a relação de influência e fomento do Banco Mundial em relação à Previdência Complementar no Brasil recai essencialmente sobre a retração de direitos de um grupo que recebem os maiores salários, que é o caso do funcionalismo público, a fim de fomentar o crescimento do mercado dos fundos de pensões. Dessa forma, quanto mais limitações fossem adotadas tanto pelo RGPS como o RPPS, mais rápido também seria o crescimento dos fundos de pensões e, consequentemente, do país. Como sublinha a Autora, essa meta principal do Banco Mundial, de reduzir o campo de atuação do regime de repartição e ampliar o do regime de capitalização para o Brasil era compelida desde a década de 1990 estando presente nas obras "'*Brazil: Social Insuranceand Private Pensions*' (1995), '*Reforming Social Security: Lessons from International Experience and Priorities for Brazil*' (1997) e '*Brazil Critical Issues in Social Security*' (2001)". MAGIONI, Mirella Januário. *A influência do banco mundial sobre as reformas da previdência social brasileira:* causas e consequências. Orientador: Luíz Jorge Vasconcellos Pessôa de Mendonça. 2013. 172 f. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória, 2013, p. 83 e 119-124, grifos da autora.

implementação das reformas não realizadas ou parcialmente aprovadas pelos governos anteriores (reforma tributária, previdenciária e trabalhista); d) aprovação da EC nº 40/2003 que modificou radicalmente o artigo 192 da CRFB/88, que trata do sistema financeiro nacional; e) revisão do acordo com FMI assinado no governo FHC, comprometendo-se a "gerar superávits primários suficientes para garantir o gradual declínio da relação dívida pública/PIB", tendo para tanto que aprofundar a política econômica ortodoxa[495].

Ademais, do mesmo modo que os governos anteriores, a prática de desvinculação de recursos pertencentes ao Orçamento da Seguridade Social - OSS foi mantida. Nessa linha, a DRU foi postergada diversas vezes durante os governos Lula (2003-2006; 2007-2010) e também Dilma (2011- 2013/2014; 2015-2016).

Beneficiado pela condição internacional favorável propiciada pelo aumento da demanda e elevação dos preços das *commodities*, somado ao acoplamento de política interna de estímulo da demanda agregada marcadamente de incentivo de consumo das famílias (ganhos reais do salário mínimo; expansão e democratização de crédito; e expansão dos gastos com transferências de renda) desencadeada e impulsionada por aquelas condições, em ambos os governos houve expansão deliberada dos gastos com investimento públicos e também com benefícios e serviços sociais, além da facilitação do acesso ao crédito, conforme mencionado no subtópico 4.1.3.

Assim, mesmo com a consolidação das medidas do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada, a soma destes fatores desencadeou uma pujante dinamização da economia interna, refletindo na criação de milhões de postos de trabalhos, logicamente, reduzindo a taxa de desemprego e aumentando o número de segurados filiados ao RGPS, o que repercutiu não somente na expansão dos gastos previdenciários com benefícios e serviços, mas também com reflexos expressivos no aumento da arrecadação das contribuições sociais para a Seguridade Social, que no período de 2004-2013 cresceu - taxa média real de 9% (nove por cento) ao ano - em ritmo superior àqueles gastos - taxa média real de

[495] FILGUEIRAS, Luiz; LOBO, Breno. Política e economia na reforma da previdência. *Bahia Análises & Dados*, Salvador, v. 13, n. 3, p. 721-723, dez. 2003.

7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) -, demonstrando a viabilidade da sustentabilidade financeira do regime geral, como informam Gentil e Araujo[496].

Se por um lado os dados permitem concluir que as dinamizações da economia e do mercado do trabalho ocorridas nos governos Lula (2003-2006; 2007-2010) e também Dilma (2011- 2013/2014 - anos estes em que ocorre a degradação dos indicadores econômicos e reorganização das políticas econômico-sociais alinhando-as ao receituário ortodoxo da austeridade fiscal e primazia do setor privado como ator principal da retomada da dinamização econômica) proporcionaram a melhoria da situação financeira e atuarial da Previdência Social (RGPS), por outro é possível perceber que as medidas econômico-fiscais destinadas ao aprofundamento do regime e modelos econômicos de liberalização-financeirizada (tópico 4.1.3) possibilitaram além da apropriação cada vez maior de parcela da arrecadação tributária destinada à Seguridade Social (DRU e medidas orçamentárias de contabilidade criativa), como também um entrave ao próprio financiamento da Seguridade (aumento de renúncias fiscais, e tratamento desintegrado das ações e políticas das áreas da Saúde, Assistência e Previdência Social)[497].

Na linha do exposto do parágrafo anterior, o estudo realizado por Gentil constatou que entre 1995 a 2005 foram desviados aproximadamente R$ 425,0 (quatrocentos e vinte e cinco bilhões de reais) do OSS, dos quais R$ 176,0 (cento e setenta e seis bilhões de reais) se deu mediante a DRU, R$ 249,0 (duzentos e quarenta e nove bilhões de reais) via medidas de contabilidade criativa, sendo deste montante destinado R$ 188,0 (cento e oitenta e oito bilhões de reais) para pagar aposentadorias e pensões dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos e dos militares, R$ 20,0 (vinte bilhões de reais) gastos com despesas em Ministérios que não os ligados à Seguridade Social, e R$ 41,0 (quarenta e um bilhões de reais)

---

[496] Na explicação dos Autores, parte desse efeito decorreu do crescimento da arrecadação de contribuições sociais incidentes sobre a folha de salário, haja vista a expansão da massa salarial no período, precipuamente do emprego formal, de tal modo que, em 2004, “38% da população ocupada era contribuinte da previdência pública (RGPS)”, saltando, em 2012, “para 54% segundo Boletins Estatísticos da Previdência Social”. GENTIL, Denise Lobato; ARAUJO, Victor Leonardo. Salário mínimo e impacto nas finanças públicas no período 2004-2013. *In*: BARBOSA, Nelson; PESSÔA, Samuel; MOURA, Rodrigo Leandro. *Política de salário mínimo para 2015-2018*: avaliações de impacto econômico e social. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2015, p. 193-199.

[497] SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 428-442, set./dez. 2017.

empregados em rubricadas não identificadas, mas que segundo a Autora deve ter sido transformado em superavit primário e/ou empregado com juros da dívida pública. Entre 2007 e 2015 o valor desviado do OSS se eleva para cifra de R$ 720,7 (setecentos e vinte bilhões e setecentos milhões de reais), quantia superior em 168% (cento e sessenta e oito por cento) a um dos mais altos valores correspondente ao deficit da Previdência Social indicados pelo governo federal[498].

Ainda segundo a pesquisa de Gentil, analisando o período entre 2009 e 2016, constatou-se que o montante correspondente às desonerações tributárias no ano de foi de R$ 184,7 (cento e oitenta e quatro bilhões e setecentos milhões de reais), dos quais R$ 93,9 (noventa e três bilhões e novecentos milhões de reais), ou seja, 50,87% (cinquenta inteiros e oitenta e sete centésimos por cento) constituíam contribuições sociais destinadas ao financiamento da Seguridade Social, quantia esta que equivalia a 3,65% (três inteiros e sessenta e cinco centésimos por cento) do PIB da época. No ano de 2015, em plena crise econômica e massiva exploração midiática do desequilíbrio financeiro e atuarial insustentável da Previdência Social (RGPS)[499], foi concedida ainda durante o governo Dilma a desoneração tributária equivalente a R$ 304,5 (trezentos e quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), dos quais aproximadamente R$ 170,0 (cento e setenta bilhões de reais) eram contribuições sociais destinadas à Seguridade Social[500].

---

[498] GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira*: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 47 e 170. Ver também: SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 428-430, set./dez. 2017.

[499] Sobre o papel de grandes jornais na reprodução do discurso neoliberal da necessidade reformista da Previdência Social, a fim de se reduzir o âmbito de proteção deste para abrir espaço à Previdência Privada, ver: DUGNANI, Rodrigo. *Análise dialógica do discurso neoliberal sobre a previdência brasileira nos jornais folha de s. paulo, o estado de. s. paulo e o globo*. Orientadora: Vera Lúcia Michalany Chaia. 2015. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 148-263. Em interessante estudo sobre a reforma, adotando uma ótica de análise diversa da tradicional centrada no aspecto econômico-jurídico, portanto, diferente da perspectiva adotada nesta pesquisa, mas que também constata a utilização estratégica e deliberada do uso do instrumento da publicidade com propagandas públicas para difundir enfaticamente a ideia do deficit previdenciário, *cf*. LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha. Reforma previdenciária, solidariedade, informação e comportamento. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, v. 65, n. 3, p. 74-76, set./dez. 2020.

[500] *Cf.*: GENTIL, Denise Lobato. *Op. cit.*, p. 180; SALVADOR, Evilasio da Silva. *Op. cit.*, p. 432-442; *Idem*. *Fundo público e seguridade social no brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 230-263 e 351-386; *Idem*. *Os impactos das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais no brasil*. Brasília: INESC, 2015, p. 15-36; DELGADO, Guilherme C. O orçamento da seguridade social precisa ser recuperado. *In*: *Políticas sociais*: acompanhamento e análise. Brasília, IPEA, 2002, n. 5, p. 111-114; CALCIOLARI, Ricardo Pires. *O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais*. 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2018, p. 148-158. Como visto no tópico 4.1.3, a quase totalidade das

A análise desse período permite concluir que, de forma semelhante ao que ocorreu nos governos Sarney, Collor, Itamar e FHC, os governos Lula e Dilma também priorizaram o aprofundamento e consolidação do regime e modelo econômicos implementado, mas distingue-se deles por implementar de forma deliberada ações e políticas de expansão do sistema de proteção social, tanto por via de programas de transferência de renda como programas de inclusão produtiva[501]. Especificamente no caso destes programas, embora tenham caráter fragmentado e operacionalização difusa, Silva lembra que contribuíram para elevação expressiva das oportunidades de emprego no período de 2004 a 2014, sendo esse quadro foi revertido a partir de então devido às restrições orçamentárias provocadas pelas medidas de austeridade fiscal, momento em que é registrada a elevação acelerada do desemprego e informalidade[502].

---

desonerações tributárias concedidas não tinham quaisquer critérios que justificassem as suas concessões e manutenções ao setor privado, simplesmente foi uma escolha política feita, à revelia do âmbito normativo, entre preservar o equilíbrio financeiro e atuarial de um sistema que o próprio governo federal, paradoxalmente, denunciava como sendo insustentável em campanhas publicitárias oficiais, prática esta também impulsionada pelos veículos de comunicação tradicionais, e garantir o interesse de um grupo muito específico de empresários. Nessa linha, *cf.* GOULARTI, Juliano Giassi; BITTENCOURT, Rossandra Oliveira Maciel de. (Des)estruturação da seguridade social no brasil: reforma da previdência e desoneração com contribuições sociais. *Revista NECAT*, v. 8, n. 15, p. 78-83, jan./jun, 2019.

[501] Nas lições de Silva, por programa de inclusão produtiva, compreende-se o conjunto de ações e políticas dirigidas fundamentalmente a indivíduos em idade ativa de trabalho, precipuamente, que vivem em condições de vulnerabilidade social, ou seja, que se encontram excluídos do mercado de trabalho, consequentemente, não conseguem prover o próprio sustento e de sua família, a fim de reforçar suas capacidades de geração autônoma de renda e inclusão no mercado de trabalho, logicamente, possibilitando um maior acesso ao sistema de proteção social, sem que para isso tenha que se desconectar das demais ações e políticas de proteção social. Portanto, os programas de inclusão produtiva têm como núcleo a compreensão de que a atividade laboral é pedra angular para a redução das desigualdades e superação da pobreza, além de contribuir para o aumento de autonomia, identidade, sociabilidade e ampliação da cidadania e integração socioeconômica. São exemplos de tais programas: Programas de Qualificação Profissional - PNQ/FAT (dimensão do apoio à oferta e tipificado como de capacitação técnica e profissional); Programa Nacional de Geração de Trabalho e Renda - PROGER (dimensão do apoio à demanda e tipificado como microcrédito); Sistema Nacional de Emprego SINE/FAT (dimensão do apoio à afeta e demanda e tipificado como serviços de intermediação) etc. SILVA, Sandro Pereira. *A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social*: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Texto para Discussão n. 2605. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2020a, p. 21-27; *Idem*. Dimensões analíticas do conceito de inclusão produtiva para fins de política social: uma revisão bibliométrica. *In*: *Mercado de trabalho*: conjuntura e análise. Brasília: Ipea: Ministério do Trabalho, n. 68, 2020b, p. 148-152; e *Idem*. Políticas de inclusão produtiva: o "elo perdido" da proteção social. *In*: *Políticas sociais*: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2020d, n. 27, p. 371-381. Nessa linha, ver ainda: *Idem*. *O paradigma de sistema público de emprego da oit e a sua construção histórica no brasil*. Texto para Discussão n. 2562. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2020c.

[502] SILVA, Sandro Pereira. Op. cit., 2020a, p.15, 26 e 34; *Idem*. *Op. cit.*, 2020b, p. 150 e 157-158; e *Idem*. *Op. cit.*, 2020d, n. 27, p. 372 e 381-382.

Vê-se assim, que nos governos Lula e Dilma as políticas sociais de uma forma geral, apesar do caráter fragmentário e operacionalização difusa, possibilitaram o estabelecimento de uma parca relação de funcionalidade-sinergia entre o Sistema de Proteção Social e o Sistema Econômico, apesar de que, como já foi explicitado ao longo do presente subtópico, a expansão deste, dada ao seu padrão fundado na lógica do capital improdutivo, da naturalização do desemprego e precarização das relações de trabalho, exerceu uma maior pressão e exigiu mais condicionalidades sobre aquele sistema, ou seja, observa-se uma prevalência das exigências imanentes da atual configuração do modo de produção capitalista sobre as expectativas normativas igualitárias relativas à proteção social.

Dito de outro modo, os governos Sarney, Collor, Itamar e FHC ao aprofundarem e consolidarem o regime e modelos econômicos de liberalização-financeirizada, criaram uma relação de incompatibilidade entre os fatos econômicos (Sistema Econômico) e as Ordens Econômica e Social, assim como uma relação disfuncional entre eles e os fatos sociais pertinentes ao Sistema de Proteção Social, sobretudo o RGPS. Desse modo, as reformas intentadas na Ordem Social para modificar a normatização da Previdência Social (RGPS) e, assim, tentar equilibrá-la fiscal e atuarialmente, restringidas às modificações dos aspectos normativos puramente endógenos ao regime, a exemplo das regras do estabelecimento de acesso e nos valores das prestações previdenciárias, nada mais do que reforçou a lógica de expansão do Sistema Econômico em curso, provocando uma relação de disfuncionalidade entre este Sistema e o RGPS, bem como, no âmbito normativo entre as Ordens Econômicas e Sociais[503].

De outra banda, os governos Lula e Dilma ao perpetuarem os aspectos fundamentais da política econômica adotadas por seus antecessores, conjugada pela tentativa de expansão em grande medida descoordenada das políticas sociais, tanto entre si como em relação ao Sistema Econômico - consequência esta fruto da manutenção do tratamento fragmentário da Seguridade Social e reforçado pela apreensão da Previdência Social (RGPS) como mero seguro -, arrefeceram as disfuncionalidades destacadas no parágrafo anterior.

---

[503] Os aspectos práticos ou as consequências da disfuncionalidade no âmbito dos fatos socioeconômicos foram apresentados nos subtópicos 4.1.2 e 4.1.3, enquanto no âmbito normativo foram expostos nos subtópicos 4.1.4, no final do 4.1.2 e ao longo do presente.

Especificamente no governo Dilma, chama atenção às microrreformas na Previdência Social (RGPS) efetuadas pelas Medidas Provisórias - MPs nº 664/2014 e 676/2015, posteriormente convertidas, respectivamente, nas Leis Federais nº 13.135/2015 e 13.183/2015. Apesar do uso de MP como expediente de alteração em matéria previdenciária não constituir nenhuma inovação, haja vista o governo FHC deter tal feitio inovador e também ter sido manejada pelo governo Lula, o seu manuseio ganha uma nova racionalidade passando ao ser naturalizado, revelando mais uma faceta do simulacro que tem constituído as reformas previdenciárias. Promover alterações de direitos que exigem para o seu gozo o decurso de um lapso temporal necessário e que materializam ações e políticas públicas destinadas à realização de diretrizes normativas - objetivos e finalidades - constitucionais, por meio de um expediente no qual um de seus elementos intrínseco é a urgência, e por mais que se reconheça a necessidade de alteração, desafia não só a lógica básica e normativa como também a natureza, ontologia de ambos os institutos.

Para além desse aspecto formalista, é necessário ainda anotar que, seguindo inclusive a lógica das reformas feitas por leis ordinárias, não se encontra uma articulação ou justificação mínima entre o conteúdo veiculado nas MPs - isso mesmo no caso da MP nº 676/2015 (Lei Federal nº 13.183/2015) que instituiu a lógica da aposentadoria por pontos que é mais benéfica monetariamente aos segurados em relação a simples aposentadoria por tempo de contribuição com incidência do fator previdenciário -, com a lógica imprimida pelo conceito de Seguridade Social (artigo 194 da CRFB/88) e da base e objetivos da Ordem Social (artigo 193 da CRFB/88).

Diante disso cabe realizar alguns questionamentos: por que condicionar pagamento da pensão de 4 (quatro) meses à exigência de 18 (dezoito) contribuições mensais ou de 2 (dois) anos de casamento ou união estável? Por que só 4 (quatro) meses? Por que o pagamento da pensão tem que ser vitalício se o/a cônjuge/companheiro(a) tiver 44 (quarenta e quatro anos) ou mais, ou o pagamento de 3 (três) anos se o/a cônjuge/companheiro(a) com menos de 21 (vinte e um) anos? Em que medida tais alterações e condicionantes, assim como as promovidas para estabelecer nova forma de cálculo para auxílio-doença, se relacionam com o primado do trabalho, bem-estar e justiça sociais? Em que medida elas promovem o equilíbrio financeiro e atuarial? Foi apresentado cálculo da simulação para tanto? Foi

também avaliado o impacto fiscal e socioeconômico das mudanças perpetradas pela redução dos valores a serem pagos nos benefícios do auxílio-doença e pensão por morte, tendo em vista os efeitos do multiplicador fiscal dos benefícios sociais em dinamizar a economia e, além disso, preservar os indicadores fiscais?

A leitura do primeiro questionamento permite perceber que o legislador infraconstitucional estabeleceu um critério distintivo que não possui qualquer lastro no primado do trabalho, bem-estar e justiça sociais. Pelo contrário, não faz a menor diferença, nem mesmo se pensarmos do ponto de vista puramente da justiça atuarial, se o/a cônjuge/companheiro(a) e instituidor da pensão estavam casados a seis, meses, um ano, dois ou vinte anos, a situação do risco da perda deste ente é a mesma.

Em assim sendo, constata-se que simplesmente foi estabelecida uma distinção gratuita para forçar uma situação fiscalista de equilíbrio financeiro e atuarial, posto que dessas alterações não é possível extrair um fundamento constitucional que correlacione e justifique o pagamento pelo prazo estabelecido com o primado do trabalho, bem-estar e justiça sociais.

As mesmas reflexões feitas nos parágrafos anteriores, tanto do ponto do aspecto formal como do aspecto material, também são aplicáveis as que se seguiram nos governos Temer e Bolsonaro, MP nº 767/2017, convertida na Lei Federal nº 13.457/2017, e MP nº 871, convertida na Lei Federal nº 13.846/2019, com exceção de pontos específicos, a exemplo das modificações destinadas ao melhoramento da gestão dos benefícios para identificar e evitar eventuais fraudes[504].

[504] Avançando para além da compatibilização político-constitucional e moral, tais modificações têm-se revelado problemáticas do ponto de vista de seu desenvolvimento prático no plano administrativo e seus reflexos no plano judicial. Em pesquisa destinada o fenômeno da judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade, Vaz constatou que nos últimos anos, sobretudo intensificado nos anos posteriores à aprovação das medidas legislativas acima em comento no texto, as demandas judiciais tem crescido consideravelmente. Para que se tenha uma ideia, “no período de 2015 a 2018, houve um acréscimo da demanda na ordem de 52%, passando de 1.364.081 para 1.740.047 processos.”. Logicamente, esse aumento tem consequências não só do ponto de vista social de violação em massa de direitos sociais previdenciários, mas também do ponto de vista econômico-fiscal, pois a judicialização demanda movimentação do Poder Judiciário que possui custo elevadíssimo. Sobre essa situação alarmante, o Autor chama adverte que: “(...) Auditoria recente do TCU mostra que a judicialização conduziu a uma autêntica substituição da esfera administrativa (INSS - Instituto Nacional do Seguro Social) pelo Poder Judiciário, notadamente a Justiça Federal. O levantamento de auditoria do TCU verificou que, somente em 2017, foram pagos R$ 92,0 bilhões em benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) mantidos por decisões judiciais, sendo R$ 86,6 bilhões para benefícios previdenciários e R$ 6,5 bilhões para benefícios assistenciais. A cifra representou mais de 15% da despesa total com benefícios previdenciários e assistenciais daquele

Aprofundando as medidas de cunho fiscalista adotadas pelo governo Dilma (2013/2014-2016), os governos Temer (2016-2017) e Bolsonaro (2017-2019/2022) mantiveram a mesma direção da política econômica, intensificando o regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada, como pode ser notado pela aprovação do Novo Regime Fiscal (Teto dos Gastos), da reforma trabalhista, das propostas de privatização, modificações no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV etc[505].

Portanto, as políticas econômicas, fiscal e monetária, com destaque no período para a aprovação do Novo Regime Fiscal (EC nº 95/2016 do Teto dos Gastos) - que criou um entrave da e na atuação estatal anticíclica no mais diversos níveis (incentivo e planejamento da atividade econômica) para reverter o caráter cíclico da crise econômica -, além da Lei de Terceirização e Reforma Trabalhista (respectivamente, Leis Federais nº 13.429/2017 e 13.467/2017) - que acarretaram o rebaixamento salarial[506], a contratação de trabalho desvinculado da cobertura-proteção previdenciária (trabalho intermitente) e a redução, manutenção e aumento da margem de lucro das classes empresarial, gerencial e acionista[507] -, contribuíram

---

ano. O TCU também constatou que, em dezembro de 2017, havia 3,8 milhões de benefícios judiciais (11,1%) na folha de pagamento da autarquia. Analisando mais profundamente a judicialização, tem-se um dado relevante, que diz respeito ao índice de concessões ou procedências. Mais da metade, exatamente 51% das ações são julgadas procedentes em primeiro grau, o que indica que a judicialização, além de se justificar, ainda representa um bom negócio.". VAZ, Paulo Afonso Brum. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. *Direito Hoje da EMAGIS do TRF4*. 14/06/2021.

[505] SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuize Silva Rovere. O governo temer e a volta do neoliberalismo no brasil: possíveis consequências na habitação popular. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 11, p. 6-10, 2019.

[506] O estudo realizado pela Secretaria Nacional de Relações de Trabalho - SNRT e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE já indicava o referido problema, pois segundos os dados de 2013 os trabalhadores terceirizados recebiam em média remuneração 24,7% (vinte e quatro inteiros e sete décimos por cento) menor dos que não eram. Apesar de sido identificado também uma melhora da diferença remuneratória comparada ao ano de 2010, em que o percentual foi 27,1% (vinte sete inteiros e um décimo por cento), ela foi decorrente da política de valorização de salário mínimo, a qual foi e é duramente criticada pelos adeptos das propostas de reforma trabalhista. SECRETARIA NACIONAL DE RELAÇÕES DE TRABALHO (SNRT); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS (DIEESE). *Terceirização e desenvolvimento*: uma conta que não fecha: dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014, p. 13. O mesmo problema foi também identificado em estudo mais recente (2017) do DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. *Nota Técnica do DIEESE*, São Paulo, nº 172, p. 23, mar. 2017b.

[507] Esse efeito pode ser observado no estudo recente (2020) do DIEESE sobre o impacto da MP nº 905/2019, que instituiu o denominado Contrato Verde e Amarelo. *Idem*. A reforma trabalhista sem fim

com o quadro de deterioração da situação fiscal e recessão econômica[508], consequentemente, essas medidas repercutiram na estrutura do mercado de trabalho e, por sua vez, na sustentabilidade financeira e atuarial da Previdência Social (RGPS)[509]. Além do mais, o Tribunal de Contas da União - TCU, no processo TC 001.040/2017-0, atribuiu, em grande medida, o aumento da desinstabilidade sustentabilidade financeira e atuarial da Previdência Social (RGPS) à recessão econômica[510].

Para que se tenha uma ideia ainda mais clara e concreta atualmente do quadro mencionado, no estudo conduzido por Costanzi e Santos foi observado que dos 119,2 (cento e dezenove milhões e duzentos mil) brasileiros com idade entre 20 e 59 anos, 64,6 (sessenta e quatro milhões e seiscentos mil), o equivalente a 54,2% (cinquenta e quatro inteiros e dois décimos por cento) do total, não contribuíram para a Previdência Social no ano de 2019. Deste montante, pelo menos 44% (quarenta e quatro por cento) não o fizeram por estarem na informalidade, outros 40,8% (quarenta inteiros e oito décimos por cento) porque estavam fora da força de trabalho/economicamente inativo e 15,2% (quinze inteiros e dois décimos por cento) por caracterizarem a situação de desocupados[511].

---

e a "bolsa patrão" do contrato verde e amarelo. *Nota Técnica do DIEESE*, São Paulo, nº 221, p. 1-24, fev. 2020.

[508] SANTANA, Priscila Martins de O.; COSTA, Laíse Stefany Santos. As políticas fiscal e monetária do Brasil no Governo Temer: deterioração da situação fiscal e recessão econômica. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 27, n. 2, p. 175-189, maio 2018.

[509] Na explicação de Gentil: "O fato é que a criação de mais postos de trabalhos descartáveis, de alta rotatividade, com jornadas de trabalho cada vez maiores, mais desgastantes, e o aumento progressivo do desemprego deverão diminuir dramaticamente a arrecadação da Previdência Social e, ao mesmo tempo, provocar uma sobrecarga adicional sobre o SUS e o pagamento de benefícios da própria previdência". GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira*: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 185. No mesmo sentido:

[510] BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCU. Pleno. *Acórdão n. 1295/2017*. Processo 7001.040/2017-0. Rel. Min. José Múcio Monteiro. Julgamento em 21.06.2017, p. 40 e 43, §§ 247 e 254. *Cf.* STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: revisitando a auditoria do tcu de 2017. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]*, [*S. l.*], v. 20, n. 1, p. 163, 2019.

[511] É importante registrar que apesar dos Autores terem realizado tais constatações, o uso que fazem dos dados é feito de forma atomizada e descontextualizada com o contexto geral da adoção e implementação de medidas e políticas econômicas voltadas ao aprofundamento do regime e modelos econômicos de liberalização-financeirizada. Em assim sendo, os dados constatados pelos Autores assumem um caráter determinista fatalista da realidade, na qual os fatos sociais econômicos, aquelas medidas e políticas econômicas, são inquestionáveis e intocáveis, de modo tal que são apreendidos e instrumentalizados para justificarem a necessidade de reformas na Previdência Social (RGPS), pois estas sim se encontram ao total alvedrio da disposição política e submissão econômica, não sendo posto em questionamento por eles a possibilidade das medidas e políticas econômicas agravarem a situação econômica, à situação financeira e atuarial da Previdência Social (RGPS) ou mesmo se são

Paradoxalmente, mesmo diante do quadro de crise econômica, da alegada insustentabilidade financeira e atuarial da Previdência Social (RGPS), da retração da cobertura previdenciária e perda de arrecadação de contribuições sociais, ocasionando o efeito explosivo e apocalíptico da dívida pública, ambos os governos mantiveram a prática institucionalizada de desvio de recursos pertencentes originariamente ao OSS, logicamente, destinados ao financiamento da Seguridade Social. Ainda no governo Temer, o percentual de desvinculação de 20% (vinte por cento) de receitas pela DRU foi elevado para 30% (trinta por cento) - EC nº 93/2016, cuja proposta foi originada e de autoria no e do governo Dilma (PEC nº 87/2015), que no afã de recuperar o apoio político dos representantes do mercado, mormente o financeiro, acabou sendo cedendo aos seus interesses reformistas -.

Nesse diapasão paradoxal, verifica-se ainda que no período do governo Temer houve um amplo processo de negociações para o refinanciamento de dívidas fiscais pelo Programa de Recuperação Fiscal - REFIS, as quais tiveram expressivo impacto na arrecadação de contribuições sociais, configurando uma situação de favorecimento a contribuintes de renda mais elevada[512]. São exemplos dos REFIS: a) Estados e municípios (MP nº 778/2017, convertida na Lei Federal nº 13.485/2017) - parcelamento de dívida referente a contribuições sociais no valor de aproximadamente R$ 90,1 (noventa bilhões e cem milhões de reais), e com descontos de 40% (quarenta por cento) em multas e encargos e 80% (oitenta por cento) em juros -; b) Empresas (MP nº 783/2017, convertida na Lei Federal nº 13.496/2017) - perda da arrecadação tributária da União foi estimada em R$ 543,3 (quinhentos e quarenta e três bilhões e trezentos milhões de reais); c) Produtores

compatíveis com a CRFB/88. COSTANZI, Rogério Nagamine; SANTOS, Carolina Fernandes dos. Contribuintes e beneficiários da previdência social. *In*: Temas de economia aplicada. *Informações FIPE*, n. 491, p. 46, ago. 2021. Apesar da expansão da cobertura previdenciárias nos governos Lula (2003-2006; 2007-2010) e Dilma (2011- 2013/2014), e da retração nos governos Temer (2016-2017) e Bolsonaro (2017-2018/2022), os dados da captados pela PNADC de 2018, como anotam Andaku e Biava, mostram que havia um percentual grande de desprovidos de cobertura no período, demonstrando o potencial não só de expansão da proteção previdenciária, mas também de capacidade de seu financiamento. Os Autores ainda alertaram para o potencial de exclusão da proteção previdenciária e da queda arrecadatória de contribuições sociais decorrentes da reforma trabalhista e previdenciária. ANDAKU, César; BIAVA, Joana. Reformas trabalhista e da previdência podem aumentar exclusão previdenciária e reduzir densidade contributiva. *Nota Técnica do DIEESE*, São Paulo, nº 207, p. 1-14, jun. 2019.

[512] ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (UNAFISCO). Parcelamentos especiais (Refis): prejuízo para o bom contribuinte, a união, os estados, o distrito federal e para os municípios. *Nota técnica da UNAFISCO*, n. 03, p. 1-17, fev. 2017.

rurais (inicialmente prevista na MP nº 733/2016, convertida na Lei Federal nº 13.340/2016, e posteriormente também por meio da Lei Federal nº 13.606/2018) - avaliação da perda de contribuições sociais calculadas em R$ 15,0 (quinze bilhões de reais); d) Petrolíferas (MP nº 795/2017, transformada na Lei Federal nº 13.586/2017) - perdão tributário de R$ 54,0 (cinquenta e quatro bilhões de reais), além da redução da base de cálculo do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL a partir de 2018 às empresas exploradoras do Pré-Sal e Pós-Sal, e a suspensão do Imposto de Importação - II, da contribuição ao Programa de Integração Social - PIS e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS relativos aos bens importados para utilização da exploração de petróleo e derivados, sendo estimado o impacto do pacote da renúncia tributária em R$ 1.000,0 (um trilhão de reais) no período de vinte e cinco anos desde a sua aprovação[513].

Esse conjunto de medidas demonstra de forma cristalina que o problema financeiro e atuarial da Previdência Social (RGPS) passa muito longe de ser fundamentalmente endógeno decorrente de regras concessivas ou acesso demasiadamente facilitado aos segurados. Ao contrário, trata-se essencialmente da tensão das esferas do econômico, político e normativo, logicamente, com preferência exacerbada dos interesses dos detentores dos meios e fatores do modo de produção-acumulação capitalista, sendo molda a esfera econômica em consonância com os interesses destes e instrumentalizadas e subjugadas as esferas do político e do normativo.

Diferentemente do que ocorria usualmente no âmbito infraconstitucional e das propostas e reformas constitucionais anteriores, nas PECs nº 287/2016 e 06/2019 houve um avanço do e no debate acerca da (des)necessidade da reforma da Previdência Social, ocasião em que as pesquisas aplicadas e estudos acadêmicos se expandem para além das simples análises de dados e exortações teóricas a partir destes, sendo-lhes agregado simulações econométricas do possível impacto fiscal e socioeconômico da realização ou não da reforma. Contudo, como será visto adiante, o avanço do e no debate passa a ser marcado, predominantemente, por um caráter

[513] *Cf*. GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira*: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 190-193; LIMA, Paulo César Ribeiro. Divergências relativas à medida provisória nº 795, de 2017, convertida na lei nº 13.586, de 2017. *Estudo Técnico, Consultoria Legislativa*, Brasília, p. 1-94, p. fev. 2018.

desqualificado, quiçá desonesto[514], dado o grau de deficiência e erros metodológicos das pesquisas e dos estudos sobre o tema, mormente naqueles utilizados oficialmente pelo governo e por Autores autônomos para subsidiar a aprovação da EC nº 103/2019, a exemplo de manipulação/falsificação de dados, ausência de memórias de cálculos e planilhas para rodar o modelo oficial[515].

Ademais, os estudos e pesquisas sobre as reformas previdenciárias tendem a se limitar ao debate "deficit vs. superavit" da Previdência Social (RGPS), chamando atenção para a incompatibilidade da forma da apuração das receitas previdenciárias e eventual (in)sustentabilidade financeira e atuarial do regime. Todavia, conforme será visto, nem mesmo as pesquisas que tendem a rechaçar a metodologia de apuração do saldo previdenciário e viabilidade financeira e atuarial da Previdência Social (RGPS) o fazem levando em consideração à observância e articulação deliberada das diretrizes político-normativas conformadoras das Ordens Econômica e Social e da República Federativa do Brasil, assim como do conceito da Previdência Social (RGPS) compreendida como conjunto de ações-políticas integradas da Seguridade Social e que visa garantir condições mínimas e/ou que reflitam o nível de renda suficiente para que o segurado possa manter a sua manutenção e/ou de sua família, quando acometido por determinado risco social

[514] Na ácida e grave denúncia feita por Fagnani: "O que se ouve é uma fala convulsiva, mentirosa, ativamente falseada, baseada na desonestidade intelectual de grande parte dos especialistas hoje no poder no Brasil, do próprio governo, do mercado e da mídia corporativa. Para facilitar o movimento de iludir a sociedade, tratam a Previdência como um bloco monolítico, desconsiderando especificidade de cada um dos subsistemas que a compõem (...). O embuste fiscalista foca apenas no aumento das despesas previdenciárias e omite a drástica redução das receitas provocadas pela 'austeridade' econômica praticada desde 2015 que colocou a economia, o mercado de trabalho, a Previdência e o bar da esquina 'no fundo do poço'. Não se admite o óbvio: a ampliação do desemprego e da informalidade derrubou receitas da contribuição dos empregados e empregadores da Previdência; a atividade econômica débil reduziu o faturamento e os lucros das empresas sobre os quais incidem as contribuições sociais que financiam a Seguridade; a Reforma Trabalhista, que cria postos de trabalhos temporárias, parciais, precários e intermitentes, prejudicou a arrecadação previdenciária.". FAGNANI, Eduardo. Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da reforma de bolsonaro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019, p. 29-31.

[515] PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco; GENTIL, Denise Lobato [Orgs.]. *In*: *A previdência social em 2060*: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro. Brasília: ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL 2017; GENTIL, Denise Lobato [Coord.]. *In*: Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019. *Nota Técnica da ANFIP*, n. 1, p. 1-32, jun. 2019; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. *et al*. O mito do custo fiscal e da regressividade da aposentadoria por tempo de contribuição. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 7, p. 1-12, ago. 2019; *Idem*. *et al*. A falsificação nas contas oficiais da reforma da previdência: o caso do regime geral de previdência social. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 8, p. 1-17, set. 2019; *Idem*. *et al*. A contabilidade criativa na reforma da previdência e o aumento da pobreza: novos dados e tréplica à resposta oficial. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 9, p. 1-29, out. 2019.

constitucional e/ou legalmente pré-estabelecidos (artigos 3º, 170, 193, 194 e 201 da CRFB/88).

De modo amplo, como destaca o DIEESE, os estudos acerca da (in)sustentabilidade financeira e atuarial do regime da Previdência Social (RGPS) assumem três enfoques ou óticas de análises diferentes: a fiscalista, a pragmática e a constitucionalista[516].

A primeira abordagem, a fiscalista, é aquela que representa as formas de apuração do saldo previdenciário levando em consideração somente as contribuições sociais pagas pelo empregador, empresa ou entidade a ela equiparada por lei, incidentes sobre a folha de salário e demais rendimentos pagos a qualquer título, e trabalhadores e demais segurados do RGPS, portanto, limitadas ao artigo 195, incisos I, alínea *a*, e II, da CRFB/88, e tendo por base normativa o artigo 68 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRP (Lei Complementar - LC nº 101/2000). A segunda ótica, a pragmática, representa os estudos e pesquisas que analisam os resultados financeiros e atuariais da Previdência Social (RGPS), incorporando às receitas levadas em considerações pela abordagem anterior os valores decorrentes da renúncia das mencionadas contribuições sociais, bem como os valores destas retirados do OSS pela DRU, tendo por escopo demonstrar a insustentabilidade financeira mesmo com as incorporações destas receitas. Em ambas as abordagens, as despesas são definidas por meio dos gastos com pagamento das prestações previdenciárias e administração do sistema do RGPS e, via de regra, também com os dos regimes próprios dos servidores públicos federais, dos militares e demais regimes especiais[517].

---

[516] DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). A Previdência Social brasileira tem déficit?. *Nota Técnica do DIEESE*, São Paulo, nº 52, p. 1-12, jun. 2017a. Recepcionando essa categorização: NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva. A Previdência Social: reforma ou há alternativas?. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 3, p. 797-803, set./dez. 2019.

[517] DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). A Previdência Social brasileira tem déficit?. *Nota Técnica do DIEESE*, São Paulo, nº 52, p. 3 e 6-7, jun. 2017a; NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva. A Previdência Social: reforma ou há alternativas?. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 3, p. 797-800, set./dez. 2019. No que diz respeito à primeira abordagem, a perspectiva fiscalista pode ser facilmente observada nos relatórios oficiais dos órgãos públicos de controle interno e externo. O caso mais simbólico é o próprio Tribunal de Contas da União - TCU. Para além da problemática intrínseca da leitura condicionante da CRFB/88 à luz da LRF, o artigo de Strapazzon é muito bem representativo das demais problemáticas decorrentes do endossamento da abordagem acrítica feita pelo TCU. Apesar do Autor mencionar a realização de uma análise crítica, esta se resume à crítica de trabalhos que divergem da perspectiva metodológica utilizada pelo TCU, portanto, sendo ela própria essencialmente acrítica em relação ao

A terceira perspectiva, a constitucionalista, representa os estudos e pesquisas que, ao contrário dos mencionados, analisam o resultado financeiro e atuarial da Previdência Social (RGPS) tomando por base metodológica o conjunto de receitas previstas em todo o artigo 195 da CRFB/88 e as despesas o conjunto de gastos com pagamentos de prestações e serviços administrativos de toda a Seguridade Social, excluindo-se, portanto, destas as despesas com regimes próprios[518].

Pelo que foi exposto ao longo da presente pesquisa, especialmente no Capítulo 3 e no corrente subtópico, constata-se que a metodologia de aferição do resultado financeiro e atuarial da Previdência Social (RGPS) não é algo que se encontra à discricionariedade dos pesquisadores, posto que as determinações constitucionais assumem caráter epistêmico-metodológicos, ou seja, parâmetros de definição para a obtenção do conhecimento e estabelecimento dos aspectos metodológicos que devem ser adotados, haja vista estarem normativamente definidos na própria CRFB/88. Sendo assim, um estudo e/ou uma pesquisa adequada sobre o tema em comento não é aquela que simplesmente se vale de aspectos metodológicos estabelecidos pelas boas práticas internacionais ou que

---

relatório mencionado tribunal. A consequência disso, para que se tenha uma ideia mais clara e concreta, é a constatação do endossamento do problema analítico-conceitual, deliberadamente menosprezado e relativizado pelo Autor, ocasionando a análise conjunta dos diversos regimes previdenciários como se o seu tratamento pudesse ser o mesmo, logicamente, prejudicando um diagnóstico mais preciso e específico dos problemas ligados às receitas e despesas pertinentes exclusivamente à Previdência Social (RGPS), segundo o exposto no início do presente subtópico (páginas 222 a 224). Ademais, o artigo peca por propagar à lógica da fragmentação e do isolamento dos recursos da Seguridade Social (contribuição previdenciária), sendo que ela só foi constitucionalmente imposta de fato com a EC nº 20/98, inclusive, aduzindo a impossibilidade de intercâmbio de recursos entre as três áreas da Seguridade Social, minando suas condições materiais de institucionalização enquanto um conjunto integrado de ações-políticas do Poder Público e da sociedade (como pode ser depreendido, para o Autor, os artigos 194 e 195 da CRFB/88 tem caráter normativo de mero enfeite natalino); por conferir caráter de excepcionalidade à situação de eventuais insuficiências financeiras das receitas previstas nos incisos do artigo 195 da CRFB/88 e quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada, interpretação essa decorrente da restrição do *caput* daquele dispositivo operada pelo artigo 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.212/91 etc. STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: revisitando a auditoria do tcu de 2017. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]*, [*S. l.*], v. 20, n. 1, p. 137-172, 2019. De todo modo, contornadas as problemáticas anteriormente apontadas, o artigo contém algumas considerações importantes, a exemplo da constatação da admissão pela Secretaria da Previdência, no anexo IV.6 do projeto de LDO de 2018, que não tem os meios técnicos para fazer avaliação de equilíbrio atuarial do RGPS; que há problemas graves de sua gestão; de desvio de recursos da Seguridade Social e do impacto da recessão econômica em suas receitas etc.

[518] DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). A Previdência Social brasileira tem déficit?. *Nota Técnica do DIEESE*, São Paulo, nº 52, p. 4-6, jun. 2017a; NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva. A Previdência Social: reforma ou há alternativas?. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 3, p. 800-803, set./dez. 2019.

toma por parâmetros índices criados como horizontes de induzimento ou orientações para tomada de decisões das condutas dos agentes de mercado.

De toda sorte, e sem querer reduzir a importância do tema da definição metodológica do resultado financeiro e atuarial da Previdência Social (RGPS), a necessidade e justificação da reforma não se limita à temática. Um aspecto, inclusive não levado em consideração pelos estudos e pesquisas de abordagem constitucionalistas, que tendem a rechaçar as necessidades de propostas pelo simples fato de identificarem atuarialmente um excedente positivo do resultado previdenciário, é que a Previdência Social (RGPS) existe em função de riscos sociais que acometem os trabalhadores (artigo 201 da CRFB/88), assim, independentemente da constatação de um deficit ou superavit, se a situação determinante do risco deixa de existir ou se modifica, impõe-se a necessidade de reforma, a fim de garantir a sua adequada cobertura e viabilização da manutenção e/ou expansão financeira e atuarial da proteção social contra outros riscos, além do regular e efetivo funcionamento das demais áreas da Seguridade Social.

Um exemplo disso é o elastecimento da faixa etária da população em idade ativa - PIA ocasionado pelo envelhecimento populacional, do melhoramento da expectativa de vida e sobrevida, e do aumento das oportunidades de integração ao mercado de trabalho (taxas de ocupação e/ou desocupação), logicamente, devendo ser refletido nos critérios de concessão das aposentadorias, pois deixando o risco social idade avançada de existir não mais subsistindo razão para manutenção da cobertura. Dessa forma, as propostas que levem em consideração tais aspectos seriam adequadas constitucionalmente, já que se justificariam e se compatibilizariam finalisticamente às diretrizes político-normativas conformadoras da Ordem Econômica e Social da CRFB/88, especialmente, ao primado do trabalho, e não simplesmente a uma lógica puramente financeira e atuarial.

Outro exemplo elucidativo diz respeito ao tempo médio das taxa de ocupação-desocupação no mercado de trabalho, que deve ser levando em consideração para o estabelecimento da carência e o tempo de duração das prestações previdenciárias disponibilizadas aos segurados, a fim de que o segurado possa gozá-las, passando a ser um elemento subjacente à lógica mencionada na parte final do parágrafo anterior, e não, mais uma vez, em decorrência da lógica restrita ao aspecto financeiro e atuarial.

A revisão de literatura acerca da necessidade da reforma da Previdência Social (RGPS) revela que os estudos e pesquisas aponta(va)m a sua imposição improtelável em face da insustentabilidade fiscal do regime. Por sua vez, esta se assenta essencialmente em três componentes ou aspectos, que são de natureza econômico-fiscal (incompatibilidade do RGPS organizado sob a formatação de regime de repartição simples com o regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada), demográfica (transição decorrente do envelhecimento populacional) e institucional (necessidade de correção de distorções no acesso-concessão e valores das prestações previdenciárias)[519].

No tocante ao primeiro componente, pelo que foi exposto ao longo do Capítulo 3 e no presente, fica claro que há uma nítida incompatibilidade entre a Previdência Social (RGPS) organizada na forma de repartição simples e a expansão-aprofundamento do regime e modelo econômicos de liberalização-

[519] As principais bibliografias e referências primárias de tais componentes são: SILVA, Enid Rocha da; SCHWARZER, Helmut. *Proteção social, aposentadorias, pensões e gênero no brasil*. Texto para Discussão n. 934. Brasília: Ipea, 2002; BACHA, Edmar Lisboa. Elementos para uma economia política das reformas do governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 1, p. 18-29, p. jan./mar. 2004; GIAMBIAGI, Fábio. *et al*. *Diagnóstico da previdência social no brasil*: o que foi feito e o que falta reformar?. Texto para Discussão n. 1050. Rio de Janeiro: Ipea, 2004; AFONSO, Luís Eduardo; ZYLBERSTAJN, Hélio; SOUZA, André Portela. Mudanças na previdência social: uma avaliação dos efeitos de reformas paramétricas no rgps. Economia, Brasília, v. 7, n. 4, p. 37-69, dez. 2006; *Idem*. Reforma da previdência: uma avaliação dos impactos distributivos da Proposta de Emenda Constitucional 287/2016 sobre os benefícios programáveis de aposentadoria do RGPS. *Economia Aplicada*, v. 23, n. 3, p. 5-28, jul./set. 2019; GIAMBIAGI, Fábio. Reforma da previdência: o encontro marcado. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007; GIAMBIAGI, Fábio; AFONSO, Luís Eduardo. Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 153-179, abr./jun. 2009; GIAMBIAGI, Fábio; TAFNER, Paulo. *Uma agenda parcial de reformas para 2009*: à procura de um "paxto de toledo" brasileiro. Texto para Discussão n. 1299. Rio de Janeiro: IPEA, 2007; *Idem*. *Demografia*: a ameaça invisível - o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010; TAFNER, Paulo. Desafios e reformas da previdência social brasileira. *Revista USP*, São Paulo, n. 93, p. 137-156, mar./maio 2012; LIMA, Diana Vaz de; MATIAS-PEREIRA, José. A dinâmica demográfica e a sustentabilidade do regime geral de previdência social brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 847-868, jul./ago. 2014; COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. *Impacto fiscal da demografia na previdência social*. Texto para Discussão n. 2291. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2017; *Idem*. *et al*. *In*: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BARCELETTE, Ricardo [Orgs.]. *Desafios da nação*: artigos de apoio. Brasília, Ipea, 2018, v. 2, p. 129-191; GIAMBIAGI, Fábio; SIDONE, Otávio José Guerci. *A reforma previdenciária e o teto do regime geral de previdência social (rgps)*. Texto para Discussão n. 121. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018; LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. *Previdência em crise*: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018; TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. *Reforma da previdência*: por que o brasil não pode esperar?. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019; FERNANDES, Reynaldo. *et al*. Reforma da previdência: sustentabilidade e justiça atuarial. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 49. n. 3, p. 423-463, jul./set. 2019; NERY, Pedro Fernando. In: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, José Alfredo [Orgs.]. *Contas pública no brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 133-151.

financeirizada estatuído no Brasil desde antes mesmo da publicação da CRFB/88. Todavia, a despeito da limitação real imposta por estes àquela, culminando em uma relação disfuncional, o aumento da incongruência, que impõe constantes reformas e cada vez mais de caráter estruturais, é reflexo da consolidação do Estado Econômico de Emergência permanente entabulado pelo mencionado regime e modelo econômicos (subtópico 4.1.4).

Ademais, a visão determinista-fatalista dos fatos econômicos, desprendida e descompromissada da e com a normatividade constitucional, somada à abordagem do problema demográfico, ambas vinculadas a pressupostos e fundamentos previamente estabelecidos pela nova razão de mundo ou cosmovisão neoliberal (subtópico 4.1.1), resultam coerentemente na necessidade institucional impreterível de correção de distorções no acesso e concessão e valores das prestações previdenciárias. Ocorre que, como foi visto no decorrer do presente subtópico e mencionado no parágrafo anterior, a desconsideração normativa das disposições constitucionais presentes nas Ordens Econômica e Social, que assumem determinantes metodológicas e são desconsideradas pelos estudos e pesquisas mencionados (nota de rodapé 519), prejudicam os quadros descritivo-analíticos por eles apresentados, consequentemente as suas conclusões e eventuais proposições.

Em termos mais claros e diretos, as consequências disso nos estudos e nas pesquisas citadas são a presença de problemas com a apuração adequada do resultado financeiro e atuarial da Previdência Social (RGPS) (desconsideração da compreensão constitucional da Previdência Social atrelada à Seguridade Social e de seu sistema diversificado de financiamento; da composição do Orçamento da Seguridade Social - OSS) e a aferição do impacto socioeconômico desta limitado à análise de indicadores fiscais convencionais, criados como sinalizadores para a tomada de decisões dos agentes de mercado, norteando-os e/ou moldando suas condutas - desprezo pelas regularidades macroeconômicas que lhe são subjacentes (efeitos dos multiplicadores fiscais dos gastos com benefício e pelo impacto redistributivo e econômico das reformas) que afetam as finanças públicas, o nível de demanda agregada e os crescimentos econômico e da produtividade -.

Logicamente, esses problemas, em consonância ao que foi exposto neste subtópico, repercutem na visão inadequada do terceiro componente, simbolizada na necessidade da reforma institucional centrada na correção de distorções no acesso-

concessão e valores das prestações previdenciárias baseadas exclusivamente no aspecto fiscal[520].

Dentre os três componentes citados, o que assume maior relevância, tanto do ponto de vista das consequências como do plano argumentativo, nas pesquisas e estudos citados, é o demográfico, por figurar como um potencial e gravíssimo limitador real à manutenção e/ou expansão da Seguridade Social como um todo, como também o é componente econômico, pois a depender da formatação assumida pelo regime e modelo econômicos, como no caso brasileiro, estes podem configurar um entrave intransponível àquela, logicamente, à Previdência Social (RGPS). Portanto, se há ou não deficit ou superavit na Previdência Social ou mesmo na Seguridade Social, a mudança da e na estrutura demográfica e do e no mercado de trabalho refletindo na modificação do risco social coberto por aquela, é suficiente para caracterizar a necessidade de reforma, como é o caso exemplificativo referido nos parágrafos anteriores sobre a necessidade de reformas destinadas à ampliação ou fixação do critério e etário nas aposentadorias.

De toda forma, é importante e compreensível a preocupação dos estudos e das pesquisas citadas com a transição demográfica e os seus impactos, a exemplo da repercussão do envelhecimento populacional e queda da taxa de fecundidade, mortalidade/sobrevida e aumento da taxa de migração na relação entre contribuintes e beneficiários para equilíbrio financeiro e atuarial da Seguridade Social. Todavia, há uma limitação essencialmente de natureza metodológica em tais trabalhos, que é a desconsideração do fato de que a transição demográfica gera uma tendência, uma

[520] Essa limitação ao aspecto fiscal foi observada por Afonso e Zylberstajn, o que os levaram a incorporar em suas análises o aspecto da equidade, apesar de permanecer ainda problemáticas por não levar em consideração os outros aspectos constitucionalmente definidos (consultar nota de rodapé 492). AFONSO, Luís Eduardo; ZYLBERSTAJN, Hélio. Reforma da previdência: uma avaliação dos impactos distributivos da Proposta de Emenda Constitucional 287/2016 sobre os benefícios programáveis de aposentadoria do RGPS. *Economia Aplicada*, v. 23, n. 3, p. 6, jul./set. 2019. Na mesma senda, Domingues *et al* destacam pelo menos a existência de duas lacunas nos estudos e nas pesquisas convencionais limitadas ao aspecto fiscal, "A primeira, é que pouco se discute a respeito do papel dos benefícios previdenciários e assistenciais como fonte de renda das famílias. Alterações no gasto com aposentadorias e pensões têm repercussões relevantes na economia, que vão muito além da busca do ajuste fiscal. Há impactos diferenciados de acordo com características como a renda e a inserção no mercado de trabalho. A segunda lacuna, é que as análises são, majoritariamente, feitas em equilíbrio parcial, quando deveriam ser feitas em um arcabouço de equilíbrio geral. Modificações na idade de aposentadoria e nos benefícios previdenciários têm impactos sobre o mercado de trabalho, investimento, consumo e várias outras variáveis macroeconômicas, que, por estarem inter-relacionadas, provocam efeitos sistêmicos na economia.". DOMINGUES, Edson Paulo. *et al*. Impactos econômicos da redução de aposentadorias e benefícios na economia brasileira. *Nota Técnica do NEMA-CEDEPLAR/UFMG*, p. 2, jul. 2019.

janela de oportunidade, para a elevação da população em idade ativa - PIA, tornando os seus resultados, com previsões catastróficas, superestimados e, o tom pessimista quanto ao bônus demográfica e a consequente sustentabilidade financeira da Previdência Social (RGPS), uma projeção conservadora[521].

A limitação aludida não se trata de um simples erro ou negligência metodológica, é deliberadamente ignorada por muito dos Autores e, consequentemente, em suas pesquisas e estudos, corolários de suas assunções aos pressupostos e axiomas do liberalismo econômico, a exemplo do que prega que o Estado não deve interferir na economia, da naturalização do desemprego e das desigualdades etc. Mais uma vez, o que pode parecer em um primeiro momento uma crítica puramente do espectro ideológico, em uma análise mais acautelada ganha contornos metodológicos por ser revelada a repercussão daquela neste plano. Exemplificativamente, isso fica evidente a partir da desconsideração da atuação estatal e de pesquisas voltadas ao que possa ser adotadas para a

[521] Sobre os problemas metodológicos ligados à transição demográfica e a outros aspectos, *cf.*: JANNUZZI, Paulo de Martino; BORGES, Andrea da Silva. Projeções demográficas e previdência social no brasil: mitos, resultados e tendências. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho*, 4: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 176, 180-181, 188-191; BRUNO, Miguel. Transição demográfica e regime de acumulação financeirizado no brasil: "bônus" ou "ônus" para a previdência social. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho*, 4: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 204 e 209-210; MOTHÉ, Thais de Oliveira Barbosa. O impacto econômico real da mudança demográfica esperado no brasil. *Revista da ABET*, v. 16, n. 1, p. 28-45, jan./jun. 2017; *Idem*. *Três ensaios sobre o envelhecimento populacional no brasil à luz do princípio da demanda efetiva*. Orientador: Ricardo de Figueiredo Summa. 2018. 108 f. Tese (Dourado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e Tecnologia, 2018, p. 69-101. O problema de limitação e erro da análise do componente demográfico não se restringe às pesquisas e estudos citados anteriormente no nota de rodapé 519, sendo observado nos estudos apresentados pelo governo federal para subsidiar as PECs nº 287/2016 e 06/2019, os quais foram revelados e criticados por: PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco. *et al*. Quão acuradas são as projeções financeiras e atuariais do regime geral de previdência social?. *In*: PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco; GENTIL, Denise Lobato [Orgs.]. *A previdência social em 2060*: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro. Brasília: ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL 2017, p. 20-39; GENTIL, Denise Lobato [Coord.]. *In*: Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019. *Nota Técnica da ANFIP*, n. 1, p. 1-32, jun. 2019; e BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. *et al*. A contabilidade criativa na reforma da previdência e o aumento da pobreza: novos dados e tréplica à resposta oficial. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 9, p. 19-25, out. 2019; STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: revisitando a auditoria do tcu de 2017. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]*, [*S. l.*], v. 20, n. 1, p. 163-169, 2019.

ampliação do ciclo reprodutivo feminino, de ações e políticas estatais voltadas ao fomento da criação de novos postos de trabalhos etc[522].

Vê-se assim, que os estudos e pesquisas que sinalizam a hipótese catastrófica da transição demográfica para a Previdência Social ganham aspectos de estaticidade, ou no mais, uma dinamicidade restrita à expansão dos valores das variáveis prefixadas, fazendo com que o quadro inicial negativo da projeção evolua ao final para um quadro drasticamente pior. Lamentavelmente isso ocorre com as principais variáveis utilizadas nos aludidos estudos e pesquisas, sobretudo nos oficiais confeccionados pelo governo federal, porque aqueles se valem dos dados obtidos, calculado e disponibilizado por este na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e/ou na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD[523], em que pode ser observada a ocorrência do problema nas variáveis relativas ao modelo atuarial de projeção acentuadamente decrescente do PIB ao longo de várias décadas; da inflação salarial, registre-se de passagem, cujo modelo de correção ou reajuste do salário mínimo não corresponde ao vigente; da taxa de envelhecimento, que embora esteja aumentando em termos absolutos, em termos relativos se encontra em trajetória de decrescente - estimativa de 2,8% (dois inteiros e oito décimos por cento) para o ano de 2030 e 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) para o ano de 2060 -, mas que nas projeções daqueles permanecem em trajetória explosiva; nas variáveis do mercado de trabalho (taxas de ocupação, taxas de urbanização e taxas de cobertura contributiva); e dados de estoque de benefícios[524].

Especificamente no caso da PNAD, cumpre ainda mencionar que, apesar de ser uma importantíssima fonte de dados e informações para subsidiar o desenho de diversas políticas públicas e de ser usualmente utilizada nos estudos e pesquisas

---

[522] JANNUZZI, Paulo de Martino; BORGES, Andrea da Silva. Projeções demográficas e previdência social no brasil: mitos, resultados e tendências. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho*, 4: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 268-271.

[523] Registre-se que isso pelo menos nos que mencionam as fontes de obtenção das variáveis de receita e despesas utilizadas em suas projeções, pois há aqueles que sequer mencionam, estabelecendo-se uma espécie de telefone sem fio referencial, na qual a validade das variáveis utilizadas e dos resultados por eles obtidos seja estabelecida por meio de uma cadeia de simples citação referencial e não pela capacidade em si de análise e questionamento amiúde dos dados utilizados e resultados obtidos.

[524] GENTIL, Denise Lobato [Coord.]. *In*: Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019. *Nota Técnica da ANFIP*, n. 1, p. 6-10.

citadas, não é considerada a pesquisa mais adequada para a projeção populacional, mas, sim, as projeções populacionais/demográficas 2000-2060, também do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, pois esta tem estratégias metodológicas mais adequadas para a estimação mais precisa do crescimento da população, já que se utiliza do censo demográfico, enquanto aquela se vale de uma amostra, fazendo com que gere um viés ou tendência de envelhecimento da população, além de uma subestimação de crianças e jovens, de homens e superestimação das mulheres[525].

Curiosa e coincidentemente, de forma semelhante ao que ocorre nos modelos de apurações e projeções de receitas, em que estas são subestimadas, a adoção e projeções mencionadas tem o condão de superestimar as despesas. Nesse contexto de superestimação de despesas e subestimação de receitas, não há a menor possibilidade do resultado financeiro e atuarial previdenciário não ser um fatalismo catastrófico, repercutindo negativamente na dívida pública e no crescimento econômico.

Em razão disso é Jannuzzi e Borges chamam atenção para a imprescindibilidade do cotejamento dos indicadores demográficos "com as perspectivas de evolução de indicadores relativos aos mercado de trabalho e de aspectos político-institucionais" [*sic*], pois do contrário aqueles servem apenas para demonstrar o determinismo fatalista sombrio da Previdência Social e da sociedade brasileira[526]. Também nesse sentido, rejeitando a ideia do fatalismo demográfico, Mothé esclarece que a principal razão a ser considerada na análise na dinâmica demográfica, no que diz respeito ao envelhecimento populacional, e que tem impacto fundamental para o financiamento da Seguridade Social, é a relação entre pessoas trabalhando e não trabalhando. Em suas palavras,

---

[525] *Cf.* RUIZ, Charles Martín Miguel; SILVA, Pedro Luis do Nascimento. Explorando alternativas para a calibração dos pesos amostrais da pesquisa nacional por amostra de domicílios. *Conference Paper - VI Congresso de La Asociación Latinoamericana de Población*, Lima, p. 1-14, 2014; BRASIL. Relatório final. *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 recurso*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2017], p. 131-135; GENTIL, Denise Lobato [Coord.]. *In*: Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019. *Nota Técnica da ANFIP*, n. 1, p. 9;

[526] JANNUZZI, Paulo de Martino; BORGES, Andrea da Silva. Projeções demográficas e previdência social no brasil: mitos, resultados e tendências. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho*, 4: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 190-191.

> Se há dúvidas em relação ao tratamento das mudanças na estrutura populacional como um fenômeno dado, cuja trajetória não é passível de interferências, há ainda mais dúvidas quando o que se analisa é um subgrupo dessa população que consiste naqueles que trabalham. Tratar a população ocupada como uma variável exógena é ignorar como esta responde ao ambiente econômico e a políticas públicas mais diretas. Dessa forma, não é adequado se ater apenas a análises demográficas quando se discute o envelhecimento populacional. Além da população ocupada ser diferente da população em idade ativa, a trajetória da razão de dependência é capaz de exprimir a variação do "peso" suportado pelos ocupados por não levar em conta o comportamento da produção por trabalhador. O aumento da produtividade dos trabalhadores ocupados é capaz de reverter o aumento da carga atribuída aos não ocupados.[527]

Ao estudar a relação da transição demográfica e o regime de acumulação financeirizada no Brasil, Bruno corrobora a perspectiva denunciada nos parágrafos anteriores e escancara mais uma vez as faces da disfuncionalidade do mencionado regime e a Previdência Social (RGPS), ao mostrar que não há de imediato uma incompatibilidade entre esta e a transição demográfica, mas, sim, entre esta e aquele regime. Na explicação do Autor,

> (...) no período de vigência do regime de acumulação financeirizada, a geração de emprego mostra-se incompatível com a expansão da PIA resultante da transição. Esta evolução aponta, portanto, para uma dificuldade crescente em gerar postos de trabalho compatível com a estrutura etária brasileira. Em consequência, *o atual regime de crescimento brasileiro tende a perpetuar as elevadas taxas de desemprego, convertendo o aumento da razão de suporte (produtores potenciais / consumidores) no primeiro ônus para a seguridade social*.[528]

Mesmos que desconsiderássemos esse conjunto de problemas metodológicos gravíssimos, que por si só já comprometem a validade e seriedade dos estudos e pesquisas, ainda assim seria necessário reconhecer a complexidade da dinâmica econômica e social, do grau de incerteza e volatilidade das variáveis

---

[527] MOTHÉ, Thais de Oliveira Barbosa. O impacto econômico real da mudança demográfica esperado no brasil. *Revista da ABET*, v. 16, n. 1, p. 44, jan./jun. 2017; *Idem*. *Três ensaios sobre o envelhecimento populacional no brasil à luz do princípio da demanda efetiva*. Orientador: Ricardo de Figueiredo Summa. 2018. 108 f. Tese (Dourado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e Tecnologia, 2018, p. 36-37.

[528] BRUNO, Miguel. Transição demográfica e regime de acumulação financeirizado no brasil: "bônus" ou "ônus" para a previdência social. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho*, 4: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 209, grifos do autor. Ver nota de rodapé 440.

dos modelos, não só como um fator real, mas também e principalmente como um entrave e um limitador do horizonte de expectativa metodológico das projeções, obrigando-(n)os a assumir a possibilidades de erros, como se espera de qualquer estudo ou pesquisa minimamente sério que se propõe a realizar projeções de décadas se valendo de variáveis voláteis e incertas. A consequência disso é a obrigatoriedade da confecção do cálculo de dispersão, em intervalos de confiança e com indicação de margens nas quais os valores previstos estão contidos, dos erros inerentes às previsões efetuadas, a fim de permitir "que o próprio governo possa criticar as razões pelas quais as previsões não se confirmaram, para corrigi-las", sobretudo diante das fartas evidências e das próprias reformas anteriores realizadas e da ainda necessidade de constantes reformas, confirmando o fracasso da continuidade de suas realizações da forma como são feitas[529].

Portanto, segundo o exposto no tópico 4.1 e no presente subtópico, a lógica que tem marcado e subsidiado as propostas oficiais e reformas realizadas desde o ano 1988 na Previdência Social (RGPS), e as demais no âmbito socioeconômico, possui um forte caráter determinista-fatalista, que somente é compreensível e explicável para aqueles que recepcionam os pressupostos e axiomas teológicos pregados pelos adeptos do liberalismo econômico, especialmente os de feição neoliberal[530], para os quais é indesejável a atuação estatal e/ou mesmo da sociedade civil voltadas a regular e assegurar a sustentabilidade da efetivação das Ordens Econômica e Social, tornando assim suas previsões econômicas, financeiras e atuariais autorrealizáveis. Dessa forma, a organização de ações e políticas públicas sociais e econômicas articuladas, a fim de que os fatos sociais pertinentes à proteção social e econômicos gerem uma relação sinergética entre em si, possibilitando a continuação da efetivação daquelas ordens, é simplesmente ignorada.

---

[529] CARVALHO, Solon Venâncio de. *et al*. A necessidade do cálculo de dispersão, para projeções sobre o comportamento de sistemas previdenciários. *In*: PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco; GENTIL, Denise Lobato [Orgs.]. *A previdência social em 2060*: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro. Brasília: ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL 2017.

[530] Para tomar nota dos aspectos teológicos, seja político-econômico ou propriamente como um sistema de crença de fé (religião), do neoliberalismo, respectivamente, *cf*. CORNELISSEN, Lars. The secularization of providential order: f. a. hayek's political-economic theology. *Political Theology*, v. 18, n. 8, p. 660-676, maio 2017; MAVELLI, Luca. Neoliberalism as religion: sacralization of the market and post-truth politics. *International Political Sociology*, v. 14, n. 1, p. 57-76, mar. 2020.

Além das limitações assinaladas, outro problema comum nos estudos e pesquisas citadas é o relativo ao uso do artifício de análises comparativas entre a Previdência Social (RGPS) e sistemas ou regimes previdenciários estrangeiros, em que é indicado um quadro de gastos muito elevados em comparação com o contexto internacional, normalmente com os dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, e veiculados por meio dos conhecidos jargões das “boas práticas internacionais” e do “ponto fora da curva”.

Novamente a questão levantada esbarra em problemas metodológicos, pois não há a menor preocupação metodológica de se verificar se os objetos das comparações possuem a mesma natureza ou se compartilham de características essenciais que permitem estabelecer a análise comparativa, assim como se a informação apropriada para o estabelecimento desta seguiu o mesmo procedimento metodológico para sua apuração, portanto, limitando-se à análise comparativa à seleção da informação relativa ao dispêndio do gasto monetário em si com os programas sociais. Neste ponto, basta fazer alguns questionamentos simples: os regimes previdenciários comparados possuem a mesma fundamentação e propósitos normativos? O desenho ou a organização dos regimes previdenciários são os mesmos? A forma de custeio é a mesma? Os países e os regimes compartilham das mesmas dinâmicas e condicionantes econômicas e sociais para sua operacionalização e razão de suas existências? Os regimes se destinam e atendem ao mesmo universo e quantidade de pessoas?

Como efeito, observa-se dos estudos que dão ênfase demasiada às análises comparativas, que nenhum dos questionamentos lançados é levado em consideração, simplesmente sendo as análises reduzidas à verificação se o gasto global com o regime é maior ou menor que o do outro país. De todo modo, mesmo que ignorássemos a preocupação metodológica descrita, o exame dos gastos desagregados e dos gastos *per capita* em relação ao PIB, a proposição do gasto elevado se mostra falsa[531].

[531] MATIJASCIC, Milko; KAY, Stephen, J.; RIBEIRO, José Olabo Leite Ribeiro. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4*: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 232 e 242-254. Para melhor compreensão desse aspecto metodológico, ver as notas de rodapé 19 e 457 (terceira parte), e para um panorama geral da

A reboque do estabelecimento comparativo dos gastos sociais como o contexto internacional, não raro é feito também o estabelecimento de um quadro comparativo das reformas realizadas no contexto internacional, criando-se um aparente estado de causalidade entre níveis menores de gastos com direitos sociais, realização de reformas naquele contexto e obrigatoriedade inarredável de reforma no contexto interno. À semelhança da análise comparativa mencionada anteriormente, a da realização de reformas também padece dos mesmos problemas metodológicos.

Ainda no que tange a esta comparação, não custa lembrar, a título exemplificativo, que os contextos econômico e social dos países centrais - economias desenvolvidas e Estados de Bem-Estar consolidados - em que ocorreram determinadas reformas nos sistemas de proteção social são totalmente diferentes dos países periféricos - economias em graves crises e Estados de Bem-Estar inautênticos e em vias de precarização -[532], assumindo as reformas naqueles a natureza de flex-segurização, ou seja, de um processo de *trade-off* em que o arrefecimento dos níveis de proteção social foi seguido do aumento da capacidade de diversificação e complexificação produtiva, culminando no aumento salarial e renda *per capita*, que por sua vez, permitiu que parcela de seus cidadãos mantivessem ou melhorassem o nível de proteção social por conta própria.

Por outro lado, nos países periféricos as reformas do sistema de proteção social além de não terem gerado o processo de *trade-off*, precarizando o seu nível de proteção, estagnaram a economia e contribuíram para o aumento das desigualdades, com um intenso processo de concentração de renda e riqueza em um percentual cada vez menor da população (ver subtópico 4.1.3), levando parte dos países que promoveram as reformas nas décadas de 1980 e 1990 a reverterem o processo reformista de primazia do pilar do regime complementar e regime de capitalização[533]. O caso mais recente e paradigmático do fracasso das propostas

---

diversidade de organização de diversos regimes e sistema de proteção social no mundo, consultar: MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro [Coord.]. *In*: *Sistemas de seguridade no mundo*: a dignidade humana está em primeiro lugar?. São Paulo: LTr, 2019.

[532] Para uma visão do processo de reformas nos países centrais e periféricos, consultar: PINTO, Sabrina Bonfin de Arruda. *Argumentos econômicos e sociais no âmbito do direito fundamental à previdência social*: limites e legitimidade. Orientador: Miguel Horvath Junior. 2018. 291 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 185-196.

[533] *Cf.* SILVA, Sidney Jard da. Desenvolvimento regional e proteção social: dilemas da reforma previdenciária latino-americana. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté,

incentivadas pelos organismos internacionais, por ter sido o modelo de referência ao longo das últimas décadas, sobretudo na América Latina, foi o sistema de proteção social chileno[534].

A aposta e insistência na forte primazia da expansão do regime de capitalização no Sistema de Previdência brasileiro encontra defesa argumentativa na compreensão de que, dada a baixa taxa de poupança interna (das famílias) no Brasil, o modelo de fundos *fulley funded* promoveria o automático aumento da taxa de investimento e consolidação do mercado de capitais, resultando na consequente conversão em crescimento econômico. Não bastasse à contestação acadêmica dessa correlação automática entre taxa de poupança e crescimento econômico[535], a

---

v. 3, n. 4 (número especial), p. 60-74, nov. 2007; MESA-LAGO, Carmelo. Structural reform of social security pensions in latin america: models, characteristics, results and conclusions. *International Social Security Review*, v. 54, n. 4, p. 67-92, out./dez. 2001; *Idem. Evaluation of four decades of pension privatization in latin america, 1980-2020*: promises and reality. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert en México, 2020; MESA-LAGO, Carmelo; VALERO, Diego. The new wave of pension reforms in latin america. *In*: PERIS-ORTIZ, Marta. *et al*. [Edits.]. *Economic challenges of pension systems*: a sustainability and international management perspective. Cham: Springer, 2020, p 255-274. Ver notas de rodapés 477 e 494.

[534] Neste ponto, cabe fazer um registro acerca das previsões, nos idos do ano de 1995, de um dos mais renomados e respeitados estudiosos do Estado de Bem-Estar. No referido ano, Esping-Anderson, munido de dados e compreensões teóricas oriundos de pesquisas e estudos essencialmente de matriz da economia ortodoxa, fez uma previsão nada otimista quanto à viabilidade ambiciosa da pretensão universalista da Seguridade Social brasileira no futuro, colocando em dúvida sua existência, enquanto mostrava mais otimismo com a capacidade de solvência, logicamente de sua viabilidade no e do modelo de Seguridade Social chileno, apesar de reconhecer pontos negativos. ESPING-ANDERSON, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, [*s.v.*], n. 35, p. 98-104, 1995. Pelo que foi dito acima no texto, bem como no decorrer do tópico 4.1, não é preciso muito dispêndio mental para perceber que muitas das teorizações sobre os níveis de proteção social, particularmente dos sistemas previdenciários, foram, e lamentavelmente ainda continuam, alicerçados em pressupostos teóricos falsos, ou no mínimo despidos de qualquer confirmação empírica, embora não raro os autores desses estudos costumem reinvidicar para si e suas pesquisas a láurea da cientificidade justamente pelo suposto caráter empírico, o que deveria levá-los, e também a academia, a se submeterem ou serem submetidos a uma reflexão autocrítica de boa parte dos fundamentos e pressuposições teóricas por eles assumidos.

[535] *Cf.* MESA-LAGO, Carmelo. Myth and reality of pension reform: the Latin American evidence. *World Development*, v. 30, n. 8, p. 1309-1321, out./dez, ago. 2002; ANDREWS, Emily S. *Pension reform and the development of pension systems*: an evaluation of the world bank assistance. Washington D.C.: Independent Evaluation Group, 2006; IZERROUGENE, Bouzid. A macroeconomia da previdência social. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 31-46, jan./abr. 2009. ALTIPARMAKOV, Nikola; NEDELJKOVIC, Milão. Does pension privatization increase economic growth? evidence from latin america and eastern europe. *CESifo Working Paper*, n. 6074, p. 1-37, set. 2016. Na explicação de Lavinas e Araújo, ao comentarem os resultados da revisão bibliográfica sobre o tema, os "resultados econométricos indicam, com grande segurança, que i) não há associação entre privatização do sistema de previdência e rápido crescimento econômico; ii) o impacto no aumento da poupança agregada é positivo, porém muito limitado na América Latina, nenhuma associação sendo captada no caso dos países do Leste Europeu. No geral, (...), nas regiões em análise, o processo de privatização das aposentadorias não produziu impacto estatisticamente significativo nas taxas de crescimento econômico dos países que passaram por reformas,

análise histórica, recente[536] e dos primórdios da estruturação da previdência[537], é suficiente para colocar em sérias dúvidas tal correlação de causalidade.

Ao analisar as evidências empíricas entre o Sistema de Previdência Pública e Privada no Brasil e da correlação entre o crescimento dos sistemas de previdência privada e o seu estímulo à poupança, ao investimento e ao mercado de capitais, Lavinas e Araújo chegaram à conclusão de que

> (...) no Brasil, a consolidação do regime público de repartição contribui para o fortalecimento do sistema complementar privado. Já a recíproca não é verdadeira. (...) a expansão da previdência complementar privada não contribui nem para o aumento do investimento, nem para a ampliação do mercado de capitais. Sendo assim, ela tende muito mais a estimular a concentração de renda mediante, por exemplo, a alocação de recursos em títulos da dívida pública do que promover o estímulo à poupança, investimento e ao crescimento econômico.[538]

---

notadamente se comparado à evolução do crescimento nos países que não adotaram tais reformas. O estímulo às aposentadorias em regime de capitalização, apesar de ser constantemente associado à elevação da poupança privada, não necessariamente vai implicar aumento nessa variável. (...)". LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Reforma da previdência e regime complementar. *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 3, p. 623, jul./set. 2017.

[536] No subtópico 4.1.3 foi apresentado que nas últimas três décadas foram adotadas diversas medidas econômicas para aumentar a taxa de poupança brasileira, sendo a principal delas exatamente o fomento dos fundos de investimentos abertos e fechados a partir década de 2000, mas que mesmo com suas expansões espantosas não houve aumento significativo da taxa de investimento e, consequentemente, de crescimento correspondente às daqueles fundos. Lavinas e Araújo observam que "No caso das contas individuais abertas, sua expansão entre 2002 e 2015 superou a taxa de 2.000%, além de sinalizar um crescimento relativamente constante e indiferente ao contexto macroeconômico. O ritmo se acentua notadamente a partir de 2008. Já os fundos fechados viram seus ativos aumentarem em 76% no mesmo período, sendo que a partir de 2012 registram tendência declinante, voltando a patamares de 2007.". LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Reforma da previdência e regime complementar. *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 3, p. 621, jul./set. 2017.

[537] Tanto no período das Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAPs como dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs o regime de organização e custeio do sistema de previdência social foi o de capitalização (década de 1930 a meados da década de 1960), o que possibilitou o processo vigoroso de industrialização e crescimento econômico brasileiro ocorrido no período de 1930 a 1980. Ocorre que, num primeiro momento, pode parecer que se estar observando a confirmação da correlação automática entre taxa de poupança e crescimento econômico, o que não é o caso, pois muito embora os fundos da CAPs e dos IAPs tenham constituídos uma massa de poupança, aquele processo só ocorreu devido a forte e deliberada atuação estatal, valendo-se dos fundos, para alavancar a industrialização e dinamização econômica, mas que ainda assim, registre-se por oportuno, não foi suficiente para a promoção do processo de transformação socioeconômico e institucional, uma vez que este processo não foi objeto de planejamento dos governos e muito menos das elites econômicas da época, conforme o exposto no tópico 2.1.

[538] LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Reforma da previdência e regime complementar. *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 3, p. 634, jul./set. 2017. Diferentemente do que literatura econômica e jurídica convencional sugere, caracterizando mais um caso de limitação de reprodução de pressupostos e axiomas teóricos da literatura alienígena endossados sem sequer se darem o trabalho de verificar as condições fáticas de sua ocorrência em solo brasileiro, o risível aumento da taxa de poupança no Brasil pode ser explicável pela carteira de aplicações dos fundos, a exemplo da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - FUNPRESP, na qual no final

Conforme já ressaltado, a racionalidade que permeou o estabelecimento dos dispositivos das PECs nº 287/2016 e 06/2019, e os respectivos estudos e pesquisas que as embasaram (conferir tópicos 2.5 e 2.6 e notas de rodapé 492, segunda parte, e 519), logicamente também da EC nº 103/2019, ficou circunscrita ao plano estritamente fiscal, do quanto poderia ser economizado, ou melhor, da quantia que poderia deixar de ser gasto com a Previdência Social (RGPS), não tendo sido disponibilizado pelos estudiosos que contribuíram para as suas propostas e aprovação e muito menos pelo governo federal, pesquisas avaliando os impactos econômicos e sociais em decorrências dos dispositivos daquelas.

De toda sorte, há alguns estudos e pesquisas, mesmo com as suas limitações e restrições, que se dedicam a tal empreitada, incorporando variáveis de análise destinadas a mensurar e avaliar os impactos econômicos e sociais das propostas de reformas, principalmente as relativas às PECs nº 287/2016 e 06/2019. Nos anos de 2006 e 2008, Caetano observou que a Previdência Social (RGPS) além de ter caráter progressivo na distribuição de renda do ponto de vista funcional[539], também

---

do ano de 2017, 96,5% (noventa e seis inteiros e cinco décimos por cento) de sua carteira de investimentos concentrava-se em títulos públicos federais, alimentado o sistema financeiro e o capital improdutivo. GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira*: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 196.

[539] Apesar da literatura convencional, que aponta a necessidade reforma estrutural da Previdência Social (RGPS), informar que esta tem caráter regressivo quanto à distribuição de renda, estudos mais acurados, permitem chegar à conclusão oposta, portanto, que reconhecem o caráter progressivo. Como observam Carneiro *et al*, tendo por base os dados PNADC de 2017, "em torno de 15% das transferências da previdência vai para os 2% mais ricos da população (renda mensal per capita acima de R$6.931,00), sendo 9% para o 1% mais rico da população (renda per capita acima de R$9.526). Obviamente essa renda não é decorrente do RGPS, cujo teto é R$5.839,00, mas dos Regimes Próprios, dos servidores públicos do Executivo civil, Judiciário, Legislativo e militares (ROSSI et al, 2019), uma vez que todos os servidores públicos que ingressaram no Estado antes de 2003 mantiveram seu direito à aposentadoria integral.". CARNEIRO, Ricardo. *et al*. Desigualdades, tributação e gastos públicos. *In*: COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; SILVA, Matheus Arcelo Fernandes [Orgs.]. *Desigualdade para inconformados*: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020, p. 118-120. Na mesma direção do reconhecimento da redução da desigualdade de renda e também como impulsionador do crescimento econômico, *cf.* CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social no brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. *Revista brasileira de monitoramento e avaliação*, Brasília, v. 1. p. 66-95, jan./jun. 2011. Somando aos aspectos, observando o papel das aposentadorias numa dimensão do reconhecimento, em que o segurado idoso deixa de ser visto como um mero ente ou fardo que gera despesas para a família, passando a ser em muitas situações, sobretudo no caso das aposentadorias rurais, a única fonte de renda e, logicamente, sustento do núcleo familiar, *cf.* ALBUQUERQUE, Francisco José B.; LOBO, Alexandre Lucena; RAYMUNDO, Jorge da Silva. Análise das repercussões psicossociais decorrentes da concessão de benefícios rurais. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 12, n. 2, dez. 1999; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonoê Sugahara. *A população rural e a previdência social no brasil*: uma análise com

o é do ponto de vista regional, promovendo uma importante função de distribuição de renda dos municípios mais ricos para os mais pobres[540]. Essas mesmas conclusões foram identificadas em estudo de 2019 conduzido por França. Ao analisar a relação entre os benefícios previdenciários, a distribuição de renda, tanto funcional como regional, e melhoria das condições de vida, o Autor constatou que

> Enquanto no último decil, representando os municípios mais ricos, há um excedente de arrecadação em relação aos benefícios previdenciários, da ordem de R$ 45 bilhões ou 1,3% do PIB desses municípios, no primeiro decil, representando os mais pobres, há um excedente no valor dos benefícios, em relação ao valor da arrecadação, da ordem de R$ 11,3 bilhões ou 19,6% do PIB, desse conjunto de municípios. (...) Como pode ser visto na Tabela 5, a seguir, apenas na faixa de municípios com mais de 100 mil habitantes há um volume de arrecadação superior ao de benefícios, em R$ 11,5 bilhões, o que corresponde a 0,2% do PIB desses municípios. Nas demais, o volume de pagamento de benefícios é superior ao da arrecadação. O maior impacto, considerada a relação benefícios líquidos/PIB, é registrado nos municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes, onde o pagamento de benefícios supera as despesas em R$ 25,8 bilhões, o que representa 7,5% do PIB desse conjunto de municípios. (...) No ano de

ênfase nas mudanças constitucionais. Texto para discussão n. 759. Rio de Janeiro: IPEA, 2000; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão e. *Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros*: resultados não-esperados dos avanços da seguridade rural. Texto para discussão n. 1066. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Há estudos que demonstram a importância da Previdência Social (RGPS) na redução da diferença de ganhos entre homens e mulheres e no combate à pobreza na velhice, respectivamente *cf.*: MARRI, Izabel Guimarães; WAJNMAN, Simone; ANDRADE, Mônica Viegas. Reforma da previdência social: simulações e impactos sobre os diferenciais de sexo. Revista Brasileira de Estudos de População, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 37-56, jan./jun. 2011; CAMARANO, Ana Amélia; SOLANGE, Solange; FERNANDES, Daniele. *Envelhecimento populacional, perda da capacidade laborativa e políticas públicas brasileiras entre 1992 e 2011*. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Zorzin, Wajnman e Turra, ao alisarem os efeitos redistributivos entre grupos raciais chegaram ao resultado de que: “as regras previdenciárias brasileiras em vigência executam três papéis importantes que estão intrinsecamente relacionados: a cada período, minimizam as desigualdades de renda entre os idosos brancos e negros; no ciclo de vida, transferem recursos dos brancos para os negros, compensando-os pela desigualdade na renda do trabalho durante a vida ativa; e equilibram a participação de ambos os grupos raciais no orçamento previdenciário, apesar da maior proporção de jovens entre os negros.”. ZORZIN, Paola la Guardia; WAJNMAN, Simone; TURRA, Cassio Maldonado. Previdência social e desigualdade racial no brasil. *Texto para Discussão do CEDEPLAR*, n. 448, p. 21, set. 2011.

[540] *Cf*. CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *Subsídios cruzados na previdência social brasileira*. Texto para Discussão n. 1211. Brasília: Ipea, 2006; *Idem*. *Previdência social e distribuição regional da renda*. Texto para Discussão n. 1318. Brasília: Ipea, 2008. Sobre o tema, *cf*. AUGUSTO, Helder dos Anjos; RIBEIRO, Eduardo Magalhães. O envelhecimento e as aposentadorias no ambiente rural: um enfoque bibliográfico. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras, v. 7, n. 2, p. 199-208, mai./ago. 2005; GUIMARÃES, Juarez Nonato; SANTOS, Carlos Alberto da Penha. Participação da previdência social como fonte de riqueza no município de ferros/mg. *Revista de Administração da Unimep*, v. 6, n. 1, p. 81-100, jan./abr. 2008; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia; MONASTERIO, Leonardo Monteiro. *Previdência social e desigualdade regional no brasil*: uma abordagem multiescalar. Texto para Discussão n. 1992. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2014; REIS, Carla de Barros; TURRA, Cássio Maldonado. Desigualdade regional na distribuição dos recursos previdenciários: uma análise das transferências intrageracionais e de período. *Texto para Discussão do CEDEPLAR*, n. 447, p. 1-29, set. 2011.

> 2017, conforme demonstrado na Tabela 6, a seguir, e anexo 2, o valor dos benefícios foi superior ao valor da arrecadação em 87,9% dos municípios, o que corresponde a 4.896 municípios. Em 2010, esse percentual foi de 82,4%, ou 4.589 municípios. (...) Esses números demonstram a grande capacidade redistributiva da Previdência Social e sua influência na redução das desigualdades regionais, dado que os benefícios previdenciários superam, na maioria dos casos, tanto o FPM, como será visto adiante, como também a Arrecadação. (...) Um dado curioso e que confirma a importância dos benefícios previdenciários para o desenvolvimento humano e para a economia dos municípios, é revelado pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que indica, com base nos indicadores de, emprego, renda, educação e saúde, que, dos 100 municípios com melhor IDHM, em 98 deles o valor dos benefícios emitidos superou os valores do FPM. Já entre os 100 municípios com pior IDHM, em apenas 32 deles o valor dos benefícios superou os valores do FPM (anexo III).[541]

Os estudos conduzidos por Gentil[542], Puty e Gentil[543], Domingues *et al*[544] e Bastos *et al*[545], além de destacar as limitações e os graves problemas metodológicos nos estudos e pesquisas citados que embasaram as PECs nº 287/2016 e 06/2019, verificaram não só o caráter progressivo na distribuição de renda da Previdência Social (RGPS) como o impacto regressivo das regras contidas nas aludidas

---

[541] Devido à grande importância que os benefícios previdenciários assumem para a dinâmica econômica dos municípios, é que França chama atenção para a necessidade de maior cuidado com as reformas, pois a depender da configuração que assumir, pode comprometer a dinâmica econômica de milhares de municípios, logicamente, afetando não somente a vida dos segurados e seus dependentes, mas de milhões de pessoas que participam da dinâmica econômica a eles ligados, inclusive, os agentes de mercado. Assim o Autor conclui que: "Talvez uma abordagem mais relevante, e que deveria ser mostrada pelos meios de comunicação, principalmente do governo, é que a grande maioria dos municípios brasileiros vive com recursos pagos pela Previdência. A Previdência Social é responsável pelo sustento de milhões de famílias brasileiras - sobretudo nas pequenas cidades e nas áreas rurais. Ou seja, mesmo não sendo considerado um programa de 'combate à pobreza', os recursos da Previdência Social têm cumprido um papel importante na composição da renda familiar e no fomento da economia dos municípios. Não fossem os benefícios pagos mensalmente a aposentados e a pensionistas, principalmente no meio rural dos pequenos municípios, já teria se instalado uma situação de calamidade na maioria das cidades brasileiras.". FRANÇA, Álvaro Sólon de. *In*: Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). A Previdência Social e a Economia dos Municípios. Brasília: ANFIP, 2019, p. 15-35.

[542] GENTIL, Denise Lobato [Coord.]. *In*: Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019. *Nota Técnica da ANFIP*, n. 1, p. 1-32, jun. 2019.

[543] PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco; GENTIL, Denise Lobato [Orgs.]. *In*: *A previdência social em 2060*: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro. Brasília: ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL 2017.

[544] DOMINGUES, Edson Paulo. *et al*. Impactos econômicos da redução de aposentadorias e benefícios na economia brasileira. *Nota Técnica do NEMA-CEDEPLAR/UFMG*, p. 1-21, jul. 2019.

[545] BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. *et al*. O mito do custo fiscal e da regressividade da aposentadoria por tempo de contribuição. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 7, p. 1-12, ago. 2019; *Idem*. *et al*. A falsificação nas contas oficiais da reforma da previdência: o caso do regime geral de previdência social. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 8, p. 1-17, set. 2019; *Idem*. *et al*. A contabilidade criativa na reforma da previdência e o aumento da pobreza: novos dados e tréplica à resposta oficial. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 9, p. 1-29, out. 2019.

propostas de reformas, que muito certamente foram reproduzidas e materializadas por meio da EC nº 103/2019, logicamente, sendo arrefecido pelas alterações no decurso do processo legislativo, ou seja, a referida emenda diminui o potencial redistributivo, consequentemente, de redução das desigualdades Previdência Social (RGPS).

À época da tramitação da PEC nº 06/2019 no Congresso Nacional, em vista da limitação temporal, Gentil coordenou a elaboração de um estudo destinado à avaliação da proposta de alteração na idade mínima e carência da aposentadoria - respectivamente, idade de 65 (sessenta e cinco) nos homens e 62 (sessenta e dois) anos mulheres, e carência para ambos de 20 (vinte) anos -. Apesar da PEC ter se limitado a aumentar a carência em 05 (cinco) anos para homens e mulheres, e em 02 (dois) anos na idade mínima para estas, o que pode parecer uma alteração sutil, sugerindo no primeiro momento a necessidade de somente mais 05 (cinco) anos e/ou 02 (dois) anos, a idade real da aposentadoria na prática não permite afirmar que o acréscimo de tal tempo de contribuição e idade mínima circunscreve a eles mesmos[546].

Assim, sabendo-se que em média os homens urbanos conseguem contribuir com 5,1 (cinco inteiros e um décimo de) parcelas/ano, e as mulheres, com 4,7 (quatro inteiros e sete décimos de) parcelas/ano, aqueles necessitarão trabalhar mais 11,8 (onze inteiros e oito décimos de) anos para cumprir o aumento da carência de 05 (cinco) anos, sendo, portanto, a idade real de aposentadoria 76,8 (setenta e seis inteiros e oito décimos de) anos. Por sua vez, as mulheres necessitarão trabalhar mais 12,8 (doze inteiros e oito décimos de) anos para cumprir o aumento da carência, passando a idade real de aposentadoria ser 74,8 (setenta e quatro inteiros e oito décimos de) anos. O impacto social disso é que

> dos homens que se aposentam por idade, 56,6% não teriam conseguido se aposentar com as regras da PEC 6/2019 (por insuficiência do tempo de contribuição - ou seja, tempo inferior a 20 anos), enquanto que, para as mulheres, o percentual alcança 98,69% (equivalente às pessoas com idade inferior a 62 anos e menos de 20 anos de contribuição) (Tabela 2). A mesma leitura é aplicada para os aposentados rurais e professores, em que os percentuais de exclusão sobem, para 56,60% (homens), 98,45%

[546] GENTIL, Denise Lobato [Coord.]. *In*: Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019. *Nota Técnica da ANFIP*, n. 1, p. 15, jun. 2019.

> (mulheres) para os rurais e 90,44% (homens) e 97,96% (mulheres) para os professores, caso a PEC estivesse em vigor em 2016. Aplicando as proporções do quanto cada espécie de aposentadoria representa do total, tem-se que, de todas as pessoas que se aposentaram em 2016, sob um desses três tipos de aposentadorias citados, 87,54% (ou 669.373 pessoas) não teriam se aposentado se as regras de PEC já estivessem em vigor naquele ano. [547]

No tocante à mudança do cálculo do valor da aposentadoria, a regra contida na PEC nº 06/2019, e incorporada ao ordenamento jurídico pela EC nº 103/2019, estabeleceu que a renda mensal inicial do benefício equivalha a 60% (sessenta por cento) da média de todos os salários de contribuição, acrescido de 2% (dois por cento) para cada ano que exceder a 20 (vinte) anos de contribuição. Mais uma vez os resultados do estudo coordenado por Gentil revelam que

> somente os segurados que hoje conseguem se aposentar por tempo de contribuição teriam a possibilidade de receber o benefício integral (100% do salário de contribuição), por possuírem condições de trabalho estáveis e empregos formais durante a fase ativa, o que lhes permite contribuir quase ininterruptamente para o INSS. Porém, a quantidade de aposentadorias que este grupo recebe representa apenas 25,79% do universo de concessões. Isto indica que, com a eventual aprovação da PEC, a grande maioria dos aposentados (em torno de 69%), receberá, em média, abaixo de 70% da média de todos os salários de contribuição. Desta forma, o trabalhador será penalizado duas vezes: primeiro, porque será utilizada a média dos salários de todo o período contributivo para o cálculo do valor do benefício, não mais se excluindo os 20% menores salários de contribuição (como na regra atual), portanto, o valor médio será necessariamente inferior ao vigente; segundo, porque sobre este valor médio, rebaixado, será aplicado o percentual apontado na Tabela 3.[548]

Os resultados apresentados sinalizam que duas das principais justificativas e fundamentos constantes nas exposições de motivos PECs nº 287/2016 e 06/2019 (ver tópicos 2.5 e 2.6) e dos estudos e pesquisas citados que defendem a

---

[547] GENTIL, Denise Lobato [Coord.]. *In*: Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019. *Nota Técnica da ANFIP*, n. 1, p. 16-17, jun. 2019. Anota-se que os dados utilizados pelo estudo em comento dizem respeito à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNADC publicada em 2017, sendo aqueles limitados ao ano de 2016, ou seja, antes das reformas na seara trabalhista que possibilitaram e acarretaram a precarização do trabalho. Ademais, é preciso deixar muito bem claro que EC nº 103/2019, diferentemente, da PEC nº 06/2019, foi aprovada estabelecendo apenas o aumento de 05 (cinco) anos de carência para os homens, prejudicando em parte a análise acima exposta no que tange ao resultado das projeções para as mulheres, sendo preservada a validade da estrutura argumentativa do estudo.

[548] GENTIL, Denise Lobato [Coord.]. *In*: Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019. *Nota Técnica da ANFIP*, n. 1, p. 20-21, jun. 2019.

necessidade de reformas estruturais da Previdência Social, a saber, o pacto (tanto inter como intra)geracional e redução das desigualdades, melhorando a condição dos trabalhadores de baixa renda por meio da reorganização contributiva - fazer com que aqueles que tenham maior capacidade contributiva paguem mais dos que não têm -, são carente de base empírica e econométrica que confirmem as suas efetivações por meio das propostas e emendas aprovadas. No caso da PEC nº 06/2019 e EC nº 103/2019, o objetivo da preservação do pacto geracional e redução das desigualdades seria obtido por meio da promoção do equilíbrio financeiro e atuarial via incorporação de regras de aumento de condicionantes concessivas, da busca do valor atuarialmente justo do benefício a ser pago e redução da alíquota da contribuição social paga pelo trabalhador de 8% (oito por cento) para 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento).

Todavia, ao estabelecer o aumento de idade mínima e carência descolada da dinâmica econômica atrelada a estrutura do mercado de trabalho, a EC nº 103/2019 excluirá uma parcela expressiva de trabalhadores da cobertura do risco da idade avançada, como já vem sendo comprovado esse fator[549], portanto, do acesso à aposentadoria, haja vista que na trajetória do regime e modelo econômicos adotados, os quais fomentam altas taxas de desemprego e retiram a capacidade de atuação estatal como incentivador e planejador econômico e nos termos dos resultados apresentados do estudo de Gentil, tais trabalhadores não conseguirão sequer implementar o tempo de contribuição mínimo necessário para acessar o citado benefício (carência), restando-lhes a tentativa do acesso a proteção social via Assistência Social. Portanto, mesmo com a redução da alíquota, parcela considerável dos trabalhadores-segurados, essencialmente os de baixa renda, além de contribuir por longos períodos de tempo não usufruirão das contribuições sociais vertidas à Seguridade Social, colocando em sérias dúvidas a validade do argumento do pacto geracional, ou pelo menos, que ele beneficiará a maior parte dos trabalhadores-segurados.

Além do mais, ainda assim haverá um custo fiscal com a migração da proteção previdenciária para a assistencial, aspecto este percebido e levado em consideração a princípio pelo governo federal de forma negativa, ao propor a

[549] COSTANZI, Rogério Nagamine; SANTOS, Carolina Fernandes dos. Contribuintes e beneficiários da previdência social. *In*: Temas de economia aplicada. *Informações FIPE*, n. 491, p. 46, ago. 2021.

mudança conjunta do benefício de prestação continuada da Lei de Organização da Assistência Social - LOAS para aumentar o requisito etário para o seu acesso - de 65 (sessenta e cinco) anos para 70 (setenta anos) - e desvinculando-o do salário mínimo, a fim de que pudesse ser pago em um valor inferior e que não acompanhe a preservação feita pelos reajustes do salário mínimo. Embora não tenha sido aprovado na EC nº 103/2019 o aumento do requisito etário e do pagamento em patamares inferiores ao salário-mínimo, ainda assim não deixa de ser menos contraditório e paradoxal propor uma reforma que pretende preservar o pacto geracional e para isso exclui parcela expressiva dos trabalhadores-segurados da cobertura da proteção social.

Por outro lado, não foi levado em consideração pelo governo federal, congressistas e estudiosos defensores da reforma estrutural, o custo econômico-fiscal da exclusão de tais trabalhadores-segurados do âmbito da proteção social, pois, afinal, consoante o que foi visto acerca dos efeitos dos multiplicadores fiscais e a propensão marginal a consumir (subtópico 4.1.3), não se trata simplesmente de um gasto a menos com um segurado que deixará de ser pago, mas, sim, de uma pessoa que deixará de receber uma determinada quantia monetária e de injetá-la na economia e, ato contínuo, prejudicando a dinamização econômica e, consequentemente, produzindo um efeito social e econômico reverso na geração também de um equilíbrio fiscal (autofinanciamento). Portanto, adotar cegamente a lógica da austeridade fiscal é pior, como visto nos subtópicos 4.1.2 e 4.1.3, ou seja, as reformas previdenciárias restritas no ajuste fiscal (austeridade fiscal) têm também um custo fiscal e econômico ignorado.

Em síntese, o que a EC nº 103/2019 significa e vai ocasionar é a preservação do pacto geracional apenas daqueles trabalhadores-segurados que têm acesso ao mercado de trabalho formal por longos períodos de anos, portanto, exatamente dos ditos privilegiados que a proposta da reforma e seus defensores tanto visa(ra)m combater. Esse aspecto paradoxal ou mesmo falacioso da EC nº 103/2019 foi observado por Basto *et al*, para os quais a reforma foi realizada observando estritamente o aspecto financeiro e atuarial, sendo isso perfeitamente observado na eliminação da aposentadoria por tempo de contribuição e as consequentes alterações relativas à aposentadoria por idade. Como alertam os Autores,

> Ao eliminar a ATC que gera, hoje, superávit para o RGPS comparada com a aposentadoria com benefício integral, a reforma busca a compensação financeira desta perda com o corte no valor de aposentadorias que jogará milhões de famílias dependentes de aposentados na pobreza, em razão de novos critérios de acesso (tempo de contribuição e idade) e cálculo (redução) dos benefícios. Não há uma mera "simplificação" com a unificação em um mesmo regime daqueles trabalhadores que se aposentariam por tempo de contribuição ou por idade. O custo desta "simplificação" recai sobre os trabalhadores com menor capacidade de contribuir por mais tempo. Eles terão um desconto muito maior do salário para a aposentadoria. Não custa repetir: para salários superiores ao piso, a redução do salário para a aposentadoria com a reforma será de 40% na condição mínima de 15 até 20 anos de contribuição, enquanto hoje é de apenas 15% para 15 anos de contribuição e de apenas 10% para 20 anos, ou seja, o desconto atual é até 30 pontos percentuais menor. Ademais, o cálculo da média salarial descarta hoje os 20% piores salários, que não serão mais descartados. Assim, o subsídio para os pobres será muito menor, e não maior como alegam os cálculos do governo. (...). O primeiro problema do argumento oficial é que, para os homens que se aposentam por idade, o aumento do tempo de contribuição mínimo proposto pelo governo em cinco anos (de 15 para 20 anos, uma variação de 33%) não é compensado pela redução da alíquota (pouco mais de 6%). (...) a condição inicial não é representativa das aposentadorias dos trabalhadores mais pobres: quem se aposenta com 1 SM tipicamente o faz por idade. (...) Como para a aposentadoria por idade mínima masculina para o trabalhador pós-reforma serão necessário 20 e não 15 anos de contribuição, o trabalhador mais pobre continuará recebendo salário mínimo, mas precisará contribuir cinco anos a mais, ou 33% a mais. A trabalhadora mais pobre precisará cumprir dois anos de idade a mais, 62 anos e não 60 anos com 15 anos de contribuição, uma condição que não foi atingida por 74,82% das mulheres que se aposentaram por idade em 2016 (Gentil & Puty, 2019; Santos et al., 2019).[550]

Por fim, mas não menos importante, é preciso ressaltar que a EC nº 103/2019 ainda intensificou o processo de reificação-ressignificação da compreensão da Seguridade Social enquanto conjunto integrado de ações-políticas de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade ao aprofundar a fragmentação orçamentária (receitas e despesas) nas três áreas daquela e ao reforçar o elemento da

[550] BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. *et al*. A contabilidade criativa na reforma da previdência e o aumento da pobreza: novos dados e tréplica à resposta oficial. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 9, p. 13-14, out. 2019. No mesmo sentido, conferir também: *Idem*. *et al*. O mito do custo fiscal e da regressividade da aposentadoria por tempo de contribuição. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 7, p. 1-12, ago. 2019; *Idem*. *et al*. A falsificação nas contas oficiais da reforma da previdência: o caso do regime geral de previdência social. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 8, p. 1-17, set. 2019. Ver a terceira parte da nota de rodapé 493, na qual foi feita a ressalva no que tange à limitação do caráter distributivo-progressivo propiciado pela incidência do fator previdenciário na aposentadoria por tempo de contribuição. COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *et al*. Nem acaso nem destino: as engrenagens das desigualdades e elementos para demontá-las. *In*: _____.; SILVA, Matheus Arcelo Fernandes [Orgs.]. *Desigualdade para inconformados*: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020, p. 162-163.

contributividade, acentuando de forma mais proeminente a concepção da Previdência Social (RGPS) enquanto um seguro (civil/social), como uma relação sinalagmática contratual-patrimonial (equivalência contraprestacional)[551].

Portanto, fica claro da exposição do presente capítulo e subtópico que a lógica que tem permeado as reformas previdenciárias são centradas, quando não meramente restritas, ao excessivamente aspecto fiscal e atuarial, supostamente resolvendo o problema dos riscos sociais ligados ao mercado de trabalho excluindo ou ignorando para tanto a sua existência, varrendo-os para debaixo do tapete das promessas irrealizáveis do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada ou simplesmente transferindo os encargos deles decorrentes para a esfera da responsabilidade individual de cada trabalhador, intensificando assim o processo de disfuncionalidade entre os fatos sociais econômicos e de proteção social e, consequentemente, no plano normativo, entre as Ordens Econômica e Social.

Se fosse possível caracterizar as reformas da Previdência Social (RGPS) em uma metáfora, esta seria a metáfora da autofagia do queijo suíço, segundo a qual o melhor queijo suíço é aquele que possui mais cavidades ou furos. Sendo assim, no afã de melhorar, eficientemente, a qualidade do queijo, busca-se incessantemente a produção racional e deliberada de cada vez mais e maiores cavidades/furos. Logo, quanto mais e maiores cavidades/furos, melhor o queijo, mas quanto mais e maiores as/os cavidades/furos menos queijo se tem. Assim, o melhor queijo suíço é o “não-queijo”. De modo semelhante ao que se passa no âmbito da Previdência Social (RGPS) com as reformas, a melhor é aquela com a qual menos se tem acesso e a menores valores de suas prestações, logicamente, com a qual menos se gasta, portanto, a “não-previdência”.

4.2.2 Uma análise não convencional das reformas do regime geral de previdência social: a base do primado do trabalho e os objetivos do bem-estar social e justiças sociais como elementos normativos a serem observados

[551] Consultar notas de rodapé 284, 474, 481 e 483.

A exposição nos subtópicos anteriores mostrou que há uma relação disfuncional entre os fatos sociais econômicos e os de proteção social ligados à Previdência Social (RGPS), a qual impõe limites financeiros e atuariais à dinâmica de sua sustentabilidade, além, logicamente, de ser afetado também por outros fatores reais como a transformações demográficas.

Diante disso, também foi visto que as abordagens convencionais tanto da compreensão das relações das dinâmicas econômica e demográfica, que afetam a Previdência Social (RGPS), como dos possíveis caminhos para a sua solução assumem e se circunscresvem ao aspecto estritamente fiscal, mais precisamente, resolvendo o impasse do equilíbrio financeiro e atuarial pelo lado das despesas, ou seja, apontando como única alternativa a necessidade de reformas exclusivamente endógenas na estrutura de concessão e valores de benefícios daquela[552]. Ademais, da exposição nos subtópicos 4.1.3 e 4.2.1 pode-se chegar à conclusão de que essa perspectiva de solução propostas pelas abordagens convencionais também geram um custo político-democrático (põe em risco à democracia), social (diminui o nível de bem-estar e contribui para o aumento das desigualdades), econômico (conduz à estagnação da economia) e fiscal (a simples redução do número de benefícios e achatamento dos valores pagos por eles contribui e, em determinadas situações, até mesmo agrava o quadro fiscal, aumento ainda o desequilíbrio financeiro e atuarial).

A questão então que se impõe é se há outros caminhos ou outras variáveis econômicas factíveis, e mais adequadas social e normativamente, que podem contribuir a um só tempo para o equilíbrio financeiro e atuarial e maior efetivação da Previdência Social (RGPS) em consonância com as diretrizes político-normativas conformadoras das Ordens Econômica e Social.

Por oportuno, mais uma vez se faz o alerta de que, em vista a eventuais argumentos de ordem consequencialista, a abordagem que segue se destina a apresentar, a partir de uma perspectiva, logicamente, não convencional, que as premissas de fundo determinista-fatalista e seletiva centradas nas despesas com

[552] Nesse sentido são as advertências de Gentil *et al*, ao ressaltar que “O senso comum costuma sugerir como solução para a crise da previdência social apenas a redução no valor das aposentadorias e do número de benefícios, aumento da idade mínima para se aposentar, elevação do tempo de contribuição e estímulos aos sistemas privados de aposentadoria. (...)”. GENTIL, Denise Lobato. *et al*. Outro olhar para o financiamento da previdência social no brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento de produtividade e gestão de receitas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 7, e202433, set./dez. 2020.

redução do acesso e valores de benefícios não se mostram como a única alternativa[553], afastando-se o imaginário da impossibilidade fática-real do desenvolvimento de uma relação funcional entre os fatos sociais econômicos - o regime e modelo econômicos - e os de proteção social - a Previdência Social -, devidamente articulada para atender as diretrizes político-normativas conformadoras das Ordens Econômica e Social.

Em assim sendo, esta abordagem não pretende prescrever normativamente um modelo ideal-corretivo do plano normativo vigente, mas tão somente, e a partir do quadro normativo já delineado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mostrar que a inclusão de outras variáveis econômicas, sobretudo de ordens macroeconômicas, se mostra mais adequada econômica, financeira e normativamente para a consecução do equilíbrio financeiro e atuarial e maior efetivação tanto das disposições constitucionais referentes Previdência Social (RGPS), Seguridade Social e das Ordens Econômica e Social.

Partindo do clássico e seminal artigo que discute as causas fundamentais das crises dos regimes de previdência proposta por Eatwell[554], Gentil *et al* adaptam o modelo do Autor para o funcionamento da dinâmica econômica e do mercado de trabalho brasileira, bem como aos ditames constitucionais que estruturam o sistema diversificado da base de financiamento da Seguridade Social (artigos 194, inciso VI, e 195 da CRFB/88). Sendo assim, o modelo proposto pelos Autores parte da relação que contêm variáveis como o número de aposentadorias; a propensão média a

---

[553] GENTIL, Denise Lobato. *et al*. Outro olhar para o financiamento da previdência social no brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento de produtividade e gestão de receitas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 1-31, e202433, set./dez. 2020; SILVA, Daniel Nogueira. *Quatro ensaios sobre a previdência social*: uma análise para além da questão fiscal. Orientador: Henrique Morrone. 2019. 149 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2019; SILVA, Daniel Nogueira; MORRONE, Henrique. O regime geral da previdência social do brasil: uma abordagem crítica. *Revista de Economia, Curitiba*, v. 42, n. 78, p. 276-304, maio/ago. 2021; BASTOS, Carlos Pinkusfeld; OLIVEIRA, Bruno Rodas. A verdadeira natureza macroeconômica do sistema público de contribuições da previdência social. *Revista da ABET*, v. 16, n. 1, p. 13-26, jan./jun. 2017; GOULARTI, Juliano Giassi; BITTENCOURT, Rossandra Oliveira Maciel de. (Des)estruturação da seguridade social no brasil: reforma da previdência e desoneração com contribuições sociais. *Revista NECAT*, v. 8, n. 15, p. 62-87, jan./jun, 2019.

[554] No artigo, Eatwell indica como variáveis-chaves para compreensão e solução do problema da sustentabilidade dos regimes previdenciários “a taxa de crescimento da população aposentada, a taxa de crescimento da força de trabalho, a taxa de crescimento da produtividade, a taxa de crescimento do valor real da aposentadoria média e uma média ponderada das taxas de crescimento dos impostos e da taxa de poupança”. EATWELL, John. A anatomia da crise da previdência. Trad. Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini. *Econômica*, v. 4, n. 2, p. 177, dez. 2002.

poupar; alíquota de impostas; número de trabalhadores formais-contribuintes; valor do produto *per capita*, produtividade da população ocupada; de forma implícita, grau de formalização de mercado, taxa de desemprego e participação, anos de trabalho, idade média de entrada na força de trabalho e expectativa de sobrevida após a aposentadoria[555].

Todas essas variáveis são compactas numa equação que corresponde à taxa de crescimento da população aposentada (TCPAp) subtraída da taxa de crescimento da força de trabalho (TCFT), sendo equivalente a soma da taxa de crescimento da produtividade o trabalho (TCPT) com a taxa de crescimento dos impostos e poupança (TCIeP), subtraídas da taxa de crescimento de do valor real das aposentadorias (TCVrAp), ou seja, TCPAp - TCFT = TCPT + TCIeP - TCVrAp[556].

Com efeito, Gentil *et al* chegam a conclusão de que a crise da Previdência Social (RGPS) é afetada pelo envelhecimento populacional, uma vez que este implica no aumento da taxa de crescimento de aposentados superior à de crescimento da força de trabalho[557]. É possível também constatar, pelo exposto nos subtópicos 4.1.3 e 4.2.1, que o regime e modelos econômicos aprofundados e consolidados desde a publicação da CRFB/88 afetam as taxas de crescimento da força de trabalho, da produtividade do trabalho e dos impostos e da poupança; assim como, que a política de valorização do salário mínimo, estando os benefícios

---

[555] GENTIL, Denise Lobato. *et al*. Outro olhar para o financiamento da previdência social no brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento de produtividade e gestão de receitas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 5-6, e202433, set./dez. 2020.

[556] Registra-se que a equação acima não passa de uma ilustração didático-representativa da equação correspondente ao modelo econométrico desenvolvido e constante no artigo de Gentil *et al* *Ibidem.*, p. 6,. De modo semelhante, ao também constatar a limitação das análises convencionais, Silva e Morrone realizam uma análise crítica expandindo-a para além da questão fiscal restrita à perspectiva endógena da Previdência Social (RGPS), incluindo no estudo a razão de dependência e o custo macroeconômico. SILVA, Daniel Nogueira; MORRONE, Henrique. O regime geral da previdência social do brasil: uma abordagem crítica. *Revista de Economia, Curitiba*, v. 42, n. 78, p. 280-286, maio/ago. 2021. Entretanto, diferentemente da abordagem de Gentil *et al*, as variáveis incorporadas pelos Autores, para fins de verificação de desempenho e sustentabilidade previdenciária, é um pouco mais restrita do que a daqueles Autores, uma vez que refletem apenas as contribuições estabelecidas nos incisos I e II do artigo 195 da CRFB/88, respectivamente classificadas de transferências da União (art. 195, inciso I, alíneas "*b "e "c"*) e despesas correntes (art. 195, incisos I, alínea "*a*", e II). Dessa forma, por mais que a abordagem realizada por Silva e Morrone seja crítica, incorporando para fins de descritivos e propositivos a razão de dependência e o custo macroeconômico, acabam por reforçar o conceito, a compreensão, da Previdência Social (RGPS) enquanto um mero seguro social e não com uma ação-política integrada dos Poderes Públicos com as demais áreas da Seguridade Social (Saúde e Assistência Social). Ver notas de rodapé 481 e 483.

[557] GENTIL, Denise Lobato. *et al*. Outro olhar para o financiamento da previdência social no brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento de produtividade e gestão de receitas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 8-9, e202433, set./dez. 2020.

previdenciários a ela atrelados, acarreta o crescimento da taxa do valor real das aposentadorias.

De todo modo, o envelhecimento populacional se caracteriza como o fator real mais impactante e complexo para a reorganização da sustentabilidade do resultado previdenciário, pois é produto da efetivação de um conjunto de direitos individuais e sociais, inclusive, os previdenciários, além de influenciar indiretamente nas demais taxas e variáveis, seu contorno pode ser feito por outras três políticas além da redução do valor real e ampliação das condicionantes concessivas das prestações previdenciárias, são elas: a) incrementos na produtividade; b) aumento da taxa de crescimento do emprego formal; e c) aumento da poupança e dos impostos[558].

No que diz respeito aos incrementos da produtividade, Gentil *et al*, com apoio no também clássico trabalho de Palley[559], consideram-a uma variável chave e estratégica, pois ao aumentar a produtividade por meio do progresso tecnológico, os ganhos são repassados ao salário do trabalhador, caso não haja precarização das relações de trabalho. Assim, medidas de políticas macroeconômicas expansionistas e industriais, tanto horizontal (gastos em infraestruturas, educação, treinamento, estímulos à pesquisa e desenvolvimento) como vertical (incentivo a atividades econômicas, processos, segmentos, cadeias e setores produtivos com elevada capacidade de gerar e difundir ganhos de produtividade para o restante da economia), contribuem para a sustentabilidade da Previdência Social (RGPS)[560].

Essa perspectiva encontra respaldo empírico no que atualmente vem sendo denominado de complexidade econômica, a qual tem contribuído com o fornecido de evidências robustas da correlação entre sofisticação produtiva, desenvolvimento inclusivo, instituições, transformações socioeconômicas e criação de redes produtivas mais sustentáveis e estáveis, redução das desigualdades, melhoria da qualidade dos empregos, salários, da qualidade de vida etc[561].

---

[558] GENTIL, Denise Lobato. *et al*. Outro olhar para o financiamento da previdência social no brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento de produtividade e gestão de receitas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 9, e202433, set./dez. 2020.

[559] PALLEY, Thomas I. The economics of social security: an old keynesian perspective. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 21, n. 1, p. 93-110.

[560] GENTIL, Denise Lobato. *et al*. *Op. cit.*, p. 8-9.

[561] HIDALGO, César; HAUSMANN, Ricardo. The building blocks of economic complexity. *PNAS*, v. 106, n. 26, p. 10570-10575, jun. 2009; TACCHELLA, Andrea. *et al*. Economic complexity: conceptual

A complexidade econômica é um método criado Hausmanm e Hidalgo, o qual utiliza técnicas da ciência da computação, redes e complexidade para medir a sofisticação produtiva com base na análise da pauta exportadora de determinado país[562]. Há dois conceitos elementares para definir a complexidade da pauta produtiva, ubiquidade e a diversidade de produtos. País com sofisticado tecido produtivo são economias capazes de produzir bens não ubíquos, raros e complexos, ou seja, produtos com alto conteúdo tecnológico - de difícil produção por demandarem toda uma cadeia produtiva que não se limita a produção de bens em si, exigindo-se também setores de serviços sofisticados, e em ambos ou ambas requerem mão de obra muito especializada e altos investimentos em tecnologia -, e produtos escassos na natureza[563]. A diversificação da pauta produtiva revela que uma pauta composta apenas por produtos ubíquos, de baixo conteúdo tecnológico e não escassos, significa que o país apresenta um índice de baixa complexidade econômica. De outra banda, países com pauta exportadora diversificada em produtos não-ubíquos apresentam alto índice de complexidade econômica[564].

Tudo isso importa para a presente pesquisa, consequentemente, para a Previdência Social (RGPS), na medida em que os países com alto índice de

---

grounding of a new metrics for global competitiveness. *Journal of Economic Dynamics & Control*, v. 37, n. 8, p. 1683–1691, ago. 2013; HARTMANN, Dominik. *Economic complexity and human development*: how economic diversification and social networks affect human agency and welfare. New York: Routledge, 2014, v. 10; *Idem*. *et al*. The structural constraints of income inequality in latin américa. *Integration & Trade Journal*, n. 40, p.70-85, jun. 2016; *Idem*. *et al*. Linking economic complexity, institutions, and income inequality. *World Development*, v. 93, p. 75-93, maio 2017; *Idem*. *et al*. *O espaço setorial-ocupacional revela a estratificação socioeconômica no brasil*. Texto para Discussão 506. São Paulo: da Fundação Getulio Vargas FGV EESP, 2019; ANTONELLI, Cristiano. Technological congruence and the economic complexity of technological change. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 38, p. 15-24, set. 2016; FERRARINI, Benno; SCARAMOZZINO, Pasquale. Production complexity, adaptability and economic growth. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 37, p. 52-61, jun. 2016; GALA, Paulo. *Complexidade econômica*: uma nova perspectiva para entender uma antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de políticas para o Desenvolvimento, 2017; ALENCAR, Júlia F. L. *et al*. Complexidade econômica e desenvolvimento: uma análise do caso latino-americano. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 247-271, maio/ago. 2018; FERRAZ, Diogo. *et al*. Economic complexity and human development: dea performance measurement in asia and latin america. *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 25, n. 4, p. 839-853, out./dez. 2018; ALMEIDA, Eloiza Regina Ferreira de; ARAUJO, Veneziano de Castro. Teoria da complexidade econômica e desigualdade de renda: evidências para a região do grande abc (2000-2010). *Gestão & Regionalidade*, v. 36, n. 108, p. 131-154, maio/ago. 2020; GALA, Paulo; CARVALHO, André Roncaglia de. *Brasil, uma economia que não aprende*: novas perspectivas para entender nosso fracasso. São Paulo: Ed. do Autor, 2020.

[562] GALA, Paulo. *Complexidade econômica*: uma nova perspectiva para entender uma antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de políticas para o Desenvolvimento, 2017, p. 21.

[563] *Ibidem.*, p. 21.

[564] *Ibidem.*, p. 21-22.

complexidade econômica possuem melhores empregos e altos salários, suas economias são menos afetadas pelas crises dos ciclos econômicos. A alta produtividade os permitem construir Sistemas de Proteção Social mais robustos, além de que a complexidade e diversidade do tecido produtivo cria ambientes e espaços que propiciam às pessoas desenvolverem suas capacidades.

Outra variável chave na sustentabilidade da Previdência Social (RGPS), e que deve ser concatenada com as medidas de incremento na produtividade, são as políticas deliberadamente voltadas para o aumento da taxa de crescimento do trabalho formal, a exemplo das de inclusão produtiva[565], mencionadas no subtópico anterior, isso porque é o sistema assalariado, e ainda continua sendo, a base dos Sistemas de Proteção Social dentro das economias capitalistas. Além do mais, dada a estrutura da arrecadação tributária brasileira ser suscetível e afetada pela sonegação e pela informalidade, acarretando retração da cobertura previdenciária, consequentemente, a queda da arrecadação das contribuições sociais, as políticas de inclusão produtiva atrelada a outras destinadas à criação de posto de trabalho atua(ria)m no atenuamento da queda da receita da Seguridade Social.

Por fim, a terceira variável chave, e em um primeiro momento a mais polêmica ou controversa[566], que contribui para a sustentabilidade da Previdência Social (RGPS), é o aumento da poupança e dos impostos por meio de algumas medidas. Soa a princípio controverso, porque, na explicação de Gentil *et al*, não se trata de um aumento que propriamente implica na criação de novas contribuições e/ou no aumento de alíquotas ou expansão da base de cálculo das já existentes, impactando a maior parte da população, são elas: a revisão das desonerações tributárias; redução das desvinculações dos recursos da seguridade social; recuperação de forma mais eficiente dos créditos da previdência; e realocação do saldo da conta única do Tesouro Nacional no Banco Central[567].

---

[565] GENTIL, Denise Lobato. *et al*. Outro olhar para o financiamento da previdência social no brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento de produtividade e gestão de receitas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 11-14, e202433, set./dez. 2020. Conferior nota de rodapé 501.

[566] Controverso porque desde a publicação da CERB/88 a carga tributária cresceu consideravelmente, sobretudo, as relativas às contribuições sociais.

[567] GENTIL, Denise Lobato. *et al*. Outro olhar para o financiamento da previdência social no brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento de produtividade e gestão de receitas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 15-19, e202433, set./dez. 2020.

De posse dos dados relativos às variáveis expostas no decorrer do presente subtópico e até este ponto, Gentil *et al* realizaram quatro projeções econométricas, caracterizadas como: a) cenário explosivo - a que utiliza os dados das projeções do governo federal, como era de se esperar pelo que foi apresentado subtópico anterior em que as variáveis das receitas e despesas foram, respectiva e deliberadamente, subestimadas e superestimadas; b) cenário pessimista - o qual, como próprio nome sugere, as projeções são feitas a partir de uma economia em forte crise, portanto, com dados das variáveis muito aquém de um quadro de estagnação econômica, resultando a longo prazo na insustentabilidade do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social (RGPS), mas que ainda assim seria bem inferior ao previsto oficialmente pelo governo federal (ano de 2050 o deficit alcançaria a quantia de R$ 660,0 (seiscentos e sessenta bilhões de reais); c) cenário moderado - as projeções partem da utilização de dados de uma economia que apresenta baixo crescimento das variáveis chaves, sinalizando horizonte de superavit a longo prazo a partir do ano de 2038[568]; e d) cenário otimista - as projeções partem levando em consideração o comportamento das despesas à semelhança do cenário projetado pelo governo, mas que estimula "o crescimento das receitas pelas vias demonstradas neste artigo (com ganhos de produtividade, aumento do emprego formal ou melhoria na eficiência da arrecadação de receitas)", resultando novamente na geração de superavit no resultado financeiro e atuarial da Previdência Social a longo prazo (ano de 2017), "independentemente da contabilização das demais receitas de contribuições sociais (Cofins, CSLL, PIS/PASEP, receita de concursos de prognósticos)"[569].

Portanto, as projeções econométricas do estudo de Gentil *et al* sinalizam não só as limitações econômicas e financeiro-atuariais das abordagens convencionais

[568] Para que se tenha uma ideia mais clara e objetiva das projeções do cenário moderado, a fim de se evitar fantasmas do sobrenatural ou idealismo utopista, nele as variáveis ainda assim assumem perspectivas conservadoras. Como explicam Gentil *et al*, no "cenário moderado, considerando o comportamento das despesas como se fosse igual ao do cenário de referência (do governo) e estimulando o crescimento das receitas pelas vias demonstradas neste artigo (com ganhos de produtividade, aumento do emprego formal e melhoria na eficiência da gestão de receita), o resultado atuarial da previdência seria superavitário. Isso ocorreria ainda que as demais receitas de contribuições sociais (Cofins, CSLL, PIS/PASEP, receita de concursos de prognósticos) não fossem consideradas, como se faz aqui, neste exercício". *Ibidem.*, p. 26.

[569] GENTIL, Denise Lobato. *et al*. Outro olhar para o financiamento da previdência social no brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento de produtividade e gestão de receitas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 26-28, e202433, set./dez. 2020.

centradas na redução das despesas via ampliação-modificação das condicionantes concessivas e da redução dos valores das prestações previdenciárias, mas principalmente que o Sistema de Proteção Social estruturado na CRFB/88, mormente a Seguridade e Previdência Social e seu sistema diversificado de financiamento, possui viabilidade fática de sua materialização.

Assim, sabendo-se que aquelas abordagens além de decorrerem das exigências do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada implementados no Brasil, que reforçam a disfuncionalidade entre os fatos sociais econômicos e os relativos à proteção social, consequentemente, entre as Ordens Econômicas e Sociais da CRFB/88, assim como que o modelo de Previdência Social (RGPS) esculpido nesta ordem constitucional, apesar de encontrar limites reais, pode continuar o seu processo de efetivação, as reformas previdenciárias respaldadas naquelas abordagens se encontram para além dos limites estabelecidos pelas diretrizes constitucionais conformadoras (Capítulo 3), ou seja, fora do espaço de discricionariedade político-constitucional.

5 CONCLUSÃO

Desde a publicação da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988, o sistema de dispositivos legais, sejam regras, princípios ou diretrizes político-normativas conformadoras, pertinentes à Previdência Social (RGPS) passou por diversas modificações, consoante a exposição entre os tópicos 2.2 a 2.6.

Ao proceder com uma ampla revisão da literatura, constatou-se pelo estado da arte que na fronteira ou extremidade dos debates sobre o tema relativo às reformas previdenciárias têm predominado duas abordagens cujas análises apresentam compreensões, críticas e propositura de soluções distintas acerca do mencionado tema, de sua relação com as respectivas conjunturas econômicas e da (im)possibilidade de sua sustentabilidade financeira e atuarial.

Nesse contexto, as abordagens convencionais, que propõem reformas estruturais na Previdência social (RGPS), sobretudo aquelas voltadas para o estabelecimento de novas condicionantes concessivas, ou modificar as já existentes, para dificultar o acesso das prestações, além das regras pertinentes ao cálculo dos valores dos benefícios a serem pagos, logicamente, reduzindo-lhes o patamar mínimo inicial a ser pago, a fim de atingir o equilíbrio atuarialmente justo, possibilitando assim a recuperação e o cenário econômico-fiscal catastrófico da economia e da dívida pública.

Por outro lado, há um conjunto de estudos e pesquisas que rechaçam as abordagens convencionais, aos destacar suas limitações metodológicas, tanto de cunho econômico como normativo, para a compreensão do resultado financeiro e atuarial da Previdência Social (RGPS), apontando diversos erros na apuração das receitas da Seguridade Social, subestimando-as, e despesas da Previdência Social, superestimando-as, forjando assim um cenário errôneo e inadequado. Assim, estas abordagens rejeitam o caráter estrutural das reformas na e da Previdência Social (RGPS) por entenderem que a problemática ligada ao seu financiamento está mais diretamente ligada a fatores exógenos do que propriamente endógenos de regras de um sistema de prestações benevolente, sendo o mais adequado nesta situação reformas pontuais para a adaptação destes fatores - os critérios condicionantes do

acesso ao benefício e as regras relativas à redução de seus valores -, em acordo com as modificações e limitações reais impostas pelos fatores exógenos modificados-reformados.

De toda sorte, tendo o estado da arte revelado que ambas as abordagens acerca do fenômeno das reformas na e da Previdência Social (RGPS) permanecem excessivamente centradas na relação do desenvolvimento dos fatos sociais econômicos e de proteção social e suas consequências, circunscrita à constatação ou rejeição da existência de deficit ou superavit desta, portanto, de sua (in)sustentabilidade financeira, assim, negligenciando ou desconsiderando em suas análises a (des)necessidade da reforma em vista à exigência decorrente da compatibilidade dos fatos sociais econômicos e de proteção social com as diretrizes constitucionais conformadoras estampadas nos artigos 3º, 170, 193 e 194 da CRFB/88, bem como da compreensão da Previdência Social (RGPS) enquanto ação-política integrada as demais relativas à Saúde e Assistência Social e que visa o fornecimento de um tipo de proteção social contra um risco que acomete determinados categorias ou classes de trabalhadores, constitucional e legalmente reconhecidos como merecedoras da proteção, foi estabelecido o seguinte problema de pesquisa: as reformas pelas quais tem passado a Previdência Social, ou seja, o Regime Geral da Previdência Social - RGPS, entre os anos de 1988 a 2019, corresponde(ra)m às finalidades e objetivos delineados pela Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988 nas Ordens Econômica e Social ou representa(ra)m uma mera adequação financeira e atuarial face às exigências imanente do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada adotados no país?

Face ao delineamento do problema e da organização e estruturação do desenvolvimento da pesquisa, efetuados a partir do objetivo geral e objetivos específicos, foram constatadas diversas lacunas e implicações.

Inicialmente foi observado ao se proceder com a revisão bibliográfica a ausência de um proceder histórico dos antecedentes da Previdência Social (RGPS) devidamente comprometido com rigor epistêmico-metodológico, ou seja, que não assumisse um mero formato de narrativa ou descrições históricas extremamente descuidadas e prenhes de anacronismos ou assenhoramento subjetivista dos

fatos/relatos históricos, portanto, sem rigor metodológico ou sem o uso de operações historiográficas.

A grave implicação disso, logicamente, foi e é a compreensão anacrônica da Previdência Social (RGPS) ainda apegada ao conceito de seguro, consequentemente, órfã da normatividade constitucional que rompe ou distancia-se com tal concepção. Sendo assim, a história da Previdência como uma narrativa romântica, linear, progressiva e de forma a justificar e legitimar o progresso científico daquela enquanto um mero seguro, culminando no significado predominante acriticamente utilizado na atualidade como Seguro Social, reifica sua própria condição histórica e impede o reconhecimento das descontinuidades, das rupturas, de sua compreensão enquanto um conjunto de ações-políticas públicas integradas com as das demais áreas da Seguridade Social (Saúde e Assistência Social), visando à substituição, recomposição e/ou fornecimento de serviços para assegurar renda a pessoas componentes de determinadas categorias profissionais e/ou que exercem atividades trabalhistas, via de regra no âmbito privado e que são legalmente reconhecidas como merecedoras da cobertura previdenciária, acometidas por determinados riscos sociais também previamente prefixados em lei.

Ademais, essa anemia histórica, que provoca a reificação da Previdência Social reduzindo-a ao conceito de Seguro (Social?), propicia o reforço da lógica forte ou em potencialidade cada vez maior da concepção de contributividade pelas reformas, a exemplo do que ocorreu via as ECs nº 20/98 e 103/2019, aprofundando processo de reificação, bem como deturpando a compreensão de sua organização enquanto regime de repartição e do papel da solidariedade ao resgatar e reduzir a relação previdenciária a uma espécie de relação sinalagmática contratual-patrimonial, mera relação de equivalência, fazendo com que o real tratamento de sua organização mais se aproxime de um regime de custeio de capitalização do que propriamente de repartição.

Desse modo, a presente pesquisa contribui no tópico 2.1 com a problematização histórica da Previdência Social, a partir de uma crítica reflexiva da de sua condição histórica, desnevoando e identificando manifestações e situações concretas pretéritas ao apresentar “o processo intersubjetivo de construção conceitual entre texto e contexto, experiência e expectativa sob a perspectiva de

estratos históricos de sentido"[570] nos conceitos da Previdência no Brasil, e, a partir de então, reconstruir uma narrativa histórica consciente das lutas sociais pelo seu reconhecimento[571], possibilitando a sua compreensão para além do conceito de Seguro (Social) e sua adequada compreensão enquanto uma efetiva ação-política social, a fim de evitar o processo de reificação promovida pelas reformas constitucionais-legislativas (restrição dos horizontes de expectativas) e os consequentes retrocessos e disfuncionalidades sistêmicas.

Outra lacuna identificada, e que foi trabalhada ao longo do Terceiro Capítulo, diz respeito à existência dos escassos estudos que realizam abordagem da Previdência Social (RGPS) à luz dos fundamentos e finalidades das Ordens Social e Econômica. Mesmo os autores que tratam do tema[572] tendem a reduzir o texto normativo do artigo 193 da CRFB/88 a uma simples ideia de vetor hermenêutico-exegético que deve ser observado pelo intérprete, e que uma vez contrariado, não produz quaisquer consequências, assim, não adotando uma posição enfática de violação das diretrizes constitucionais conformadoras.

Essa postura é decorrente da compreensão da Teoria da Constituição e do Constitucionalismo caudatários de um deficit sociológico, ou seja, ausentes de uma teoria da sociedade, consequentemente, que não conseguem lidar adequadamente com a complexidade da integração da sociedade (integração sistêmica e política), com a tensão política-normativa provocadas pelas relações internas daquela, Constituição, e as exigências imanentes do modo de produção-acumulação capitalista presentes na dimensão econômica, a qual é desconsiderada pelos autores no âmbito constitucional, sendo exemplo claro disso, e que diz respeito à presente pesquisa e ao problema aludido no parágrafo anterior, a controvertida classificação das normas constitucionais quanto à sua aplicabilidade e, mais especificamente, às normas programáticas[573].

Além do mais, também se observa que os Autores se dedicam mais as temáticas da justiça social e do bem-estar, a partir de uma perspectiva da filosofia ou

[570] ALVES, Adamo Dias. Da sociologia dos conceitos à crítica hermenêutica de gadamer a koselleck: contribuições para uma análise crítico-reflexiva da história do processo de constitucionalização brasileiro. *In*: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 86.
[571] Conferir tópico 2.1 e nota de rodapé 114.
[572] Ver tópico 3.2 e notas de rodapé 251 e 252.
[573] Consultar notas de rodapé 168 e 169.

moralidade política, dando pouca atenção à importância da primazia do trabalho, confirmando o deficit sociológico no tratamento do tema, uma vez que desde o surgimento do Sistema de Proteção Social e do modelo primevo de Previdência (Caixas de Aposentadoria e Pensões - CAPs) no Brasil, e a Previdência Social estatuída pela CRFB/88 não é exceção a isso, sempre estiveram ligados e diretamente estruturados em atenção ao modo de organização do trabalho no contexto de uma economia de mercado capitalista.

Conforme mencionada no início do tópico 3.1, essa ausência implicou em um ambiente incapaz de apresentar justificações razoáveis do por que a Previdência Social existe, para que ela existe, por que as normas postas que a disciplinam devem observar as normas constitucionais que veiculam aqueles fundamentos e finalidades, uma vez que a observância das diretrizes constitucionais conformadoras das Ordens Econômica e Social (tópicos 3.2 e 3.3) além de obrigatória, possibilitam o desenvolvimento de relação menos disfuncional e refratária às formas imanentes e desestabilizadoras do modo de produção-acumulação capitalista, relação sinergética essa que só é possível ser estabelecida de forma consciente e deliberada por meio da apreensão-resgate do tratamento da Previdência Social enquanto ação-política estatal (tópico 3.4). Assim, sedimentou-se um Direito Previdenciário que possui baixa densidade normativa e facilmente suscetível a erosões, ataques e/ou colonizações por outros sistemas sociais.

Em razão disso, contribui-se com a apresentação de uma concepção moderna de Constituição ciente dos problemas mencionados e que resgata o potencial normativo das diretrizes constitucionais conformadoras, portanto, dos fundamentos e finalidades das Ordens Econômica e Social, assim como, em vista a primeira contribuição, acoplando a compreensão da Previdência Social (RGPS) à sua observância em sua potencialidade, pois diferentemente de sua simples e restrita assimilação como Seguro (Social), a sua compreensão enquanto ação-política pública integrada propicia essas condições, haja vista que aquela concepção o máximo que pode possibilitar, como de fato e empiricamente tem ocorrido nos mais de trinta anos da publicação da CRFB/88, é o reforço-atenção dos fundamentos e finalidades das referidas ordens constitucionais de forma ocasional e diretamente dependente do surgimento de fatores que possibilitem,

concomitantemente, o atendimento das exigências imanentes do modo de produção-acumulação capitalista e das expectativas normativas igualitárias.

Dessa forma, à vinculação da Previdência Social (RGPS) às diretrizes constitucionais conformadoras das Ordens Econômica e Social condiciona-obriga o controle judicial finalísticos dos atos, sejam legislativos ou executivos, que ocasionem a sua violação, haja vista aquelas consistirem pontos de referência normativos que ao mesmo tempo em que delimitam as ações do Poder Público, sinalizam os horizontes de sentidos nos quais os atos devem ser compreendidos, ou seja, funcionam como uma espécie de placa de sinalização do trânsito hermenêutico (vetor de sentido) e delimitador do âmbito de discricionariedade política no qual as ações adotas pelo Poder Público, seja Legislativo ou Executivo, não podem transgredir sob pena de violação à CRFB/88.

A terceira lacuna e suas implicações, que constituíram a base do terceiro objetivo específico e do Quarto Capítulo da presente pesquisa/dissertação, sobrevieram da averiguação nas justificativas das propostas das reformas previdenciárias e nos discursos que a emplacam, os quais partem de uma concepção determinista-fatalista dos fatos sociais econômicos e do resultado financeiro e atuarial manifestamente desequilibrado e insustentável estarem fundamentalmente alicerçados em um suposto problema estrutural associado ao próprio desenho institucional da Previdência Social (RGPS), da Seguridade Social e da Ordem Social, pois, a CRFB/88 foi e é vista como sendo generosa demais ao prever tantos direitos e ao prometer o que não pode entregar. Portanto, as concepções convencionais não cogitam, quando não simplesmente desconsideram, a possibilidade do desequilíbrio ser provocado por fatores exógenos à Previdência Social (RGPS), particularmente por fatores macroeconômicos advindos dos próprios fatos sociais econômicos implementados em razão do aprofundamento e consolidação do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada (subtópico 4.3).

Dessa forma, as abordagens convencionais predominantes e determinantes para as aprovações das reformas previdenciárias, assentadas em diversos pressupostos e axiomas fundamentalistas teológicos oriundos das teorias ortodoxas derivadas de uma compreensão radical do liberalismo econômico, conferem caráter de irrelevância a diversos fatores e variáveis sociais, normativos, econômicos e

metodológicos que não sejam aqueles idealizados, que se relacionem ou possam ser captados por indicadores, centrados na captação de determinados aspectos dos fatos sociais econômicos, formulados pela própria ortodoxia e que são voltados para o desenvolvimento e expansão do regime e modelo de econômicos por ela defendida (uma versão personalizada para países periféricos de uma economia interna integrada ao comércio internacional, eminentemente desregulamentada e profundamente financeirizada, estando este aspecto diretamente voltado não para a inclusão ou promoção do processo produtivo, mas, sim, atrelados à exploração da dívida pública do e no país).

Em assim sendo, a título contributivo, foram trabalhadas algumas categorias de análises centrais que permitem a reprodução quase que incessante do ideário determinista fatalista (subtópicos 4.1.1) e apresentados o desenvolvimento dos fatos sociais econômicos e de proteção social (subtópico 4.1.3), problematizando-se a influência do neoliberalismo para a reestruturação do Estado (subtópico 4.1.1), sendo apresentando o papel central da austeridade fiscal como instrumento das políticas de promoção de concorrência e constituição e perpetuação de um Estado Econômico de Emergência (subtópicos 4.1.2 e 4.1.4).

Além do mais, foram evidenciadas as consequências da adoção do regime e modelo econômicos para a Previdência Social (RGPS) e como as reformas se colocam enquanto manifestação disfuncional entre a tensão dos fatos sociais econômicos e os relativos à proteção social, a qual o instrumentaliza e arregimenta a/os base/fundamentos e os objetivos/finalidades das Ordens Econômica e Social, a fim de adequá-los aos ditames daqueles, assegurando a sua consolidação e aprofundamento (subtópico 4.2.1). Além do mais, em vista a eventuais argumentos de ordem consequencialista, de fundo marcadamente determinista-fatalista e seletivo, demonstrou-se a possibilidade fática, ao contrário do que pregam os proponentes do reformismo estrutural, da manutenção de uma relação sinergética-funcional entre as Ordens Econômica e Social com um regime e modelo econômicos e de Previdência Social (RGPS) que reforcem e efetivem os/as fundamentos/bases e as/os finalidades/objetivos da República e daquelas ordens (subtópico 4.2.2).

Em apertada síntese, as principais contribuições da presente pesquisa podem ser resumidas na constatação do deficit sociológico devido à ausência de uma

Teoria da Sociedade que possibilite uma compreensão mais adequada dos fatos sociais econômicos e de proteção social, consequentemente, do fenômeno das reformas previdenciárias mediado pelas diretrizes constitucionais conformadoras esculpidas nos artigos 3º, 170, 193 e 194 da CRFB/88; na crítica impertinente e equivocada do excessivo gasto social com a Seguridade Social e, sobretudo, com as prestações disponibilizadas pela Previdência Social (RGPS); e nas propostas de reformas (soluções) também impertinentes e equivocadas para os errôneos problemas identificados.

Estruturada e desenvolvida a pesquisa, em conclusão, tanto ao objetivo geral como ao problema de pesquisa, constatou-se que as reformas pelas quais tem passado a Previdência Social (RGPS) são consequências da disfuncionalidade entre os fatos sociais econômicos (os atos e as medidas de implementação do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada) e os relativos à proteção social (o conjunto de medidas e de prestações previdenciárias que materializam a Previdência Social, organizadas e disponibilizadas por meio RGPS) que, consequente e reflexamente, ocasiona, como exigência imanente à expansão daquele regime e modelo econômicos, o aprofundamento da disfuncionalidade normativa entre as Ordens Econômica e Social, submetendo-as aos ditames da racionalidade normativa das políticas e medidas de austeridade fiscal de cunho neoliberal. Portanto, as reformas da Previdência Social, observadas enquanto um fenômeno de manifestação de mudanças institucionais, representam de forma preferencial e prevalecente à efetivação da adequação financeira e atuarial face às exigências imanentes do regime e modelo econômicos de liberalização-financeirizada adotados.

De toda sorte, é preciso reconhecer e deixar explícito que a presente pesquisa também apresenta suas limitações, as quais, para além das comuns a todas e quaisquer pesquisas estão sujeitas (limitação temporal, de acesso a materiais, custos, da formação do próprio pesquisador, tanto na sua área de conhecimento como nas demais a que pesquisa buscou manter relação interdisciplinar), destaque-se a limitação no que diz respeito à própria vertente por ela assumida, jurídico-social, pois por mais que seu o desenvolvimento não tenha se restringindo exclusivamente aos aspectos jurídico-normativos, o desenho do problema de pesquisa conduz à sua primazia, de modo que os fatos sociais

econômicos e de proteção social sempre foram analisados à luz do próprio jurídico ou normativo, mais precisamente, dos dispositivos que compõem as diretrizes políticas-normativas conformadoras das Ordens Econômica e Social, além daqueles que tratam em específico da Previdência e Seguridade Social.

Em assim sendo, partindo e desenvolvendo-se a pesquisa a partir do direito constitucional posto ou plasmado, e tendo ciência que a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 pressupõe em sua Ordem Econômica, e também na Social, que a sua expansão de pretensão universalista ocorra sob as bases de uma vertente do modo de produção-acumulação capitalista, uma análise que pretende ter um potencial de crítica sobre o fenômeno das reformas maior do que o empreendido nesta pesquisa esbarra nas próprias contradições imanentes desde modo de produção-acumulação e de sua relação albergada por aquela. Consequentemente, isso demandaria o deslocamento da vertente de pesquisa jurídico-social para uma vertente eminentemente teórica, epistêmica e metodológica capaz de se contrapor à vinculação ou de instrumentalizar o caráter jurídico-normativo, ou seja, à própria CRFB/88, a exemplo de algum tipo de realismo sociológico.

É preciso ainda apontar à limitação decorrente das próprias limitações dos trabalhos incorporados e manejados para se estabelecer a contraposição crítico-reflexiva às denominadas abordagens convencionais, haja vista que aqueles utiliza(ra)m para as suas projeções e, consequentemente, críticas a estas abordagens, dados não tão atualizados, ou seja, defasados e não tão precisos, pois não tiveram acesso às bases ou/e nem o fornecimento dos dados oficiais utilizados na Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019 e que culminou na aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019[574]. Assim, uma análise crítica mais precisa demandaria o acesso de dados mais atuais. De todo modo, essa limitação não implica a desqualificação da crítica feita às abordagens convencionais, uma vez que são essencialmente de cunho metodológico, portanto, ao modo às limitações dos seus modos de proceder e não à utilização atual ou não dos dados.

[574] Os dados utilizados nas projeções, conforme a menção neles constantes, foram os obtidos por meio da disponibilização na e da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social no ano de 2017, estando limitados ao ano de 2016.

Em decorrências das limitações, cabe à comunidade acadêmica desenvolver mais pesquisas no intuito expandir o horizonte do estado da arte, no sentido de: a) incorporar ou desenvolver uma Teoria da Sociedade mais apta para a compreensão adequada dos processos sociais mediados constitucionalmente, possibilitando críticas pertinentes à dinâmica desses processos sociais e na propositura de soluções mais adequadas para os problemas identificados pertinentes à Previdência Social (RGPS); b) estabelecer uma maior interação interdisciplinar, especialmente, entre as áreas do Direito, Economia, Políticas Pública, Sociologia e Assistência Social; c) aprimorar e criar indicadores para incorporarem-captarem os aspectos socioeconômicos, sobretudo, os representativos dos fundamentos e finalidades das Ordens Econômica e Social, e em especial os relativos à primazia do trabalho, bem-estar, justiça sociais (dimensões da redistributividade e do reconhecimento), além dos demográficos, a fim de conferir maior precisão e assim melhorar a qualidade dos dados estatísticos apurados para fins de projeções dos diversos aspectos populacionais que afetam a dinâmica previdenciária e/ou as dinâmicas a elas ligadas (econômica e do mercado de trabalho); d) aperfeiçoar a integração das três áreas da Seguridade Social, e desta com o mercado de trabalho, via desenho de ações e políticas públicas voltadas para tanto; e) trabalhar com o conceito de Previdência Social (RGPS) enquanto ação-política integrada com as das demais áreas da Seguridade Social (Saúde e Assistência Social), rechaçando a conceito de seguro social; f) vincular e observância da Previdência Social às diretrizes político-normativas conformadoras previstas nas Ordens Econômica e Social; g) avaliar os impactos socioeconômicos, quiçá fiscais (não da redução dos gastos em si com pagamentos de benefícios, mas da consequência da retirada da renda na economia), decorrentes das alterações promovidas pela EC nº 103/2019 no tocante aos demais benefícios, haja vista que as pesquisas sobre esses aspectos tratam apenas das aposentadorias, por tempo de contribuição e idade, e da pensão por morte; h) proceder no aprimoramento da estimação dos efeitos dos multiplicadores fiscais dos gastos com a Previdência Social (RGPS), e i) fazer uso de operações historiográficas nas incursões históricas dos fatos objeto da pesquisa a ser analisado, bem como aprofundar as pesquisas histórico-sociológicas que dizem respeito ao reconhecimento dos diversos movimentos sociais atuantes para a expansão das expectativas normativas de proteção social no final do Século XIX e

ao longo do Século XX, mormente os relativos à Previdência (este ponto, inclusive, constitui uma limitação desta pesquisa, pois por mais que se tenha realizado, no tópico 2.1, algumas tímidas contribuições com a incorporação do reconhecimento dos movimentos sociais do operariado que impulsionaram a expansão da proteção social no período analisado, há ainda uma grande carência de estudos nessa direção).

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial*: o ato administrativo e a decisão judicial. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2014.

_____. *Processo constitucional brasileiro*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ADORNO, Theodor W. *et al*. *In*: ŽIŽEK, Slavoj [Org.]. *Um mapa da ideologia*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

_____.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*: fragmentos filosóficos. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

AFONSO, Luís Eduardo. Progressividade e aspectos distributivos da previdência social: uma análise com emprego de microdados dos registros administrativos do RGPS. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 70, n. 1, p. 3-30, jan./mar. 2016. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/38338/58560. Acesso em: 15 set. 2021.

_____.; ZYLBERSTAJN, Hélio. Reforma da previdência: uma avaliação dos impactos distributivos da Proposta de Emenda Constitucional 287/2016 sobre os benefícios programáveis de aposentadoria do RGPS. *Economia Aplicada*, v. 23, n. 3, p. 5-28, jul./set. 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/38338/58560. Acesso em: 15 set. 2021.

_____.; _____.; SOUZA, André Portela. Mudanças na previdência social: uma avaliação dos efeitos de reformas paramétricas no rgps. *Economia*, Brasília, v. 7, n. 4, p. 37-69, dez. 2006. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n4p37_69.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

AIYAR, Shekhar; EBEKE, Christian. *Inequality of opportunity, inequality of income and economic growth*. IMF Working Paper n. 19/34, p. 1-23, fev. 2019. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/02/15/Inequality-of-Opportunity-Inequality-of-Income-and-Economic-Growth-46566. Acesso em: 1 jul. 2021.

ALEM, Ana Claudia. Seguridade social ou despesas financeiras: quem é o “vilão” do ajuste fiscal?. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4*: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 268-271.

ALBUQUERQUE, Francisco José B.; LOBO, Alexandre Lucena; RAYMUNDO, Jorge da Silva. Análise das repercussões psicossociais decorrentes da concessão de

benefícios rurais. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 12, n. 2, dez. 1999. Disponível em: https://www.scielo.br/j/prc/a/GmGB8K8sPWKn8dk6QK56Hfc/?lang=pt. Acesso em: 15 set. 2021.

ALENCAR, Júlia F. L. *et al*. Complexidade econômica e desenvolvimento: uma análise do caso latino-americano. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 247-271, maio/ago. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/S5h9GrzPGHrrj6FN7qbj9xy/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 4 jun. 2021.

ALESINA, Alberto. *et al*. The effects of fiscal consolidations: theory and evidence. *NBER*, Cambridge, n. 23.385, p. 2-63, maio 2017. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w23385/revisions/w23385.rev0.pdf . Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco. *Austeridad*: cuándo funciona y cuándo no. Trad. Diego Sánchez de la Cruz. Barcelona: Editoral Planeta, 2020, ISBN: 978-84-234-3141-0 (versão eletrônica epub).

_____.; _____.; _____.; What do we know about the effects of austerity?. *NBER*, Cambridge, n. 24246, p. 1-14, jan. 2018. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24246/w24246.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

ALMEIDA, Cleber Lúcio de; ALMEIDA, Wânia Guimarães Rebêllo de. *Neoliberalismo, subjetividades e mutação antropológica e política*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020.

ALMEIDA, Eloiza Regina Ferreira de; ARAUJO, Veneziano de Castro. Teoria da complexidade econômica e desigualdade de renda: evidências para a região do grande abc (2000-2010). *Gestão & Regionalidade*, v. 36, n. 108, p. 131-154, maio/ago. 2020. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/5717/2948. Acesso em: 4 jun. 2021.

ALMEIDA, Milton Varques Thinau de. *Fundamentos constitucionais da previdência social*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALMEIDA FILHO, Agassiz. Capítulo I: princípios fundamentais. *In*: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio Luiz [Coord.]. *Curso de direito constitucional*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

ALVAR, Maria Vitória Queija; LISBOA, Roberto Senise. A neoliberal reforma trabalhista 2017 no brasil: instrumento de desmantelamento da solidariedade social – não culpe a tecnologia. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 22-39, jul./dez. 2018. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/4983/pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

ALVES, Adamo Dias. Da sociologia dos conceitos à crítica hermenêutica de gadamer a koselleck: contribuições para uma análise crítico-reflexiva da história do processo de constitucionalização brasileiro. OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 71-116.

ALVES, Marco Antônio Sousa; ALVES, Izabella Riza; PATENTE, Zilda Manuela Onofri. Neoliberalismo como propulsor da precariedade. *Libertas: Revista de Pesquisa em Direito*, v. 7, n. 1, p. e-202101, 1 fev. 2021. Disponível em: https://periodicos.ufop.br/libertas/article/view/4213/3702. Acesso em: 1 jul. 2021.

ALVES, Renan Santos; ROCHA, Fabiana Fontes; GOBETTI, Sérgio Wulff. Multiplicadores fiscais dependentes do ciclo econômico: o que é possível dizer para o brasil?. *Estudo Econômicos*, São Paulo, v. 49, n. 4, p. 635-660, out./dez. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ee/a/9JBrjWF8fggRRhPmLLh4dCC/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

ALTIPARMAKOV, Nikola; NEDELJKOVIC, Milão. Does pension privatization increase economic growth? evidence from latin america and eastern europe. *CESifo Working Paper*, n. 6074, p. 1-37, set. 2016. Disponível em: https://www.cesifo.org/en/publikationen/2016/working-paper/does-pension-privatization-increase-economic-growth-evidence-latin. Acesso em: 1 jul. 2021.

AMADEO, Javier. Identidade, reconhecimento e redistribuição: uma análise crítica do pensamento de charles taylor, axel honneth e nancy fraser. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 16, n. 35, p. 242-270, jan./abr. 2017. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2017v16n35p242/34244. Acesso em: 28 fev. 2021.

AMARAL, João Ferreira do; LOPES, João Carlos. Self-defeating austerity? assessing the impact of fiscal consolidations on unemployment. *ISEG*, Lisboa, v. 28, n. 1, p. 77-88, mar. 2017. Disponível em: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/11717/1/wp132016.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

ANDAKU, César; BIAVA, Joana. Reformas trabalhista e da previdência podem aumentar exclusão previdenciária e reduzir densidade contributiva. *Nota Técnica do DIEESE*, São Paulo, nº 207, p. 1-14, jun. 2019. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec207exclusaoprevidenciaria.html. Acesso em: 15 set. 2021.

ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? a renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 34, n. 01, p. 211–239, jan./abr. 2019a. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/23920/21747. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e fortalecimento da governamentalidade. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 38, n. 1, p. 109-135, jan./abr. 2019b. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/WrvHr9cvMKnq4xXXRkf6HTD/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. 6. ed. Coimbra: Coimbra, 2019.

ANDREWS, Emily S. *Pension reform and the development of pension systems*: an evaluation of the world bank assistance. Washington D.C.: Independent Evaluation Group, 2006. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6956/355210Pension0reform01OFFICIAL0USE1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 set. 2021.

ANTONELLI, Cristiano. Technological congruence and the economic complexity of technological change. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 38, p. 15-24, set. 2016. Disponível em: https://daneshyari.com/article/preview/988264.pdf. Acesso em: 4 jun. 2021.

ANTUNES, Ricardo Luiz Coltro. *Os sentidos do trabalho*: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. 10. reimp. rev. e ampl. São Paulo: Boitempo, 2009.

APPADURAI, Arjun. *et al*. *In*: GEISELBERGER, Heinrich [Org.]. *A grande regressão*: um debate internacional sobre os novos populismos e como enfrentá-los. Trad. Silvia Bittencourt. *et al*. São Paulo: Estação Liberdade, 2019.

ARAUJO, Cirero; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Para além do capitalismo neoliberal: as alternativas políticas. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 551-580, jul./set. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/vryDQY4Yy34w9V5FQdhQcCg/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

ARAUJO, Victor Leonardo; GENTIL, Denise Lobato. O primeiro governo fhc (1995-1998): o neoliberalismo escancarado. *In*: ARAUJO, Victor Leonardo; MATTOS, Fernando Augusto Mansor. *A economia brasileira de getúlio a dilma*: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 424-447.

ARAÚJO NETO, Raul Lopes. *Teoria geral do direito previdenciário*. Rio de Janeiro: G.Z, 2020.

ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. Trad. Mauro E. Barbosa. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

_____. *Sobre a revolução*. Trad. Denise Bottmann. São Paulo: Companhias das Letras, 2011.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v33n96/0102-6909-rbcsoc-3396132018.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Trinta anos da constituição de 1988: razões para comemorar?. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 395-414, set./dez. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/TdmkwZRGPn7ybqBh4WmnxyB/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (UNAFISCO). Parcelamentos especiais (Refis): prejuízo para o bom contribuinte, a união, os estados, o distrito federal e para os municípios. *Nota técnica da UNAFISCO*, n. 03, p. 1-17, fev. 2017. Disponível em: https://unafisconacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/nota_t_cnica_Unafisco_no_03_2017.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

ATAIDE, Glauber. *O conceito de reificação em história e consciência de classe, de georg lukács*. Orientador: Verlaine Freitas. 2020. 102 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Universidade Fedefal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/34306. Acesso em: 28 fev. 2021.

ATALIBA, Geraldo. Eficácia jurídica das normas constitucionais e leis complementares. *Revista de Direito Público*, n. 13, p. 35-44, jul./set. 1970.

AUGUSTO, Helder dos Anjos; RIBEIRO, Eduardo Magalhães. O envelhecimento e as aposentadorias no ambiente rural: um enfoque bibliográfico. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras, v. 7, n. 2, p. 199-208, mai./ago. 2005. Disponível em: http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/200/197. Acesso em: 15 set. 2021.

AVELLAR, Ana Paula Macedo de. *Dívida mobiliária federal na abertura financeira dos anos 90*. Orientador: José Carlos de Souza Braga. 2001. 108 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2001. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/286307/1/Avellar_AnaPaulaMacedode_M.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

AZEREDO, Beatriz Beatriz Regina Zago. O sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectivas de mudança. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1993, p. 6, *apud* VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade no brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 2011, p. 156.

_____. *Da previdência à seguridade*: os perigos da transição. Rio Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia Industrial, 1990, *apud* FAGNANI, Eduardo. *Política social no brasil (1964-2002)*: entre cidadania e a caridade. Orientador: José Carlos de Souza

Braga. 2005. 614 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas concentrado em Política Social). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2005, p. 364. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285940. Acesso em: 28 fev. 2021.

BACCIOTTI, Rafael; MARÇAL, Emerson Fernandes. Taxa de desemprego no brasil em quatro décadas: retropolação da pnad contínua de 1976 a 2016. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 50, n. 3, p. 513-534, jul./set. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ee/a/YQcXMRc5xjPBgPHZztrnKDj/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

BACHA, Edmar Lisboa. Elementos para uma economia política das reformas do governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 1, p. 18-29, p. jan./mar. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/dR34Wnh8rQx6LCfxkTxP83m/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. Plano real: uma segunda avaliação. *In*: *O plano real e outras experiências internacionais de estabilização*. Brasília: IPEA/CEPAL, 1997, p. 177-203. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1535/1/S3395B81P_pt.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

BALERA, Wagner. *Noções preliminares de direito previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

_____. O valor social do trabalho. *Revista LTr: legislação do trabalho e previdência social*, São Paulo, v. 58, n. 10, p. 1167-1178, out., 1994.

BARACHO, Hertha Urquiza. Teoria da Constituição. *Prim@ Facie*, [*S. l.*], v. 2, n. 3, p. 12–26, jul./dez. 2010. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/4418. Acesso em: 4 jun. 2021.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria da constituição. *Revista de informação legislativa*, v. 15, n. 58, p. 27-54, abr./jun. 1978. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181036/000360754.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 4 jun. 2021.

_____. Teoria geral do constitucionalismo. *Revista de informação legislativa*, v. 23, n. 91, p. 5-62, jul./set. 1986. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181702/000424691.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 4 jun. 2021.

BARBOSA, Rogério Jerônimo. Estagnação desigual: desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012-2019). *In*: *Mercado de trabalho*: conjuntura e análise. Brasília: IPEA, 2019, n. 67, p. 59-70. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/191101_bmt_67.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld; FERRAZ, Fernando. A economia brasileira na primeira metade dos anos 1990: inflação, mudança estrutural e estabilização. In: ARAUJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor. *A economia brasileira de getúlio a dilma*: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 387-422.

_____.; MELLO NETO, Mario Rubens de. Moeda, inércia, conflito, o fisco e a inflação: teoria e retórica dos economistas da puc-rj. Revista Econômica, Niterói, v. 16, n. 1, p. 1-31, 2014. Disponível em: https://periodicos.uff.br/revistaeconomica/article/view/34971/20225. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; OLIVEIRA, Bruno Rodas. A verdadeira natureza macroeconômica do sistema público de contribuições da previdência social. *Revista da ABET*, v. 16, n. 1, p. 13-26, jan./jun. 2017. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/36020/18384. Acesso em: 15 set. 2021.

BASTOS, Celso Ribeiro. As normas programáticas na constituição de 1988. *Revistas dos Tribunais*, n. 14, p. 9-15, jan./mar. 1982.

_____.; BRITTO, Carlos Ayres. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Crescimento da dívida pública e política monetária no brasil (1991-2014). *Texto para discussão do IE/UNICAMP*, Campinas, n. 273, p. 1-2, abr. 2016. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3468/TD273.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *et al*. A contabilidade criativa na reforma da previdência e o aumento da pobreza: novos dados e tréplica à resposta oficial. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 9, p. 1-29, out. 2019. Disponível em: https://www.economia.unicamp.br/images/Treplica-Contabilidade-Criativa-Nota-CECON_9.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *et al*. A falsificação nas contas oficiais da reforma da previdência: o caso do regime geral de previdência social. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 8, p. 1-17, set. 2019. Disponível em: https://www.economia.unicamp.br/images/Treplica-Contabilidade-Criativa-Nota-CECON_9.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. *et al*. O mito do custo fiscal e da regressividade da aposentadoria por tempo de contribuição. *Nota do Cecon-IE/UNICAMP*, n. 7, p. 1-12, ago. 2019. Disponível em: https://www.economia.unicamp.br/images/arquivos/O_mito_do_custo_fiscal_e_da_re

gressividade_da_aposentadoria_por_tempo_de_contribuicao2.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

BATISTA, Flávio Roberto. Apontamentos críticos para uma história do direito previdenciário no ocidente capitalista. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [*S. l.*], v. 111, p. 143-176, 2017. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/133542. Acesso em: 28 fev. 2021.

BAUMAN, Zygmunt. *A riqueza de poucos beneficia todos nós?*. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das ilusões constitucionais de 1988?. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1769-1811, set./nov. 2019. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/37470/26483. Acesso em: 25 jun. 2021.

BELLUZO, Luiz Gonzaga. Prefácio. *In*: CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise*: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP; IE-Unicamp, 2002.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão e. Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da seguridade rural. Texto para discussão n. 1066. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1066.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonoê Sugahara. *A população rural e a previdência social no brasil*: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. Texto para discussão n. 759. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0759.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. A persistência das "normas programáticas" no debate constitucional brasileiro. *In*: BONAVIDES, Paulo. *Revista latino-americana de estudos constitucionais*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, n. 22, ano 18, ago. 2019, p. 671-678.

_____. A soberania econômica e o desmonte do estado no brasil. *In*: CARDOSO JUNIOR, José Celso [Coord.]. *Desmonte do estado e subdesenvolvimento*: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. Brasília: Afipea, 2019, p. 256-257. Disponível em https://www.academia.edu/41288171/A_Soberania_Econ%C3%B4mica_e_o_Desmonte_do_Estado_no_Brasil. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. *Constituição econômica e* desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

_____. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Pensar*, Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006. Disponível em: https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/780/1640. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *Soberania e constituição*: para uma crítica ao constitucionalismo. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

_____.; MASSONETTO, Luis Fernando. A Constituição Dirigente *Invertida*: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim da Faculdade de Direito - Universidade de Coimbra*, Coimbra, v. XLIX, p. 57-77, 2006. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt. Acesso em: 28 fev. 2021.

BERTUSSI, Luís Antônio Sleimann. *Multiplicadores fiscais do governo central do brasil*: efeito de choque identificado via abordagem narrativa. Orientador: Divanildo Triches. 2020. 147 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2020. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9237/Lu%c3%ads%20Ant%c3%b4nio%20Sleimann%20Bertuss_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 1 jul. 2021.

BIEBRICHER, Thomas. Neoliberalism and democracy. *Constellations*, v. 22, n. 2, p. 255-266, jun. 2015. Disponível em: https://onlinelibrary-wiley.ez17.periodicos.capes.gov.br/doi/epdf/10.1111/1467-8675.12157. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *The political theory of neoliberalism*. California: Stanford University Press, 2018.

BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2013.

BLYTH, Mark. *Austeridade*: a história de uma ideia perigosa. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BOAS, Taylor C.; GANS-MORSE, Jordan. Neoliberalism: from new liberal philosophy to anti-liberal slogan. *Studies in Comparative International Development*, v. 44, n. 2, p. 137-161, fev. 2009. Disponível em: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12116-009-9040-5.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

_____.; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do brasil*. Brasília: OAB Editora, 2002.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência social na pandemia da covid-19: proteção para quem?. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, [*s./v.*], n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. Sergio Miceli, Silvia de Almeida Prado, Sonia Miceli e Wilson Campos Vieira. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

_____. *A produção da crença*: contribuição para uma economia dos bens simbólicos. Trad. Maria da Graça Jacintho Senon. 3. ed. Porto Alegre: Zouk, 2006.

_____. *Contrafogos*: táticas para enfrentar a invasão neo-liberal. Trad. Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jun. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/psoc/a/GQ38r6yqDBy7cBN4QtbsjSN/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. *Seguridade social e trabalho:* paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no brasil. Brasília: LetrasLivres; Editora UnB, 2006.

BRASIL. Anais da Assembléia Constituinte. 21ª. sessão, em 8 de marco de 1946. v. 3. Rio de Janeiro, RJ. [1946a]. p. 172-195. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11794. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembléia Constituinte. 29.ª sessão, em 20 de março de 1946. v. 4. Rio de Janeiro, RJ. [1946b]. p. 184-231. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11814. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembléia Constituinte. 40.ª sessão em 4 de abril de 1946. v. 6. Rio de Janeiro, RJ. [1946c]. p. 3-62. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12416. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembléia Constituinte. *51.ª sessão, em 26 de abril de 1946*. v. 7. Rio de Janeiro, RJ. [1946d]. p. 307-383. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12417. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembléia Constituinte. *61.ª Sessão, em 13 de maio de 1946*. v. 9. Rio de Janeiro, RJ. [1946e]. p. 3-54. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11915. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembléia Constituinte. *68.ª sessão, em 22 de maio de 1946*. v. 10. Rio de Janeiro, RJ. [1946f]. p. 3-67. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11836. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembléia Constituinte. *81.ª sessão, em 11 de junho de 1946*. v. 12. Rio de Janeiro, RJ. [1946g]. p. 119-223. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13216. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembléia Constituinte. *90.ª Sessão, em 25 de junho de 1946*. v. 16. Rio de Janeiro, RJ. [1946h]. p. 117-118. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8187. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembléia Constituinte. *95.ª Sessão, em 2 de julho de 1946*. v. 17. Rio de Janeiro, RJ. [1946i]. p. 183-237. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11841. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembléia Constituinte. *107.ª Sessão, em 18 de julho de 1946*. v. 18. Rio de Janeiro, RJ. [1946j]. p. 336-337. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8146. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembléia Constituinte. *146.ª sessão, em 27 de agôsto de 1946*. v. 23. Rio de Janeiro, RJ. [1946k]. p. 3-50. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11894. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembléia Constituinte. *168.ª sessão, em 10 de setembro de 1946*. v. 25. Rio de Janeiro, RJ. [1946l]. p. 37-97. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12155. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Annaes da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brazil. *Ata da sessão realizada em 03 de junho de 1823*. t. 2. Rio de Janeiro, RJ. [1823a]. p. 3-8. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8588. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Annaes da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brazil. *Ata da sessão realizada em 22 de agosto de 1823*. t. 4. Rio de Janeiro, RJ. [1823b]. p. 106-118. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8569. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Annaes da Assembleia Nacional Constituinte. *Sessão solene de Instalação, em 15 de Novembro de 1933*. v. 1. Rio de Janeiro, RJ. [1933]. p. 41-125. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8266. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Annaes da Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas ao ante-projecto de constituição*. v. 4. Rio de Janeiro, RJ. [1934a]. p. 1-559. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8227. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Annaes da Assembleia Nacional Constituinte. *42ª sessão, em 5 de janeiro de 1934*. v. 5. Rio de Janeiro, RJ. [1934b]. p. 377-429. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8228. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Annaes da Assembleia Nacional Constituinte. *118ª sessão, em 11 de abril de 1934*. v. 14. Rio de Janeiro, RJ. [1934c]. p. 3-129. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8168. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. *Ata da comissão da ordem social, 7ª reunião, realizada em 28 de maio de 1987*. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, DF. [1987a]. p. 132-145. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup87anc02jul1987.pdf#page=132. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. *Ata da subcomissão de saúde, seguridade e do meio ambiente, 8ª reunião, realizada em 22 de abril de 1987*. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, DF. [1987b]. p. 109-126. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup97anc18jul1987.pdf#page=109. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Annaes do Congresso Constituinte da República. *Historico das sessões preparatorias de 4 a 15 de novembro de 1890*. v. 1. Rio de Janeiro, RJ. [1890]. p. 1-1117. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13616. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Annaes do Congresso Constituinte da República. *Historico das sessões preparatorias de 2 a 30 de janeiro de 1891*. v. 2. Rio de Janeiro, RJ. [1891]. p. 1-841. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13596. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Congresso Nacional. *Ata da 50ª Sessão da 1ª Sessão Legislativa da 49ª Legislatura Legislatura, de 8 de maio de 1991*. Diário do Congresso Nacional: Brasília, DF. [1991a]. p. 5809-5811. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAI1991.pdf#page=162. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. [1891]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 28 fev. 2021

_____. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. [1934]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. [1937]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. [1946m]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. [1967a].Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. [Constituição de (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. [1988a]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. [Constituição de (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. [1988b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. *Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1966].Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-72-21-novembro-1966-375919-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969. *Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República. [1969]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm#:~:text=Art.,em%20seu%20nome%20%C3%A9%20exercido. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. *Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm#art1. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. *Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1960].Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3807-26-agosto-1960-354492-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963. *Dispõe sôbre o "Estatuto do Trabalhador Rural"*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1963]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4214impressao.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967. *Integra o seguro de acidentes do trabalho na previdência social, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1967b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5316.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Lei nº 6.439, de 1 de setembro de 1977. *Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1977]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6439.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. *Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1991b]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8212-24-julho-1991-363647-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. *Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1991c]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8213-24-julho-1991-363650-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994. *Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1994]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8870.htm#art29. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9032.htm#art3. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971. *Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1971]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp11.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2011%2C%20DE%2025%20DE%20MAIO%20DE%201971&t

ext=Institui%20o%20Programa%20de%20Assist%C3%AAncia,Art. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Mensagem nº 193, de 30 de abril de 1991. Exposição de Motivos nº 41 de 25 de abril de 1991, dos Senhores Ministros de Estado do Trabalho e da Previdência Social e da Economia, Fazenda e Planejamento. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1991d]. p. 5725-5726.Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAI1991.pdf#page=162. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Mensagem nº 306, de 10 de março de 1995. Exposição de Motivos nº 12/MPAS de 10 de março de 1995, dos Senhores Ministros de Estado da Previdência Social; Justiça; da Fazenda; do Planejamento e Orçamento; da Administração Federal e Reforma do Estado; e da Educação e do Desporto. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1995]. p. 4489-4509. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=48. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Mensagem nº 359, de 16 de março de 1999. Exposição de motivos do texto do projeto de lei complementar que "Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.". Brasília, DF: Congresso Nacional. [1999]. p. 9754-9758. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17MAR1999.pdf#page=20. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Mensagem nº 1.115, 17 de agosto de 1999. Exposição de Motivos Sr. Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, o texto do projeto de lei que “Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências”. Brasília, DF: Congresso Nacional. [1999a]. p. 35940-35503. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20AGO1999.pdf#page=14. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Mensagem nº 1.262, 16 de agosto de 1999. Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, o texto da proposta de emenda à Constituição que "Acrescenta o art. 76 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.". Brasília, DF: Congresso Nacional. [1999b]. p. 38644-38645. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20AGO1999.pdf#page=14. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Presidente, 1990-1995 (F. Collor). *Brasil*: um projeto de reconstrução nacional. Brasília, DF: Presidência da República. [1991e]. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/collor/brasil-um-projeto-de-reconstrucao-nacional-1991. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. *Propostas de Emendas à Constituição, de 40 de outubro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2003]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0156i3wxn542krc52pnu8vr50k21954849.node0?codteor=129815&filename=PEC+40/2003. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Propostas de Emendas à Constituição nº 51, de 04 de outubro de 1991. *Altera dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Congresso Nacional. [1991f]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1243014&filename=Dossie+-PEC+51/1991. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Propostas de Emendas à Constituição nº 50, de 23 de abril de 2007. *Altera o art. 76 e acrescenta o art. 95 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando a vigência da desvinculação de arrecadação da União e da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2007]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=453973&filename=PEC+50/2007. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Propostas de Emendas à Constituição nº 287, de 05 de dezembro de 2016. *Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2016]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node05wiy79svh66r1acz9941k09sm3744494.node0?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Propostas de Emendas à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019. *Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2019]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em: 28 fev. 2021.

BRASIL. Relatório final. *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 recurso*. Brasília, DF: Congresso Nacional. [2017], p. 131-135. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2093. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. TCU. Pleno. *Acórdão n. 1084/2018*. Processo 033.619/2016-6. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Julgamento em 16.05.2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1084%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELE

VANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. TCU. Pleno. *Acórdão n. 1295/2017*. Processo 7001.040/2017-0. Rel. Min. José Múcio Monteiro. Julgamento em 21.06.2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1295%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 15 set. 2021.

BREDOW, Sabrina Monique Schenato. *Investimento público e privado no brasil*: uma investigação sobre a relação de complementaridade. Orientador: André Moreira Cunha. 2020. 166 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2020. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213599/001118123.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 1 jul. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A armadilha da liberalização: por que a américa latina parou nos anos 1980, enquanto o leste da ásia continuou a crescer?. *Revista de Economia Política*, v. 40, n. 2, p. 405-410, abr./jun. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/fHtqFgwvHwWMpvCphg63XHj/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. A democracia não está morrendo: foi o neoliberalismo que fracassou. *Lua Nova*, São Paulo, [*s. v.*], n. 111, p. 51-79, set./dez. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/45GnrmPcGCmymJXNrcr4Z7K/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. Capitalismo financeiro-rentista. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 32, n. 92, jan./abr. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/ptBDvD5MzRN7yq4hghpkCJp/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. Como sair do regime liberal de política econômica e da quase-estagnação desde 1990. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 89, jan./abr. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/fDfkxGJNwdPxjv5nyg7SxXL/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*. Trad. Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

_____. *Undoing the demos*: neoliberalism's stealth revolution. New York: Zone Books, 2015.

BRUNET, Emiliano R. Sobre a abordagem direito e políticas públicas (dpp) em um curso de graduação em direito: contribuição crítica para a construção de um programa. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 878-903, set./dez. 2019.

Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/433/423. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRUNET, Emiliano Rodrigues. BUCCI, Maria Paula Dallari. Os desafios para a reconstrução do estado social no brasil pós-pandemia: aprendizados a partir das políticas públicas e capacidades estatais. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 18, n. 98, p. 515-542, mar./abr. 2021. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4962/pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRUNO, Miguel. Transição demográfica e regime de acumulação financeirizada no brasil: “bônus” ou “ônus” para a previdência social?. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4*: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 204-220.

_____.; CAFFÉ, Ricardo. Estado e financeirização no brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, número especial, p. 1031-1068, dez. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ecos/a/cMqwL9wPX9kndtKJyC4fWSM/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; _____. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do brasil. *In*: BRUNO, Miguel [Org.]. *População, espaço e sustentabilidade*: contribuições para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2015, p. 35-61. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94508.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A (re)construção do estado social brasileiro: políticas públicas e reformas. *Revista Interesse Nacional*, a. 13, n. 50, p. 24-28, jul./set. 2020. Disponível em: https://interessenacional.com.br/wp-content/uploads/2021/12/IN-50.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

_____. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. *In*: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de. *Direitos humanos, democracia e república*: homenagem a fábio Konder comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

_____. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

_____. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (dpp). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447. Acesso em: 30 jun. 2021.

_____. O conceito de política pública em direito. *In*: _____. [Org.]. *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In*: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALEM, Pedro Salomon [Orgs.]. *Inovação no brasil avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313-339.

BUENO, Roberto. A lógica neoliberal e a desconstrução da democracia. *In*: COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; SOARES, Hector Cury Soares [Orgs.]. *O "estado de mal-estar social" brasileiro*. Horizonte: IEPREV, 2020, p. 10-45.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *Previdência social e distribuição regional da renda*. Texto para Discussão n. 1318. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1318.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. *Subsídios cruzados na previdência social brasileira*. Texto para Discussão n. 1211. Brasília: Ipea, 2006. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1211.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____.; MONASTERIO, Leonardo Monteiro. *Previdência social e desigualdade regional no brasil*: uma abordagem multiescalar. Texto para Discussão n. 1992. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1992.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

CAHILL, Damien. *et al*. *In*: _____. *et al* [Orgs.]. *The sage handbook of neoliberalism*. Los Angeles; London; New Delhi; Singapore; Washiington DC, Melbourne: SAGE Publications, 2018.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. *O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais*. 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2018.

CAMARANO, Ana Amélia; SOLANGE, Solange; FERNANDES, Daniele. *Envelhecimento populacional, perda da capacidade laborativa e políticas públicas brasileiras entre 1992 e 2011*. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2171/1/TD_1890.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Editora: Coimbra Editora, 2001.

_____. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra. Almedina, 2000.

_____.; MOREIRA, Vital. *Constituição da república portuguesa anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 210-211.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. *Estudos Avançados*, v. 29, n. 85, p. 201-214, set./dez., 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/DvpPCb3h3xmWLNzLRgXGcJB/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

CARDOSO, Carina Kuhn. *A previdência social no estado contemporâneo*. Orientador: Marciano Buffon. 2019. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, 2019. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9040/Carina%20Kuhn%20Cardoso_pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 1 jul. 2021.

CARDOSO, Guilherme Silva; CARDOSO, Débora Freire; DOMINGUES, Edson Paulo. *Austeridade fiscal no brasil*: impactos na renda das famílias e na atividade econômica. *Nota Técnica do NEMA-CEDEPLAR/UFMG*, p. 1-27, set. 2019. Disponível em: https://pesquisas.face.ufmg.br/nemea/wp-content/uploads/sites/20/2019/09/NEMEA_Austeridade.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

CARDOSO, Luís Antônio. A categoria trabalho no capitalismo contemporâneo. *Tempo Social*, [*S. l.*], v. 23, n. 2, p. 265-295, 2011. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12675. Acesso em: 30 jun. 2021.

CARNEIRO, Ricardo. *et al*. Desigualdades, tributação e gastos públicos. *In*: COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; SILVA, Matheus Arcelo Fernandes [Orgs.]. *Desigualdade para inconformados*: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020, p. 105-129. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213590/001118055.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 jun. 2021.

CARVALHAES, Andréia Schneider Nunes. *Limites e aferição do controle judicial de políticas públicas*. Orientador: Gianpaolo Poggio Smanio. 2018. 201 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/3471/5/Andr%c3%a9ia%20Regina%20Schneider%20Nunes%20Carvalhaes%20P.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

CARVALHO, Acelino Rodrigues. *A legitimidade da jurisdição constitucionalizada para a proteção dos direitos sociais*: das tutelas coletivas aos coletivos de tutela. Orientador: Jânia Maria Lopes Saldanha. 2013. 384 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Vale dos Sinos, Faculdade de Direito, São Leopoldo, 2013. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4624/10d.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 14 jun. 2021.

CARVALHO, Laura. Efects of fiscal consolidation on income inequality: narrative evidence from south america. *Working Paper do Made/USP*, n. 6, p. 1-46, jun. 2021. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/06/WP006_site.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do estado. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Economia pós-pandemia*: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 39-49.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. *Restrições aos direitos fundamentais no estado constitucional*. Curitiba: Juruá, 2019.

CASARA, Rubens. *Contra a miséria neoliberal*: racionalidade, normatividade e imaginário. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social no brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. *Revista brasileira de monitoramento e avaliação*, Brasília, v. 1. p. 66-95, jan./jun. 2011. Disponível em: https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201101005/pdf/1598015026-1-66.pdf.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. *et al*. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. *In*: CARDOSO JR., José Celso (org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada*: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009, p. 55-121. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_ConstituicaoBrasileira1988_Vol1.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

CASTRO, Peter Gabriel Carvalho. *Os efeitos das políticas de austeridade na economia brasileira*. Orientador: Paulo Ricardo Tavares Mota. 2020. 76 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Administração de Empresas). Universidade do Porto, Faculdade de Economia, Porto, 2020. Disponível em: https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/131348/2/435078.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

CERTEAU, Michel. *A escrita da história*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

CESAR, Afonso. *A previdência social nas constituições*. Rio de Janeiro: Destaque, 1995.

CHAMAYOU, Grégoire. *A sociedade ingovernável*: uma genealogia do liberalismo autoritário. Trad. Letícia Mei. São Paulo: Ubu Editora, 2020.

CHERNAVSKY, Emilio; DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Descontrole ou inflexão? a política fiscal do governo dilma e a crise econômica. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 3, p. 811-834, set./dez. 2020. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/ecos/a/FhqwGFnqbJkTWLHXLJbzVzP/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas*: neoliberalismo e ordem global. Trad. Pedro Jorgesen. 8. ed. Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2018.

CIOTOLA, Marcello. O pensamento autoritário de Francisco Campos. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 37, p. 80-112, jul./dez. 2010. Disponível em: https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/199/179. Acesso em: 28 fev. 2021.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A constituição e econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. *Revista da Faculdade de Direito - UFMG*, Belo Horizonte, n. 71, p. 677-700, jul./dez. 2017. Disponível em: https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1886. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; _____.; _____. *Constituição econômica bloqueada*: impasses e alternativas. Teresina: EDUFPI, 2020, p. 60-77.

CLARKE, John. Living with/in and without neoliberalism. *Focaal*, v. 51, n. 1, p. 135-147, 2008. Disponível em: https://www.berghahnjournals.com/view/journals/focaal/2008/51/focaal510110.xml. Acesso em: 1 jul. 2021.

COELHO, Bruna da Penha de Mendonça; MATOS, Felipe de Souza. A amplitude axiológica da categoria trabalho: contra o trabalho (estranhado) e pelo trabalho (substancialmente livre). *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 808-810, abr./jun. 2021. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/47847/33392. Acesso em: 24 jun. 2021.

COELHO, André Luiz Souza. *Aula 9 social democracia e neoliberalismo*. *In*: *curso ideologias políticas de direita e de esquerda*. Rio de Janeiro. [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (1h, 34 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=GIH-HuUiWQ4&list=PLlONNiz2Guk4SHzjDeTLo1BNv-jDgF9zY&index=11&t=4147s. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. O paradoxo dos direitos como trunfos: entre os níveis conceitual, normativo e intuitivo. *Amazônia em Foco*, Castanhal, ed. especial: temas contemporâneos de direitos humanos, n. 2, p. 22-40, nov., 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/5162178/O_Paradoxo_dos_Direitos_como_Trunfos. Acesso em: 24 jun. 2021.

_____. *Qual é (e qual deve ser) o papel da teoria do direito?*. *In*: III Colóquio de crítica hermenêutica do direito. São Leopoldo. [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (2h, 08 min). Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=o27CcBOgysE&list=PL_dFegZYKFjyd1urSrppcw58SK5OrIyR0&index=8&t=4791s. Acesso em: 12 maio 2021.

_____. *Teoria do direito aula 01: o que é teoria do direito*. [*S. l.: s. n.*], 2020. 1 vídeo (58 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=03vXNZSWYGY. Acesso em: 12 maio 2021.

COHN, Amélia. A reforma da previdência social: virando a página da história?. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 54-59, out./dez., 1995. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v09n04/v09n04_08.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Previdência social e processo político no brasil. São Paulo: Ed. Moderna, 1980.

CORNELISSEN, Lars. Neoliberalism and the racialized critique of democracy. *Constellations*, v. 27, n. 3, p. 348-360, set. 2020. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-8675.12518. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. The secularization of providential order: f. a. hayek's political-economic theology. *Political Theology*, v. 18, n. 8, p. 660-676, maio 2017. Disponível em: https://www-tandfonline.ez17.periodicos.capes.gov.br/doi/full/10.1080/1462317X.2017.1325990. Acesso em: 28 fev. 2021.

CORREIA, Fernando Motta. Uma contribuição para as estimativas de multiplicadores fiscais no brasil: análise de intervenção em modelos var ampliados por dummies. *Revista Brasileira de Economia*, v. 74, n. 3, p. 235–254, jul./set. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbe/a/yz3xd4XgcsSQn6BfvtDP7JG/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *et al*. Nem acaso nem destino: as engrenagens das desigualdades e elementos para desmontá-las. *In*: _____.; SILVA, Matheus Arcelo Fernandes [Orgs.]. *Desigualdade para inconformados*: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020, p. 155-194. . Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213590/001118055.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 set. 2021.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. *Impacto fiscal da demografia na previdência social*. Texto para Discussão n. 2291. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7730/1/td_2291.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____.; SANTOS, Carolina Fernandes dos. Contribuintes e beneficiários da previdência social. *In*: Temas de economia aplicada. *Informações FIPE*, n. 491, p.

42-51, ago. 2021. Disponível em: https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif491.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. *et al*. *In*: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BARCELETTE, Ricardo [Orgs.]. *Desafios da nação*: artigos de apoio. Brasília, Ipea, 2018, v. 2, p. 129-191. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8325. Acesso em: 15 set. 2021.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de [Orgs.]. *A política pública como campo multidisciplinar*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018, p. 181-200.

COUTO, Joaquim Miguel; LIMA, Luis Gustavo; COUTO, Ana Cristina Lima. O déficit público e o crescimento da dívida mobiliária federal (1985-2018). *Revista de Economia Política*, v. 41, n. 1, p. 65-78, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/3ZsjgCHLmvthWt6N4FXcGSR/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

CRUZ, Bruno de Oliveira; SANTOS, Jefferson Lemes dos. A reforma trabalhista e o vilipêndio à concepção jusfilosófica do trabalhador hipossuficiente. In: SALGADO, Eneida Desiree [Coord.]. *Pet direito: direito, retrocesso e resistência*. Curitiba: Íthala, 2019. Disponível em: http://www.petdireito.ufpr.br/index.php/livro-direito-retrocesso-e-resistencia-2020/. Acesso em: 1 jul. 2021.

CRUZ, Rafael Almeida. *Associações mutualistas e o mundo do trabalho*: os trabalhadores e suas organizações no Rio de Janeiro (1861-1882). Orientador: Norberto Osvaldo Ferreras. 158 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2015. Disponível em: https://www.historia.uff.br/stricto/td/1882.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

DANTAS, André Vianna. Coronavírus, o pedagogo da catástrofe: lições sobre o sus e a relação entre público e privado. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, e00281113, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/tes/a/BxSvKF5cFWG7wHkQdhtBcRk/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

DABLA-NORRIS, Era *et al*. *Causes and consequences of income inequality*: a global perspective. Washington: International Monetary Fund, 2015. Disponível em: https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. Editora: Boitempo, 2016.

_____.; _____. *Never-ending nightmare*: the neoliberal assault on democracy. Trans. Gregory Elliott. London: Verso, 2019.

DAVIES, William. *The limits of neoliberalismo*: authority, sovereignty and the logic of competition. Los Angeles; London; New Delhi: Sage, 2014.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. A Previdência Social brasileira tem déficit?. *Nota Técnica do DIEESE*, São Paulo, nº 52, p. 1-12, jun. 2017a. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2007/notate52PrevidenciaDeficit.pdf. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. A reforma trabalhista sem fim e a “bolsa patrão” do contrato verde e amarelo. *Nota Técnica do DIEESE*, São Paulo, nº 221, p. 1-24, fev. 2020. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec221carteiraVerdeAmarela.pdf. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. *Nota Técnica do DIEESE*, São Paulo, nº 172, p. 23, mar. 2017b. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.pdf. Acesso em: 15 set. 2017.

DELGADO, Guilherme C. O orçamento da seguridade social precisa ser recuperado. *In*: *Políticas sociais*: acompanhamento e análise. Brasília, IPEA, 2002, n. 5, p. 111-114. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4172/1/bps_05_completo.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2012.

DOMINGUES, Edson Paulo. *et al*. Impactos econômicos da redução de aposentadorias e benefícios na economia brasileira. *Nota Técnica do NEMA-CEDEPLAR/UFMG*, p. 1-21, jul. 2019. Disponível em: https://pesquisas.face.ufmg.br/nemea/wp-content/uploads/sites/20/2019/07/ReformaPrevidencia_NEMEA.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

DORNELAS, Larissa Naves de Deus; TERRA, Fábio Henrique Bittes. *Selic*: o mercado brasileiro de dívida pública. Campinas: Alínea, 2021.

DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo*: por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. Disponível em: https://dowbor.org/wp-content/uploads/2012/06/a_era_do_capital_improdutivo_2_impress%C3%A3oV2.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *O capitalismo se desloca*: novas arquiteturas sociais. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2020.

_____. O sistema financeiro atual trava o desenvolvimento econômico. *Estudos Avançados*, v. 29, n. 83, p. 263-278, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/G35Q9G3vYSpQJmx9LD5GGNy/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

DUGNANI, Rodrigo. *Análise dialógica do discurso neoliberal sobre a previdência brasileira nos jornais folha de s. paulo, o estado de. s. paulo e o globo*. Orientadora: Vera Lúcia Michalany Chaia. 2015. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3633. Acesso em: 1 jul. 2021.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. *A crise do neoliberalismo*. Trad. Paulo Cesar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2014.

DWECK, Esther. *et al*. *In*: _____. ; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Economia pós-pandemia*: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

_____.; Pedro; MELLO, Guilherme. Sobre o diagnóstico falacioso da situação fiscal do brasil. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Economia pós-pandemia*: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 67-80.

_____.; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica. *In*: CARNEIRO, Ricardo, BALTAR, Paulo; SARTIR, Fernando [Org.]. *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 283-325. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/para-alem-da-politica-economica.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; TONTON, Marcelo; KREPSKY, Camila Unis. Assessing the impact of fiscal consolidations on unemployment and growth in the brazilian economy. *In*: *Área 6 - Crescimento, Desenvolvimento Econômico e Instituições*. Niterói: ANPEC, 2018, n. 46. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_I/i6-89cb612e9992e4c990abdf0b285b76b9.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

DWORKIN, Ronald. *A justiça de toga*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

_____. *A raposa e o porco-espinho*: justiça e valor. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014a.

_____. *A virtude soberana*: a teoria e prática da igualdade. Trad. Jussara Simões. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

_____. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

_____. *O império do direito*. Trad. Jeferson Luiz Camargo. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014b.

EATWELL, John. A anatomia da crise da previdência. Trad. Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini. *Econômica*, v. 4, n. 2, p. 177-191, dez. 2002. Disponível em: https://silo.tips/download/a-anatomia-da-crise-da-previdencia. Acesso em: 15 set. 2021.

EIDE, Asbjorn; ROSAS, Alla. Economic, social and cultural rights: a universal challenge. *In*: EIDE, Asbjorn.; KRAUSE, Catarina; Alla. Economic. *Economic, social and cultural rights*. Boston e Londes: Martinus Nijhoff Publishers e Dordrecht, 1995. p. 17-18, *apud* PIOVESAN, Flávia. Plano global, regional e local. *In*: SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel [Coord.]. *Direitos sociais*: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécies. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ESPING-ANDERSON, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, [*s.v.*], n. 35, p. 73-111, 1995. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/8y4pY8qDFzGt5gXqhFhwvXx/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 set. 2021.

EUROPEAN PARLIAMENT. *The impact of the crisis on fundamental rights across member states of the eu – comparative analysis (study)*. Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Civil Liberties, Justice and Home Affairs: Brussels, 2015. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

FAGNANI, Eduardo. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 6, n. 1, p. 183-238, jun. 1997. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175/10721. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. *Política social no brasil (1964-2002)*: entre cidadania e a caridade. Orientador: José Carlos de Souza Braga. 2005. 614 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas concentrado em Política Social). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2005. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285940. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____.; VAZ, Flávio Tonelli. Previdência social: velhos mitos e novos desafios. *In*: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo [Orgs.]. *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/PoliticasSociais-Vol02.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

FARRANT, Andrew; MCPHAIL, Edward; BERGER, Sebastian. Preventing the "abuses" of democracy: hayek, the "military usurper" and transitional dictatorship in chile?. *The American Journal of Economics and Sociology*, v. 71, n. 3, p. 513-538,

jul. 2012. Disponível em: https://onlinelibrary-wiley.ez17.periodicos.capes.gov.br/doi/epdf/10.1111/j.1536-7150.2012.00824.x. Acesso em: 1 jul. 2021.

FERNANDES, Ana Elizabete Simões da Mota. *Cultura da crise e seguridade social*: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

FERNANDES, Reynaldo. *et al*. Reforma da previdência: sustentabilidade e justiça atuarial. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 49. n. 3, p. 423-463, jul./set. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ee/a/k8rVc7xM9gRdDYsLM5kPZwc/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 set. 2021.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*: la ley del más débil. 7. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2010, p. 110.

_____. *Democracia y garantismo*. Madrid: Editorial Trotta, 2010.

_____. *Derecho y razón*: teoría del garantismo penal. 10. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

FERRARINI, Benno; SCARAMOZZINO, Pasquale. Production complexity, adaptability and economic growth. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 37, p. 52-61, jun. 2016. Disponível em: https://eprints.soas.ac.uk/21916/2/Complexity%20Specialization%20and%20Growth%2013_Oct_2015.pdf. Acesso em: 4 jun. 2021.

FERRAZ, Diogo. *et al*. Economic complexity and human development: dea performance measurement in asia and latin america. *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 25, n. 4, p. 839-853, out./dez. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/gp/a/DkMg5r9TC4cjc3jFJCbHJFc/?lang=en&format=pdf. Acesso em: 1 jun. 2021.

FERREIRA, António Casimiro. *Sociedade da austeridade e direito do trabalho de exceção*. Porto: VidaEconómica, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327401807_Sociedade_da_Austeridade_e_direito_do_trabalho_de_excecao. Acesso em: 1 jul. 2021.

FERREIRA, Eduardo Carvalho. Um ajuste justo ou mais alguns passos atrás para a educação básica pública no brasil?. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 46, e214975, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ep/a/45ZGyy4gzmSfGWF8dJNCB4P/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

FERREIRA, Eduardo Paz. *et al*. *In*: _____. [Coord.]. *A austeridade cura... a austeridade mata?*. Lisboa: AAFDL Editora, 2014.

FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. *O estado brasileiro*: transformações sobre a égide da financeirização. Orientadora: Rosa Maria Marques. 2007. 141 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Economia, São Paulo, 2007. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/9320/1/Mariana%20Ribeiro%20Jansen%20Ferreira.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

FETZER, Thiemo. Did austerity cause brexit?. *American Economic Review*, v. 109, n. 11, p. 3849-3886, nov. 2019. Disponível em: https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.20181164. Acesso em: 1 jul. 2021.

FIORAVANTI, Maurizio. *Constituición*: de la antiguedad a nuestros dias. Trad. Manuel Martinez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

_____. *Los derechos fundamentales*: apuntes de historia de las constituciones. 7. Ed. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

FLECK, Amaro de Oliveira. Aula 01: neoliberalismo, isto existe?. *In*: *Neoliberalismo*. Belo Horizonte. [*s. n.*], 2020a. 1 vídeo (29 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=mTS4AejLgRU&list=PLdyzExOKeyTzeWwhNqjN5mjHcspgw4ojT&index=2. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. Aula 02: A doutrina neoliberal. *In*: *Neoliberalismo*. Belo Horizonte. [*s. n.*], 2020b. 1 vídeo (34 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FEBLLf84gpQ&list=PLdyzExOKeyTzeWwhNqjN5mjHcspgw4ojT&index=4. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. Aula 08: Sobre o neoliberalismo realmente existente. *In*: *Neoliberalismo*. Belo Horizonte. [*s. n.*], 2020c. 1 vídeo (1h, 21 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=WO7E5uLyqSw&list=PLdyzExOKeyTzeWwhNqjN5mjHcspgw4ojT&index=9. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *Neoliberalismo*. Belo Horizonte. [*s. n.*], 2020d. 13 vídeos (10h, 53 min). Disponível em: https://youtube.com/playlist?list=PLdyzExOKeyTzeWwhNqjN5mjHcspgw4ojT. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. Notas sobre a crítica ao planejamento em Law, legislation and liberty, de f. a. von hayek. *Dissertatio*, Pelotas, v. 8, p. 145-156. 2018. Disponível em: https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/dissertatio/article/view/13219/10030. Acesso em: 1 jul. 2021.

FREIRE, Débora. *et al*. “Auxílio emergencial - uma política fiscal contracíclica?”: impactos do auxílio emergencial na economia brasileira em 2020. *Nota Técnica do NEMA-CEDEPLAR/UFMG*, p. 1-30, set. 2021. Disponível em:

https://pesquisas.face.ufmg.br/nemea/wp-content/uploads/sites/20/2021/09/Auxilio_Emergencial.pdf. Acesso em: 28 set. 2021.

_____. *et al*. Renda básica emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da covid-19 no brasil?. *Nota Técnica do NEMA-CEDEPLAR/UFMG*, p. 1-21, maio. 2020. Disponível em: https://pesquisas.face.ufmg.br/nemea/wp-content/uploads/sites/20/2020/05/Nota_Tecnica_RBE_VF.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

FONSECA, Ricardo Marcelo. *Introdução teórica à história do direito*. Curitiba: Juruá, 2009.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*: curso dado no collège de france (1978-1979). Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANÇA, Giselle de Amaro e. *O poder judiciário e as políticas públicas previdenciárias*. Orientador: Marcus Orione Gonçalves Correia. 2010. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho e Seguridade Social). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-13122010-163247/publico/Dissertacao_O_PODER_JUDICIARIO_E_AS_POLITICAS_PUBLICAS_PREV.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

_____.; FRIEDMAN, Rosa. *Livre para escolher*: uma reflexão sobre a relação entre liberdade e economia. Trad. Ligia Filgueiras. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GALA, Paulo. *Complexidade econômica*: uma nova perspectiva para entender uma antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de políticas para o Desenvolvimento, 2017.

_____.; CARVALHO, André Roncaglia de. *Brasil, uma economia que não aprende*: novas perspectivas para entender nosso fracasso. São Paulo: Ed. do Autor, 2020.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do estado* contemporâneo. Trad. Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 33-53.

GADAMER, Hans-Georg. *O problema da consciência histórica*. Trad. Paulo César Duque Estrada. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. *Verdade e método I*: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Trad. Paulo Meurer. Rev. Trad. Ênio Paulo Giachini. 15. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2015.

_____. *Verdade e método II*: complementos e índices. Trad. Ênio Paulo Giachini. Rev. Trad. Marcia Sá Cavalcante Schuback. 6. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2011.

GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005*. Orientador: Aloísio Teixeira. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: https://www.intersindicalcentral.com.br/wp-content/uploads/2016/01/A_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguraridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira*: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019.

_____. *et al*. Outro olhar para o financiamento da previdência social no brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento de produtividade e gestão de receitas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 1-31, e202433, set./dez. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rec/a/xWnXBX3xSmqJtqJVCq59t9S/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. [Coord.]. *In*: Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019. *Nota Técnica da ANFIP*, n. 1, p. 1-32, jun. 2019. Disponível em: https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2019/07/Nota-T%C3%A9cnica_Gr%C3%A1fica-1.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____.; ARAÚJO, Victor Leonardo. Além da macroeconomia de curto prazo: notas sobre a debilidade estrutural da economia brasileira no período recente. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 41, p. 54-81, jun./set. 2015. Disponível em: http://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/123. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; _____. *Dívida pública e passivo externo*: onde está a ameaça?. Texto para Discussão n. 1768. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1079/1/TD_1768.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; _____. Salário mínimo e impacto nas finanças públicas no período 2004-2013. *In*: BARBOSA, Nelson; PESSÔA, Samuel; MOURA, Rodrigo Leandro. *Política de salário mínimo para 2015-2018*: avaliações de impacto econômico e social. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2015, p. 183-221.

_____. *et al*. Outro olhar para o financiamento da previdência social no brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento da produtividade e gestão de receitas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 1-31, e202433. 2020. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/rec/a/xWnXBX3xSmqJtqJVCq59t9S/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____.; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo dilma rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 793-816, dez. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ecos/a/hTt6P75FccxwCBJGnrv3VLF/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

GIAMBIAGI, Fábio. *Brasil, raízes do atraso*: paternalismo x produtividade - as dez vacas sagradas que acorrentam o país. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

_____. *Reforma da previdência*: o encontro marcado. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

_____.; AFONSO, Luís Eduardo. Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 153-179, abr./jun. 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1207/872. Acesso em: 15 set. 2021.

_____.; PINHEIRO, Armando Castelar. *Além da euforia*: riscos e lacunas do modelo brasileiro de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____.; SIDONE, Otávio José Guerci. *A reforma previdenciária e o teto do regime geral de previdência social (rgps)*. Texto para Discussão n. 121. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14294/1/TD_121-Previdencia_Baixa_P_BD.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____.; TAFNER, Paulo. *Demografia*: a ameaça invisível - o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

_____.; _____. *Uma agenda parcial de reformas para 2009*: à procura de um "paxto de toledo" brasileiro. Texto para Discussão n. 1299. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1299.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. *et al*. *Diagnóstico da previdência social no brasil*: o que foi feito e o que falta reformar?. Texto para Discussão n. 1050. Rio de Janeiro: Ipea, 2004. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1915/1/TD_1050.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

GIBSON-GRAHAM, J.-K. Diverse economies: performative practices for “other worlds”. *Progress in Human Geography*, v. 32, n. 5, p. 613-632, out. 2008. Disponível em: https://journals-sagepub-

com.ez17.periodicos.capes.gov.br/doi/pdf/10.1177/0309132508090821. Acesso em: 1 jul. 2021.

GIGLIO, Ricardo; LUX, Thomas. The core of the global corporate network. *Networks and Spatial Economics*, p. 1-26, jul. 2021. Disponível em: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11067-021-09527-8.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

GLATTFELDER, James B.; BATTISTON, Stefano. The architecture of power: patterns of disruption and stability in the global ownership network. *Social Science Research Network*, p. 1-74, jan. 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3314648. Acesso em: 1 jul. 2021.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999- 2014). *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 19 n. 3, p. 417-447, set./dez. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rec/a/37hxBffxkkq5QSpzYSD7tmk/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; _____. *Resultado primário e contabilidade criativa*: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. Texto para Discussão n. 2288. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7717/1/td_2288.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Direito e história*: uma relação equivocada. Londrina: Ed. humanidades, 2004.

_____. Globalização e direito: a mundialização do capital e seus efeitos no modelo normativo brasileiro. *Revista Argumentim*, Marília/SP, v. 3, p. 49-79, jan./dez. 2003. *Revista de Pesquisa em Direito*, Ouro Preto, v. 2, n. 2, p. 46-76, 31 jul./dez. 2017. Disponível em: https://periodicos.ufop.br/libertas/article/view/416/385. Acesso em: 25 jun. 2021.

GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____. *Burguesia e trabalho*: política e legislação social no brasil (1917-1937). 2. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014.

GOMES, David Francisco Lopes. A escola de frankfurt, o pensamento decolonial e suas debilidades complementares: para um universalismo a partir do sul. In: VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, Ramiro [Coords. e Orgs.]. *Direito e economia*: neocolonialismo, dívida ambiental, tecnologia, trabalho e gênero no sistema econômico global. Napoli: La Cittá del Sole, 2020a, p. 103-126. Disponível em: https://sites.direito.ufmg.br/prunart/wp-content/uploads/2020/11/Livro-2-Direito-e-Economia-Neocolonialismo.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. A teoria da constituição como teoria crítica: marcelo cattoni, democracia sem espera e constitucionalismo por vir. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 11, n. 3, p. 480-501, set./dez. 2019a. Disponível em: http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2019.113.12/60747609. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. Brasil, portugal e a crise do antigo sistema colonial: elementos para a compreensão do conceito moderno de Constituição. *Libertas: Revista de Pesquisa em Direito*, Ouro Preto, v. 2, n. 2, p. 46-76, 31 jul./dez. 2017. Disponível em: https://periodicos.ufop.br/libertas/article/view/416/385. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. Constitucionalismo e dependência: em direção a uma teoria da constituição como teoria da sociedade. *In*: CUNHA, José Ricardo. *Teorias críticas e crítica ao direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020b, v. II, p. 149-187.

_____. Jessé souza, brasil e modernidade. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 234-265, jul./dez. 2019b. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/97605/56868. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Limites de um governo conservador: pequeno ensaio sobre constituição e identidades coletivas. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 21, n. 35, p. 105-129, jan./jun. 2019c. Disponível em: https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/view/368. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. O brasil e o problema da modernidade: uma abordagem a partir da história constitucional brasileira. *In*: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020c, p. 259-275.

_____. Sobre a teoria das classes sociais de Jessé Souza. *Revista de Direito*, Viçosa, v. 11, n. 1, p. 221-265, jan./jun. 2019d. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/7227/pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Sobre o conceito moderno de constituição: proposta de uma nova abordagem. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 124-148, jan./jun. 2018. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/77922/49962. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____.; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A constituição entre o direito e a política: novas contribuições para a teoria do poder constituinte e o problema da fundação moderna da legitimidade. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020a, p. 191-218.

_____.; _____. Independência ou Sorte? Historiografia brasileira acerca da independência do brasil: da narrativa do elogio ao ressentimento e à possibilidade de crítica reconstrutiva. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020b, p. 277-296.

GOULARTI, Juliano Giassi; BITTENCOURT, Rossandra Oliveira Maciel de. (Des)estruturação da seguridade social no brasil: reforma da previdência e desoneração com contribuições sociais. *Revista NECAT*, v. 8, n. 15, p. 62-87, jan./jun, 2019. Disponível em: http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/necat/article/view/5671/5475. Acesso em: 15 set. 2021.

GRANEMANN, Sara. Crise econômica e a covid-19: rebatimentos na vida (e morte) da classe trabalhadora brasileira. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 19, e00305137, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/tes/a/VqhBxrX6GWp7LhbNLPWWxYH/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

GRAU, Eros Roberto. A constituição brasileira e as normas programáticas. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, v. 3, n. 4, p. 40-47, jan./jun. 1985.

_____. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

_____. Dos princípios gerais da atividade econômica. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz [Coord.]. *Comentário a constituição do brasil*. 2. ed. 2018. São Paulo: Saraiva Jur; Almedina, 2018, p. 3331, versão digital, ISBN 10: 8553172643.

GRUPO DE ESTUDOS DE ECONOMIA E POLÍTICA (GEEP). *Boletim nº 01 – Um ano do Governo Bolsonaro*. Rio de Janeiro: IESP.UERJ, 2020, v.1 n. 1. Disponível em: http://geep.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2021/08/Relat%C3%B3rio-Geep-v1-n1.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

GUIMARÃES, Juarez Nonato; SANTOS, Carlos Alberto da Penha. Participação da previdência social como fonte de riqueza no município de ferros/mg. *Revista de Administração da Unimep*, v. 6, n. 1, p. 81-100, jan./abr. 2008. Disponível em: http://www.spell.org.br/documentos/ver/4303/participacao-da-previdencia-social-como-fonte-de-riqueza-no-municipio-de-ferros-mg. Acesso em: 15 set. 2021.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; Dias, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pesando a pesquisa jurídica*: teoria e prática. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

HABER, Stéphane. Analiser le néolibéralisme aujourd'hui: les pistes de la recherche actuelle. *In*: _____. *Penser le néocapitalisme*. Paris: Les Prairies Ordinaires, 2013, p. 127-144.

HÄBERLE, Peter. *Direitos fundamentais no estado prestacional*. Trad. Fabiana Okchstein Kelbert e Michael Dietmar Donath. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

HABERMAS, Jürgen. *Conhecimento e interesse*. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. *Facticidade e validade*: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública*: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Denílson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. *Técnica e ciência como ideologia*. Trad. Felipe Gonçalves da Silva. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. *Teoria do agir comunicativo, 1*: racionalidade da ação e racionalização social. Trad. Paulo Astor Soethe. Rev. da trad. Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

_____. *Teoria do agir comunicativo, 2*: sobre a crítica da razão funcionalista. Trad. Paulo Astor Soethe. Rev. da trad. Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

HARTMANN, *Dominik. Economic complexity and human development*: how economic diversification and social networks affect human agency and welfare. New York: Routledge, 2014, v. 10. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/292980558_Economic_Complexity_and_Human_Development_How_Economic_Diversification_and_Social_Networks_Affect_Human_Agency_and_Welfare. Acesso em: 4 jun. 2021.

_____. *et al*. Linking economic complexity, institutions, and income inequality. *World Development*, v. 93, p. 75-93, maio 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277560572_Linking_Economic_Complexity_Institutions_and_Income_Inequality. Acesso em: 4 jun. 2021.

_____. *et al*. *O espaço setorial-ocupacional revela a estratificação socioeconômica no brasil*. Texto para Discussão 506. São Paulo: da Fundação Getulio Vargas FGV EESP, 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27537. Acesso em: 4 jun. 2021.

_____. *et al*. The structural constraints of income inequality in latin américa. *Integration & Trade Journal*, n. 40, p.70-85, jun. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/304629145_Structural_constraints_of_income_inequality_in_Latin_America. Acesso em: 4 jun. 2021.

HARVEY, David. *O neoliberalismo*: história e implicações. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HAYEK, Friedrich August von. *Law, legislation and liberty*: a new statement of the liberal principles of justice and political economy. London; New York: Routledge, 2013a, vol. 1, 2 e 3.

_____. New nations and the problem of power. *The Listener*, v. XLIV, n. 1650, p. 819-821, nov. 1960.

_____. *The constitution of liberty*: the definitive edition. The University Of Chicago Press, 2013b.

_____. The economic conditions of interstate federalism. *In*: *Individualism and economic order*. Chicago: The University Of Chicago Press, 1996, p. 255-272.

HERMANN, Jennifer. A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002). *In*: *Cadernos Adenauer III, n. 4 - Dilemas da Dívida*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

_____. Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 257-290, ago. 2010. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642689/10168. Acesso em: 1 jul. 2021.

HESPANHA, Antônio Miguel. Categorias. história dos conceitos, história das ideias, história dos dogmas jurídicos. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 5-35, jan./jun. 2018. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/86983/49956. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. *Cultura jurídica europeia*: síntese de um milênio. Coimbra: Almedina, 2012.

_____. *O caleidoscópio do direito*: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

HIDALGO, César; HAUSMANN, Ricardo. The building blocks of economic complexity. *PNAS*, v. 106, n. 26, p. 10570-10575, jun. 2009. Disponível em: https://www.pnas.org/content/pnas/106/26/10570.full.pdf. Acesso em: 4 jun. 2021.

HOCHMAN, Gilberto. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 1-13, jun. 1988. Disponível em: https://www.anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/230-rbcs-07. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Os cardeais da previdência social: gênese e consolidação de uma elite burocrática. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 371-

401,1992. Disponível em: http://dados.iesp.uerj.br/es/edicoes/?vn=35-3. Acesso em: 28 fev. 2021.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo do direito*: por que a liberdade dos impostos. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

HONNETH, Axel. *Reificação*: um estudo de teoria do reconhecimento. Trad. Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

HOLZMANN, Robert. *et al*. *Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo veintiuno*: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas. Bogotá: Banco Mundial e Mayol Ediciones S.A, 2006. Disponível em: http://documents1.worldbank.org/curated/en/271221468315291697/pdf/Una-perspectiva-internacional-de-los-sistemas-de-pensiones-y-de-sus-reformas-Soporte-del-ingreso-economico-en-la-vejez-en-el-siglo-XXI.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

IANONI, Marcus. Interesses financeiros e captura do estado no brasil. *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 2, p. 324-342, abr./jun. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/DGRVhrzyZS5PwSJwcFpgbmP/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A Previdência Social no estado contemporâneo*: fundamentos, financiamento e regulação. Orientador: Gustavo Binenbojm. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direitos Sociais). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. *Curso de direito previdenciário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

INNSET, Ola. *Reinventing liberalism*: the politics, philosophy and economics of early neoliberalism (1920-1947). Oslo: Springer, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Séries históricas: pib a preços do mercado - taxa acumulada em 4 trimestres (%), 1º trimestre 1996 - 1º trimestre 2021.

_____. *Séries históricas*: Taxa de desocupação, jan-fev-mar 2012 - mar-abr-mai 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=30789&t=series-historicas. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *Síntese de indicadores sociais*: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA). Efeitos econômicos do gasto social no brasil. *In*: *Perspectivas da política social no brasil*. Brasília, IPEA, 2010, l. 8, p. 109-160. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3270/1/livro08_perspectivasdapolitica.pdf.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *Políticas sociais*: acompanhamento e análise. Brasília, IPEA, 2020, v. 1, p. 205-235. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/201007_bps_book.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *World economic outolook*: recovery, risk, and rebalancing. Washington: International Monetary Fund, 2010.

IRVING, Sean. Limiting democracy and framing the economy: hayek, schmitt and ordoliberalism. *History of European Ideas*, v. 44, n. 1, p. 113-127, 2018. Disponível em: https://www-tandfonline.ez17.periodicos.capes.gov.br/doi/full/10.1080/01916599.2017.1381856. Acesso em: 1 jul. 2021.

IZERROUGENE, Bouzid. A macroeconomia da previdência social. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 31-46, jan./abr. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rec/a/wcnXqkNSSBqbGn8TkXHCDVz/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino; BORGES, Andrea da Silva. Projeções demográficas e previdência social no brasil: mitos, resultados e tendências. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho*, 4: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 175-192.

JASMIN, Marcelo Gantus. História dos conceitos e teoria política e social: referências preliminares. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 2005, v. 20, n. 57, p.27-38, fev. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n57/a02v2057.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

JAYADEV, Arjun; KONCZAL, Mike. The boom not the slump: the right time for austerity. *In*: *Economics Faculty Publication Series*, paper 26, 2010. Disponível em: https://scholarworks.umb.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1026&context=econ_faculty_pubs. Acesso em: 1 jul. 2021.

JESUS, Ronaldo Pereira de. Historiografia sobre mutualismo (1875-1914) em Portugal e no Brasil. *Estudos Ibero-Americanos*, v. 42, n. 3, p. 1144-1167, set./dez. 2016. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/view/23735/15045. Acesso em: 28 fev. 2021.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. *Constitucionalismo em tempos de globalização*. Trad. Jose Luis Bolzan de Morais e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

JUNGES, Fábio César; BRUTTI, Tiago Anderson; ADAMS, Adair. Implicações da noção de consciência histórica nas ciências humanas e sociais: um modo de projeção para o futuro e de posição em relação ao passado. *Educação e Filosofia*, v. 33, n. 68, p. 817-843, mai./ago. 2019. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/48925/30642. Acesso em: 28 fev. 2021.

KIELY, Ray. From authoritarian liberalism to economic technocracy: neoliberalism, politics and 'de-democratization'. *Critical sociology*, v. 43, n. 4-5, p.725-745, jul. 2017. 2019. Disponível em: https://journals-sagepub-com.ez17.periodicos.capes.gov.br/doi/pdf/10.1177/0896920516668386. Acesso em: 1 jul. 2021.

KLEIN, Naomi. *A doutrina do choque*: a ascensão do capitalismo de desastre. Trad. Vania Cury. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KOSELLECK, Reinhart. *Estratos do tempo*: estudos sobre história. Trad. Markus Hediger. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-RJ, 2014.

_____. *Futuro passado*: contribuição à semântica dos tempos históricos. Trad. Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Rev. da trad. César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-RJ, 2006.

_____. *Histórias de conceitos*: estudos sobre semântica e a pragmática da linguagem política e social. Trad. Markus Hediger. Rev. da trad. Bernardo Ferreira e Arthur Alfaix Assis. Rio de Janeiro: Contraponto, 2020.

_____. *et al*. *O conceito de história*. Trad. René E. Gertz. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 30, n.1, p. 77-104, jan./abr. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ts/a/WBdDjRLGTC5XffZDqPThnbs/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; COLOMBI, Ana Paula Fregnani. A reforma trabalhista em foco: desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, e0223441, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/X9zPP8bXjjvTHTXK4wYqszk/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTSOS, Anselmo Luis dos. *In*: _____.; _____.; _____. [Orgs.]. *Dimensões críticas da reforma trabalhista no brasil*. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/LIVRODimensoes-Criticas-da-Reforma-Trabalhista-no-Brasil.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; OLIVEIRA, Roberto Véras de; FILGUEIRAS, Vitor Araújo. *In*: _____.; _____.; _____. [Orgs.]. *Reforma trabalhista no brasil*: promessas e realidade. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/335854528_Reforma_Trabalhista_no_Brasil_promessas_e_realidade. Acesso em: 1 jul. 2021.

KRUGMAN, Paul. *A consciência de um liberal*. Trad. Alexandre de Oliveiria Kappaun. Rio de Janeiro: Record, 2010.

_____. The austerity delusion. *The Guardian*, 29 abr. 2015. Disponível em: https://www.theguardian.com/politics/2015/aug/23/jeremy-corbyns-opposition-to-austerity-is-actually-mainstream-economics. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *Um basta à depressão econômica*: propostas para uma recuperação plena e real da economia mundial. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LACERDA, Antônio Corrêa de. Riscos e potencialidades da economia brasileira. *Economistas*, Brasília, n. 19, p. 19-26, mar. 2016. Disponível em: http://cofecon.org.br/downloads/revistas/2016/Revista%20Economistas%2019_Marco%202016.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. *et al*. *In*: _____. [Coord.]. *O mito da austeridade fiscal*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Reforma da previdência e regime complementar. *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 3, p. 615-635, jul./set. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/VyhTRSMP8pmQFVBZG99mjCc/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; _____.; BRUNO, Miguel. Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? uma análise exploratória. *Texto para Discussão do IE/UFRJ*, n. 32, p. 1-40, 2017. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2017/TD_IE_032_2017_LAVINAS_ARA%C3%9AJO_BRUNO.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; GENTIL, Denise. Brasil anos 2000: a política social sob a regência da financeirização. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 191-211, maio/ago. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/5fqGSvyFTytWTNkQBJNGM3M/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. *Previdência em crise*: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

LEBARON, Frédéric. Sociologia e ciências sociais em tempos de austeridade. *Revista Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 33, n. 2, p. 529-537, maio/ago. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/ByNDLkPQJyySFLX5JBxshFv/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

LEGRAND, Pierre. *Como ler o direito estrangeiro*. Trad. Daniel Wunder Hachem. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

_____. *Direito comparado*: compreendendo a compreendê-lo. Trad. Ricardo Martins Spindola Diniz. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha. Reforma previdenciária, solidariedade, informação e comportamento. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, v. 65, n. 3, p. 59-83, set./dez. 2020. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/67323/43411. Acesso em: 15 set. 2021.

LELIS, Davi Augusto Santana de. *et al*. A Constituição Econômica de 1988 e sua Ideologia Adotada: apontamentos históricos. *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. e0107, jan./jun. 2021. Disponível em: http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/18/9. Acesso em: 28 fev. 2021.

LIMA, Diana Vaz de; MATIAS-PEREIRA, José. A dinâmica demográfica e a sustentabilidade do regime geral de previdência social brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 847-868, jul./ago. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/SfpFQTnJvxhbCLxNGhmGpGh/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Educação superior em tempos de ajustes neoliberais e regressão de direitos. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 513-524, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/wdxjJZtCZXFCvpKPVQ7RgQf/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

LIMA, Marcelo; MACIEL, Samanta Lopes. A reforma do ensino médio do governo temer: corrosão do direito à educação no contexto de crise do capital no brasil. *Revista Brasileira de Educação*, v. 23, e230058, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/ypLL3PnTmLQkFfr97q4s3Rf/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; REGO, Walquíria Gertrudes Domingues Leão. Atualidade da reificação de marx como instrumento da análise de relações jurídicas

e sociais. *Lua Nova*, São Paulo, [*s.v.*], n. 109, p. 193-228, jan./abr. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/HG7ChyVdLb9kQRHnSxWK45m/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 28 fev. 2021.

LIMA, Paulo César Ribeiro. Divergências relativas à medida provisória nº 795, de 2017, convertida na lei nº 13.586, de 2017. *Estudo Técnico, Consultoria Legislativa*, Brasília, p. 1-94, p. fev. 2018. Disponível em: https://www.aepet.org.br/w3/images/2018/02/docs/PClima.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

LIMA, Vinicius de Melo. *Uma teoria hermenêutica da responsabilidade*: os direitos sociais entre o ativismo judicial e a decisão jurídica democrática. Orientador: Lenio Luiz Streck. 2015. 413 f. Tese (Doutorado). Universidade do Vale dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2015. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/5045/Vinicius%20de%20Melo%20Lima_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 4 jun. 2021.

LISBOA, Marcos de Barros. *et al*. *In*: _____.; PESSÔA, Samuel. *O valor das ideias*: debate em tempos turbulentos. São Paulo: Companhias das Letras, 2019, p. 401-449.

LISBOA, Marcos de Barros; TAFNER, Paulo. *A reforma da previdência e a economia brasileira*. Apresentação na Câmara dos Deputados, 28/03/2017. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-287-16-reforma-da-previdencia/documentos/audiencias-publicas/28-03.17/marcos-lisboa. Acesso em: 15 set. 2021.

LOPES, Mariana de Lourdes Moreira; MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. O debate sobre a redução do déficit fiscal no brasil: uma crítica pós-keynesiana. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 21, n. 1, p. 67-103, jan./abr. 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/neco/a/Z96NvcqLKJvFHsNKcwgWQgQ/?format=pdf&lang=pt. pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

LOPES FILHO, Juraci Mourão; CIDRÃO, Taís Vasconcelo. A (in)constitucionalidade da vaquejada: desacordos, integridade e backlash. *Revista Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 119-160, set./dez., 2018. Disponível em: https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/21997/23495. Acesso em: 28 fev. 2021.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Dívida pública*: o limiar de mudanças?. Texto para discussão n. 2026. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2026.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. *Texto para discussão do IE/UNICAMP*, Campinas, n. 119, p. 1-34, fev. 2006. Disponível em:

https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1749/texto119.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Boletim Política Econômica em Foco do CECON-IE/UNICAMP*, Campinas, n. 7, p. 184-205, nov. 2005/abr. 2006.

LOSANO, Mario G. *Sistema e Estrutura no Direito*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

LÖSCH, Bettina. Die neoliberale Hegemonie als Gefahr für die Demokratie. In: BUTTERWEGGE, Christoph; _____.; PTAK, Ralf. *Kritik des neoliberalismus*. Wiesbaden: Springer VS, 2007-2008, p. 201-257.

LÖVY, Michael. *Ideologia e ciência social*: elementos para uma análise marxista. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

LUKÁCS, Georg. *História e consciência de classe*: estudos sobre a dialética marxista. Trad. Rodnei Nascimento. Rev. trad. Karina Janini. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. A crítica de dworkin ao convencionalismo e sua relevância – um esquema de crítica conceitual. *In*: OMMATI, José Emília Medauar [Coord.]. *Ronald dworkin e o direito brasileiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 359-386.

MACIEL, Fabrício; ROSENFIELD, Cinara; SCHNNEIDER, Élen. Reconhecimento, justiça e desigualdade: uma agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 5, n. 11, p. 271-294, set./dez. 2017. Disponível em: https://rbs.sbsociologia.com.br/index.php/rbs/article/view/333/191. Acesso em: 28 fev. 2021.

MACMANUS, Matthew. *The rise of post-modern conservatism*: neoliberalism, post-modern culture, and reactionary politics. London: Palgrave Macmillan, 2020.

MALERBA, Jurandir. *A história escrita*: teoria e história da historiografia. São Paulo: Contexto, 2006.

MALLOY, James M. *A política da previdência social no brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

_____. Previdência Social e classe operária no Brasil. Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 15, p. 118, jan./mar. 1976, *apud* RIBEIRO, Maria Thereza Rosa. Itinerário da construção do risco e segurança na sociedade brasileira. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n. 3, p. 725-751, set./dez. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/se/v21n3/a09v21n3.pdf.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

MANSUR, Marilia Coser. *O financiamento federal da saúde no Brasil*: tendências da década de 1990. Orientador: Nilson do Rosário da Costa. 2001. 120 p. (Mestrado)

Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/5028/2/ve_marilia_coser_ENSP_2001.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

MANZI, Rafael Henrique Dias. Economic globalization in the global post-crisis of 2008: limits and deadlocks. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 3, p. 470-484, jul./set. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/DNg4jhrmyY5gqTtxGtDsvFf/?format=pdf&lang=en. Acesso em: 1 jul. 2021.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682. Acesso em: 28 fev. 2021.

MARIUTTI, Eduardo Barros. Estado, mercado e concorrência: fundamentos do "neoliberalismo" como uma nova cosmovisão. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 54, p. 10-33, set./dez. 2019. Disponível em: http://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/515. Acesso em: 1 jul. 2021.

MARQUES, Rosa Maria. A previdência social no governo lula: os desafios de um governo democrático e popular. *SER Social*, Brasília, n. 11, p. 14, jul./dez., 2002. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12925/11281. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Notas sobre a reforma previdenciária brasileira no contexto do neoliberalismo e da América Latina. *Revista de Economia Política*, v. 20, n. 1, p. 138-148, jan./mar. 2000. Disponível em: https://centrodeeconomiapolitica.org.br/rep/index.php/journal/article/view/1020/1005. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____.; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 111-121, jan./mar., 2003. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v17n01/v17n01_10.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. *et al*. A previdência social: da constituição à reforma de lula. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 195-218, jul./dez., 2009. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/fass/article/view/6340/4639. Acesso em: 28 fev. 2021.

MARX, Karl. *A mercadoria*. Trad. de Jorge Grespan. São Paulo: Ática, 2006, p. 28.

_____. *Grundrisse*: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. Trad. Mario Duayer e Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. *O capital*: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

_____. *O capital*: crítica da economia política: livro II: o processo de circulação do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. *O capital*: crítica da economia política: livro III: o processo global de produção capitalista. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2017.

MATTOS, Patrícia. O reconhecimento, entre a justiça e a identidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 63, p. 144-161, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/sWkvwtLhcVtHqmddvzmqTnz/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 28 fev. 2021.

MATIJASCIC, Milko; KAY, Stephen, J.; RIBEIRO, José Olabo Leite Ribeiro. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4*: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 231-257.

MAVELLI, Luca. Neoliberalism as religion: sacralization of the market and post-truth politics. *International Political Sociology*, v. 14, n. 1, p. 57-76, mar. 2020. Disponível em: https://academic-oup-com.ez17.periodicos.capes.gov.br/ips/article-abstract/14/1/57/5572332?redirectedFrom=fulltext. Acesso em: 1 jul. 2021.

MAZZA, Willame Parente. *O Estado democrático de direito confrontado*: neoliberalismo e política fiscal. Orientador: José Luís Bolzan de Morais. 2016. 346 f. Tese (Doutorado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2016. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/5369/Willame%20Parente%20Mazza_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. O estado endividado: na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais. *In*: CONTI, José Mauricio [Coord.]. *Dívida pública*. São Paulo: Blucher, 2019, p. 389-418.

MEDICI, André Cezar; MARQUES, Rosa Maria. Regulação e previdência social no Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 85, p. 57-114, maio/ago. 1995. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4813332. Acesso em: 28 fev. 2021.

MELO, Marcus André. Reformando a reforma: interesses, atores e instituições da seguridade social no brasil. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n.

4, p. 69-77, out./dez., 1996. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_08.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos dilma. *In*: CARNEIRO, Ricardo, BALTAR, Paulo; SARTIR, Fernando [Org.]. *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 245-282. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/para-alem-da-politica-economica.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

MELLO, Lawrence Estivalet de; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio. *In*: _____.; _____.; _____. [Orgs.]. *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba, Kaygangue Ltda, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/40376249/Pol%C3%ADticas_de_Austeridade_e_Direitos_Sociais. Acesso em: 1 jul. 2021.

MENDES, Henrique Araújo Marques; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Constituição, direito à saúde e pandemia – novamente o estado. In: BERCOVICI, Gilberto; SICSÚ, João; AGUIAR, Renan [Cood.]. *Utopias para reconstruir o brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 653-676.

NERY, Pedro Fernando. *In*: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, José Alfredo [Orgs.]. *Contas pública no brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 133-151.

MESA-LAGO, Carmelo. *Evaluation of four decades of pension privatization in latin america, 1980-2020*: promises and reality. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert en México, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/222283238_Myth_and_Reality_of_Pension_Reform_The_Latin_American_Evidence. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. Myth and reality of pension reform: the Latin American evidence. *World Development*, v. 30, n. 8, p. 1309-1321, out./dez, ago. 2002. Disponível em: https://www-sciencedirect.ez17.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0305750X02000487?via%3Dihub. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. Structural reform of social security pensions in latin america: models, characteristics, results and conclusions. *International Social Security Review*, v. 54, n. 4, p. 67-92, out./dez. 2001. Disponível em: https://onlinelibrary-wiley.ez17.periodicos.capes.gov.br/doi/epdf/10.1111/1468-246X.t01-1-00105. Acesso em: 15 set. 2021.

_____; VALERO, Diego. The new wave of pension reforms in latin america. *In*: PERIS-ORTIZ, Marta. *et al*. [Edits.]. *Economic challenges of pension systems*: a sustainability and international management perspective. Cham: Springer, 2020, p 255-274.

MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. Trad. Magda Lopes e Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2014.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*: constituição. 7. ed. Lisboa: Coimbra Editora, v. 1, tomo II, 2013.

_____. *Teoria do estado e da constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; SILVA, Maria Luiza Falcão. A liberalização do câmbio no brasil: revisitando a discussão dos pressupostos teóricos embutidos nas prescrições cambiais alternativas. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 189-227, abr./jun. 1999. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117602/115300. Acesso em: 1 jul. 2021.

MORAIS, José Luis Bolzan de. Capítulo II: objetivos fundamentais. *In*: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio Luiz [Coord.]. *Curso de direito constitucional*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

_____. O estado e seus limites: reflexões iniciais sobre a profanação do estado social e a dessacralização da modernidade. *In*: OLIVEIRA NETO, Francisco Rodrigues *et al* [Orgs.]. *Constituição e estado social*: os obstáculos à concretização da constituição. São Paulo: Revistas dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, 2008, p. 184-190.

MOREIRA, Allan Gomes*. Previdência Social e a burocracia no brasil*: a burocracia previdenciária e a constituição da previdência social como política pública. Curitiba: Juruá, 2016.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker; SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. Cidadania Regulada e era vargas: a interpretação de wanderley guilherme dos santos e sua fortuna crítica. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, p. 539-558, set./dez. 2020. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/81264/78256. Acesso em: 28 fev. 2021.

MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo dirigente no brasil: em buscas das promessas descumpridas. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008. Disponível em: https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/54/51. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. *Fundamentos filosófico-políticos da teoria da constituição dirigente adequada a países de modernidade tardia*. Orientador: Lenio Luiz Streck. 2009. 237 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, 2009. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/2488. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____.; PAULA, Rodrigo Francisco de. *História crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, v. 1.

MOTHÉ, Thais de Oliveira Barbosa. O impacto econômico real da mudança demográfica esperado no brasil. *Revista da ABET*, v. 16, n. 1, p. 28-45, jan./jun. 2017. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/36022/18399. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. *Três ensaios sobre o envelhecimento populacional no brasil à luz do princípio da demanda efetiva*. Orientador: Ricardo de Figueiredo Summa. 2018. 108 f. Tese (Dourado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e Tecnologia, 2018. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/teses/2018/Thais%20de%20Oliveira%20Barbosa%20Moth%C3%A9.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

MOTTA, Francisco José Borges. *Ronald dworkin e a decisão jurídica*. Salvador: Juspodivm, 2017.

MOURA, Rodrigo Leandro de. *et al*. Social security effects on income distribution: a counterfactual analysis for brazil. *Texto para discussão da FGV IBRE*, Rio de Janeiro, p. 1-28, 2007. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11796/Social%20security%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. *et al*. Social security effects on income distribution: a counterfactual analysis for brazil. *Applied Economics Letters*, v. 20, n. 7, p. 631-637, 2013. Disponível em: https://www-tandfonline.ez17.periodicos.capes.gov.br/doi/pdf/10.1080/13504851.2012.725922?needAccess=true. Acesso em: 15 set. 2021.

MÜLLER, Friedrich. *Metódica jurídica e sistema político*: elementos de teoria constitucional II. Trad. Michael Kosubek. Joinville: Bildung Editora, 2014.

_____. *Teoria estruturante do direito*. Trad. Peter Naumann e Eurides Avance Souza. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011.

MUSTAFA, Patrícia Soraya. Estado capitalista brasileiro: análise dos direitos sociais em tempos de ortodoxia neoliberal. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 100-109, jan./abr. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/bxfcKPXGSVdG378myFMBYrS/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

NERI, Marcelo C. *A escalada da desigualdade - qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza?*. Rio de Janeiro: FGV Social, 2019. Disponível em: https://cps.fgv.br/desigualdade. Acesso em: 1 jul. 2021.

NERY JUNIOR, Nelson; ABBOUD, Georges. *Direito constitucional brasileiro*: curso completo. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NOBREGA, Wellington Charles Lacerda. *Ensaios em macroeconomia*: política monetária, gerenciamento da dívida pública, multiplicadores fiscais e incerteza macroeconômica. Orientador: Cássio da Nóbrega Besarria. 2020. 115 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/18252/1/WellingtonCharlesLacerdaNobrega_Tese.pdf#page=70&zoom=100,113,113. Acesso em: 1 jul. 2021.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos fundamentais*: trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

_____. *Direitos fundamentais e justiça constitucional*. Lisboa: AAFDL Editora, 2019.

_____. *Direitos Sociais*: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. 2. ed. rev. e refor. Lisboa: AAFDL Editora, 2017.

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da politica macroeconômica entre o governo cardoso e lula (1995-2006). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NNHBvMBK87QHRyV9XCFcQSB/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva. A Previdência Social: reforma ou há alternativas?. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 3, p. 791-819, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ecos/a/vZTmW9C7vPhhgLBDcxzQZSs/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

NUNES, António José Avelãs. *A crise do capitalismo*: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

_____. Apontamentos sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade. *In*: FERREIRA, Eduardo Paz [Coord.]. *A austeridade cura... a austeridade mata?*. Lisboa: AAFDL Editora, 2014, p. 119-148.

_____. *As voltas que o mundo dá...*: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social. Rio de Jabeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. *Neoliberalismo e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 9-11;

_____.; SCAFF, Fernando Facury. *Os tribunais e o direito à saúde*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 37-38.

MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro [Coord.]. *In*: *Sistemas de seguridade no mundo*: a dignidade humana está em primeiro lugar?. São Paulo: LTr, 2019.

OKUN, Arthun M. *Equality and efficiency*: the big tradeoff. Washington: Brookings Institution Press, 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. O estado e a exceção ou o estado de exceção?. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, n.1, p. 9-14, maio 2003. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/84/68. Acesso em: 1 jul. 2021.

OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social*: 60 anos de história da previdência social no brasil. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1985.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Contribuições para uma teoria crítica da constituição*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021.

_____. Tempo cairológico da constituição e democracia sem espera: uma reflexão a partir da crítica aos discursos sobre a transição política, do resgate da memória do processo constituinte e da legitimidade da constituição brasileira trinta anos depois. *In*: _____. [Coord.]. *Constitucionalismo e história do direito*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020, p. 381-410.

_____.; GOMES, David Francisco Lopes. História e tempo presente: o debate constituinte brasileiro nas décadas de 1980-1990 e a atual proposta de uma nova assembleia constituinte. *Revista Culturas Jurídicas*, Niterói, v. 3, n. 6, p. 67-97, dez. 2016. Disponível em: https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/44697/28756. Acesso em: 28 fev. 2021.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David Francisco Lopes. Independência ou sorte? ensaio de história constitucional do brasil. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, n. 47, p. 29-64, 2012. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/31481/20087. Acesso em: 28 fev. 2021.

OLIVEIRA JUNIOR, Joaner Campello de; TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. O debate sobre o déficit previdenciário e uma análise das (in)constitucionalidades da pec 06/2019. *Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social*, Belém, v. 5, n. 2, p. 01-22, jul./dez., 2019. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/5824/pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

OMMATI, José Emílio Medauar. *Teoria da constituição*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria; GOBETTI, Sergio Wulff. Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. *XXI Prêmio Tesouro Nacional*, 2016. Disponível em: https://joserobertoafonso.com.br/politica-fiscal-e-ciclo-economico-orair-et-al/. Acesso em: 1 jul. 2021.

OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. Neoliberalism: oversold?. [*S. l.*] *Finance & Development*, v. 53, n. 2, jun. 2016. Disponível em: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

PALLEY, Thomas I. The economics of social security: an old keynesian perspective. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 21, n. 1, p. 93-110. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01603477.1998.11490181?needAccess=true. Acesso em: 1 jul. 2021.

PANSIERE, Flávio. *Eficácia e vinculação dos direitos sociais*: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva, 2012.

PAULA, Luiz Fernando de; OREIRO, José Luís. Macroeconomia da estagnação. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, n. 87, p. 90-99, out./dez. 2019. Disponível em: https://inteligencia.insightnet.com.br/pdfs/87.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

PAULANI, Leda Maria. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/fhxxqDnHMytrpJZ9jzPYLFh/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: neodesenvolvimentismo?. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 12, n. 20, p. 135-155, jan./jun. 2017. Disponível em: http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/32/pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *A inserção da economia brasileira no cenário mundial*: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional do IPEA*, n. 10, p. 89-102, abr./jun. 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4554/1/BEPI_n10_insercao.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *Brasil delivery*: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. Capitalismo e Estado no Brasil: a saga dos investimentos públicos. *Politika*, v.1, n.3, p. 70-81, mar. 2016. Disponível em: https://issuu.com/fjmangabeira/docs/revista-politika-3-portugues. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. Não há saída sem a reversão da financeirização. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 29-35, jan./abr. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/PQYDPK3MqYq3BycVNTQPyvd/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. Seguridade Social, regimes previdenciários e padrão de acumulação: uma nota teórica e uma reflexão sobre o brasil. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho*, 4: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 21-30.

PECK, Jaime. *Constructions of neoliberal reason*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

_____.; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Mal-estar no pós-neoliberalismo. *Novos estudos CEBRAP*, n. 92, p. 35-56, mar. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/r8JhgMMVkmzS84NtwDnMhmd/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

PEDRON, Flávio Quinaud; OMMATI, José Emílio Medauar. *Teoria do direito contemporâneo*: uma análise de teorias jurídicas de robert alexy, ronald dworkin, jürgen Habermas, klaus günther e robert brandom. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A agenda educacional do Banco Mundial em tempos de ajuste e pandemia. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 47, e242157, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ep/a/dBBDx5MDnrvWqWm5TqmxZPp/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

PEREIRA, Luisa Rauter. O debate entre Hans-Georg Gadamer e Reinhart Koselleck a respeito do conhecimento histórico: entre tradição e objetividade. *História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography*, v. 4, n. 7, p. 245-265, nov./dez. 2011. Disponível em: https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/240/210. Acesso em: 28 fev. 2021.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos Editorial SA, 2011.

PESSANHA, Eliana G. da Fonte; MOREL, Regina Lúcia M. Classe trabalhadora e populismo: reflexões a partir de duas trajetórias sindicais no rio de janeiro. *In*: FERREIRA, Jorge [Org.]. *O populismo e sua história*: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 275-317.

PIKETTY, Thomas. *Capital e ideologia*. Trad. Maria de Fátima Oliva do Coutto e Dorothée de Bruchard. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

PIMENTEL, Diego Alejo Vázquez; AYMAR, Iñigo Macías; LAWSON, Max. *Reward work, not wealth*: to end the inequality crisis, we must build an economy for ordinary working people, not the rich and powerful. Oxford: Oxfam GB, 2018. Disponível em:

https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-en.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio; GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do brasil nos aos 90. *In*: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 11-41. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2972/1/1999_A%20economia%20brasileira%20nos%20anos%2090_P.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. Welfare state and epistemic communities of fiscal austerity in brazil: from lula da silva to jair bolsonaro (2003-2020). *Revista Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 36, n. 1, p. 195-216, jan./abr. 2021. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/29907/29762. Acesso em: 1 jul. 2021.

PINTO, Celi Regina Jardim. O que as teorias do reconhecimento têm a dizer sobre as manifestações de rua em 2013 no brasil. *Revista Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 31, n. spe, p. 1071-1091, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/zbnjDBnvGby6LftRbpfLyWH/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 28 fev. 2021.

PINTO, Élida Graziane. Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 24, n. 12, p. 4473-4478, dez. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/gtxCKhQJwqF4G7fRS4Mt89y/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *et al*. *Políticas públicas e controle*: um diálogo interdisciplinar em face da lei nº 13.655/2018, que alterou a lei de introdução às normas do direito brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018

PINTO, Francisco Rogério Madeira. Francisco Campos e o cinismo constitucional. *Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 2, n. 4, p. 39-66, jul./dez. 2018. Disponível em: https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/8319/9893. Acesso em: 28 fev. 2021.

PINTO, Sabrina Bonfin de Arruda. *Argumentos econômicos e sociais no âmbito do direito fundamental à previdência social*: limites e legitimidade. Orientador: Miguel Horvath Junior. 2018. 291 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 185-196. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/21823/2/Sabrina%20Bonfim%20de%20Arruda%20Pinto.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

PLEHWE, Dieter. Introduction. *In*: MIROWSKI, Philip; _____. [Cood.]. *The road from mont pèlerin*: the marking of the neoliebral thought collective. Cambridge: Havard University Press, 2009.

PLEHWVE, Dieter; SLOBODIAN, Quinn; MIROWSKI, Philip. *In*: _____.; _____.; _____. [Orgs.] *Nine live of neoliebralism*. London; New York: Verso, 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/42811311/Nine_Lives_of_Neoliberalism_Verso_book?email_work_card=title. Acesso em: 1 jul. 2021.

POCOCK, John Greville Agard. *Linguagens do ideário político*. Trad. Fábio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

_____. *Political thought and history*: essays on theory and method. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

POLANYI, Karl. *A grande transformação*: as origens políticas e económicas do nosso tempo. Trad. Miguel Serras Pereira. Lisboa: Edições 70, 2012.

PORTO, Rafael Vasconcelos. Teoria do risco social. *Revista Brasileira de Previdência*, Osasco, v. 08, p. 118-157, jul./dez., 2018. Disponível em: http://www.revistabrasileiradeprevidencia.org/wp-content/uploads/2018/03/TEORIA-GERAL-DO-RISCO-SOCIAL.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

POSNER, Richard Allen. *A failure of capitalism*: the crisis of ’08 and the descent into depression. USA: Harvard University Press, 2009.

_____. *Problemas de filosofia do direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

_____. *The crisis of capitalist democracy*. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 2010.

PRADO, Antonio. A relativização do mercado de trabalho e a previdência social. *In*: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. *Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4*: previdência social: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr; UNICAMP, CESIT, IE - Instituto de Economia, 2008, p. 75-85.

PRATES, Daniela M.; FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz Fernando de. O desenvolvimentismo pode ser culpado pela crise? uma classificação das políticas econômica e social dos governos do pt ao governo temer. *Texto para Discussão do IE/UFRJ*, n. 9, p. 1-42, abr. 2019. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2019/TD_IE_009_2019_PRATES_FRITZ_de%20PAULA.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Trad. Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco; GENTIL, Denise Lobato [Orgs.]. *In*: *A previdência social em 2060*: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do

governo brasileiro. Brasília: ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL 2017. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/livros/Puty%20&%20Gentil%20(org.)%20(2017)%20A%20Previd%C3%AAncia%20Social%20em%202060.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. *et al*. Quão acuradas são as projeções financeiras e atuariais do regime geral de previdência social?. *In*: PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco; GENTIL, Denise Lobato [Orgs.]. *A previdência social em 2060*: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro. Brasília: ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL 2017, p. 20-39. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/livros/Puty%20&%20Gentil%20(org.)%20(2017)%20A%20Previd%C3%AAncia%20Social%20em%202060.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

QUARESMA, Nágila de Jesus de Oliveira; CICHOVSKI, Patricia Kristiana Blagitz. Efetividade dos direitos fundamentais do trabalhador e a reforma trabalhista. *Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais*, Porto Alegre, v. 4, n.2, p. 62-82, jul./dez. 2018. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37524/1/ulfd137202_tese.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

QUINTILIANO, Leonardo David. *Direitos sociais e vinculação do legislador*: a interpretação constitucional em tempos de crise do estado social contemporâneo. Orientador: Carlos Blanco de Morais. 2018. 332 f. Tese (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37524/1/ulfd137202_tese.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

REINHOUDT, Jurgen; AUDIER, Serge. *The walter lippmann colloquium the birth of neo-liberalism*. London: Palgrave Macmillan, 2018.

REIS, Carla de Barros; TURRA, Cássio Maldonado. Desigualdade regional na distribuição dos recursos previdenciários: uma análise das transferências intrageracionais e de período. *Texto para Discussão do CEDEPLAR*, n. 447, p. 1-29, set. 2011. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20447.pdf. Acesso em: 15 set. 2021

REIS, Cristina Fróes de Borja; ARAÚJO, Eliane Cristina de; GONZALES, Erika Oliveira. Public Investment Boosted Private Investment in Brazil between 1982 and 2013. *Journal of Economic Issues*, Sacramento, v. 53, n. 3, p. 813-840, 2019. Disponível em: https://www-tandfonline.ez17.periodicos.capes.gov.br/doi/pdf/10.1080/00213624.2019.1644931?needAccess=true. Acesso em: 1 jul. 2021.

REIS, Suzéte da Silva. Da insegurança jurídica à precarização das relações de emprego: os impactos da reforma trabalhista no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho, Sociais e Empresariais*, Salvador, v. 4, n. 1, p. 55-73, jan./jun. 2018. Disponível em:

https://www.indexlaw.org/index.php/revistadireitosfundamentais/article/view/4156/pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

RESENDE, André Lara. *Consenso e contrassenso*: por uma economia não dogmática. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020.

_____. Consenso e contrassenso: déficit, dívida e previdência. *Texto para Discussão do IEPE/CDG*, n. 47, p. 1-22, fev. 2019. Disponível em: https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Consensoecontrasenso.docx...pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *Juros, moeda e ortodoxia*: teorias monetárias e controvérsias políticas. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017.

RESENDE, Carolina Tavares; PIRES, Manoel. O impulso de multiplicador fiscal: implementação e evidência para o brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 213-243, abr./jun. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ee/a/T9FPWkTwmwGDhymrxLjtY4D/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Austeridade seletiva e desigualdade. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 8, p. 158-172, jan./jun., 2019. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/39274/27848. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

RICOEUR, Paul. *A memória, a história, o esquecimento*. Campinas: Editora da Unicamp, 2018.

_____. *Tempo e narrativa 1*. a intriga e narrativa histórica. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, v. 1.

_____. *Tempo e narrativa 2*. a configuração do tempo na narrativa de ficção. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, v. 2.

_____. *Tempo e narrativa 3*. o tempo narrado. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, v. 3.

ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

_____.; SAVARIS, José Antônio. *Direito previdenciário*: fundamentos de interpretação e aplicação. 2. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

RODRIK, Dani. Goodbye washington consensus, hello washington confusion? a review of the world bank's economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform. *Journal of Economic Literature*, v. XLIV, p. 973–987, dez. 2006. Disponível em: https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/goodbye_washington_consensus_.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. Trad. Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

ROSSI, Pedro; DEWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da austeridade. In: _____; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de [Orgs.]. *Economia para poucos*: impactos sociais da austeridade e alternativas para o brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 14-31.

_____. *et al*. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, e0223456, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/kPwjLRdn8xtJwxpt4T8R4NH/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *et al*. *In*: _____; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de [Orgs.]. *Economia para poucos*: impactos sociais da austeridade e alternativas para o brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

RUIZ, Charles Martín Miguel; SILVA, Pedro Luis do Nascimento. Explorando alternativas para a calibração dos pesos amostrais da pesquisa nacional por amostra de domicílios. *Conference Paper - VI Congresso de La Asociación Latinoamericana de Población*, Lima, p. 1-14, 2014. Disponível em: http://www.alapop.org/Congreso2014/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2014_FINAL948.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443/449. Acesso em: 30 jun. 2021.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. *Brasil*: neoliberalismo versus democracia. São Paulo: Boitempo, 2018

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAFATLE, Vladmir. A economia é a continuação da psicologia por outros meios: sofrimento psíquico e o neoliberalismo como economia moral. *In*: _____.; SILVA, Nelson da; DUNKER, Christian [Orgs.]. *Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 17-46.

SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de. Dívida pública no brasil: diagnósticos e perspectiva. *In*: CONTI, José Mauricio [Coord.]. *Dívida pública*. São Paulo: Blucher, 2019, p. 363-388;

_____. *et al*. *In*: _____.; PELLEGRINI, José Alfredo [Orgs.]. *Contas pública no brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SALVADOR, Evilasio da Silva. *Fundo público e seguridade social no brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/mT566rdLKQ8crx5qQ4z7W9k/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *Os impactos das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais no brasil*. Brasília: INESC, 2015. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/03/RENUNCIAS_TRIBUTARIAS_vELETRONICA.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____.; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 18. n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681/700. Acesso em: 1 jul. 2021.

SALVARANI, Giuliano Cardoso. *Direito econômico e austeridade*: uma análise das funções do orçamento no brasil. Orientador: Luís Fernando Massonetto. 2020. 198 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05052021-224150/pt-br.php. Acesso em: 1 jul. 2021.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direitos fundamentais*: retórica e historicidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

_____. *Teoria da constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SANCHES, Marina da Silva. *Política fiscal e dinâmica do produto*: uma análise baseada em multiplicadores fiscais no brasil. Orientadora: Laura Barbosa de Carvalho. 2020. 196 f. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica). Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-20082020-111800/publico/CorrigidaMarina.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura Barbosa de. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? analisando o efeito estabilizador do auxílio emergencial em 2020. *Nota de Política Econômica do Made/USP*, n. 7, p. 1-10, fev. 2021. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/02/NPE007_site.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; CARVALHO, Laura Barbosa de. A contribuição da política fiscal para a crise brasileira recente: uma análise baseada em multiplicadores de despesas e receitas primárias do governo central no período 1997-2018. *In*: *Anais*. Niterói: ANPEC, 2019. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2019/submissao/files_I/i6-501ef3540cf5e498d7f9b1346b78c82a.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

SANCHÍS, Luis Pietro. Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. *In*: BARUFFI, Helder [Org.]. *Direitos fundamentais sociais*: Estudos em homenagem aos 60 anos da declaração universal dos direitos humanos e aos 20 anos da Constituição Federal. Dourados, MS : UFGD, 2009.

SANTANA, Priscila Martins de O.; COSTA, Laíse Stefany Santos. As políticas fiscal e monetária do brasil no governo temer: deterioração da situação fiscal e recessão econômica. *Bahia Análise & Dados, Salvador*, v. 27, n. 2, p.175-189, jul./dez. 2017. Disponível em: https://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/article/view/112. Acesso em: 1 jul. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A globalização e as ciências sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Maria Ferreira. *Direito previdenciário esquematizado*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

_____. *O princípio da seletividade das prestações da seguridade social*. São Paulo: LTr, 2004.

SANTOS, Rogério Dultra dos. O conceito de ditadura constitucional no brasil: implicações da obra de francisco campos no constitucionalismo contemporâneo através da história conceitual. *In*: CARVALHO, Thiago Fabres de; BATISTA, Vera Malaguti [Orgs.]. *Política criminal e estado de exceção no brasil*: o direito penal do inimigo no capitalismo periférico. Rio de Janeiro: Revan, 2020, v. 1, p. 75-110

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. 10. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SCAFF, Fernando Facury. A constituição econômica brasileira. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, v. XLVI, p. 67-116, 2003. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt. Acesso em: 26 jun. 2021.

_____.; ATHIAS, Daniel Tobias. Dívida pública e desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira. *Revista Científica Fagoc Jurídica*, v. 1, n. 1, p. 85-96, jan./jun. 2016. Disponível em: https://revista.fagoc.br/index.php/juridico/article/view/47/140. Acesso em: 1 jul. 2021.

SCHNEIDER, Hans Peter. *Democracía y constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

SCHWARTSMAN, Alexandre. A crise cambial e o ajuste fiscal. Revista Brasileira de Economia Política, v. 19, n. 1, p. 5-29, jan./mar. 1999. Disponível em: https://centrodeeconomiapolitica.org/repojs/index.php/journal/article/view/1043/1028. Acesso em: 1 jul. 2021.

SECRETARIA NACIONAL DE RELAÇÕES DE TRABALHO (SNRT); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS (DIEESE). *Terceirização e desenvolvimento*: uma conta que não fecha: dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014. Disponível em: https://www.cut.org.br/system/uploads/ck/files/Dossie-Terceirizacao-e-Desenvolvimento.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

SERRANO, Franklin; PIMENTAL, Kaio. Será que "acabou o dinheiro"? financiamento do gasto público e taxas de juros num país de moeda soberana. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 2, p. 1-29, e172123, mai./ago. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rec/a/KyrpmWYTDZQCPjWcZW6ZPgS/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. A seguridade social como direito fundamental material (ou a seguridade social como parte inerente à constituição). *In*: FERRARO, Suzani Andrade; FOLMANN, Melissa [Coord.]. *Previdência*: entre o direito social e a repercussão econômica no Século XXI. Curitiba: Juruá, 2009, p. 291-308.

SILVA, Ademir Alves da. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 16-32, jul./set., 2004. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v18n03/v18n03_02.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

SILVA, Daniel Nogueira. *Quatro ensaios sobre a previdência social*: uma análise para além da questão fiscal. Orientador: Henrique Morrone. 2019. 149 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2019. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/190102/001090800.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 set. 2021.

_____.; MORRONE, Henrique. O regime geral da previdência social do brasil: uma abordagem crítica. *Revista de Economia, Curitiba*, v. 42, n. 78, p. 276-304, maio/ago. 2021. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/72301/43925. Acesso em: 15 set. 2021.

SILVA, Diogo Bacha e; VIEIRA, José Ribas; DANTAS, Fernanda Lage. A captura da democracia pela política da austeridade: a política entre os cifrões. *Revista Videre*, Dourados, v. 12, n. 2, p. 75-92, maio/ago. 2020. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/11051/6297. Acesso em: 1 jul. 2021.

SILVA, Enid Rocha da; SCHWARZER, Helmut. *Proteção social, aposentadorias, pensões e gênero no brasil*. Texto para Discussão n. 934. Brasília: Ipea, 2002. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0934.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SILVA, Josué Pereira da. Nota crítica sobre (in)condicionalidade. *Revista Brasileira de Sociologia*, [*S. l.*], v. 05, n. 10, p. 5-29, maio/ago. 2017. Disponível em: https://rbs.sbsociologia.com.br/index.php/rbs/article/view/279/150. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. Reconhecimento, redistribuição e as ambivalências do discurso sobre o bolsa família. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 45, n. 3, p. 196-205, set./dez. 2009. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/4899/2154. Acesso em: 28 fev. 2021.

SILVA, Júlia Lenzi. *Forma jurídica e previdência social no brasil*. Marília: Lutas Anticapital, 2021.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. (*Des)estruturação do trabalho e condições para universalização da previdência social no brasil*. Orientador: Ivanete Salete Boschetti. 2011. 359 f. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8716/1/2011_MariaLuciaLopesDaSilva.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

SILVA, Sandro Pereira. *A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social*: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Texto para Discussão n. 2605. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2020a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2605.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. Dimensões analíticas do conceito de inclusão produtiva para fins de política social: uma revisão bibliométrica. *In*: *Mercado de trabalho*: conjuntura e análise. Brasília: Ipea: Ministério do Trabalho, n. 68, 2020b, p. 147-163. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10290/1/bmt_68.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. *O paradigma de sistema público de emprego da oit e a sua construção histórica no brasil*. Texto para Discussão n. 2562. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2020c. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2562.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

_____. Políticas de inclusão produtiva: o “elo perdido” da proteção social. *In*: *Políticas sociais*: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2020d, v. 27, p. 367-387. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10273/1/Politicas_Sociais_n27.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

SILVA, Sidney Jard da. Desenvolvimento regional e proteção social: dilemas da reforma previdenciária latino-americana. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 3, n. 4 (número especial), p. 60-74, nov. 2007. Disponível em: https://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/viewFile/106/96. Acesso em: 15 set. 2021.

SILVA, Virgílio Afonso. *Direitos fundamentais*: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. *O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019.

_____. *O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Orientador: Fernando Facury Scaff. 2018. 295 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2018, p. 61-190. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-30102020-032821/pt-br.php. Acesso em: 1 jul. 2021.

SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. Trad. Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SLIVNIK, Andrej. *Previdência social no brasil*: uma abordagem histórica (1923-1945). Orientador: Fernando Teixeira da Silva. 2018. 236 f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2018. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/346833/1/Slivnik_Andrej_M.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

SLOBODIAN, Quinn. *Globalists*: the end of empire and the birth of neoliberalism. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

SLOTERDIJK, Peter. *Crítica a razão cínica*. Trad. Marco Casanova, Paulo Soethe, Maurício Mendonça Cardozo, Pedro Costa Rego e Ricardo Hiendlmayer. São Paulo: Estação Liberdade, 2012.

SOARES, Fernando Antônio Ribeiro. *A administração da taxa e câmbio no plano real e os fundamentos econômicos brasileiros*. Orientador: Maurício Barata de Paula Pinto. 2006. 174 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Brasília, Departamento de Economia, Brasília, 2006. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5003/1/Tese%20-%20Fernando%20Antonio%20Ribeiro%20Soares.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

SOARES, Josiane Soares. O enfrentamento conservador da “questão social” e desafios para o serviço social no brasil. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 136, p. 484-496, set./dez. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/s5hCHJNz73c6cvJLZ7yNFDH/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

SOUZA, Jessé. A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte; Rio de Janeiro; Editora UFMG; IUPERJ, 2003.

_____. A gramática social da desigualdade brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 79-97, fev. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/s9LNmXtYm6KRFPJxwmrvwPq/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. *A modernização seletiva*: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: UnB, 2000.

_____. *Os batalhadores brasileiros*: nova classe média ou nova classe trabalhadora?. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

_____. Para compreender a desigualdade brasileira. *Teoria e Cultura*, v. 1, n. 2, p. 83-100, jul./dez. 2006. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12120. Acesso em: 28 fev. 2021.

SOUZA, José Francisco de. A falsa crise da seguridade e previdência social: avaliação crítica e subsídios para um novo modelo, a partir da expansão dos fundos de pensão. *[SYN]THESIS*, Rio de Janeiro, v. .8, n. 1, p. 39-54, jan./jul. 2015. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/25829/19226. Acesso em: 28 fev. 2021.

SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuize Silva Rovere. O governo temer e a volta do neoliberalismo no brasil: possíveis consequências na habitação popular. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 11, p. 1-14, 2019. Disponível em: https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/24652/23668. Acesso em: 28 fev. 2021.

SUMMA, Ricardo; SERRANO, Franklin. Dissenso ao contrassenso do novo consenso de lara-resende: a alternativa da macroeconomia da demanda efetiva. OIKOS, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 55-69, jan./abr. 2019. Disponível em: http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/572. Acesso em: 1 jul. 2021.

STIGLITZ, Joseph. *O preço da desigualdade*. Trad. Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014.

_____. *The end of neoliberalism?*. Project Syndicate, 7/7/2008. Disponível em: https://www.project-syndicate.org/commentary/the-end-of-neo-liberalism?barrier=accesspaylog. Acesso em: 1 jul. 2021.

STOLLEIS, Michael. *História do direito*: reconstrução, narrativa ou ficção?. Trad. Gustavo César Machado Cabral. São Paulo: Contracorrente, 2020.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: revisitando a auditoria do tcu de 2017. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]*, [*S. l.*], v. 20, n. 1, p. 137-172, 2019. Disponível em: https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/12749. Acesso em: 15 set. 2021.

STRECK, Lenio Luiz. Bases para a compreensão da hermenêutica jurídica em tempos de superação do esquema sujeito-objeto. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 28, n. 56, p. 38, 2007. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15066/13733. Acesso em: 4 jun. 2021.

_____. Diferença (ontológica) entre texto e norma. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v. 46, n. 1, p. 55-86, jan./jun. 2005.

_____. A relação "texto e norma" e a alografia do direito. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 19, n. 1, p. 2-20. Disponível em: https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5540/2945. Acesso em: 26 jun. 2021.

_____. *Verdade e consenso*: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. *Novos estudos CEBRAP*, [*s.v.*], n. 92, p. 35-56, mar. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/C7TPzqZKQCHQ5YbXCyJGp6b/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. *Tempo comprado*: a crise adiada do capitalismo democrático. Trad. Marian Toldy e Teresa Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018.

STUCKLER, David; BASU, Sanjay. *A economia desumana*: porque mata a austeridade. Lisboa: Editorial Bizâncio, 2014.

TACCHELLA, Andrea. *et al*. Economic complexity: conceptual grounding of a new metrics for global competitiveness. *Journal of Economic Dynamics & Control*, v. 37, n. 8, p. 1683–1691, ago. 2013. Disponível em: https://lims.ac.uk/wp-content/uploads/J-Econ-Complex.pdf. Acesso em: 4 jun. 2021.

TAFNER, Paulo. Desafios e reformas da previdência social brasileira. *Revista USP*, São Paulo, n. 93, p. 137-156, mar./maio 2012. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/45008/48621. Acesso em: 15 set. 2021.

_____.; NERY, Pedro Fernando. *Reforma da previdência*: por que o brasil não pode esperar?. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011.

TAVARES, Francisco Mata Machado. A nova sociologia fiscal: contribuições de um estudo de caso de tipo público para uma promissora subdisciplina na sociologia brasileira. *Sociedade e Estado*, [*S. l.*], v. 34, n. 03, p. 835-865, set./dez. 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/24260/24898. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; SILVA, Gustavo. A ciência política brasileira diante do novo regime fiscal: para uma agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, e20180320, jun. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/SGM9YmxGgMkC83yk9Kwvqzp/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____.; RAMOS, Pedro Vitor Garcia. O novo regime fiscal brasileiro e a democracia: interpretações sobre uma incompatibilidade. *Boletim Goiano De Geografia*, Goiânia, v. 38, n. 3, p. 450-472, set./dez. 2018. Disponível em: https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/56345/pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. *Texto para Discussão do IE/UFRJ*, n. 249, p. 32, 1991.

_____. *O ajuste impossível*: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o brasil. Orientadora: Maria da Conceição Tavares. 1993. 258 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Instituto de Economia, 1993. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/285375/1/Teixeira_Aloisio_D.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

TEIXEIRA, Andréa Maria de Paula. Reforma e contra-reforma da Previdência Social no Brasil de hoje. *Revista Katálysis*, Florianópolis, n. 5, p. 49-62, jul./dez., 2001. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/5723/5242. Acesso em: 28 fev. 2021.

TEIXEIRA, João Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TELES, Graciele Pinheiro. *O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios no regime geral de Previdência Social*. Orientador: Miguel Hovarth Júnior. 2007. 128 p. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2007. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp062851.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

TODESCHINI, Remígio. *Gestão da previdência pública e fundos de pensão*: a participação da comunidade. São Paulo: Ltr, 2000.

UGINO, Camila Kimie; MARQUES, Rosa Maria. As reformas previdenciárias brasileiras sob a pressão neoliberal. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 24-39, jan./jul., 2012. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/fass/article/view/11201/8060. Acesso em: 28 fev. 2021.

VALIM, Rafael. *Estado de exceção*: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VAZ, João Emboava; CARVALHO, Laura. Desigualdade, endividamento e estagnação secular: uma análise de diferentes abordagens da literatura econômica pós-2008. *Working Paper do Made/USP*, n. 5, p. 1-31, abr. 2021. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/wp005_site.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

VAZ, Paulo Afonso Brum. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. *Direito Hoje da EMAGIS do TRF4*. 14/06/2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174. Acesso em: 15 set. 2021.

VELLINHO, Rubens Soares; BÜTTOW, Maria Emilia Valli; SIGNORINI, Jaqueline Büttow. Trabalho (in)decente no brasil. *In*: COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; SOARES, Hector Cury Soares [Orgs.]. *O "estado de mal-estar social" brasileiro*. Horizonte: IEPREV, 2020, p. 214-231.

VENUGOPAL, Rajesh. Neoliberalism as concept. *Economy and Society*, v. 44, n. 2, p. 165- 187, maio 2015. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/60471/1/__lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Venugopal%2C%20R_Neoliberalism%20as%20concept_Venugopal_Neoliberalism%20as%20concept_2015.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade no brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: UCAM/IUPERJ, 2011.

_____. A previdência social (e não só ela) em questão: notas aditivas à reflexão de Rosa Marques, Áquilas Mendes e Camila Ugino. *Argumentum*, Vitória, v. 2, n. 1, p. 32, jan./jun., 2010. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/332/243. Acesso em: 1 jul. 2021.

VIERA, Anderson. *Maior desafio do Congresso em 2019, reforma da Previdência ainda tem pontos pendentes*. *In*: Senado Federal. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/02/maior-desafio-do-congresso-em-2019-reforma-da-previdencia-ainda-tem-pontos-pendentes. Acesso em: 28 fev. 2021.

VITALI, Stefania; GLATTFELDER, James B.; BATTISTON, Stefano. *The network of global corporate control*. Zurich: PLoS One, v. 6, n. 10, p. 1 e 4, out. 2011. Disponível em: https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0025995. Acesso em: 1 jul. 2021.

VON MISES, Ludwig. *Economic freedom and interventionism*: an anthology of articles and essays. Indianapolis: Liberty Fund, 2007.

WACQUANT, Loïc. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, set./dez. 2012. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19427/12559. Acesso em: 1 jul. 2021.

WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso*: dois

séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 331-356.

WHYTE, Jessica. *The morals of the market*: human rights and the rise of neoliberalism. London; New York: Verso, 2019.

WILLIAMSON, John. Reformas políticas na américa latina na década de 80. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 43-49, jan./mar. 1991. Disponível em: https://centrodeeconomiapolitica.org.br/repojs/index.php/journal/article/view/1401/1387. Acesso em: 1 jul. 2021.

ŽIŽEK, Slavoj. *Eles não sabem o que fazem*: o sublime objeto da ideologia. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992, p. 59-73.

ZORZIN, Paola la Guardia; WAJNMAN, Simone; TURRA, Cassio Maldonado. Previdência social e desigualdade racial no brasil. *Texto para Discussão do CEDEPLAR*, n. 448, p. 21, set. 2011. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20448.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.