CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL – UNIBRASIL
PROGRAMA DE MESTRADO E DOUTORADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA

FRANCIELI KORQUIEVICZ MORBINI

PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO MATRIZ INTERPRETATIVA

CURITIBA
2023

FRANCIELI KORQUIEVICZ MORBINI

PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO MATRIZ INTERPRETATIVA

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Doutora, no Programa de Mestrado e Doutorado em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil.
Orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier

CURITIBA

2023

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (UniBrasil), com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Morbini, Francieli Korquievicz
Previdência social brasileira: desenvolvimento sustentável como matriz interpretativa. / Francieli Korquievicz Morbini. -- Curitiba, 2023.
319 f.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier
Tese (Doutorado) – UniBrasil, 2023.

1.Previdência Social. 2.Sustentabilidade. 3. Direitos Fundamentais. I. Schier, Paulo Ricardo, orient. II. Título.

ATA DE DEFESA PÚBLICA DE TESE DE DOUTORADO

Aos 23 dias do mês de janeiro de 2024, às 14h, formato online, via Plataforma Teams, foi realizada Defesa Pública de Tese da Doutoranda FRANCIELI KORQUIEVICZ MORBINI, no Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil, Área de Concentração Direitos Fundamentais e Democracia, Linha de Pesquisa: Constituição e Condições Materiais da Democracia, com o trabalho intitulado: "***PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO MATRIZ INTERPRETATIVA***" orientado pelo PROFESSOR DR. PAULO RICARDO SCHIER. A Banca Examinadora foi constituída pelos PROFESSORES DOUTORES: PAULO RICARDO SCHIER (PRESIDENTE), CAROLINE MÜLLER BITTENCOURT, MOISÉS ALVES SOARES, ADRIANA DA COSTA RICARDO SCHIER E OCTAVIO CAMPOS FISCHER (MEMBROS).

Resultado final atribuído a candidata (Art. 105 – Regimento Interno do Programa de Pós-Graduação em Direito do UniBrasil):

( ) Reprovada
(**X**) Aprovada
( ) Aprovada com láurea

Aprovação com exigências (Art. 105 – Regimento Interno do Programa de Pós-Graduação em Direito do UniBrasil):
APROVADA SEM EXIGÊNCIAS DE ADEQUAÇÃO

Eu, PROF. DR. PAULO RICARDO SCHIER, Presidente da Banca e Orientador do Projeto, lavrei a presente Ata que segue assinada por mim e pelos demais membros da Banca Examinadora.

gov.br Documento assinado digitalmente
PAULO RICARDO SCHIER
Data: 30/01/2024 18:29:05-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

OF. DR. PAULO RICARDO SCHIER
(PRESIDENTE - PPGD UNIBRASIL)

PROFA. DRA. CAROLINE MÜLLER BITTENCOURT
(MEMBRO - PPGD UNISC)

PROF. DR. MOISÉS ALVES SOARES
(MEMBRO - PPGD UFJ GO)

PROFA. DRA. ADRIANA DA COSTA RICARDO SCHIER
(MEMBRO- PPGD UNIBRASIL)

PROF. DR. OCTAVIO CAMPOS FISCHER
(MEMBRO- PPGD UNIBRASIL)

TERMO DE APROVAÇÃO

FRANCIELI KORQUIEVICZ MORBINI

PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO MATRIZ INTERPRETATIVA

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier
Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil

Componentes: Profa. Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier
Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil

Prof. Dr. Octávio Campos Fischer
Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil

Prof. Dra. Caroline Müller Bittencourt
Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

Prof. Dr. Moisés Alves Soares
Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Jataí/GO

Curitiba/PR, 11 de janeiro de 2024

Àqueles que frustraram seus sonhos
em prol dos meus e que hoje
habitam o infinito dos céus.
À Verenice e Jackson.
A João Vitor por ser a luz da minha vida
e por carregar consigo todo o meu coração.

AGRADECIMENTOS

Fiz do Programa de Doutorado do UniBrasil a minha casa acadêmica nos últimos anos. Foi lá onde vivi as melhores e mais intensas experiências acadêmicas da minha vida, onde também concluí o mestrado. Se agora escrevo os agradecimentos, é porque a etapa foi vencida e, para tanto, muitas pessoas auxiliaram em minha jornada, sem as quais o sonho do doutorado não poderia ter se concretizado.

É preciso consignar que o Doutoramento seguiu em meio à Pandemia do Sars-Covid19, em meio às incertezas da continuidade da vida humana frente ao vírus letal e por longo tempo longe do afeto humano da academia.

Os meus mais sinceros agradecimentos:

A Deus, por sempre guiar meus caminhos e acompanhar os meus passos me fazendo resiliente frente às dificuldades.

Ao meu pequeno e forte João Vitor, que enche meu coração e minha vida de amor e alegria. Seus sorrisos em meio ao caos diário da vida servem de alento e aconchego.

Junior, meu amor. Somos tão diferentes em personalidade, mas tão iguais em propósitos. Obrigada por sonhar o sonho do Doutorado comigo e me oferecer tudo que foi possível à concretização desta etapa. Obrigada por suportar minhas constantes ausências e entender que fiz do estudo parte da minha vida e mesmo assim permanecer nela comigo. Obrigada por fazer dos seus braços o meu abrigo nos dias de tempestade e me concedido aconchego nos dias felizes.

Aos meus pais Verenice (*in memoriam*) e Jackson Luís Korquievicz (*in memoriam*). Do pouco que tinham, criaram, para mim, o mundo inteiro. Foram sempre esteio, conforto e afeição. Ensinaram-me que o estudo muda a vida das pessoas e me deram todo o aprendizado que puderam. Ensinaram-me a ler, a escrever e a ouvir boas músicas. Furtaram-se de muitos dos seus sonhos em prol dos meus. Pela vida maravilhosa que tive ao lado de vocês dois, muito obrigada! A partida precoce de vocês me lembra diariamente o quanto a vida é finita. Espero que possam sentir toda minha gratidão e amor onde quer que estejam! Pai, Mãe, nós vamos conseguir! Quebramos o padrão social e alcançaremos juntos o primeiro doutoramento de nossa família! Tenho tantas coisas para lhes contar, em breve teremos mais uma mestra na

família, *Franzinha* segue os passos do saber, imbuída certamente dos seus valorosos ensinamentos sobre os saberes. "*There's nothing you can do that can't be done. Nothing you can sing that can't be sung*".

Ao meu orientador Dr. Paulo Ricardo Schier. Professor Paulo é um dedicado orientador, para muito além de orientar o trabalho acadêmico, nos orienta também para a vida. Ensina-nos que Direitos Fundamentais não são letras mortas dos livros e que você pode ser e chegar onde quiser. Obrigada pelas correções, pelas conversas e pelos "puxões de orelha", mais do que necessários. Professor Paulo, por inúmeras vezes me levantou, acreditou em mim quando eu mesma deixei de acreditar. Levar-te-ei professor, querido, para sempre no meu coração. Obrigada por ser essa pessoa incrível que és. É, sobretudo, amor e inspiração!

Agradeço imensamente à Professora Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier que por inúmeras vezes foi esteio, afeto e que com maestria mostrou o caminho desta tese. O dicionário define a palavra professor do *professus* nascida do verbo *profitare*, que significa declarar em público. Professora Adriana, declara conhecimento, amor e empatia por onde passa; nos acolhe como seus filhos, tornando o caminho do Doutorado mais seguro. Professora, agradeço por tê-la em minha vida. Obrigado por tudo.

Ao Professor Dr. Bruno Meneses Lorenzetto agradeço especialmente pelas aulas ministradas, pelas discussões e reflexões assertivas.

Agradeço aos Professores Dr. Octávio Campos Fischer e Dr. Moisés Alves Soares pelas contribuições trazidas por ocasião da banca de qualificação.

A todos os colegas do Programa de Doutorado do UniBrasil, especialmente a Turma de 2019/2020, que confiou a mim a representação dos discentes junto ao Colegiado do Programa de Doutorado, aos quais agradeço nas pessoas dos queridos colegas Elcio Domingues, Juliane Hey Mello, Tais Martins, José Roberto, Sérgio, Amílcar Cordeiro Teixeira Filho, Clayton Gomes de Medeiros, Luiz Henrique Santos da Cruz, Sérgio Rodrigo de Pádua, Andréa Arruda Vaz, e Kennedy Josué Greca de Mattos. Muito Obrigada pela confiança e parceria.

A todos os Professores do Programa de Doutorado do UniBrasil, muito obrigada.

Agradeço de forma muito especial aos amigos que o Doutorado me trouxe: Andrey, Guieseler, Isabella, Gabi, Bruna, Ju e Rafaela.

Agradeço aos amigos Jorge Rafael e Val por serem esteio no decorrer deste percurso.

Agradeço imensamente à amiga Flavia Balduíno Brazzale, amiga que conheci no decorrer do Doutoramento e que se tornou minha fiel escudeira. Os dias foram mais leves ao seu lado amiga! Obrigada por ter sido luz!

Em especial aos amigos Joyce Finato e Gabriel Zapa que hoje fazem parte da minha família. Agradeço por todo carinho, compreensão, afeto e amor despendidos ao longo da caminhada e em especial pela correção da ABNT e leitura desta tese. Obrigada, irmãos!

À minha irmã Francislainy, obrigada pelas discussões intermináveis, pelos momentos de descontração, afeto e carinho, por enxugar as minhas lágrimas e por ser o ser humano mais lindo que eu conheço. Te amo!

À minha querida amiga e Coordenadora do Curso de Direito do UniBrasil, Dra. Allana Campos Marques.

Aos amigos queridos, professoras da graduação do curso de Direito do UniBrasil, pela torcida e pelo afago diário: Amanda, Adriana, Maria Cecília e Valmor.

Agradeço à Maria Luíza por todo auxílio, carinho e atenção despendidos nos últimos anos, em especial pelas conversas e injeções de ânimo quase que diárias.

Agradeço a todos os colaboradores do Unibrasil que sempre nos recebem com um sorriso no rosto e que compartilham diariamente as inquietações dos alunos do PPGD, o que faço na pessoa da nossa querida Carlinha e do nosso querido Marquinhos.

Ao Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil pela bolsa institucional concedida para a realização do Doutorado em Direitos Fundamentais e Democracia e para a construção desta tese, sem a qual o sonho do Doutorado não seria possível.

Muito obrigada!

Eles não sabem o que lhes foi tirado,
apenas o que lhes foi dado.
Thanos, Vingadores: Ultimato.

SUMÁRIO

RESUMO ..... **XIII**

ABSTRACT ..... **XIV**

RESUMEN ..... **XVI**

INTRODUÇÃO **19**

CAPÍTULO 1 – A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A PROJEÇÃO DE UM MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL **23**

1.1 A PROJEÇÃO DO MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO 23

1.2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL 52

1.3 PROJEÇÃO FINANCEIRA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 72

CAPÍTULO 2 – CRISE DO ESTADO NO CONTEXTO DO BRASIL PÓS-CONSTITUINTE **100**

2.1 MODELOS DE ESTADO 100

2.2 A ALTERAÇÃO DO MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: O CENÁRIO DE CONSTANTES REFORMAS 132

2.3 A CRISE DA POLÍTICA PÚBLICA PREVIDÊNCIÁRIA 161

CAPÍTULO 3 – UM CENÁRIO DE POTENCIALIDADE DA SUSTENTABILIDADE **191**

3.1 OBSTÁCULOS À SUSTENTABILIDADE NO ÂMBITO DA PREVIDÊNCIA 191

3.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL E DIREITO AO DESENVOLVIMENTO 212

3.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO MATRIZ INTERPRETATIVA 242

CONSIDERAÇÕES FINAIS **274**

REFERÊNCIAS **279**

ANEXO A – INDICATIVOS DE IDADE PARA APOSENTADORIAS NA AMÉRICA LATINA **300**

ANEXO B – LEVANTAMENTO DOS ARTIGOS SOBRE SUSTENTABILIDADE PREVIDENCIÁRIA DOS ÚLTIMOS 05 ANOS **301**

ANEXO C – QUADRO COMPARATIVO: REDAÇÃO DA CONSTITUINTE X REDAÇÃO ATUAL **306**

ANEXO D – OS MAIORES DEVEDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA **315**

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMN – Conselho Monetário Nacional
CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DRAA – Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial
DRU – Desvinculação das Receitas da União
EAPC – Entidade Aberta de Previdência Complementar
EC – Emenda Constitucional
EFPC – Entidade Fechada de Previdência Complementar
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSE – Fundo Social de Emergências
Funpresp – Fundação de Previdência Complementar
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
NTA – Nota Técnica Atuarial
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
RC – Regime de Capitação
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social
RR – Regime Complementar
SOFI – Estado da Segurança Alimentar e Nutrição do Mundo
STF – Supremo Tribunal Federal
SUS – Sistema Único de Saúde
SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

RESUMO

O presente estudo, desenvolvido sob a área de concentração “Direitos Fundamentais e Democracia” e na linha de pesquisa “Constituição e Condições Materiais da Democracia” objetiva construir uma perspectiva da Previdência Social brasileira sob o filtro constitucional do desenvolvimento sustentável, princípio estruturante da República Federal. O objetivo é relevante pois, no plano teórico, a despeito da doutrina sustentar a Constituição como um sistema inteiramente conectado, quando se aborda o tema da Previdência Social - em geral - se percebe um descolamento dos estudos e análises previdenciários dos objetivos fundamentais. Nessa linha de problema é comum encontrar um retrato do panorama previdenciário brasileiro realizado (i) a partir de indicativos meramente fiscais, que inevitavelmente adentra na aferição da existência ou inexistência de déficit nas contas da previdência pública ou, quando muito, (ii) vinculado com uma abordagem de sustentabilidade estritamente econômica. Também a relevância emerge no plano fático, eis que (iii) uma leitura limitada da Previdência Social, afastada das exigências decorrentes dos fundamentos da República, tem servido como fundamento, no campo político, para justificar constantes reformas constitucionais e legais que têm alterado, em constância irrazoável, o sistema de benefícios. A falta de conformidade e transparência – também outro problema - sobre esta celeuma (compreensão na perspectiva meramente fiscal *versus* análise institucional vinculada aos objetivos da República) atrai questões peculiares, a exemplo da manutenção da desvinculação das receitas orçamentárias da União e das aprovações das legislações reformistas sob o crivo da tese do déficit previdenciário. Diante desse quadro, a tese ora defendida sustenta ser exigência constitucional a compreensão da Previdência Social a partir das imposições e dimensões decorrentes do desenvolvimento sustentável, que possibilita uma compreensão constitucionalmente mais adequada do sistema previdenciário, deixando-o mais estável em face de demandas por alterações sazonais invocadas como imprescindíveis em cada momento de crise econômica, financeira ou fiscal. Considerando este quadro a tese se estrutura sob três grandes eixos, sendo que o primeiro cuida de estabelecer o panorama constitucional arquitetado, demonstrando - por intermédio da análise das atas das reuniões da subcomissão responsável pela projeção dos direitos da Seguridade Social na Constituinte de 1988 - quais foram os compromissos estabelecidos nesse campo temático, além da apresentação do sistema previdenciário moldado, sua forma de estruturação e funcionamento, além da apresentação do modelo de recolhimento orçamentário escolhido. O segundo eixo desta pesquisa aborda a assim chamada “crise do Estado Social”, ao longo do período de redemocratização no Brasil, cujo argumento serviu como sustentáculo para justificar as alterações dos marcos normativos - constitucional e infraconstitucional - a que estiveram sujeitas as regulações previdenciárias até o presente momento, identificando a suposta crise existente nesta seara, que exige análise que transcende o debate restrito aos argumentos de déficit fiscal. Ao final, demonstra-se a necessária interrelação da Previdência Social brasileira com o direito ao desenvolvimento, para que a partir da leitura constitucionalizada seja possível concebê-la como matriz de sustentabilidade em suas diversas dimensões, portanto, como efetivo instrumento de redução de desigualdade social e mecanismo desenvolvimento humano. Nesse viés a tese defendida demonstra que a análise dos institutos da Previdência Social sob a luz das diversas dimensões da sustentabilidade se projeta para além de análises econômicas ou fiscais – sem dúvida relevantes, mas que não devem ser limitantes do quadre de reflexões. Desse modo, a partir dos pressupostos da sustentabilidade, a

Previdência Social se mostra como mecanismo de realização adequada dos direitos sociais mais convergente com as exigências da democracia, eis que esta não se limita a garantir a manutenção formal de exigências deliberativas mas que, também, exige a satisfação de condições substanciais e limites para a deliberação. A presente pesquisa foi estruturada dentro dos padrões metodológicos de pesquisa utilizando-se do método dialético, estabelecido no procedimento monográfico, observando a técnica de pesquisa qualitativa, ocasião em que a reunião da pesquisa bibliográfica foi o condutor deste estudo.

Palavras-Chave: Previdência Social; Desenvolvimento; Sustentabilidade; Dignidade; Segurado.

ABSTRACT

The present study, developed within the concentration area of “Fundamental Rights and Democracy” and in the research line of “Constitution and Material Conditions of Democracy”, aims to construct a perspective of the Brazilian Social Security system under the constitutional filter of sustainable development, a structuring principle of the Brazilian Federal Republic. The objective is relevant because, theoretically, despite doctrine supporting the Constitution as a fully connected system, when addressing the topic of Social Security – in general – in pension studies and analyses, a divergence from fundamental objectives becomes evident. In this context, it is common to find a representation of the Brazilian social security scenario (i) solely on fiscal indicators, inevitably delving into the assessment of the existence or non-existence of deficits in public pension accounts, or, at most, (ii) linked to a strictly economic sustainability approach. The relevance also emerges in the factual sphere, as (iii) a limited interpretation of Social Security, disassociated from the demands arising from the Republic's foundations, has served as a basis, in the political arena, to justify constant constitutional and legal reforms that have unreasonably altered the benefits system. The lack of conformity and transparency – another issue – regarding this controversy (understanding from a purely fiscal perspective versus institutional analysis linked to the Republic's objectives) raises specific questions. For example, the maintenance of the unlinking of Union budget revenues and the approvals of reformist legislation under the scrutiny of the pension deficit thesis. Considering this situation, the defended thesis asserts that a constitutional understanding of Social Security is required based on the impositions and dimensions arising from sustainable development. This approach allows for a constitutionally more appropriate understanding of the pension system, making it more stable in the face of demands for seasonal changes invoked as essential in each moment of economic, financial, or fiscal crisis. Considering this framework, the thesis is structured around three main parts. The first aims to establish the constitutional framework, demonstrating – through the analysis of the minutes of the subcommittee responsible for projecting Social Security rights in the 1988 Constituent Assembly – the commitments established in this thematic field. It also presents the shaped social security system, its structuring and functioning, and the chosen budgetary collection model. The second part of this research addresses the so-called “crisis of the Social State” during the redemocratization period in Brazil. This argument served as a basis to justify changes in normative frameworks – constitutional and infraconstitutional – that pension regulations have been subjected to until the present moment, identifying the alleged crisis in this area, requiring analysis beyond the restricted debate on fiscal deficit arguments. In conclusion, the necessary interrelation of the Brazilian Social Security with the right to development is demonstrated. Through a constitutionalized interpretation, it becomes possible to conceive it as a sustainability matrix in its various dimensions, as an effective instrument for reducing social inequality and promoting human development. In this perspective, the defended thesis shows that the analysis of Social Security institutes under the various dimensions of sustainability extends beyond economic or fiscal analyses – undoubtedly relevant, yet it ought not constrain the framework of these reflections. Thus, based on sustainability principles, Social Security emerges as a mechanism for the proper realization of social rights that aligns with the requirements of democracy. Democracy, in this context, goes beyond ensuring the formal maintenance of deliberative requirements but also demands the satisfaction of substantial conditions and limits for deliberation. This research was structured within

the methodological standards of research, employing the dialectical method in the monographic procedure, following qualitative research techniques. The bibliographic research served as the guide for this study.

Keywords: Social Security; Development; Sustainability; Dignity; Beneficiary.

RESUMEN

El presente estudio, desarrollado en el área de concentración “Derechos Fundamentales y Democracia” y en la línea de investigación “Constitución y Condiciones Materiales de la Democracia”, tiene como objetivo construir una perspectiva de la Previdencia Social brasileña bajo el filtro constitucional del desarrollo sostenible, principio estructurante de la República Federal. El objetivo es relevante ya que, en el plano teórico, a pesar de que la doctrina sostiene que la Constitución es un sistema completamente conectado, cuando se aborda el tema de la Previdencia Social, en general, se percibe un desprendimiento de los estudios y análisis previsionales de los objetivos fundamentales. En esta línea de problema, es común encontrar un retrato del panorama previsional brasileño realizado (i) a partir de indicativos meramente fiscales, que inevitablemente se adentra en la medición de la existencia o inexistencia de déficit en las cuentas de la previsión pública o, como máximo, (ii) vinculado con un enfoque de sostenibilidad estrictamente económica. También la relevancia emerge en el plano fáctico, ya que (iii) una lectura limitada de la Previdencia Social, alejada de las exigencias derivadas de los fundamentos de la República, ha servido como fundamento, en el campo político, para justificar constantes reformas constitucionales y legales que han alterado, en constancia irrazonable, el sistema de beneficios. La falta de conformidad y transparencia, también otro problema, sobre esta controversia (comprensión en la perspectiva meramente fiscal versus análisis institucional vinculado a los objetivos de la República) atrae cuestiones peculiares, como la mantenimiento de la desvinculación de los ingresos presupuestarios de la Unión y de las aprobaciones de las legislaciones reformistas bajo el escrutinio de la tesis del déficit previsional. Ante este panorama, la tesis aquí defendida sostiene que es una exigencia constitucional comprender la Previdencia Social a partir de las imposiciones y dimensiones derivadas del desarrollo sostenible, que permite una comprensión constitucionalmente más adecuada del sistema previsional, haciéndolo más estable frente a demandas de alteraciones estacionales invocadas como imprescindibles en cada momento de crisis económica, financiera o fiscal. Considerando este cuadro, la tesis se estructura en tres grandes ejes, siendo que el primero se ocupa de establecer el panorama constitucional diseñado, demostrando, a través del análisis de las actas de las reuniones de la subcomisión responsable de la proyección de los derechos de la Seguridad Social en la Constituyente de 1988, cuáles fueron los compromisos establecidos en este campo temático, además de la presentación del sistema previsional moldeado, su forma de estructuración y funcionamiento, además de la presentación del modelo de recaudación presupuestaria elegido. El segundo eje de esta investigación aborda la llamada “crisis del Estado Social”, a lo largo del período de redemocratización en Brasil, cuyo argumento sirvió como sostén para justificar las alteraciones de los marcos normativos, constitucional e infraconstitucional, a los que estuvieron sujetas las regulaciones previsionales hasta el presente momento, identificando la supuesta crisis existente en este ámbito, que exige un análisis que trascienda el debate restringido a los argumentos de déficit fiscal. Al final, se demuestra la necesaria interrelación de la Previdencia Social brasileña con el derecho al desarrollo, para que a partir de la lectura constitucionalizada sea posible concebirla como matriz de sostenibilidad en sus diversas dimensiones, por lo tanto, como un instrumento efectivo de reducción de la desigualdad social y mecanismo de desarrollo humano. En este sentido, la tesis defendida demuestra que el análisis de los institutos de la Previdencia Social a la luz de las diversas dimensiones de la sostenibilidad se proyecta más allá

de análisis económicos o fiscales, sin duda relevantes, pero que no deben limitar el cuadro de reflexiones. De este modo, a partir de los presupuestos de la sostenibilidad, la Previdencia Social se muestra como mecanismo de realización adecuada de los derechos sociales más convergente con las exigencias de la democracia, ya que esta no se limita a garantizar el mantenimiento formal de exigencias deliberativas, sino que también exige la satisfacción de condiciones sustanciales y límites para la deliberación. La presente investigación fue estructurada dentro de los estándares metodológicos de investigación utilizando el método dialéctico, establecido en el procedimiento monográfico, observando la técnica de investigación cualitativa, ocasión en la que la reunión de la investigación bibliográfica fue el conductor de este estudio.

Palabras clave: Seguridad Social; Desarrollo; Sostenibilidad; Dignidad; Asegurado.

INTRODUÇÃO

É preciso coragem intelectual para marchar na contramão das unanimidades construídas em torno da Reforma da Previdência[1].

O Constituinte de 1988, permeado por uma noção humanista da Constituição, assumiu o compromisso de realização da justiça social e do desenvolvimento no Brasil, fazendo da previdência social um de seus pilares em busca desses ideais, vinculando-os diretamente a pressupostos inerentes à dignidade da pessoa humana, fundamento da República[2].

Todavia, para efetivação da dimensão teleológica da previdência social, na busca pelo reconhecimento de standard de Direito Fundamental, a fim de cumprir à sua finalidade e garantir o desenvolvimento, a previdência social brasileira estanca nas inúmeras questões que envolvem seus recursos financeiros.

O discurso do déficit neste setor encanta feito o canto da sereia a quem dele se assujeita quando o ouve pela primeira vez. Projeções de um futuro marcado por uma onda de velhice que se aproxima em razão de possíveis indicativos demográficos, contas públicas à beira do colapso, corrupção em níveis estrondosos, falta de contribuições efetivas, anistias fiscais, mau gerenciamento das contas públicas e muitos outros argumentos soam como notas musicais que encantam os desavisados e desconhecedores da dinâmica previdenciária no Brasil. É fácil instaurar o caos quando o tema é deveras complexo e se escolhe o caminho mais fácil à solução constitucionalmente mais adequada dessa controvérsia.

Déficit ou superávit refletem a verdade acerca das métricas envoltas à Previdência Social brasileira? Uma pergunta razoavelmente simples para uma resposta nada singela, direta ou objetiva.

A proposição desta tese possui como presunção a necessidade de concretização da previdência social brasileira como direito fundamental, dotado de eficácia plena, alcançando assim as pretensões da Constituição compreendida como unidade sistemática, especialmente no tocante aos seus vínculos com a garantia de dignidade humana, da redução de desigualdades sociais e contribuição ao

---

[1] 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. 19.

[2] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; (CRFB/88, art. 1º).

desenvolvimento sustentável. Dessa maneira, a questão principal desta tese reside nas seguintes indagações: (i) “É possível que as decisões políticas empreendidas no campo da Previdência Social possam contribuir à sustentabilidade do modelo de Previdência Social brasileiro?” e (ii) “Os pressupostos lançados para a Previdência Social contribuem para o desenvolvimento sustentável.?”.

Nesse contexto, os estudos realizados por Denise Lobato Gentil[3], em sua pesquisa de doutorado, na qual analisou as métricas da Previdência Social, oferece suporte teórico válido a partir do viés fiscal de que a Previdência Social no Brasil é superavitária. A perspectiva por ela retratada demonstra a abordagem com a qual as contas públicas foram tratadas e a maneira de distribuição orçamentária, que ao seu entendimento não condizem com a projeção normativa estabelecida.

Em posição contrária existem inúmeros outros estudos que defendem a existência de déficit, ao passo que discordam deste viés interpretativo.

A controvérsia instaurada está situada na leitura não apenas fiscal da celeuma, mas também técnico-jurídica, na medida em que a interpretação das métricas fiscais que envolvem as contas da Previdência Social deverão ser realizadas a partir de critérios jurídicos outros, e não puramente fiscais.

Nessa levada, a proposta de tese que se apresenta busca identificar a existência de um ou de vários argumentos jurídicos válidos que ofereçam suporte legal para a afirmação de que a Previdência Social brasileira é sustentável e que essa análise deverá ser considerada a partir das decisões políticas deliberadas nessa seara, que devem observar também critérios de sustentabilidade em diferentes dimensões que transcendem a compreensão da dimensão meramente econômica.

Para tanto, faz-se necessário compreender toda a estrutura da Previdência Social no Brasil, que passa pelos princípios aplicáveis, pelas fontes de custeio, pelas projeções orçamentárias insculpidas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), pela criação, funcionamento e manutenção da Desvinculação das Receitas da União (DRU), pelos objetivos predeterminados, pelo

[3] A Professora Denise Lobato Gentil, defendeu tal assertiva sob o viés fiscal através dos estudos dedicados ao seu doutoramento. Tendo alcançado o título de Doutora em Economia, pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UERJ), no ano de 2006. A tese apresentada culminou na publicação da obra que dá suporte dogmático no campo econômico à tese ora desenvolvida, qual seja: A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques. 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.

alcance da previdência no País e por qual a melhor interpretação a todos esses pressupostos.

O objeto deste estudo reside na identificação da problemática que envolve o discurso da (in)existência de déficit fiscal nas contas da Seguridade Social e que por consequência atinge a Previdência Social brasileira.

A tese defende a impossibilidade de determinação de uma política previdenciária pública que, independentemente do viés estabelecido com relação às métricas públicas no campo da seguridade social e por consequência da previdência social, determinem elementos basilares de aplicação prática que objetivem a redução de desigualdades sociais, a efetivação de dignidade da pessoa humana na seara previdenciária e afastem a compreensão do debate da análise puramente econômica, criando novas perspectivas de sustentabilidade ao modelo previdenciário utilizado.

Para tanto, o método de pesquisa utilizado na construção deste trabalho é o hipotético-dedutivo[4], que identifica os problemas usuais envoltos ao tema e busca a partir de sua identificação oferecer solução à celeuma. A pesquisa bibliográfica se revela como ferramenta fundamental ao presente estudo.

Sendo assim, a organização desta tese se mostrou adequada em três Capítulos. O Capítulo 1 se destina a demonstrar a projeção do modelo de Previdência Social realizado pelo Constituinte, ocasião em que se faz necessário apresentar a formação normativa da Previdência Social, sob aspectos de matriz constitucional, seus objetivos, princípios aplicáveis e financeirização, tendo como objetivo específico a demonstração do panorama arquitetado pelo Constituinte e as escolhas constitucionais realizadas.

O Capítulo 2, por sua vez, reflete os estudos sobre a crise enfrentada pelo Estado Brasileiro no Pós-Constituinte e a ruína do modelo de financeirização da Seguridade Social no Brasil, especialmente no que tange à Previdência Social, percorrendo debates importantes sobre a crise do Estado Social e a tentativa de implementação do Estado Neoliberal, isto a partir da mudança de compreensão sobre os aspectos inerentes à política previdenciária, confirmando enquanto objetivo específico a importância do reconhecimento das crises enfrentadas pelo Estado e da alteração dos compromissos axiológicos firmados.

---

[4] Pode-se apresentar o método hipotético-dedutivo a partir do seguinte esquema: problemas, conjecturas, dedução das consequências observadas, tentativa de falseamento e corroboração (GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 28-29).

O percurso que levará a discussão que concentra esta tese pressupõe a compreensão dos elementos identificados nos Capítulos 1 e 2, a fim de demonstrar o panorama da celeuma abordada, para ao final demonstrar o pressuposto ideário almejado.

Se concentra no Capítulo 3 desta tese a análise de determinados institutos que se tornaram verdadeiros obstáculos à aplicação do modelo de financiamento da Seguridade Social. Para tanto, o estudo da Desvinculação das Receitas Orçamentárias da União se mostra necessário, além do estudo do impacto dos Regimes Próprios de Previdência Social, das anistias fiscais e do mau gerenciamento das contas da seguridade social e, por consequência, da previdência social, além de se revelar importante o estudo de um novo cenário de potencialidade de sustentabilidade que envolve a Previdência Social, qual seja: a sustentabilidade multidimensional. Este Capítulo cuidará de apresentar a necessária intersecção entre o enfrentamento dos obstáculos assentados, além de apresentar a construção teórica entre a Previdência Social brasileira e a sustentabilidade multidimensional, evidenciando o objetivo específico e ponto central deste estudo que reside na concepção de que, sob o viés constitucional, uma política pública previdenciária só se legitima por intermédio da efetivação da sustentabilidade multidimensional, eis que apenas através deste pressuposto é possível que se alcance a concretização do desenvolvimento social, econômico, ético e ambiental.

CAPÍTULO 1 – A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A PROJEÇÃO DE UM MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo[5].

Aqui o que se pretende é observar qual a definição constitucional traçada pelo legislador constituinte originário no que tange à seguridade social brasileira. Para tanto optou-se por firmar como ponto de partida desta análise as atas das subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, além da perspectiva constante na interpretação originariamente pensada e projetada, onde se revela uma forte preocupação (com) e ênfase no princípio da solidariedade. Buscar-se-á também apresentar os conceitos basilares do direito previdenciário, necessários à compreensão desta tese.

Em um segundo momento se escolheu demonstrar a leitura que se tem da previdência social a partir do reconhecimento de um direito fundamental, eis que pressuposto inicial ao debate proposto. Ao final deste Capítulo se concentram as informações pertinentes à projeção financeira da previdência social, ocasião em que serão explanados os debates centrais em relação à sua financeirização.

1.1 A PROJEÇÃO DO MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO

O debate que permeia as análises sobre a Seguridade Social no Brasil está intimamente conectado à leitura que se faz sobre os recursos financeiros destinados a ela, ainda que não se possa perder de vista desde as primeiras linhas da presente tese, que a tratativa da previdência pressupõe reconhecê-la como um direito fundamental, vinculado à sustentabilidade multidimensional. Desde a reestruturação da Seguridade Social no país, a discussão sobre a arrecadação e destinação orçamentária é controversa e tem causado calorosos debates. Superávit ou déficit são as chaves mestras dos maiores imbróglios envoltos ao tema, mormente no que toca à Previdência Social e a (in)existência de déficit nas contas públicas. Para tanto, o Capítulo 1 da presente tese tem como objetivo demonstrar o cenário da projeção institucional realizada pelo legislador constituinte originário acerca dos recursos econômicos que envolvem a Seguridade Social brasileira, especialmente no que diz

[5] BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães. Disponível em: https://t.ly/idTvS. Acesso em: 06 abr. 2023.

respeito à Previdência Social e sua financeirização, além de apresentar a polêmica sobre o alegado déficit previdenciário (in)existente.

Floriceno Paixão, em 1977, definiu a Previdência Social brasileira como um seguro obrigatório que tinha como principal objetivo a concessão de amparo àqueles que exerciam atividade remunerada, assim como aos seus dependentes, proporcionando-lhes benefícios em dinheiro e a concessão de determinados serviços, a exemplo da assistência farmacêutica[6]. Havia, portanto, um conceito restrito de Previdência Social, que se complementava através da assistência concedida por intermédio das prestações *in natura*[7].

A noção de Seguridade Social já era vista ao tempo antecedente à Constituição Federal de 1988. A separação concernente à natureza jurídica dos institutos já era conhecida, reafirmando a necessidade real de diferenciação entre elas. Previdência e assistência não eram expressões sinônimas e não se referiam às mesmas questões. Nesse sentido, os escritos da época mostravam a diferença já existente na interpretação de tais institutos: "(...) a previdência social se destina aos seus segurados e aos dependentes destes. A assistência social abrange a todos os cidadãos"[8].

Fides Angélica Ommati, que escreveu sobre o Direito Previdenciário ao final da década de 1970 tratando a Previdência Social[9] a partir de uma imprecisão

---

[6] PAIXÃO, Floriceno. **A Previdência Social em perguntas e respostas.** 13. ed. Porto Alegre: Editora Síntese, 1977, p. 7.

[7] Diferente do que ocorre hodiernamente, no passado, haviam serviços que eram concedidos. Dentre eles estavam aqueles descritos como serviços assegurados pela assistência: assistência médico-cirúrgica e hospitalar; assistência farmacêutica; assistência odontológica; complementar ou social; reabilitação profissional ou assistência reeducativa e readaptação profissional. OMMATI, Fides Angélica de Castro Veloso Mendes. **Manual elementar de Direito Previdenciário.** Rio de Janeiro: Editora Forense,1978, p. 95.

[8] PAIXÃO, Floriceno. **A Previdência Social em perguntas e respostas.** 13. ed. Porto Alegre: Editora Síntese, 1977, p. 07.

[9] Mas, situando o problema conceitual da Previdência, em si, pode-se arriscar a uma noção, com o cuidado de escoimá-la das conotações porventura existentes em determinado sistema, lançando mão tão-somente dos seus elementos caracterizadores – organização estatal, baseada no seguro obrigatório, com a finalidade de prevenir infortúnios, destinadas aos que exercem atividade remunerada e seus dependentes, mediante contribuição tríplice: do Estado, da empresa e dos segurados. Tem-se que, de acordo com suas características – caráter estatal, finalidade de prevenir os riscos ou infortúnios e forma econômica de seguro obrigatório –, se sustenta a Previdência Social em bases sociais e bases técnicas. As bases sociais são indicadas, em primeiro lugar, pelo caráter estatal do sistema, que traduz a obrigação do Estado de consecução do bem-estar da comunidade; e, em segundo lugar, pelo princípio de solidariedade dos que trabalham, tendo em vista o amparo mútuo. As bases técnicas têm fundamento nos grandes princípios de solidariedade das massas, no cálculo de probabilidades e nas tábuas bioestatísticas. Assim, são calculados valores das contribuições para o financiamento do sistema e das prestações a serem feitas aos beneficiários da previdência. OMMATI, Fides Angélica de Castro Veloso Mendes. **Manual elementar de Direito Previdenciário.** Rio de Janeiro: Editora Forense,1978, p. 08-09.

conceitual, destacou que o contexto trazido pela expressão “social” estampava certa confusão acerca do efetivo sentido da palavra. Todavia, notório se tornara o fato de que previdência e assistência não significavam a mesma coisa[10].

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 rompeu com todo sistema constitucional conhecido pelo País até aquele momento[11]. O processo histórico da elaboração do conteúdo do texto constitucional aprovado em 1988 percorreu um longo caminho de projeções e debates até a sua efetiva entrada em vigência.

Os direitos sociais, por sua vez, foram abordados no texto constitucional de forma muito mais rica que as constituições antecessoras, ao passo que existiram inovações significativas nessa área, mormente no que se refere ao amparo social[12]. A Previdência Social, por sua vez, está nesse contexto, tendo ganhado especial cuidado.

Direitos sociais são direitos fundamentais[13] e nessa dimensão possuem aplicabilidade direta. A Seguridade Social se revela como um direito social e nessa dimensão há de ser interpretada.

Promulgada em 05 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil tratou da Seguridade Social de forma inovadora e protecionista.

Para Márcia Neves, “representou uma das maiores conquistas no campo democrático e exigiu duros embates em torno da sua natureza integradora e das

---

[10] OMMATI, Fides Angélica de Castro Veloso Mendes. **Manual elementar de Direito Previdenciário.** Rio de Janeiro: Editora Forense,1978, p. 05-09.

[11] A presente tese não enfrentará a evolução histórica dos direitos sociais no Brasil, tampouco analisará as constituições que precederam a Carta Constitucional de 1988. O marco temporal importante para o debate proposto se volta unicamente à compreensão dos elementos e pressupostos inerentes às escolhas legais que atingem a “Ordem Social” estabelecida no texto legal. Sobre a evolução histórica da Previdência Social no Brasil, vide: (i) LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. **História econômica e social do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2016; (ii) MARTÍNEZ, Wladimir Novaes. **100 Anos de Previdência Social:** 1923-2023 – Evolução legislativa da proteção previdenciária no Brasil. Curitiba: Juruá, 2022.

[12] CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. p. 1893.

[13] Nesse sentido se manifestou Daniel Wunder Hachem: “A contradição entre a vasta previsão normativa de Direitos Fundamentais e o baixo grau de efetivação prática das disposições que os veiculam chamou, como seria natural, a atenção dos juristas, notadamente no campo dos direitos econômicos e sociais enunciados no artigo 6º da Lei Fundamental, tais como educação, saúde, assistência aos desamparados, previdência social, entre outros. A questão tornou-se ainda mais complexa diante da disposição inscrita no §1º do artigo 5º da Constituição Federal, segundo a qual ‘As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata’” (HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013).

garantias públicas”[14]. Há quem compreenda que a Seguridade Social é mera reunião dos temas atinentes à Saúde, Assistência Social e Previdência Social. No entanto ela reflete muito mais que escritas legais postas em papel, pois compreende a proteção social em essência, em todas as dimensões possíveis e necessárias.

Marco Aurélio Serau Junior leciona que a Seguridade Social é a estrutura pública que deve atender às necessidades básicas e vitais da população, independentemente da classe profissional a que pertençam[15].

Dessa maneira, é importante entender como a Seguridade Social foi idealizada. Observar a sua construção desde a forma mais embrionária revelará ao final qual(ais) premissa(s) efetivamente foram levadas em consideração no momento da inserção dessas normas no texto constitucional.

Diante dessa necessidade, denota-se que, em razão do período ditatorial vivenciado entre 1964 a 1985, o desejo por uma nova Constituição que melhor atendesse aos anseios da sociedade naquela época, tornou-se cada vez mais forte[16].

Para Mônia Clarissa Leal, a Constituição em essência é a: “Carta Política. Lei Máxima. A Constituição, não é de hoje, afigura-se como instrumento político-jurídico mais importante da organização social”[17].

Sendo, reconhecidamente um instrumento político, a Constituição é aberta e dinâmica.

Nessa levada, imperioso compreender quais eram as aspirações do tempo em que a Constituição foi escrita, quais os valores que se fizeram presentes junto à Assembleia Nacional Constituinte e quais as escolhas que foram realizadas ao tempo da projeção do texto constitucional, especialmente no que se refere à Seguridade Social.

Ernani José Machado conseguiu transmitir com austeridade como se deu o desenrolar da Constituinte, quando publicou, em 1985, a obra: “O Constituinte, A Constituinte e a Constituição”. À época, o autor afirmara a necessidade de alteração

---

[14] NEVES, Márcia Emília Rodrigues. A expropriação da Seguridade Social brasileira. *In*: CARTAXO, Ana Maria Baima; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). **Seguridade social, previdência e serviço social:** desafios do tempo presente. São Paulo: Cortez Editora, 2022, p. 28-47, p. 34.

[15] SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do Direito - Seguridade Social. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012, p. 36.

[16] GASPARINI, Bruno. A construção político-jurídica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e as configurações do Estado Democrático de Direito. *In*: ARBOLEYA, Arilda; COSTA, Hilton; PEGORARO, Jonas Wilson; PEREIRA, Ana Lucia Pretto (Orgs.). **Futuro do pretérito:** o Brasil segunda suas constituições. Curitiba: Appris, 2019, p. 315-338, p. 315.

[17] LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **A Constituição como princípio:** os limites da jurisdição constitucional brasileira.Barueri: Manole, 2003.

das regras constitucionais, aduzindo que fosse o povo o protagonista das mudanças, tendo demonstrado a preocupação para que não fossem levadas às discussões aspirações que descreveu como sendo de “direita” ou “esquerda” apenas, mas que refletissem a diversidade dos assuntos que se pretendia regulamentar. Destacou que o trabalho da Constituinte seria imensa e extremamente desafiadora, afirmando que: “A Constituinte vai sofrer embates de toda ordem. Será preciso que ela esteja alicerçada muito bem, para que não venha cair. Ela deverá ter uma base muito forte para não desmoronar”[18].

Por certo, o período de instauração da Assembleia Nacional Constituinte[19] no país enfrentou inúmeros entraves: as questões políticas acirradas da época, a necessidade de organização constitucional, o que passava pela reorganização da Nação, isso, além do povo aguardando o resultado dessa construção, movia as engrenagens do que se tornaria um dos momentos históricos mais simbólicos do Brasil. Mais do que entender o texto constitucional atual, é importante evidenciar o caminho percorrido pelos Constituintes e o comportamento do povo com as proposições trazidas na nova ordem que se instaurava.

A profusão de informações recaía sobre o povo, que em sua maioria não era capaz de compreender o significado de uma Constituição[20].

Com a expansão do cenário político-partidário à época, surgiu um movimento favorável à implantação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que mesmo com divergências partidárias acirradas[21], tornou possível o debate sobre uma nova ordem constitucional. Em 27 de novembro de 1985, por força da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 26, a Assembleia Nacional Constituinte foi definitivamente convocada, sendo instalada em 1º de fevereiro de 1987, perante a sede do Congresso Nacional[22].

---

[18] MACHADO, Ernani José. **A Constituinte, o Constituinte e a Constituição.** Porto Alegre: FEPLAM, 1985, p. 17-19.

[19] A tentativa de retratar em essência todo o processo de elaboração da Constituição de 1988 é melhor compreendido através do olhar corajoso de Milton Guran, que reuniu em fotografias o momento histórico experienciado pelo Brasil no decorrer do período de transição. A obra em questão é a seguinte: GURAN, Milton. **O processo constituinte 1987-1988:** documentação fotográfica – a nova Constituição**.** Brasília: Agil Fotojornalismo, 1988. Disponível em: https://bit.ly/41dgZSH. Acesso em: 20 abr. 2022.

[20] MACHADO, Ernani José. **A Constituinte, o Constituinte e a Constituição.** Porto Alegre: FEPLAM, 1985, p. 46.

[21] MACHADO, Ernani José. **A Constituinte, o Constituinte e a Constituição.** Porto Alegre: FEPLAM, 1985, p. 317.

[22] BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26 de 27 de novembro de 1985**. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. Brasília.

O processo constitucional contou com a presença de 559 (quinhentos e cinquenta e nove) Constituintes e, após intensos debates, conflitos, impasses e negociações, foi promulgada, em sessão solene, a sétima Constituição do Brasil[23].

Contudo, até que se chegasse no texto constitucional promulgado, o processo antecedente reuniu comissões e subcomissões variadas, organizadas de acordo com competências específicas[24].

Para tanto, convém especificar que o corpo Constituinte convocado foi dividido em oito comissões temáticas, sendo que dessas, houve ainda o desdobramento em 24 (vinte e quatro) subcomissões, das quais, uma delas foi chamada de Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente[25].

Pois bem. Importa à presente tese a construção e debate da Seguridade Social, que restou inclusa nesse contexto.

De acordo com os registros constantes na ata da primeira reunião da referida submissão, que se deu no dia 7 de abril de 1987, foi instalada a Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, que se reuniu sob a presidência do Constituinte Raimundo Rezende, contando ainda com a presença dos seguintes Constituintes: Adylson Motta, Alarico Abib, Carlos Mosconi, Eduardo Jorge, Eduardo Moreira, Fábio Feldmann, Floriceno Paixão, Francisco Rollemberg, Geraldo Alckmin, Joaquim Sucena, Jorge Uequed, José Elias Murad, Júlio Campos, Maria de Lourdes Abadia, Oswaldo Almeida, Raimundo Bezerra, Roberto Vital e Almir Gabriel[26].

A primeira reunião cuidou da eleição do presidente e vice-presidentes da Subcomissão. Foram eleitos para primeiro vice-presidente e segundo vice-presidente

---

[23] CPDOC. **Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88.** Disponível em: https://bit.ly/3nEIndI. Acesso em: 25 jan. 2023.

[24] GASPARINI, Bruno. A construção político-jurídica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e as configurações do Estado Democrático de Direito. *In*: ARBOLEYA, Arilda; COSTA, Hilton; PEGORARO, Jonas Wilson; PEREIRA, Ana Lucia Pretto (Orgs.). **Futuro do pretérito:** o Brasil segunda suas constituições. Curitiba: Appris, 2019, p. 315-338, p. 318.

[25] GASPARINI, Bruno. A construção político-jurídica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e as configurações do Estado Democrático de Direito. *In*: ARBOLEYA, Arilda; COSTA, Hilton; PEGORARO, Jonas Wilson; PEREIRA, Ana Lucia Pretto (Orgs.). **Futuro do pretérito:** o Brasil segunda suas constituições. Curitiba: Appris, 2019, p. 315-338, p. 318-319.

[26] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 01. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

Fábio Feldmann[27] e Maria de Lourdes Abadia[28], respectivamente, e para presidente, José Elias Murad[29]-[30], todos vinculados ao Partido Social da Democracia Brasileira – PSDB à época.

Uma vez implantada a Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, com a superação da eleição acima indicada, começava a contar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para a entrega do relatório final desta Subcomissão à Comissão Principal[31].

Em razão do curto tempo que possuíam, e de alguns impasses, a primeira reunião foi agendada e, mesmo não havendo quórum mínimo para realização, a discussão foi aberta, ficando determinado que os Constituintes apresentariam um plano de trabalho referente a cada área de competência da Subcomissão, objetivando que os trabalhos iniciassem com a urgência necessária[32].

Muito embora a terceira reunião também não tenha obtido o quórum mínimo necessário[33], esta foi iniciada, pois a entrega do anteprojeto se aproximava. Assim, ocorreram tratativas informais acerca de alguns temas, dentre os quais: a questão do prazo para conclusão dos trabalhos; as análises das sugestões encaminhadas pelas entidades; a discussão do plano mínimo de trabalho e o respectivo cronograma que

---

[27] Ambientalista, administrador, advogado e consultor. Foi deputado federal por três mandatos e é autor de parte significativa da legislação ambiental brasileira, como o capítulo dedicado ao meio ambiente na Constituição de 1988. É conselheiro de diversas ONGs no mundo, como Greenpeace Internacional, TNC Brasil e Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV. Atualmente é Secretário Executivo do Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e Biodiversidade (**Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. Fábio Feldmann. Disponível em: https://t.ly/NTQb_. Acesso em: 08 ago. 2023).

[28] Foi Governadora do Distrito Federal em 2006.

[29] Graduou-se em Farmácia, turma 1948, pela Faculdade de Farmácia, e, em 1955, graduou-se pela Faculdade de Medicina. É pós-graduado, com Especialização em Psicotrópicos, pela Faculdade de Medicina de Paris, França, e Especialização em Bioquímica Cerebral, pela Faculdade de Medicina do Texas, EUA. Como aluno UFMG exerceu funções de monitor. Posteriormente, na UFMG foi Professor, Chefe de Departamento e Diretor da Faculdade de Farmácia. Atuou também como Professor e Diretor da Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais e Diretor do Colégio Estadual Central. Eleito Deputado Federal, por três vezes (**Diretoria de Cooperação Institucional**. José Elias Murad. Disponível em: https://t.ly/4NYY_. Acesso em: 25 abr. 2023).

[30] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 01. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[31] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 02. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[32] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 03. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[33] Isso em razão de que alguns membros constituintes possuíam agendas políticas que se chocavam com os horários da reunião da Subcomissão. Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 05-06. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

já havia sido elaborado; a leitura da proposta aprovada pela Comissão Nacional de Reforma Sanitária e do ofício solicitando a realização de uma audiência encaminhada à presidente da Central de Medicamentos, bem como a formulação do convite ao ministro da Previdência e Assistência Social, para debater a questão da seguridade[34].

De acordo com o cronograma acordado, das oito Audiências Públicas Oficiais disponíveis, foram reservadas três para ouvir as entidades estatais, entidades dos trabalhadores e patronais que poderiam contribuir com a pauta da Seguridade, sendo uma dessas audiências realizadas em conjunto com a pauta da Saúde[35].

Com esse objetivo, no dia 21 de abril de 1987, foi iniciada a sexta reunião, na qual se ouviram Amaury Soares Silveira, presidente da Associação Nacional da Previdência Privada (ANAPP), João Reis Ricardo dos Santos, superintendente da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), e Obed Dornelles Vargas, presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas[36].

Os debates travados inicialmente entre os Constituintes e os representantes das entidades de Previdência Privada convidadas naquela oportunidade, demonstraram a preocupação existente com o reconhecimento e definição da Previdência Privada no texto da nova Constituição, em que pese a sua existência já tenha sido levada a efeito antes do novo texto constitucional[37]. De outro lado, fazia-se claro o cuidado dos Constituintes no combate a qualquer tipo de desigualdade que esse novo serviço pudesse ocasionar. A preocupação com a garantia e defesa dos direitos dos consumidores contratantes do serviço indicado, à época, fornecido por bancos, revelou-se importante[38].

Por conseguinte, quando da exposição feita pelo presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas, foram explanadas oito propostas que

---

[34] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 06. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[35] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 10-11. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[36] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 25. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[37] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 26-29. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[38] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 30-40. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

tinham como principal objetivo a estruturação da Previdência Social no Brasil. Inicialmente, com a proposição da criação de um sistema de Assistência Social e de um outro sistema de Saúde, que contassem com a participação do governo, do empregador e do empregado[39], além da criação de um fundo de previdência com destinação específica de rendas, alcançadas através de taxas e tributos, à Previdência Social. Tal arrecadação estaria vinculada obrigatoriamente aos objetivos da Previdência, evitando que assim houvesse qualquer desvio dos recursos para outras áreas.

Nas palavras do presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas, Sr. Obed Dornelles Vargas:

> Finalmente, é preciso que se encare a Previdência Social como é, um sistema de seguridade social e não uma instituição de beneficência. É natural, no estágio atual da sociedade brasileira, onde infelizmente existem imensos bolsões de miséria absoluta, que o Estado destine recursos para minorar e reverter tal situação. Mas isto deve ser realizado à custa dos mais abandonados, nunca como atualmente com recursos subtraídos dos modestos ganhos dos assalariados e demais trabalhadores. Muito menos a custo da redução dos proventos daqueles que, após cumprirem seus compromissos na construção da riqueza nacional, afastam-se da atividade por velhice, tempo de serviço, invalidez ou morte[40].

Na ocasião da realização da Audiência Pública, os questionamentos dos membros Constituintes sobre as propostas apresentadas versaram sobre os seguintes temas: a) preocupação com a criação de uma aposentadoria com idade de 55 anos; b) necessidade de criação de um fundo de capital, de uso exclusivo da

---

[39] Destaca-se o item 1 – das oito propostas apresentadas: “Os aposentados e pensionistas brasileiros, assim como os seus companheiros ainda em atividade, querem ver concretizados na Constituição de 1987, os seguintes princípios básicos, relativos à Previdência Social: Como sistema único de Previdência Social de Planos e Benefícios, mediante contribuição tríplice – Governo, empregador e empregado – para toda a pessoa humana, das cidades ou do campo, sem discriminação de sexo, emprego, atividade, profissão ou caráter de relação empregatícia com garantia de aposentadoria por tempo de serviço, proteção à maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte. Trata-se da garantia da própria Previdência Social contra as tentativas de sua substituição pela Previdência Privada. Entendemos que somente um amplo sistema de Previdência Social garantirá, no particular, o tradicional preceito constitucional de que todos são iguais perante a lei. Na sociedade constituída de maioria jovem, a Previdência Social é plenamente exequível e dispensa grandes aportes financeiros, desde que administrada no interesse da sociedade que a engloba. Esta será a esmagadora maioria do povo brasileiro”(Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 40. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022).

[40] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 41. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

Previdência a fim de evitar os desvios dos recursos para outras áreas[41]; c) discussão sobre a possibilidade de aposentadoria rural e garantias ao trabalhador do campo[42].

No dia 22 de abril de 1987, por conta da realização da segunda Audiência Pública da pauta estabelecida pela Previdência Social, reuniram-se os membros Constituintes para ouvir as contribuições do ministro da Previdência e Assistência Social, Sr. Raphael de Almeida Magalhães.

Naquela conjuntura, a posição aventada pelo então ministro se torna relevante, ao passo que ele sustenta um novo conceito de seguridade social, pautado na compreensão do que chama de um risco de cobertura coletiva.

A saber:

> Há um novo conceito de seguridade social, considerando que a vinculação individual e forma ao sistema previdenciário não exclui o direito coletivo de acesso a ele, tendo em vista a incidência direta ou indireta dos encargos previdenciários sobre 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[43].

O ministro, por sua vez, destacou diversos pontos que deveriam ser considerados e debatidos, dentre os quais ressaltou o conceito[44] de Seguridade Social como mais amplo e abrangente do que a Previdência Social. Falou a respeito dos princípios da universalização da cobertura e da seletividade, chamou a atenção sobre a necessidade de democratização da Previdência Social e sobre a transparência no processo decisório que a atinge. Enfatizou a necessidade de fixação de um gasto

---

[41] Denota-se aqui a preocupação dos desvios dos recursos futuros da Previdência Social, talvez pela primeira vez, desde o debate da projeção de um novo modelo. O que de fato ocorre tempo depois, com a criação da Desvinculação das Receitas Orçamentárias da União (DRU), que será objeto de análise minuciosa na presente tese.

[42] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 43-45. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[43] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 46. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[44] **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 71. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

orçamentário básico atinente à Saúde e, por fim, defendeu a criação de recursos orçamentários próprios para o custeio da Assistência Social[45].

Com o início dos debates junto aos membros Constituintes, ficou evidente a preocupação da Subcomissão com o projeto da nova Previdência Social que estava sendo articulado naquele momento e que seria levado para votação do Congresso Nacional, pois isso colocava em xeque o trabalho da Constituinte na elaboração do texto constitucional nessa área. Foram debatidas questões importantes que envolvem o tema como a fixação de um salário-mínimo, a questão inerente aos trabalhadores rurais e às donas-de-casa, Previdência Privada, tempo mínimo de serviço, idade de 55 anos como pressuposto para aposentadoria, dívidas das prefeituras para com a Previdência[46], os índices de correção, base de cálculo dos benefícios, dentre outros.

As discussões acerca da Seguridade Social foram novamente levantadas por ocasião da Audiência Pública realizada no dia 28 de abril de 1987, pela Comissão Nacional de Previdência Social e de Saúde da Central Única dos Trabalhadores (CUT), a qual estabeleceu ao menos 11 (onze) reivindicações, que refletiam as preocupações dos trabalhadores. Em suma, pugnavam pelo reconhecimento da contribuição tríplice da Seguridade Social; pelo acesso a todas as prestações da Seguridade Social; para que fosse a administração da Seguridade Social concretizada pelo Estado; pela proteção das pessoas na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em outras situações de falta ou diminuição dos meios de subsistência ou incapacidade para o trabalho; pela aposentadoria para o homem aos 30 (trinta) anos de serviço e para a mulher aos 25 (vinte e cinco) anos, assim como para as pessoas que exercem atividade insalubre, penosa, ou perigosa, aos 25 (vinte e cinco) anos de serviço; por remuneração justa e igualitária à atividade desenvolvida, com o reajuste adequado, a garantia de salário-família, auxílio-funeral, auxílio-natalidade; e também pela regulamentação do seguro acidente de trabalho e do seguro estatal[47].

---

[45] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 71-73. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[46] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 73-80. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[47] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 102. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

Além dessas reivindicações específicas trazidas pela CUT, no âmbito da Saúde foi requerido pelo Conselho Federal de Medicina e pela Federação Nacional dos Médicos, reinvenções diversas, das quais, no tocante à Previdência Social tem destaque a intenção de que esta alocasse o mínimo de 25% da receita do Fundo de Previdência Social ao Sistema Nacional de Saúde[48].

Com a abertura dos debates, os questionamentos suscitados se concentraram na questão da separação das áreas de Saúde e Previdência Social, isso na incorporação de um conceito/modelo de Seguridade Social e, a despeito dos limites orçamentárias e diretrizes de custeio dessas áreas[49].

Todas as propostas apresentadas e os questionamentos levantados foram abundantemente debatidos ao longo de todas as reuniões realizadas pela Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, até que se chegasse, após todas as objeções e emendas requeridas, ao relatório final do texto Constitucional, aprovado por todos os membros Constituintes e lido na 24ª reunião da Subcomissão, que ocorreu no dia 25 de maio de 1987.

A parte destinada à Seguridade Social do texto aprovado, contou com 17 (dezessete) artigos principais e três artigos transitórios.

Inicialmente teve destaque o pressuposto de que todos deverão ter acesso à Seguridade Social nos termos da lei, incumbindo o processo de organização à União, que deveria pautar-se nos princípios da universalização da cobertura, uniformização e equivalência dos benefícios e serviços para todos os segurados e seus dependentes (urbanos e rurais); equidade na forma de participação do custeio, da distributividade na prestação dos benefícios e serviços; da diversificação da base de financiamento; da preservação do valor real dos benefícios, de modo que sua expressão monetária conserve, permanentemente, o valor real à data de sua concessão e da unificação progressiva de todos os regimes públicos de previdência[50].

No que se refere à cobertura, fica definido que ela ocorrerá para os eventos de doença, invalidez e morte, incluídos os casos de acidente de trabalho e velhice;

---

[48] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 105. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[49] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 105-113. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[50] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 326-327. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

para a manutenção dos dependentes; para a proteção à maternidade, notadamente à gestante, assegurado descanso antes e após o parto, com remuneração igual à percebida em atividade; para a proteção do trabalhador desempregado involuntariamente; e para aposentadoria por tempo de serviço e invalidez permanente, com salário integral. Já em relação àqueles que exercessem atividade penosa, insalubre, ou perigosa, o tempo de serviço seria reduzido proporcionalmente de acordo com critérios legais[51].

O artigo 18 retrata o que foi vastamente debatido pelos membros Constituintes, pois estabelece que nenhum benefício seria inferior ao salário-mínimo. Por conseguinte, previu-se um benefício limitado a um salário-mínimo para pessoas acima de 65 anos que não pudessem prover o próprio sustento, independentemente de prova de contribuição ao regime previdenciário, estabelecendo a criação do benefício assistencial[52].

O custeio, por sua vez, é definido através de toda prestação beneficiária que poderá ser criada, majorada, ou estendida, com sua respectiva fonte de custeio total, assegurando aos que tiverem renda superior ao limite máximo, plano de seguro complementar. Além disso, sobre o financiamento do sistema da Seguridade Social, foram regulamentadas como fontes de custeio a contribuição pelos empregadores, trabalhadores, União, Estados e Municípios, sendo que, no tocante ao seguro complementar, os recursos seriam custeados por contribuições adicionais dos seus segurados[53].

Além disso, atendendo a preocupação geral de que a Seguridade Social fosse administrada e fiscalizada, evitando que os recursos adquiridos fossem desviados para qualquer outra área que não a da Seguridade Social, ficou estipulado que a gestão das instituições de Seguridade Social teria, a nível federal, estadual e municipal, participação obrigatória e partidária de representantes da União, das entidades patronais e dos trabalhadores, inclusive inativos, na forma estabelecida em lei, com a devida fiscalização dos serviços prestados, inclusive, com a submissão do

---

[51] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 327. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[52] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 327. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[53] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 327. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

orçamento dos sistemas de Seguridade Social à apreciação do Congresso Nacional, vedando a subvenção ou incentivo fiscal dos Poderes Públicos às entidades de Previdência Privada[54].

Para tanto, visando a efetividade de tais diretrizes, definiu-se como crime de sonegação fiscal inafiançável a ausência de recolhimento, nos prazos legais, pelo titular de firma individual e os gerentes, diretores e administradores das empresas e entidades de qualquer natureza, com responsabilidade solidária entre estes em relação ao principal e acessórios devidos pela ausência da contribuição ao Sistema de Seguridade Social. Além disso, os gerentes, diretores e administradores das empresas e entidades públicas federais, estaduais e municipais, também seriam responsáveis pelos acréscimos legais decorrentes de recolhimento de contribuição com atraso para o sistema de seguridade efetuado, estando definido o tipo penal no artigo 337 do Código Penal vigente, denominado de crime de sonegação de recolhimento de contribuição previdenciária[55].

Essas diretrizes, além da que o contribuinte em débito com o Sistema de Seguridade Social não poderia transacionar com os Poderes Públicos nem deles receber recursos de qualquer natureza, visavam garantir que a organização desenhada pelos Constituintes, levando em consideração todos os problemas acerca do custeio e prevenção sobre qualquer desvio ilegal, fosse efetivo na garantia de seus objetivos, consagrando, assim, a dignidade da pessoa humana. Tanto que se estabeleceu que qualquer representante do povo, do Ministério Público e as pessoas jurídicas seriam partes legítimas para buscar a tutela jurisdicional necessária a tornar efetiva a manutenção das condições de segurança do trabalho[56].

---

[54] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 327. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[55] Art. 337-A. Suprimir ou reduzir contribuição social previdenciária e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)
I – omitir de folha de pagamento da empresa ou de documento de informações previsto pela legislação previdenciária segurados empregado, empresário, trabalhador avulso ou trabalhador autônomo ou a este equiparado que lhe prestem serviços; (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)
II – deixar de lançar mensalmente nos títulos próprios da contabilidade da empresa as quantias descontadas dos segurados ou as devidas pelo empregador ou pelo tomador de serviços; (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)
III – omitir, total ou parcialmente, receitas ou lucros auferidos, remunerações pagas ou creditadas e demais fatos geradores de contribuições sociais previdenciárias: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)
Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000) (Código Penal, art. 337-A)

[56] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 327. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

No tocante às regras de transição, os Constituintes se preocuparam com o valor real dos benefícios de prestação continuada e, para tanto, estabeleceram que todos estes seriam revistos até a promulgação da nova Constituição, a fim de adequar o seu valor real. Também se definiu que no prazo de dois anos, contados da promulgação da sétima Constituição, deveria ser organizado um cadastro geral de beneficiários contendo todos os dados necessários à habilitação, concessão, e manutenção dos benefícios. Por fim, determinou a integração do Serviço Social da Indústria (SESI), com o Serviço Social do Comércio (SESC), ao Sistema de Seguridade Social, unificando-os numa só instituição sob a forma jurídica de fundação pública, tutelada pela União[57].

Nota-se que esse processo foi complexo, mormente em razão da disputa de forças políticas em cada uma das etapas a que estiveram sujeitas, prevalecendo em muitos dos debates forças de direita e de centro-direita, eis que a participação de parlamentares de partidos de esquerda se revelou menor, ganhando maior intensidade a partir das manifestações populares que se fizeram vincular às áreas de interesses específicos, como no caso da seguridade social[58].

Depois de concluído pela Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, o anteprojeto foi remetido à respectiva comissão temática, em 25 de março de 1987, a fim de que os textos fossem compatibilizados em um único projeto. E, no dia 9 de abril do mesmo ano, instalou-se a Comissão de Sistematização composta por 49 membros titulares, 24 relatores das subcomissões, oito presidentes e oito relatores das comissões temáticas, totalizando 89 integrantes, contudo, em razão da necessidade de paridade partidária, esse número passou para 93[59].

Após a apresentação do primeiro Projeto de Sistematização, contendo 501 artigos, ocorrida em 26 de junho de 1987, diversas divergências impediram a aprovação do texto constitucional, o qual foi objeto de um bombardeio de requerimentos de emendas, o que dificultou sua aprovação imediata.

---

[57] Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987, p. 327. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

[58] SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil:** (des)truturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: Editora Cortez, 2012, p. 135.

[59] GASPARINI, Bruno. A construção político-jurídica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e as configurações do Estado Democrático de Direito. *In*: ARBOLEYA, Arilda; COSTA, Hilton; PEGORARO, Jonas Wilson; PEREIRA, Ana Lucia Pretto (Orgs.). **Futuro do pretérito:** o Brasil segunda suas constituições. Curitiba: Appris, 2019, p. 315-338, p. 319.

Dessa forma, somente em 22 de setembro de 1988, com 474 votos favoráveis, 15 contrários e 6 abstenções, foi aprovada[60] a 7ª sétima Constituição da República Federativa do Brasil, em sessão solene, realizada no dia 5 de outubro de 1988, com 315 artigos, oito Capítulos e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias[61].

Essa etapa de projeções tem especial interesse à presente tese pois, a partir dela, é possível evidenciar o panorama de participação popular estabelecido à época da Constituinte[62]. Verifica-se que, por intermédio das organizações sindicais e sociais, o povo se fez presente nessas discussões. Ademais, o debate sobre o que é importante tratar a título de Seguridade Social se revelou latente junto à Subcomissão responsável pela apresentação do texto constitucional, nesse ponto específico. A inquietação com a tutela dos infortúnios da existência humana, a preocupação com o custeio da Seguridade e com a destinação orçamentária ficam muito claros a partir da análise dos trabalhos perpetrados pela Subcomissão, que desenvolve a atividade pertinente à nova concepção de Seguridade Social brasileira, realizada através do Poder Constituinte Originário.

Ao final do percurso do processo constituinte idealizado exsurge a Seguridade Social[63], sendo considerada como gênero, dos quais são espécies: a Saúde, a

---

[60] Nesse sentido, destacam-se as palavras de Gustavo Gasparini: “Todo o percurso anteriormente relatado ilustra as inúmeras divergências ideológicas, políticas, partidárias, além dos interesses distintos (representativos de grupos de poder, pressão e *lobbies*) que caracterizaram a atuação dos membros da ANC durante o processo de elaboração da nova Carta Constitucional, culminando na promulgação de uma Constituição extremamente minuciosa, detalhista, que suplantou as funções características das Constituições. A ampliação dos assuntos, a diversidade dos temas, o excessivo número de Títulos, Capítulos, Seções e artigos denotam o que alguns autores denominam de "hiperconstitucionalidade" (a presença de assuntos e temas na Constituição que poderiam ser regulamentados por outros tipos de leis), fato que redundou nas inúmeras alterações (por melo das 99 ECs ou das seis ECRs) que a Constituição de 1988 sofreu ao longo dos últimos 30 anos” (GASPARINI, Bruno. A construção político-jurídica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e as configurações do Estado Democrático de Direito. *In*: ARBOLEYA, Arilda; COSTA, Hilton; PEGORARO, Jonas Wilson; PEREIRA, Ana Lucia Pretto (Orgs.). **Futuro do pretérito:** o Brasil segunda suas constituições. Curitiba: Appris, 2019, p. 315-338, p. 322).

[61] GASPARINI, Bruno. A construção político-jurídica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e as configurações do Estado Democrático de Direito. *In*: ARBOLEYA, Arilda; COSTA, Hilton; PEGORARO, Jonas Wilson; PEREIRA, Ana Lucia Pretto (Orgs.). **Futuro do pretérito:** o Brasil segunda suas constituições. Curitiba: Appris, 2019, p. 315-338, p. 322.

[62] Em que pese as diferentes correntes sobre o tema que levam até mesmo a discussão da inexistência de participação efetiva do povo na constituinte originária, como é apontada pelo recorte teórico de SIEYÈS, retratado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho em sua obra: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte.** 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014, que leva em consideração apenas a participação da elite nessa construção.

[63] A origem da seguridade social é abordada de forma diferente pelos autores que tratam do tema. Entretanto, há um relativo consenso em torno de dois aspectos relacionados à sua história. O primeiro é que a expressão seguridade social foi usada pela primeira vez em 1935, em lei sancionada pelo então presidente dos Estados Unidos da América, Franklin Roosevelt, *Social Security Act*, de 14 de agosto de 1935. Por meio dessa lei, instituíram-se vários programas sociais voltados para o bem-estar da sociedade (incluindo os seguros sociais). Ademais, vale dizer, ela compôs o conjunto de medidas

Assistência Social e a Previdência Social[64]. Um tríduo que juntos formaram o seguro social brasileiro, insculpido por ocasião do texto constitucional. Guilherme Delgado, Luciana Jaccoud e Roberto Passos Nogueira asseveram que: "(...) o termo Seguridade Social é um conceito estruturante das políticas sociais cuja principal característica é de expressar o esforço de garantia universal da prestação de benefícios e serviços de proteção social pelo Estado"[65].

Nesse sentido, a norma constitucional demonstra a criação da Seguridade Social a partir da integração dessas espécies, as quais deverão atuar de forma conjunta por intermédio de ações decorrentes da propositura dos Poderes Públicos bem como da participação da sociedade[66].

A nova Constituição brasileira tratou da Seguridade Social como um todo, partindo do artigo 6º[67], passando mais a frente a tratar da Seguridade Social em seu Título VIII, denominado de: "Da Ordem Social", e estabelecendo em seu art. 193, o seguinte primado: "Art. 193: A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais", versando sobre as disposições gerais concernentes à Seguridade Social nos artigos 194 a 204.

Estabelece-se, portanto, a matriz de seguro aplicada, que na concepção de Ivanete Boschetti, "(...) apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a Seguridade se caracteriza como um sistema híbrido"[68], porque cuida de aspectos que atingem a proteção social.

E nesse contexto, pode ser entendida como todo ato despendido pela Administração Pública com a finalidade de ajudar os indivíduos, os domicílios e as

---

conhecido mundialmente como *New Deal*, adotado pelos Estados Unidos da América para amortecer os efeitos da grande depressão, cujo ápice foi entre 1929 e 1932. De acordo com Mesa-Lago (2007), em 1938, a expressão também foi usada em lei da Nova Zelândia. O segundo consenso entre os autores é que o conceito contemporâneo de seguridade social foi desenvolvido no Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins, publicado em 1942, na Inglaterra, por decisão do parlamento britânico. Ele ficou conhecido como Plano Beveridge de Seguridade Social, por ter tido como relator o Lord William Beveridge (SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil:** (des)truturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: Editora Cortez, 2012, p. 126-127).

[64] MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 41.

[65] DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. **Seguridade Social:** redefinindo o alcance da cidadania. Disponível em: https://bit.ly/3nF7mgW. Acesso em: 22 fev. 2022.

[66] Constituição da República Federativa do Brasil, art. 193.

[67] Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CRFB/88, art. 6º).

[68] BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. *In*: **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 01-18, p. 08.

comunidades na administração de riscos, assim como, destinados a apoiar os cronicamente pobres[69].

A proteção social, por sua vez, ganha holofotes com o processo de redemocratização, que se intensificou a partir dos anos 2000, com o combate à pobreza adquirindo proeminência, ocasião em que se reforçou a necessidade do desenvolvimento das capacidades individuais e sociais como meio de atingir a proteção social[70].

A definição de proteção social não deve ser reduzida ao acesso de renda, exclusivamente[71]. Deve antes conceber um sistema de direitos capaz de ofertar ao indivíduo o sentimento de pertencimento, o que contribui para a institucionalização do universalismo na esfera política[72].

Esse contexto histórico levou à incorporação significativa de uma parcela da população mais pobre e vulnerável ao sistema de proteção e ao mercado de

[69] VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731-741, jun. 2009, p. 733.

[70] A proteção social, por sua vez, ganha holofotes com o processo de redemocratização, que se intensificou a partir dos anos 2000, com o combate à pobreza adquirindo proeminência, ocasião em que se reforçou a necessidade do desenvolvimento das capacidades individuais e sociais como meio de atingir a proteção social.

[71] Movimentos como Ação da Cidadania contra a Fome e pela viabilidade política das questões da fome e da pobreza, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) em 1993, o Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil em 1996, o Programa Bolsa-Escola, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado em 1993 mas implementado somente em 1996, contribuíram fortemente para a criação de um novo ciclo da Assistência Social, levando à aprovação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, lançado em 2001, com três benefícios principais, denominado de Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, e Auxílio-Gás, os quais foram em 2003, unificados no Programa Bolsa-Família, ocasionando a ampliação da proteção social em âmbito nacional, fazendo com que fossem alcançadas todas as famílias abaixo da linha da pobreza naquela época (VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731-741, jun. 2009, p. 733-736).

[72] VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731-741, jun. 2009, p. 733-736.

consumo[73] popular. Coube à Administração Pública atuar para a ascensão rápida dessas políticas de inclusão, reformulando os paradigmas da proteção social[74].

Essa noção de seguro social, por sua vez, parece equivocada ou anacrônica, na medida em que a expressão[75] reflete rapidamente o sentimento de proteção social efetiva, que não é de fato refletida, eis que o País nos últimos três anos passou a integrar novamente o mapa da fome, conforme demonstra o relatório realizado pelo Estado da Segurança Alimentar e Nutrição do Mundo (SOFI). De acordo com o documento, 70,3 milhões de pessoas estavam em estado de insegurança alimentar moderada, enquanto 21,1 milhões de brasileiros passaram por insegurança alimentar grave[76]. Já o indicador de mensuração de desigualdade social aferido pelo World Inequality Report em 2022 demonstrou que o Brasil está entre os grandes Países mais desiguais do mundo[77].

De todo modo, a ideia central de Seguridade Social desenvolvida está alicerçada na concepção de concebê-la como direito fundamental material, pois intimamente consubstanciada nos meios de manutenção da sobrevivência dos indivíduos, a fim de lhes conceder uma vida digna[78].

---

[73] Não se trata apenas de acesso ao consumo via transferência de renda, mas da criação de bases institucionais e organizacionais para a incorporação dos segmentos sociais mais pobres e vulneráveis a um sistema de proteção, em que benefício assistencial não significa assistencialismo, mas direito. Ainda que as relações particularistas permaneçam um fenômeno longe de ter desaparecido da esfera pública, sobretudo na área da Assistência Social, a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a institucionalização do Programa Bolsa Família como meio de segurança de renda criaram um campo de ação universalista para a área da proteção social (VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731-741, jun. 2009, p. 739).

[74] VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731-741, jun. 2009, p. 737.

[75] O seguro social é compreendido nesta tese no campo da máxima proteção social, que veda a proteção insuficiente. O último capítulo do trabalho abordará, a partir da Teoria dos Direitos Fundamentais, tal aporte teórico.

[76] BRASIL. **Secretaria de Comunicação Social**. Fome no Brasil piorou nos últimos três anos, mostra relatório da FAO. Disponível em: https://t.ly/iwS51. Acesso em: 13 jul. 2023. Importante ainda o destaque do ministro do Desenvolvimento e Assistência Social Wellington Dias: "O país sofreu muito nos últimos três anos pela falta de cuidado e atenção com os mais pobres. Se tornou comum ver pessoas passando fome, na fila por ossos e catando comida no lixo para se alimentar. Isso foi a quebra e interrupção de um trabalho iniciado pelo presidente Lula em seus primeiros governos e que trouxe grandes avanços nesta área. Esse relatório da FAO comprova que os últimos anos representaram um período de degradação da população mais pobre do nosso país", destacou o ministro.

[77] World Inequality Report. **Wealth inequality in the world**. Disponível em: https://t.ly/qRgH8. Acesso em: 13 jul. 2023.

[78] SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade Social e Direitos Fundamentais**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2019, p. 22.

Marco Aurélio Serau Junior, ao discorrer sobre a Seguridade Social, oferece alento ao tratar do tema:

> Qualquer pensamento envolvendo direitos sociais, em particular aqueles que se voltem para a Seguridade Social, deve ser fundado na prática, nas condições efetivas do viver. No caso da análise da proteção social, especialmente, deve se fundamentar, ademais, no sentir, pois a matéria-prima da Seguridade Social, por essência, é a resposta à injustiça social[79].

Ela se apresenta como instrumento de relevante papel no cenário das políticas públicas, uma verdadeira ferramenta para auxiliar no combate à redução de desigualdades sociais, diminuição da fome e disseminação de solidariedade, além de buscar ampliar a concessão de dignidade humana aos indivíduos. Nesse contexto, denota-se que Saúde, Assistência Social e Previdência Social são mecanismos fundantes da própria dimensão do Estado, em relação ao que se pretende buscar enquanto matriz social e objetivos sociais. A preocupação com a garantia da saúde e concessão de assistência a quem dela necessitar foi a predileção do modelo de sociedade almejado, independentemente das questões inerentes ao custeio dessa escolha social.

Especificamente no tocante a saúde, tornou-se necessário a implementação de um Órgão Federal, capaz de gerir a “organização e a elaboração de planos e políticas públicas voltadas para a promoção, a prevenção e a assistência à saúde dos brasileiros”, o qual é denominado de Ministério da Saúde, e possui a missão de “promover a saúde da população mediante a integração e a construção de parcerias com os órgãos federais, as unidades da Federação, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para o exercício da cidadania"[80].

Atrelado ao Ministério da Saúde, está o Sistema Único de Saúde (SUS), o qual tem por finalidade garantir acesso integral, universal e gratuito para todos os

---

[79] SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade Social e Direitos Fundamentais**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2019, p. 28.

[80] BRASIL. **Ministério da Saúde**. Sistema Único de Saúde (SUS): estrutura, princípios e como funciona. Disponível em: https://t.ly/Ft_0a. Acesso em: 18 set. 2022. Organismos internacionais parceiros do Brasil em relação à saúde: Organização Mundial de Saúde (OMS); Conselho Executivo (EB); Comitê de Programa, Orçamento e Administração do Conselho Executivo (PBAC); Organização Panamericana de Saúde (OPAS); Conferência Sanitária Pan-Americana; Comitê Executivo (CE); Conselho Diretor (CD); Subcomitê de Programa, Orçamento e Administração (SPBA); e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

brasileiros, bem como estão as organizações internacionais de saúde, que atuam em parceria com o Brasil[81].

A Assistência Social[82] por sua vez, possui natureza jurídica não contributiva, funcionando como a *ultima ratio* da proteção social[83]. Na leitura de Serau Junior, ela surge como "(...) mecanismo que funciona como a hipótese derradeira de permitir a toda a população participar da riqueza produzida em sociedade. É o mecanismo último de redistribuição de renda"[84].

A Previdência Social, objeto de análise desta tese, também integra o núcleo conceitual de seguridade social, embora não se confunda com esta. Da origem etimológica da palavra Previdência se extrai a expressão do latim *pre videre,* que significa ver com antecipação as contingências sociais e procurar compô-las, ou de *praevidentia*, que possui o sentido de prever ou antever[85].

Organizada através dos setores denominados de público e privado, ela auxilia na proteção social dos indivíduos.

O regime que importa ao presente estudo é aquele descrito como Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atinge a população que exerce atividade laboral, bem como aqueles que escolhem contribuir à Previdência mesmo sem vinculação formal como contribuintes facultativos[86].

---

[81] BRASIL. **Ministério da Saúde**. Sistema Único de Saúde (SUS): estrutura, princípios e como funciona. Disponível em: https://t.ly/Ft_0a. Acesso em: 18 set. 2022.

[82] Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V – a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
VI – a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza (CRFB/88, art. 203).

[83] SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade Social e Direitos Fundamentais**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2019, p. 155.

[84] SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade Social e Direitos Fundamentais**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2019, p. 155.

[85] NASCENTES, Antenor. **Dicionário etimológico resumido**. [*S.l.*]: Instituto Nacional do Livro – Ministério de Educação e Cultura, 1966, p. 607

[86] O contribuinte facultativo é instituído e regulado pela descrição contida no art. 11 do Decreto 3.048/99. A saber: I – aquele que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência; II – o síndico de condomínio, quando não remunerado; III – o estudante; IV – o brasileiro que acompanha cônjuge que presta serviço no exterior; V – aquele que deixou de ser segurado obrigatório da previdência social; VI – o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, quando não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social; VII – o estagiário que preste serviços a empresa nos termos do disposto na Lei nº 11.788, de 2008; VIII

No regime público estão concentrados os trabalhadores da iniciativa privada, em todas as suas modalidades, além dos servidores públicos. Pois, o regime público abrange tanto os trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social quanto aqueles vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social.

No regime privado reside a possibilidade de complementaridade do benefício previdenciário, de modo privado e facultativo, tendo em vista que a organização e gerenciamento desse regime não é mantido pelo setor público, sendo apenas por ele fiscalizado[87].

Em relação aos militares, convém o destaque para o fato de que esta categoria não figura no rol de servidores públicos, isso desde a entrada em vigência da Emenda Constitucional nº 18/1998, ocasião em que passaram a receber tratamento previdenciário específico, permanecendo sujeitos ao sistema de proteção social insculpido pelo próprio regime constitucional diferenciado, criado e estabelecido pelas legislações infraconstitucionais[88].

Revela-se a Previdência Social, portanto, como um sub-sistema, dotado de inúmeras atribuições que estabelecem a organização dos pressupostos de existência e funcionamento de parte do seguro social brasileiro, comportando-se como a engrenagem principal para alcance da efetivação dos primados constantes no texto constitucional no que tange os direitos sociais, especialmente aqueles adstritos à Assistência Social e os benefícios e serviços trazidos pelo Direito Previdenciário.

Um grande seguro social, é assim que deve ser. A Previdência Social deve existir para garantir que nos momentos das contingências da vida, se possa obter algum respaldo econômico que auxilie na eventualidade. Morte, doença, invalidez, viuvez, maternidade, acidente, prisão e idade avançada são os infortúnios presentes no decorrer da existência humana. Não se deve apenas e tão somente conferir

---

– o bolsista que se dedique em tempo integral a pesquisa, curso de especialização, pós-graduação, mestrado ou doutorado, no Brasil ou no exterior, desde que não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social; o brasileiro residente ou domiciliado no exterior; XI – o segurado recolhido à prisão sob regime fechado ou semiaberto, que, nesta condição, preste serviço, dentro ou fora da unidade penal, a uma ou mais empresas, com ou sem intermediação da organização carcerária ou entidade afim, ou que exerce atividade artesanal por conta própria; XII – o atleta beneficiário da Bolsa-Atleta não filiado a regime próprio de previdência social ou não enquadrado em uma das hipóteses previstas no art. 9º (BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências).

[87] Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar (CFRB/88, art. 202).

[88] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 24.

qualquer espécie de auxílio aos segurados desse sistema, o auxílio deve ser efetivo a fim de garantir aos jurisdicionados dignidade.

Na busca do ideário por dignidade, tem-se que a concessão de subsídios ao enfrentamento do infortúnio surge como pressuposto básico à sobrevivência humana, tornando-se a Previdência Social engrenagem fundamental no processo de alcance de tais indicativos, por isso seu estudo a partir de uma construção plena, efetiva, segura, sólida e sustentável se torna relevante. Não basta apenas a existência de um modelo de Previdência Social que atinja precariamente a concessão de determinadas contraprestações, faz-se necessário que o instrumento previdenciário alcance tudo aquilo que se almeja de um plano de prevenção e acautelamento ao infortúnio, propiciando ao segurado uma resposta efetiva ao problema enfrentado.

Galgada na construção de pilares sólidos, tendentes a garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, os princípios[89] Instituídos se revelam assentes na criação da política previdenciária nacional. Compromissos firmados enquanto normas principiológicas, forneceram à sociedade pressupostos vinculantes ao seu conteúdo normativo.

Os princípios relativos à Seguridade Social[90] são extensivos à Previdência Social, na medida em que norteiam a essência de toda a Previdência Social brasileira. Já os princípios que compõem o âmbito previdenciário estão, por sua vez, intrinsecamente conexos àqueles da Seguridade, o que denota a complementaridade da aplicação das normas e regras previdenciárias, articuladas exclusivamente sob o manto da Seguridade Social.

Os pilares do direito previdenciário são encontrados na CRFB/88 e também estão insculpidos no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 8.212/91[91] e no art. 2º da Lei nº 8.213/91[92].

Observando os princípios destacados denota-se que eles são descritos na mesma dimensão em todas as legislações indicadas. São grandes matrizes

---

[89] Princípios aqui são entendidos na perspectiva de Robert Alexy como sendo: "(...) *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por serem satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas", enquanto regras "são normas que são satisfeitas ou não satisfeitas", ou seja, são entendidas na regra do "*tudo ou nada"* (ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 91).

[90] Constituem os princípios da Seguridade Social: Princípio da Igualdade; Princípio da Legalidade e Princípio do Direito Adquirido.

[91] Lei de Custeio da Previdência Social brasileira.

[92] Lei de Benefícios da Previdência Social brasileira.

principiológicas, que refletem os seguintes princípios: Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, Princípio da diversidade da base de financiamento, Princípio da universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição; Princípio do valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário-mínimo; Princípio da Precedência da Fonte de Custeio; Princípio da preservação do valor real dos benefícios; Princípio da previdência complementar facultativa custeada por contribuição adicional; Princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; Princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios; Princípio do caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados e o Princípio da Irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo.

O princípio da universalidade além de estar previsto nas legislações infraconstitucionais em matéria previdenciária, deriva exclusivamente do texto constitucional, encontrando amparo no art. 194[93].

A universalidade na perspectiva da seguridade social deve ser interpretada na dimensão do alcance de benefícios a todas as pessoas que dela necessitar, independentemente de contribuição, ao menos no panorama normativo. Nessa esteira, ela possui características objetiva e subjetiva, ao passo que na dimensão objetiva deverá agir de modo a propiciar mecanismos de superação das contingências estabelecidas na lei enquanto na dimensão subjetiva seu alcance deverá atingir todas

[93] Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I – universalidade da cobertura e do atendimento;
II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
V – eqüidade na forma de participação no custeio;
VI – diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019);
VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (CRFB/88, art. 194)

as pessoas que fazem parte da população[94]. A universalidade se apresenta na modalidade de cobertura ou atendimento, na primeira se compreende a cobertura dos infortúnios da vida enquanto a segunda refere-se às prestações que os indivíduos fazem jus[95].

A expressão Universalidade aplicada à seguridade social apresenta uma concepção equivocada da sua aplicação efetiva. Não é possível conjecturar que todas as prestações positivas custeadas pelo RGPS alcancem deliberadamente todos que dela necessitem, ainda que ela sirva como diretriz ou como ideal a ser buscado, a cada passo que damos nos novos rumos legislativos específicos na área aumenta-se a distância de sua efetivação, mormente pelo panorama de contributividade que é elemento que estabelece o elo existente entre o segurado e a previdência social.

Outro princípio que merece especial análise é a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, que estabelece a impossibilidade de segregação na prestação do atendimento, revelando-se como espécie de desmembramento do princípio da igualdade, uma vez que não pode haver distinção na concessão de prestações às diferentes categorias de segurados existentes[96]. “Pessoas que estão em situações iguais devem ser tratadas de maneira uniforme”, é o que determina este primado[97]. Este princípio apresenta significativo valor, pois se revelou como inovação no texto constitucional, eis que não havia igualdade de tratamento entre as categorias urbanas e rurais até a chegada da CRFB/88[98].

O Princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios, “pressupõe que os benefícios são concedidos a quem deles efetivamente necessite, razão pela qual a Seguridade Social deve apontar os requisitos para a concessão de benefícios e serviços”[99]. Assim, as prestações efetivas serão concedidas a quem

---

[94] MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**: direito previdenciário. 41. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 51.
[95] MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**: direito previdenciário. 41. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 51.
[96] MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**: direito previdenciário. 41. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 51.
[97] MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**: direito previdenciário. 41. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 51.
[98] TEIXEIRA, Ayres Márcia Maria. **Dos princípios constitucionais da seguridade social e a sua real aplicabilidade na sociedade brasileira**. Disponível em: https://t.ly/okYVl. Acesso em: 30 jul. 2023.
[99] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 73.

delas necessitar na medida do infortúnio que se apresenta, interpretando-se enquanto distribuição de renda e bem-estar social[100].

Proteção ao infortúnio, na medida da necessidade apresentada, naquele momento específico da vida do segurado se revela como indicativo de proteção social e de mecanismos de pressupostos aptos à busca de dignidade.

Outro princípio exsurge na busca deste ideal, o Princípio do caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade que possui o condão de oferecer em conjunto, por intermédio de ações articuladas entre si a gestão de programas, recursos, planos e serviços por intermédio de todas as esferas de poder que melhorem os mecanismos de atuação envoltos a seguridade social e por consequência a previdência social brasileira. Como instrumentos para efetivação dessas ações, em especial a participação democrática, foram instituídos órgãos colegiados de deliberação, a exemplo do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS)[101], responsável pelo acompanhamento da administração da Previdência Social, sendo composto de forma paritária, o qual se faz representar por agentes da classe trabalhadora, empregadores, empregados da ativa e inativa e por representantes do Governo[102].

A preocupação em garantir o valor da renda mensal dos benefícios pagos pelo RGPS é encontrada na CRFB/88, ocasião em que se estabelece os princípios do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, que se revela como um verdadeiro filtro à manutenção dos pagamentos das prestações oriundas do sistema previdenciário, pois ele objetiva "(...) dar uma realista relação entre a arrecadação previdenciária e os gastos com benefícios"[103].

De todo modo, equilíbrio[104] atuarial e equilíbrio financeiro não são expressões sinônimas, enquanto o equilíbrio financeiro preocupa-se com o montante que se

---

[100] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 73.

[101] O Conselho Nacional de Previdência Social — CNPS, órgão superior de deliberação colegiada, colegiado integrante da estrutura do Ministério da Previdência Social, tem por função estabelecer diretrizes gerais, participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária, bem como apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social. Sua sede atual fica na Capital – DF (BRASIL. **Ministério da Previdência Social**. Institucional. Disponível em: https://t.ly/nzgle. Acesso em: 30 jul. 2023).

[102] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 73.

[103] VAZ, Levi Rodrigues. O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 6, n. 6, p. 04-35, 2009.

[104] Para que se possa haver esse equilíbrio, é necessário que vários fatores sejam considerados, como: índices demográficos, número de trabalhadores no mercado formal e, consequentemente, contribuintes

arrecada por intermédio das contribuições de natureza previdenciária e a sua destinação, o equilíbrio atuarial se volta a compilar indicativos inerentes a vida contributiva do segurado e o montante de prestações previdenciárias recebidas efetivamente, buscando a realização de um comparativo entre contribuição e recebimento, a fim de identificar se as contraprestações suprem os valores pagos à título de contribuições previdenciárias efetivamente vertidas para o sistema[105].

Daniel Machado da Rocha ao tratar do referido princípio junto à previdência social destaca:

> Sendo a previdência social um método da gestão da economia coletiva destinada ao enfrentamento dos riscos sociais, a ideia reitora desse princípio é que as prestações previdenciárias contempladas pelo sistema de previdência possam ser efetivamente honradas, no presente e no futuro, em razão do sistema de financiamento e suas fontes estarem dimensionadas de forma a permitir o cumprimento dos compromissos assumidos ao longo do tempo[106].

Faz sentido que esse princípio esteja em posição de relevância, eis que a busca pelo equilíbrio atuarial objetiva a busca pela sustentabilidade do sistema previdenciário. Se não houver mecanismos que garantam a saúde fiscal e atuarial do sistema previdenciário, ele deixará de existir no patamar de solidez. Todavia, a leitura meramente fiscal e puramente atuarial não conduz à efetivação dos direitos fundamentais preservados pela previsibilidade do infortúnio. Não se está a afirmar que não há importância no primado, há de se destacar que a sua interpretação desconexa dos demais princípios formadores da seguridade social e por consequência do direito previdenciário, poderão nortear uma falsa compreensão dos objetivos da existência de um plano de previdência público que conceda dignidade aos seus segurados.

O princípio da irredutibilidade de subsídios, por sua vez, expressa a impossibilidade de redução dos valores pagos a título de benefícios previdenciários, bem como a benefícios de natureza assistencial, em valor nominal reduzido, estabelece ainda a impossibilidade de projeções de descontos não autorizados por

---

do sistema, número de benefícios em manutenção, etc (VAZ, Levi Rodrigues. O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 6, n. 6, p. 04-35, 2009).

[105] ROCHA. Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 157.

[106] ROCHA. Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 157.

lei, arresto, sequestro e penhora, garantindo o reajuste periódico dos valores objetivando proteger o seu valor real[107].

O cenário que envolve os princípios norteadores das fontes de custeio se revelam como o princípio da diversidade da base de financiamento e o primado da precedência[108] da fonte de custeio[109]. Este, por sua vez, norteia as relações previdenciárias servindo de equilíbrio para o sistema, decorre da norma contida no art. 195, § 5º da CRFB/88, que dispõe: "Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total".

No que toca ao princípio da diversidade da base de financiamento, que também constitui princípio da seguridade social, tem-se a necessidade de ampliação das formas de arrecadação, isso para além daquela típica tributária, constituindo-se em base ampla de custeio, que não seja oriunda apenas dos recolhimentos obrigatórios inerentes às contribuições previdenciárias, mas que tenham outra matriz de arrecadação, a exemplo das previsões estabelecidas através das receitas inerentes às contribuições sociais[110].

Esses princípios atuam como limitadores no plano orçamentário, objetivando em conjunto, proteger o sistema sob o panorama fiscal. A multiplicidade da base de financiamento auxilia na busca pelas receitas que serão destinadas aos custos com direitos sociais, nessa lógica quanto mais receitas forem alcançadas, mais gastos com políticas sociais o Estado poderá realizar. A escolha das bases de financiamento passam por questões que atingem diretamente as políticas de natureza

---

[107] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 73.

[108] Relevante o debate sobre a constitucionalidade das contribuições inerentes ao produtor rural e ao pescador. Vide decisão emanada pelo STF: "É constitucional formal e materialmente a contribuição social do empregador rural pessoa física, instituída pela Lei 0.256/2001, incidente sobre a receita bruta obtida com a comercialização de sua produção" (BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Informativos do STF 2014-2018: teses e fundamentos - direito previdenciário. RE 381.367. RE 661.256. Brasília: Secretaria de documentação, 2019, p. 24. Disponível em: https://t.ly/ulN1m. Acesso em: 07 set. 2023).

[109] Em verdade, tal princípio tem íntima ligação com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, de modo que somente possa ocorrer aumento de despesa para o fundo previdenciário quando exista também, em proporção adequada, receita que venha a cobrir os gastos decorrentes da alteração legislativa, a fim de evitar o colapso das contas do regime. Tal determinação constitucional nada mais exige do legislador senão a conceituação lógica de que não se pode gastar mais do que se arrecada. A observância desse princípio é de fundamental importância para que a Previdência Social pública se mantenha em condições de conceder as prestações previstas, sob pena de, em curto espaço de tempo, estarem os segurados definitivamente sujeitos à privatização de tal atividade, diante da incapacidade do Poder Público em gerar mais receita para cobertura de déficits (LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 77).

[110] LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 53.

previdenciária, eis que a escolha da fonte de custeio é também uma escolha de quem ou qual parcela da sociedade vai contribuir à manutenção de todo o sistema.

A Previdência Complementar Facultativa, surge também enquanto princípio, garantindo aos segurados a possibilidade de filiação e participação em planos previdenciários privados, à sua livre escolha.

Atualmente, no Brasil, considerando o último censo demográfico, tem-se que apenas 5,3% da população brasileira está se preparando para os infortúnios, através da contratação de planos privados de previdência, o que revela que apenas 10,8 milhões de pessoas consideram essa possibilidade[111]. O indicativo de participação previdenciária privada é baixo. Entretanto, estamos diante de um país em desenvolvimento, assolado pelas consequências da pandemia do Sars-Covid19[112], que ocupa a posição de nº 87 no ranking de desenvolvimento humano.[113]

Além dessas questões há que se observar o fato de que o sistema público previdenciário brasileiro possui natureza contributiva, funcionando como um grande seguro, mas que se movimenta através da filiação[114], gerando direitos apenas a partir do pagamento de contribuições previdenciárias, o qual já onera suficientemente o trabalhador.

Exigir que além da vinculação e pagamento obrigatório ao sistema previdenciário público que o segurado também realize contribuições de forma privada se torna inviável a partir da realidade econômica dos brasileiros, isso considerando que o rendimento médio mensal domiciliar per capita em 2021 foi de apenas R$ 1.353[115]. Há que se levar em consideração também a questão que envolve os hipervulneráveis[116], uma vez que, estes permanecem à margem da previdência social.

---

[111] Dados compilados e divulgados pela FenaPrevi, pesquisa divulgada em julho de 2023 (**FENAPREVI**. Disponível em: https://t.ly/861C5. Acesso em: 07 set. 2023).

[112] O mundo enfrentou uma pandemia avassaladora nos últimos meses, um vírus potencialmente letal e de surgimento desconhecido acometeu o mundo de forma inesperada no final de 2019. O vírus então, denominado de COVID-19, corresponde "(...) a doença infecciosa causada pelo novo coronavírus, identificado pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, na China" (**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. Organização Mundial da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. Coronavírus. Disponível em: https://t.ly/puhll. Acesso em: 07 set. 2023).

[113] **UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME**. The 2021/2022 Human Development Report: uncertain times, unsettled lives shaping our future in a transforming world. Disponível em: https://t.ly/46a1H. Acesso em: 08 set. 2023.

[114] A filiação constitui o vínculo existente entre o segurado e o Regime Geral de Previdência Social. É a criação da relação jurídica existente entre os dois.

[115] A última pesquisa sobre o tema disponível pelo IBGE se refere ao ano de 2021 (BRASIL. **Agência IBGE Notícias**. Em 2021, rendimento domiciliar per capita cai ao menor nível desde 2012. Disponível em: https://t.ly/rJMTg. Acesso em: 07 set. 2023).

[116] Aqui entendidos como os indivíduos que em razão da falta de recursos e por ocuparem as castas mais baixas da pirâmide social não possuem condições de realizar a vinculação ao sistema

Da análise dos princípios que compõem a Previdência Social brasileira, bem como através da observação da sua estrutura e funcionamento, isso no campo legislativo, mormente sob o enfoque constitucional, denota-se que o sistema previdenciário brasileiro foi cuidadosamente arquitetado, sob os pilares de primados especiais, que objetivam sobremaneira o acautelamento dos indivíduos frente aos riscos sociais[117], servindo os princípios previdenciários como normas de proteção, determinados enquanto mandamentos de otimização, o que impõe a maximização do seu alcance enquanto direitos fundamentais.

Estabelecidas as premissas iniciais, o próximo item cuidará da leitura da Previdência Social enquanto direito fundamental.

1.2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A Previdência Social deve ser compreendida como um direito fundamental. Esta afirmativa é deveras relevante à discussão aqui travada. Sob o aspecto formal não há dúvidas de que a Previdência Social está no rol dos direitos fundamentais, na medida em que dispositivos de ordem constitucional estabelecem sua previsão legal de maneira formal, a exemplo do art. 6º que declara expressamente que a Previdência Social é um direito fundamental e nessa perspectiva deve ser interpretada.

Este pressuposto vem da análise da natureza da tutela dos direitos protegidos pela Previdência Social e pela interpretação de todo o sistema que esta integra desde a redemocratização. É uma afirmação que aparentemente se faz sólida em termos normativos, mas que precisa ser reforçada e lembrada constantemente, especialmente pelas reduções de direitos prestacionais a que tem sido sujeita.

Estruturada de maneira complexa, por intermédio de um tortuoso caminho social, baseada nas próprias bases do Estado Democrático de Direito que a administra, com objetivos específicos e solidificada como instrumento para o desenvolvimento, a Previdência Social se apresenta como ferramenta disponível para contribuir na redução da desigualdade social e alcance da dignidade humana dos segurados.

---

previdenciário por intermédio do pagamento regular das contribuições. A exemplo do morador de rua e das pessoas que vivem na linha da pobreza e abaixo dela.

[117] Não há consenso na doutrina sobre a definição de risco social. Sobre o tema, consultar: BECK, Ulrich. **Risk society**: towards a new modernity. Tradução de Mark Ritter. Londres: Sage Publications, 1992.

A leitura da Previdência Social a partir desses indicativos merece especial análise a partir de critérios de solidarismo, eis que a solidariedade, reconhecida como princípio, possui o condão de contrapor o individualismo, traduzindo-se na busca do bem comum, da dignidade, da justiça social e dos valores definidos pelo Constituinte[118].

Reside na perspectiva da proteção social a incorporação do princípio da solidariedade como norteador da Seguridade Social no Brasil, e está positivado no artigo 3º, inciso I, da CRFB/88[119], compondo um dos objetivos da República[120].

Tais objetivos constituem-se em normas fundantes do Estado Democrático de Direito e demonstram, em linhas claras, quais os propósitos que se pretende alcançar a partir do modelo de Estado escolhido. Vale ressaltar que essa escolha, completamente idealizada pelo povo brasileiro, foi estruturada sob o manto da edificação de uma sociedade livre, justa e solidária.

Os objetivos fundamentais da República representam as "(...) metas a serem promovidas por todo o sistema estatal com força coativa imediata"[121].

Se a idealização de um País justo, igualitário e sobretudo solidário se fez presente logo na abertura do texto constitucional, isso não pode ser considerado aleatório mas, antes, um ato de decisão. Assim, os pressupostos instituídos, especialmente o da solidariedade, deverão se fazer presentes no percurso evolucionista da sociedade brasileira.

Por certo que há diversos vieses que a solidariedade pode alcançar. Todavia, as pessoas não podem ser invisíveis aos olhos do Estado. Não devem refletir números, apenas. Pessoas são indivíduos, dotados de personificação, de vida, de

---

[118] SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. O direito fundamental à previdência social e sua realização por meio do sistema de repartição. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 29, p. 78-89, jul./dez. 2006.

[119] Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 3º).

[120] Não há referência de norma similar no constitucionalismo brasileiro anterior a 1988. As Constituições brasileiras anteriores não trataram os objetivos da República de forma específica, como se pode perceber, exemplificativamente, no corpo da Constituição monárquica de 1824 e na republicana de 1946 (STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. Art. 3º. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 149-154, p. 151).

[121] FRANÇA, Phillip Gil. Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil e escolhas públicas: perspectivas de caminhos constitucionais de concretização do desenvolvimento intersubjetivo. **RIDB – Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, a. 2, n. 9, p. 9407-9419, 2013.

vontade, de sonhos, de movimento e pertencimento. Engrenagens vivas, que nutrem, sustentam e se constituem em elementos formadores do País. Os objetivos da República precisam consolidar as proposições realizadas para a população, que foram escritas indiretamente pelo povo e que refletem o real sentido daquilo que é importante[122].

A solidariedade em si pode ser compreendida como um axioma. Decorre da doutrina cristã e está intimamente conectada à constituição de valores morais e indicativos de amor ao próximo[123]. Jorge Renato dos Reis e Julia Gonçalves Quintana destacam que a "(...) expressão solidariedade se relaciona com os mais diversos ramos do conhecimento, sendo que em cada uma dessas áreas esta assume um significado e valores próprios"[124].

Todavia, hodiernamente, este princípio se mostra sob uma nova perspectiva.

Carlos Luiz Strapazzon defende a existência de um direito humano de segurança social, na dimensão do pressuposto internacional posto por intermédio das convenções e tratados internacionais, a exemplo da Organização Internacional do Trabalho (OIT)[125], aduzindo que "(...) a segurança social assumiu um significado específico no cenário internacional dos direitos humanos"[126].

Primados de solidariedade decorrem de normas internacionais[127] diversas e recebem proteção específica.

---

[122] Historicamente, a primeira ideia de solidariedade, ainda que conceitualmente vaga, parte da concepção de Aristóteles, na qual a amizade seria capaz de manter as cidades unidas. Para ele, as relações sociais deveriam ser desenvolvidas a partir dos laços de amizade que cada um faz com quem bem entender, de acordo com sua livre afeição, afastando peremptoriamente as relações baseadas somente na força da história familiar ou nos laços de sangue. Tal quebra de paradigma teria ocorrido primeiramente nas cidades-estados da Grécia antiga (PAZZIAN, Roberta Mucare; SIMOKOMAKI, Giulia Yumi Zaneti. O princípio da solidariedade e o direito constitucional à saúde em tempos de Covid-19. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 14, n. 2, Edição Especial "Covid-19", p. 01-27, 2020).

[123] REIS, Jorge Renato dos; QUINTANA, Julia Gonçalves. O princípio da solidariedade como meio de realização do macro princípio da dignidade. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [*S. l.*], v. 10, n. 1, p. 223-242, 2018.

[124] REIS, Jorge Renato dos; QUINTANA, Julia Gonçalves. O princípio da solidariedade como meio de realização do macro princípio da dignidade. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [*S. l.*], v. 10, n. 1, p. 223-242, 2018, p. 223-242.

[125] Destaque à Convenção da Organização Internacional do Trabalho nº 102, que foi aprovada na 35º reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra e entrou em vigor no plano internacional em 27 de abril de 1955, passando a valer no Brasil através do Decreto Legislativo n. 269, de 19 de setembro de 2008, que trata das regras mínimas da Seguridade Social (BRASIL. **Convenção nº 102**. Normas Mínimas de Seguridade Social).

[126] STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Primeiros elementos para uma teoria constitucional do direito humano fundamental de segurança social**. Série Direitos Fundamentais Sociais. Joaçaba: Unoesc, 2015, p. 13.

[127] O princípio da solidariedade possui uma grande possibilidade de aplicação. Tem-se como exemplos de previsão legal no panorama internacional acerca desse princípio: O art. 20 do pacto internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966 com o estabelecimento do direito à paz; o direito à

Importante destaque é demonstrado por José Remedio, quando ensina que "(...) ao assumir compromissos que são compartilhados por todos, a solidariedade protege não só o indivíduo isoladamente considerado, mas também a própria sociedade, inclusive a sociedade estatal"[128]. Nessa levada, Carlos Luiz Strapazzon leciona que "(...) a convenção também protege o direito a uma prestação eficiente desses bens jurídicos, motivo pelo qual obriga os Estados a regularem o exercício desses direitos e a tutelá-los pelas vias judiciais e administrativas internas"[129].

Ao presente estudo importa evidenciar como a solidariedade se apresenta e deve se apresentar sob a égide do modelo constitucional constituído no que toca à Previdência Social brasileira, isto em razão das inúmeras facetas da solidariedade.

Para Fábio Zambitte Ibrahim a solidariedade objetiva a melhoria contínua, o bem-estar se revela como espécie de "mais-valia" frente à segurança, que é requisito minimamente necessário para a redução das desigualdades[130].

Para Martinez, a solidariedade:

> Considera-se solidariedade a transferência de meios de uma fração para outra, num conjunto de integrantes situados com recursos desnivelados ou não. Há diminuição e acréscimo patrimonial próprio da translação de bens e serviços, característica da troca econômica. Solidariedade social é expressão do reconhecimento das desigualdades existentes no estrato da sociedade e deslocamento físico, espontâneo ou forçado pela norma jurídica, de rendas ou riquezas criadas pela totalidade, de uma para outra parcela de indivíduos previdenciariamente definidos. Alguns cidadãos são identificados como aportadores e receptores, a uns subtraindo-se o seu patrimônio e a outros, acrescentando-se, até atingir-se a consecução do equilíbrio social[131].

Não se pode esquecer das disposições de solidariedade contidas por ocasião da previsão legal trazida pelo artigo 195 da CRFB/88[132], que preceitua a solidariedade

---

autodeterminação dos povos, previsto na Carta das Nações Unidas de 1945 e depois trazido também pela Carta Africana dos Direitos Humanos de 1981, dentre outros.

[128] REMEDIO, José. Os direitos de solidariedade, o princípio da solidariedade, a solidariedade social e a filantropia como instrumentos de inclusão social. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 24, p. 251-279, jan./jul. 2016.

[129] STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Primeiros elementos para uma teoria constitucional do direito humano fundamental de segurança social**. Série Direitos Fundamentais Sociais. Joaçaba: Unoesc, 2015, p. 12.

[130] IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social no Estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói: Impetus, 2011, p. 19.

[131] MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário.** 4. ed. São Paulo: LTr, 2001, p.90.

[132] Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (...) (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 195).

da forma de custeio da Seguridade Social. Para André Studart Leitão e Eduardo Rocha Dias, “na verdade, nenhum sistema de proteção social minimamente efetivo funcionaria em um ambiente que não preconizasse o auxílio mútuo, ainda que compulsório”[133].

A solidariedade em discussão sob o olhar da previdência social pode ser compreendida enquanto valor moral[134], classificando-se em solidariedade cumulativa e distributiva. Na cumulativa tem-se que a partir do sentimento de pertencimento nasce a obrigação da proteção do outro, isso a fim de proteger-se a si mesmo, na dimensão de valorização coletiva efetiva, fornecendo uma relação de simetria; porquanto a solidariedade distributiva se volta na entrega ao outro de instrumentos hábeis a garantir à sua dignidade, estabelecendo a proteção do outro, mas não confundindo-se com aspectos inerentes a caridade[135].

Caridade[136] e solidariedade não se confundem. Na solidariedade previdenciária aquele que contribui também integra o sistema, pertencendo ao grupo de proteção social, diferentemente do que ocorre com parâmetros de caridade.

No modelo de Previdência Social brasileiro vislumbra-se os dois modelos de solidariedade presentes, eis que há proteção recíproca e há também a solidariedade distributiva[137]. Há também preocupação com o que se denomina de solidariedade invertida, a fim de se aplicar o princípio da solidariedade de forma responsável, dentro de limites pré-estabelecidos.

O termo cunhado por Marcelo Leonardo Tavares indica especial preocupação com a cobertura dos sistemas deficitários dos servidores públicos, mormente com o que chamou de “(...) oneração indireta da sociedade para atender à cobertura de

---

[133] LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha. Reforma previdenciária, solidariedade, informação e comportamento. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 65, n. 03, p. 59-83, set./dez. 2020.

[134] As ações da vida quotidiana são, em grande medida, determinadas pelo interesse pessoal consciente de cada um: nós retribuímos na mesma moeda ou agimos ao contrário porque esperamos que nosso ato vá conseguir o que desejamos. Pagamos o mal com o bem porque sabemos que assim podemos às vezes despertar o senso de justiça das pessoas ou obrigá-las a ser agradáveis pela vergonha experimentada (PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 167-190).

[135] TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à previdência social. **Revista Jurídica – Unicuritiba**, Curitiba, v. 01, n. 42, p. 277-293, 2016.

[136] Aqui compreendida na dimensão de filantropia. “Beneficência que visa melhorar a sorte dos necessitados por meio de instituições de caridade. 2. Caridade. 3. Colocação da ideia de humanidade acima da de qualquer nacionalidade, religião, classe social etc. 4. Amor à humanidade” (DINIZ, Maria Helena. Dicionário jurídico universitário. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022, p. 247).

[137] TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à previdência social. **Revista Jurídica – Unicuritiba**, Curitiba, v. 01, n. 42, p. 277-293, 2016.

direitos sociais prestacionais"[138], que na sua concepção poderia ser aceito apenas a fim de garantir proteção mínima às pessoas e em busca de redução de desigualdades sociais. Logo, a solidariedade não pode ser utilizada de forma indiscriminada nos sistemas previdenciários, ocasião em que os mais pobres passariam a custear os benefícios dos mais ricos, onerando de forma indevida toda a sociedade[139].

Há uma tensão clara existente entre o Estado social e o Estado fiscal, que repercute nas decisões sobre a efetividade do princípio da solidariedade nas relações previdenciárias. De um lado se apresenta o cidadão que necessita de um benefício de natureza previdenciária e de outro o Estado com sua base contributiva compulsória[140]. Além, da necessidade da interpretação do direito previdenciário a partir da dinâmica de um direito fundamental. Se apresenta, então a solidariedade como pressuposto que de certo modo contribui à essa leitura.

A fim de observar a movimentação do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a aplicação do princípio da solidariedade, Guilherme Camargo Massaú e Victor Ribeiro da Costa mapearam através de pesquisa jurisprudencial o resultado das decisões deliberadas sobre o tema entre os anos de 1998 e 2020, tendo compilado o equivalente a 653 julgados, dos quais apenas 67 deles (10,26%) puderam ser úteis ao estudo em tela. Dos 67 julgados analisados, 22 decisões trouxeram discussões envoltas ao Direito Previdenciário. Ao final do estudo os autores apontaram que em muitas ocasiões a solidariedade foi tratada de forma superficial, sem o devido aprofundamento técnico necessário, tendo seu primado sido utilizado como mera retórica. Identificaram, ainda, a necessidade de contínuo estudo sobre a aplicação desse princípio e demonstraram reconhecer o esforço da Suprema Corte brasileira na sua valorização e utilização, mormente nas matérias relativas aos direitos sociais[141].

Na perspectiva da discussão do princípio da solidariedade e do próprio seguro social no âmbito das relações inerentes ao campo do Direito Previdenciário, Strapazzon chama a atenção para o fato de que na realidade "(...) prevalece a visão

---

[138] TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à previdência social. **Revista Jurídica – Unicuritiba**, Curitiba, v. 01, n. 42, p. 277-293, 2016, p. 280.
[139] TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à previdência social. **Revista Jurídica – Unicuritiba**, Curitiba, v. 01, n. 42, p. 277-293, 2016, p. 280.
[140] COSTA, Victor Ribeiro da. **A aplicação do princípio da solidariedade pelo Supremo Tribunal Federal entre os anos de 1988 e 2021**: entre o direito à proteção previdenciária e o dever de contribuir. Pelotas, 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pelotas, p. 17.
[141] MASSAÚ, Guilherme Camargo; COSTA, Victor Ribeiro da. Mapeamento da aplicação do princípio da solidariedade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de direito administrativo e constitucional**, Belo Horizonte, a. 20, n. 81, p. 223-240, jul./ set. 2020.

da previdência social como um sistema a serviço das pessoas que contribuíram para formar um seguro social, ou seja, prevalece a abordagem da previdência social como sistema de contrapartidas e equivalências"[142].

Contudo, no modelo de contrapartida e equivalência, não estão sujeitos à proteção previdenciária os indivíduos socialmente excluídos[143], a exemplo das pessoas que não exercem atividade remunerada e não possuem condições de arcarem com as contribuições previdenciárias permanecendo às margens do sistema previdenciário, recebendo auxílio no campo da assistência social.

Todavia, o sistema infraconstitucional estabelecido no período pós-constituinte é diverso daquele posto essencialmente pela Constituição[144].

O que se evidencia é um modelo projetado para cuidar de questões que atingem diretamente os direitos sociais por intermédio de prestações positivas, que deveriam estar sendo custeadas nos moldes da definição constitucional materialmente idealizada, mas que foram em larga escala desmanteladas pelas legislações que regulamentaram o texto constitucional. Há, de fato, uma disparidade na compreensão do que foi estabelecido e o que foi realizado no Brasil real, tanto em termos legislativos quanto sob o panorama orçamentário.

A solidariedade, por sua vez, não pode ser esquecida ou interpretada à luz da matriz econômica, apenas. Ela precisa ser compreendida em um panorama de maximização. Se solidariedade diz mais sobre a coletividade do que sobre a individualidade, assim deve ser, ela deve estar estabelecida como princípio norteador das relações previdenciárias e explorada em sua magnitude em cada debate técnico envolto à Previdência Social. Não raras vezes surge nos grandes julgamentos de natureza previdenciária, a exemplo do julgamento da tese da desaposentação, ocasião em que a solidariedade serviu como fundamento hábil a demonstrar a não vinculação da contribuição previdenciária à necessidade de contraprestação obrigatória do sistema previdenciário. Nesse emblemático julgamento, o Ministro

---

[142] STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Primeiros elementos para uma teoria constitucional do direito humano fundamental de segurança social**. Série Direitos Fundamentais Sociais. Joaçaba: Unoesc, 2015, p. 14.

[143] Sobre o tema envolto a falta de solidariedade contributiva por indivíduo socialmente excluído vide dissertação de mestrado defendida por Noa Piatã Bassfeld Gnata. GNATA, Noa Piatã Bassfeld. **Refutando a solidariedade social no direito previdenciário.** São Paulo, 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo.

[144] STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Primeiros elementos para uma teoria constitucional do direito humano fundamental de segurança social**. Série Direitos Fundamentais Sociais. Joaçaba: Unoesc, 2015, p. 14.

Relator, Luís Roberto Barroso destacou a importância da aplicação do princípio da solidariedade[145].

Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) "(...) o principal objetivo da Previdência é garantir a reposição de renda dos seus segurados quando estes perdem sua capacidade de trabalho"[146]. Discussões sobre os infortúnios da vida tutelam as relações previdenciárias. Idade avançada, doença, invalidez, morte, reclusão e maternidade preponderam entre os temas mais atingidos no trato diário da Previdência Social. Como interpretar tais infortúnios sob a égide do modelo previdenciário instaurado? Como garantir critérios de solidariedade a este modelo em uma vertente contributiva? São questionamentos que, à luz do princípio da solidariedade, ganham necessariamente uma matriz interpretativa diferenciada.

Tal perspectiva interpretativa a despeito da solidariedade pode ser extraída do julgamento do Tema 1095, junto ao Supremo Tribunal Federal, ocorrido em 21 de junho de 2021, que declarou de forma unânime a impossibilidade de extensão do auxílio-acompanhante para todas as espécies de aposentadorias, entendendo que não há fundamento legal que ampare o pleito. Do julgamento do Acórdão junto à Corte, sequer se cuidou de discutir o tema sob a égide da solidariedade[147].

---

[145] MORBINI, Francieli Korquievicz. **A modulação dos efeitos da desaposentação em face do regime jurídico dos direitos fundamentais.** Curitiba, 2018. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Ao discorrer sobre a Seguridade Social, verificou-se a preocupação do relator em destacar a aplicabilidade do princípio da solidariedade. De acordo com seu entendimento, primado protetor da dignidade humana, abarcando previsibilidade de determinadas contribuições que devem ser custeadas por toda a sociedade. Ressaltando que "a solidariedade foi um dos fundamentos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal para assentar a validade da cobrança de contribuições previdenciárias dos servidores inativos". Assim sendo, o modelo de Seguridade Social escolhido no País não obedece a uma fórmula rígida, deixando muitas das decisões adstritas ao legislador ordinário e o modelo aplicável é o de repartição simples, em que todas as contribuições são direcionadas ao mesmo fundo geral, inexistindo contas individualizadas para cada segurado do RGPS (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 661.256 – SC**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Valdemar Rongaglio. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 de outubro de 2016. Dje nº 221. Brasília, 28 set. 2017. n. 142/2017, p. 2-348. Disponível em: https://bit.ly/3ZFLuiT. Acesso em: 12 out. 2018, p. 18).

[146] BRASIL. **Previdência Social**. IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 13ª edição especial. Disponível em: https://bit.ly/3KuTbUu. Acesso em: 09 ago. 2021.

[147] Ementa do julgado: "O Tribunal, por maioria, apreciando o Tema 1095 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para: a) declarar a impossibilidade de concessão e extensão do 'auxílio acompanhante' para todas as espécies de aposentadoria, com a fixação da seguinte tese: 'No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente lei pode criar ou ampliar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão de extensão do auxílio da grande invalidez a todas as espécies de aposentadoria'; b) modular os efeitos da tese de repercussão geral, de forma a se preservarem os direitos dos segurados cujo reconhecimento judicial tenha se dado por decisão transitada em julgado até a data deste julgamento; e c) declarar a irrepetibilidade dos valores alimentares recebidos de boa-fé por força de decisão judicial ou administrativa até a proclamação do resultado deste julgamento, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin e, parcialmente, o Ministro Marco Aurélio, que divergia quanto à modulação dos efeitos da decisão". Falaram: pelo recorrente, o Dr. Vitor Fernando Gonçalves Cordula, Procurador Federal; e, pelo

Em decorrência dos pressupostos de desconsideração dos elementos fundamentais constantes na CRFB/88 é que se demonstra necessário ampliar a discussão sobre o emprego da solidariedade no sistema previdenciário. A solidariedade deve ser entendida como elemento fundante do novo modelo de Previdência Social insculpido e nessa dimensão deve receber o tratamento adequado, como a busca incessante de mecanismos que propiciem a sua efetivação.

Marcelo Leonardo Tavares sugere que o "(...) estudo da constitucionalização do Direito Previdenciário brasileiro é uma ótima via para se tentar entender a construção de nosso deficiente Estado Providência, e também para estabelecer discussão a respeito do conteúdo fundamental dos direitos sociais"[148].

Ademais, há que se reconhecer a importância ao princípio da solidariedade na dimensão em que a sustentabilidade do sistema previdenciário intergeracional depende em certa medida da completude das formas de custeio, gerenciamento, manutenção e distribuição das contraprestações previdenciárias.

Quando se mantém bases de solidariedade sólidas há significativa contribuição destes elementos entre os segurados(as), que passam a compreender que ser solidário no modelo instituído garante além da solidez econômica do sistema, a possibilidade do aumento da cobertura previdenciária futura. Um sistema efetivamente solidário que atue de forma efetiva neste propósito auxilia em diversos aspectos a sobrevivência deste sistema.

Há de se levar em consideração que a solidariedade na vertente previdenciária está conectada às reflexões envoltas no direito fundamental. Desta forma, é preciso falar, debater, ampliar e questionar a aplicação dos direitos fundamentais nessa perspectiva. Sugere-se que todos compreendam do que se trata quando a expressão "direito fundamental" surge. Aquilo que é de certo modo: básico, essencial, fundamental! Todavia, há de se reconhecer a complexidade contida na expressão "direito fundamental", além da existência de um movimento inflacionário que incide sobre a terminologia[149].

---

interessado, o Dr. André Luiz Moro Bittencourt. Plenário, Sessão Virtual de 11.6.2021 a 18.6.2021 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 1.221.446 – RJ**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: MARIA LUIZA DA FONSECA JAEGGE. Relator: Ministro DIAS TOFFOLI. Brasília, DF, 21 de junho de 2021. Disponível em: https://bit.ly/3ZCsth9. Acesso em: 12 out. 2018).

[148] TAVARES, Marcelo Leonardo. A Constitucionalização do Direito Previdenciário. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 37, p. 279-280, 2007.

[149] Pelo que se observa, há uma verdadeira banalização do uso da expressão direito fundamental. E para piorar ainda mais a situação existem inúmeras palavras que também são utilizadas para se referir ao mesmo objeto. Eis alguns exemplos: direitos do homem, direitos humanos, direitos da pessoa

Acerca da inserção dos direitos fundamentais na Constituição de 1988, Paulo Ricardo Schier destaca que:

> (...) o sistema de proteção dos direitos fundamentais no Brasil vem coroado com a inserção dos direitos fundamentais no rol das cláusulas pétreas, o que, somado à existência de uma experiência rica de controle de constitucionalidade, tem permitido a declaração de inconstitucionalidade, inclusive, de emendas à constituição. No Brasil, destarte, ao menos no âmbito formal, os direitos fundamentais alcançam um grau de proteção máximo[150].

Os direitos fundamentais, em princípio exprimem as necessidades mais básicas de um indivíduo dentro de uma sociedade em uma determinada época, configurando assim um conjunto de direitos variados, que consolidam-se em determinado lapso temporal, em razão das constantes transformações sociais.

Luigi Ferrajoli, pondera nesse sentido que: "são 'direitos fundamentais' todos aqueles direitos subjetivos que dizem respeito universalmente a 'todos' os seres humanos enquanto dotados do status de pessoa, ou de cidadão ou de pessoa capaz de agir"[151], enquanto Jorge Reis Novais, valendo-se da ideia originária de Ronald Dworkin, ensina que "(...) ter um direito fundamental, em Estado de Direito, equivale a ter um trunfo num jogo de cartas"[152]. Esclarece no tocante aludida concepção que:

> (...) ter um direito fundamental significará, então, ter um trunfo contra o Estado, contra o Governo democraticamente legitimado, o que, em regime político baseado na regra da maioria, deve significar, afinal, que ter um direito

humana, direitos humanos fundamentais, liberdades públicas, entre outras. Portanto, o primeiro passo nessa caminhada que se inicia é, naturalmente, saber o que são esses direitos. Sem delimitar o objeto de estudo não se chegará a lugar nenhum. Vale destacar que o interesse em caracterizar um determinado direito como fundamental não é meramente teórico. Há, pelo contrário, grande relevância prática nessa tarefa, pois esses direitos são dotados de algumas características que facilitam extremamente a sua proteção e efetivação judicial (MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019).

[150] SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos Fundamentais, cláusulas pétreas e democracia: campo de tensão. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, n. 09, p. 114-124, 2008, p. 06.

[151] FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Tradução de Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cademartori, Hermes Zaneti Júnior e Sérgio Cademartori. São Paulo: Livraria do Advogado, 2011, p. 09.

[152] NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais:** trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 17. "A metáfora dos trunfos tem a sua cunhagem em Dworkin, para quem direito como trunfo significa que as posições jurídicas individuais que assentam no direito natural a igual consideração e respeito que o Estado deve a cada indivíduo funcionam como trunfos contra preferências externas, designadamente contra qualquer pretensão estatal em impor ao indivíduo restrições da sua liberdade em nome de concepções de vida que não são as suas e que, por qualquer razão, o Estado considere como merecedoras de superior consideração" (NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais:** trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 28).

> fundamental é ter um trunfo contra a maioria, mesmo quando esta decide segundo os procedimentos democráticos instituídos[153].

Assim, os direitos fundamentais podem ser entendidos como tudo aquilo inerente a personalidade de cada indivíduo para que ele se constitua como pessoa dentro de uma comunidade, acarretando em um núcleo essencial de direitos, do qual o poder estatal mesmo diante de sua condição política não poderá violar, e tem o dever de garantir e proteger.

Por cautela, cabe esclarecer que os direitos fundamentais, apesar de serem relacionados com os direitos humanos, são distintos entre si.

Direitos humanos, também denominados de direitos do homem, são "(...) direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos"[154], sendo inerentes à própria condição humana, enquanto os direitos fundamentais são deliberados também a partir de direitos do homem, mas garantidos e limitados temporalmente[155][156]. Geralmente, as inserções de proteção no plano internacional versam sobre direitos humanos e as produções normativas internas, sobre direitos fundamentais.

No plano interno, a CRFB/1988 traduz os direitos fundamentais por intermédio de previsão normativa em escala inicial.

Assim, nota-se que a Constituição possui uma estrutura complexa, haja vista que esta é uma conexão de dimensões fundamentais, onde mediante tal estrutura "(...) se processa a integração dialética dos vários conteúdos da vida coletiva na unidade de uma ordenação fundamental e suprema".

A transmutação da leitura desses direitos já reconhecidos e os novos vieses a que se apresentam hodiernamente devem ser levados em consideração pelos operadores do direito, a fim de que o reconhecimento de novos direitos fundamentais se torne parte da própria evolução da humanidade.

Partindo dessa premissa, pode-se afirmar que os direitos fundamentais, em princípio, exprimem as necessidades mais básicas de um indivíduo dentro de uma sociedade em uma determinada época, configurando assim um conjunto de direitos

---

[153] NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais:** trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 17-18.
[154] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 387.
[155] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
[156] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

variados, que se consolidam em determinado lapso temporal, em razão das constantes transformações sociais.

Há de se levar em consideração que "(...) sem um ambiente e uma cultura de direitos fundamentais não há verdadeira democracia: os direitos fundamentais são condição do regular funcionamento da democracia"[157].

Da mesma forma, compreende Bobbio:

> Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos[158].

As prestações alcançadas pelo direito previdenciário se tornam direito fundamental, "tratando-se de direito inscrito dentre aqueles reputados fundamentais, recebe tratamento constitucional diferenciado, em âmbito protetivo mais alargado"[159].

A afirmação de que a previdência social é um direito fundamental passa necessariamente por questões reconhecidamente interdisciplinares, bem como pela teoria dos direitos fundamentais, que confere suporte a essa premissa. Por isso, o ponto de análise deste item reside na afirmação de que a previdência social é um direito fundamental.

Paulo Ricardo Schier define os direitos fundamentais constantes na Constituição da República Federal de 1988 como direitos autoaplicáveis, instruindo que tais direitos deverão receber o tratamento de cláusula constitucional sensível e indicando que: "É compreensível, assim, a preocupação que o Constituinte brasileiro denota com a proteção aos direitos fundamentais"[160]. Desta maneira, os direitos fundamentais possuem reconhecidamente categorização diferenciada, pois o regime jurídico a que pertencem se torna específico. A existência de cláusula de abertura

---

[157] NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais:** trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 20.

[158] BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; Apresentação de Celso Lafer. Nova ed. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 01

[159] ANDERLE, Vitor Hugo; ROS, Patrick Lucca da. **A alteração do critério de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente pela Emenda Constitucional nº 103/2019:** primeiras reflexões e alguns testes de constitucionalidade. Direito Hoje. Portal unificado da Justiça Federal da 4ª Região. Disponível em: https://encurtador.com.br/cgHQY. Acesso em: 15 fev. 2023.

[160] SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos Fundamentais, cláusulas pétreas e democracia: campo de tensão. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, n. 09, p. 114-124, 2008, p. 118.

potencializa a proteção desses direitos e a sua inserção enquanto cláusula pétrea reforça o seu âmbito protetivo[161].

O tema que envolve o cenário dos direitos prestacionais sociais encontra base teórica nos pressupostos estabelecidos por Robert Alexy. A previsão dos direitos fundamentais e suas restrições se tornam matriz importante à construção e interpretação dos direitos previdenciários, especialmente pela restrição que lhes é dada no plano efetivo, oriunda do discurso da falta de recursos econômicos que circunda a previdência pública no país. Logo, a compreensão desse aporte teórico demonstra a possibilidade de emprego de um suporte lógico que conduza à solução da controvérsia, enfatizando a celeuma a partir do reconhecimento da Previdência Social como direito fundamental.

Assim, no panorama dos direitos fundamentais tem-se que o embate de direitos na mesma posição de hierarquia e importância exige uma solução. A análise a partir do panorama das restrições de direitos fundamentais torna-se interessante, mormente no que toca o suporte fático dos direitos fundamentais, "que no âmbito dos direitos fundamentais tem a sua aplicação por excelência no direito constitucional"[162].

Paulo Ricardo Schier, ao discorrer sobre a preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais, destaca que, em que pese não haja positivação constitucional explícita, vislumbra-se o acolhimento doutrinário suficiente à garantia de sua proteção, eis que existe vinculação por extensão às cláusulas pétreas. Estas, por sua vez, servem como barreira de proteção em detrimento da atuação do poder Constituinte revisor[163].

Peter Häberle destaca que os direitos fundamentais são uma dogmática variável, mantendo-se no campo de abertura, ocasião em que demonstram a mudança das relações sociais e de seus valores[164].

Nessa levada, é possível conceber a Previdência Social no panorama da vicissitude, eis que adstrita às inúmeras mudanças legislativas ao longo dos tempos.

---

[161] SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos Fundamentais, cláusulas pétreas e democracia: campo de tensão. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, n. 09, p. 114-124, 2008, p. 119.
[162] SILVA, Virgílio Afonso da. **O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais.** Disponível em: https://encurtador.com.br/nyVZ9. Acesso em: 15 fev. 2023, p. 07.
[163] SCHIER, Paulo Ricardo. Fundamentação da preservação do núcleo essencial na Constituição de 1988. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasi**l, Curitiba, v. 01, n. 07, p. 63-73, mar. 2017, p. 70-83.
[164] HÄBERLE, Peter. **Direitos fundamentais no estado prestacional.** Tradução de Fabiana Okchstein Kelbert e Michael Dietmar. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 38.

Então, a afirmação de ser a previdência social um direito fundamental está adstrita à análise do suporte fático dos direitos fundamentais que ela apresenta e em especial ao suporte fático que ela protege. Se a previdência social tutela os riscos sociais a que os trabalhadores[165] estão sujeitos e que há previsão legal à concessão de contraprestação nos casos em que se evidencia a necessidade de cobertura é latente que há íntima conexão dessas premissas com o mínimo existencial[166] previdenciário[167] e a dignidade humana do segurado acobertado pela matriz previdenciária.

Essa intersecção entre o conteúdo de um direito considerado por fundamental e a necessidade de se evidenciar sua forma material no mundo real pode ser entendida no sentido de identificação de uma máxima conceitual que atinja direitos fundamentais de natureza previdenciária. Faz sentido considerar o mínimo existencial previdenciário.

Sobre o tema é importante mencionar que não se encontram produções específicas a seu respeito no Brasil. O mínimo existencial previdenciário[168] é sempre tratado de forma superficial, como se a sua compreensão fosse assente.

Miguel Horvath Júnior e Fernando Henrique Médici também indicam a precariedade da produção acadêmica sobre o mínimo existencial previdenciário disponível, chamando a atenção para o fato de que quando o fazem, relaciona-o com os princípios da solidariedade e equilíbrio atuarial e financeiro[169]. Assim, chegam a cunhar um conceito de mínimo existencial previdenciário, referindo-se que tal

---

[165] Para fins previdenciários apenas aqueles que mantêm vinculação ativa com o sistema previdenciário poderão usufruir das suas contraprestações, isso em detrimento da natureza contributiva que possui a previdência social no Brasil.

[166] O Mínimo Existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna; existência aí considerada não apenas como experiência física – a sobrevivência e manutenção do corpo – mas também espiritual e intelectual, aspectos fundamentais em um Estado que se pretende, de um lado, democrático, demandando a participação dos indivíduos nas deliberações públicas, e, de outro, liberal, deixando a cargo de cada um seu próprio desenvolvimento (BARCELLOS, Ana Paula de. **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 45).

[167] No que toca à expressão mínimo existencial previdenciário se observa que a terminologia tem sido pouco utilizada e quando aparece nos textos está vinculada ao mínimo existencial social. Em alguns textos a expressão “mínimo existencial previdenciário” aparece referindo-se apenas a impossibilidade de recebimento de benefício previdenciário abaixo do salário-mínimo (Miguel Horvath Júnior e Fernando Henrique Médici abordaram o tema em importante artigo científico. HORVATH JÚNIOR, Miguel; MÉDICI, Fernando Henrique. **Direitos previdenciários e o princípio da justiça intergeracional**. Disponível em: https://bit.ly/3A1CES4. Acesso em: 12 out. 2022).

[168] Pesquisas junto aos sites do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça não revelaram correspondência específica ao termo: “mínimo existencial previdenciário”. A pesquisa foi realizada entre novembro de 2022 e abril de 2023.

[169] HORVATH JÚNIOR, Miguel; MÉDICI, Fernando Henrique. **Direitos previdenciários e o princípio da justiça intergeracional**. Disponível em: https://bit.ly/3A1CES4. Acesso em: 12 out. 2022, p. 06.

pressuposto deva compor o próprio conceito de núcleo essencial do direito fundamental, em que tal direito previdenciário não possa sofrer digressões oriundas de reformas[170].

Ainda na tentativa de encontrar o conceito ao novo instituto jurídico que surge, os autores destacam a seguinte preocupação:

> Aqui, como dito alhures, deve-se efetuar a ponderação e o balanceamento entre justiça social e justiça intergeracional, a fim de que se estabeleça um patamar mínimo sustentável no tempo, mas que não deixe o indivíduo desamparado o indivíduo nas situações de contingência social e lhe proporcione condições dignas de vida[171].

É chegado o momento de se pensar e projetar um conceito de mínimo existencial previdenciário, galgado não apenas às noções empreendidas pelo mínimo existencial[172] como se tem nota, mas que a partir dos elementos já conhecidos, possa ser aperfeiçoado. Um aperfeiçoamento que derive exclusivamente das necessidades empreendidas pelos segurados(as) da previdência social e não pautada em critérios meramente econômicos[173].

No entendimento de Edgar Dener Rodrigues "(...) a Previdência Social está incluída dentre os direitos fundamentais de segunda dimensão, cuja finalidade principal busca a concretização dos direitos sociais básicos, com vista a alcançar de modo formal e material um Estado Social de Direito"[174].

Peter Häberle ao tratar do Estado prestacional chama a atenção à relação entre Estado e cidadão e Legislativo e Executivo, ao passo que em um Estado social o direito fundamental necessita funcionar, sob pena de se revelar ineficaz[175].

---

[170] HORVATH JÚNIOR, Miguel; MÉDICI, Fernando Henrique. **Direitos previdenciários e o princípio da justiça intergeracional**. Disponível em: https://bit.ly/3A1CES4. Acesso em: 12 out. 2022, p. 18-19.
[171] HORVATH JÚNIOR, Miguel; MÉDICI, Fernando Henrique. **Direitos previdenciários e o princípio da justiça intergeracional**. Disponível em: https://bit.ly/3A1CES4. Acesso em: 12 out. 2022, p. 10.
[172] Sobre o mínimo existencial, sugere-se a consulta a: (i) ARANGO, Rodolfo; LEMAITRE, Julieta. **Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital**: estudios ocasionales CIJUS. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2002; (ii) BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002; (iii) SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009; (iv) CORDEIRO, Karine da Silva. **Direitos fundamentais sociais**: dignidade da pessoa humana e mínimo existencial – o papel do Poder Judiciário. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
[173] Não é objeto deste estudo cunhar o conceito de mínimo existencial previdenciário.
[174] RODRIGUES, Edgar Dener. A previdência social à luz da teoria dos direitos fundamentais: um direito de personalidade. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, v. 01, n. 02, p. 207-223.
[175] O direito prestacional deve ser uma tentativa de mediar entre as tendências de ampliar a reserva da lei e a afirmação da autonomia do executivo. Com base em muitas leis prestacionais, o executivo tem o dever de obter uma "realização de especificação" mais alta do que nas leis de intervenção (HÄBERLE,

Desta maneira, a jusfundamentalidade dos direitos fundamentais é imperativa.

Fábio Zambitte Ibrahim sobre a jusfundamentalidade[176] dos direitos sociais assim leciona: “Negar a jusfundamentalidade dos direitos sociais seria o mesmo que recusar a eficácia normativa dos princípios jurídicos”[177].

Quando se compreende a previdência social como um direito fundamental, toda a dinâmica interpretativa passa obrigatoriamente à outra perspectiva. Se a previdência é direito fundamental, sua eficácia torna-se imperativa[178].

Portanto, “(...) o acolhimento do direito à Previdência Social como direito fundamental, em nossa Constituição, está, portanto, em consonância com a tendência internacional”[179].

A Declaração Universal de Direitos do Homem de 1948 reconhece a dignidade da pessoa humana como pressuposto de todos os seres humanos[180].

Tais análises passam obrigatoriamente pela proteção da tutela dos riscos sociais, que é vista também no cenário internacional. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) através da Norma Mínima da Seguridade Social, que corresponde à Convenção n. 102, datada de 4 de junho de 1952, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 269, de 19.09.2008 e ratificado em 15 de junho de 2009, atua exatamente nessa direção, pois a proteção dos direitos sociais também ganha espaço no debate internacional.

Peter. **Direitos fundamentais no estado prestacional.** Tradução de Fabiana Okchstein Kelbert e Michael Dietmar. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 17).

[176] A jusfundamentalidade dos direitos sociais é consequência inequívoca da elevação da dignidade da pessoa humana à centralidade do ordenamento. Não haveria como o Estado excluir-se da garantia do mínimo existencial sem atuação concreta na seara protetiva. É até difícil aceitar que ainda haja tamanha vacilação quanto à aceitação de parte dos direitos sociais como direitos fundamentais (IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social no Estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói: Impetus, 2011, p. 111).

[177] IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência Social como direito fundamental.** Disponível em: https://bit.ly/3miQaNP. Acesso em: 02 nov. 2021.

[178] Ainda que se reconheça a previdência enquanto direito fundamental é importante consignar que há indivíduos que não participam do sistema, sendo por ele excluído. É o que acontece por exemplo com as pessoas que não conseguem participar do mercado de trabalho formal em nenhum momento de suas vidas e que não possuem condições sequer informacionais e financeiras de realizarem contribuições de outra forma ao sistema previdenciário vigente. A característica contributiva os afasta da possibilidade de participação do sistema previdenciário.

[179] ROCHA. Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 111.

[180] Artigo 1º: Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade. (Assembleia Geral da ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Art. 1º)

Diego Henrique Schuster e José Antonio Savaris ensinam que o fechamento do conceito que conecta a previdência social ao direito fundamental não pode se resumir a um conceito fechado que traduz apenas aquilo que foi projetado no campo legislativo, mas sim conduzir a "(...) possibilidade de abertura cognitiva desse sistema às comunicações provenientes de outros sistemas sociais, tais como a ciência, a economia, a biologia, a política etc"[181].

Pode-se observar também que a partir da ideia de resposta à uma determinada contingência social, a seguridade social e o direito previdenciário enquanto espécie desta pertencem aos denominados direitos fundamentais sociais[182].

Ana Carolina Lopes Olsen, ao conceituar os direitos sociais, aduz que esses seriam resultados de uma longa caminhada histórica, estritamente relacionada a lutas sociais por melhores condições de vida, que deveriam ser garantidas pelo poder estatal. Afirmar tal fato implicaria, segundo a autora, que o termo "direitos sociais"

---

[181] SAVARIS, José Antonio; SCHUSTER, Diego Henrique. Dimensões inter-multi-transdisciplinares para a compreensão do direito fundamental social previdenciário. *In*: OLIVIERO, Maurizio; ABREU, Pedro Manoel; GARCIA, Marcos Leite (Orgs.); SANTOS, Rafael Padilha dos; SOARES, Josemar Sidinei; ZANON JR, Orlando Luiz (Coords.). **Ativismo judicial e judicialização de políticas públicas: a teoria da separação dos poderes no ambiente transnacional assimétrico**. Coleção Principiologia constitucional e política do direito – tomo 02. Itajaí, Ed. da Univali, 2016, p. 172-187, p. 172.

[182] A realização dos direitos fundamentais sociais, sejam aqueles previstos no catálogo dos artigos 6° e 7°, sejam os dispersos no texto constitucional, entendidos enquanto direitos cuja estrutura deôntica obriga seu destinatário ao cumprimento de uma prestação material, inicia-se pela conscientização acerca de sua fundamentalidade formal e material, a qual vincula todos os poderes constituídos. Trata-se de normas de especial hierarquia no ordenamento jurídico, cujo conteúdo expressa valores de cunho social especialmente relacionados com a dignidade da pessoa humana, sem, contudo, restringir-se a ela. A aplicação destas normas aos casos concretos se verifica com maior efetividade se enquadrada em uma concepção aberta de regras e princípios, podendo uma mesma norma jusfundamental configurar um princípio, a gerar um direito subjetivo prima facie, ou uma regra, determinando de forma definitiva o cumprimento da obrigação que perfaz seu objeto, após a ponderação com princípios, bens jurídicos ou direitos contrapostos. Neste diapasão, estas normas não têm caráter absoluto, mas relativo, sempre dependente do processo de concretização a ser realizado pelo intérprete, em consonância com a realidade. Em virtude de seu caráter principiológico, as normas de direitos fundamentais sociais podem sofrer restrições, compreendidas como toda conduta praticada pelos poderes públicos (jurídico-normativa ou não) que afete desvantajosamente o âmbito de proteção da norma jusfundamental, reduzindo, mitigando ou mesmo exonerando a responsabilidade destes poderes para com sua realização. Estas restrições, enquanto elementos externos à norma jusfundamental, devem obedecer aos parâmetros traçados pela própria Constituição, dentre os quais ressalta-se a proporcionalidade. No caso específico dos direitos fundamentais sociais, esta assume o caráter de proibição da insuficiência, ou seja, proibição da prestação desproporcionalmente insuficiente para a satisfação da norma jurídica, ponderados os princípios, bens jurídicos e interesses em contrário, devendo respeitar o núcleo essencial aferível em cada situação concreta (OLSEN, Ana Carolina Lopes. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais frente à reserva do possível**. Curitiba, 2006. 390 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, p. 362-363).

estaria sempre referenciando tais batalhas por igualdade, de condições de vida e a busca por oportunidade a fim de atingir a plena liberdade[183].

Alexy ensina que direitos sociais podem ser entendidos enquanto direitos prestacionais em sentido estrito, constituindo-se em direitos do indivíduo em detrimento do Estado[184].

Os direitos fundamentais sociais possuem como característica essencial, a conferência aos indivíduos de direitos a prestações sociais providos pelo Estado, abrangendo áreas como assistência social, saúde, educação, trabalho – entre outros – o que evidencia uma evolução das liberdades meramente formais e abstratas para liberdades tangíveis e concretas[185].

A proteção aos direitos sociais ganha a perspectiva de proteção de direito humano, no panorama internacional[186], reafirmando a proteção desses direitos.

O Supremo Tribunal Federal não deixou nenhuma dúvida a despeito do reconhecimento da previdência social como direito fundamental. São antigos os julgados exarados pela Suprema Corte que se referem à previdência nessa perspectiva, não cabendo nenhuma discussão neste tocante[187].

A compreensão da previdência social enquanto direito fundamental permeia muitas das decisões emanadas pelos Tribunais Superiores em matéria previdenciária, e foi nessa dimensão que foi possível o reconhecimento da flexibilização da coisa julgada em matéria previdenciária, em nome da concessão de proteção social previdenciária. Este fantástico julgado partiu da premissa do tratamento da previdência como direito fundamental para proteger a possibilidade de o segurado apresentar novas provas e vir a alcançar o direito ao benefício previdenciário, mesmo

---

[183] OLSEN, Ana Carolina Lopes. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais frente à reserva do possível**. Curitiba, 2006. 390 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, p. 16.

[184] ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 499.

[185] SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 57.

[186] IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social no Estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói: Impetus, 2011, p. 100.

[187] O direito à previdência social constitui direito fundamental e, uma vez implementados os pressupostos de sua aquisição, não deve ser afetado pelo decurso do tempo. Como consequência, inexiste prazo decadencial para a concessão inicial do benefício previdenciário. (...) (RG Tema 313, RE nº 626.489/SE, Tribunal Pleno, rel. Min. Roberto Barroso, DJe 23.09.2014).

após o trânsito em julgado da decisão desfavorável, a fim de conceder ao segurado à subsistência digna de pessoa presumivelmente necessitada[188].

A Previdência Social como parte da seguridade social brasileira, está estabelecida como direito social, está firmada no texto constitucional através deste pressuposto em diversos dispositivos, tendo como objetivo precípuo conceber dignidade às pessoas. É por esta razão que políticas públicas previdenciárias são necessárias, a fim de instrumentalizar o alcance dos objetivos propostos, pois "(...) não se concebe um Estado de Direito democrático que não tenha ações efetivas na área da Previdência Social"[189].

Previdência Social como direito fundamental e como instrumento para auxílio ao desenvolvimento. Esta talvez seja uma perspectiva nova, um viés diferente do que a doutrina atribui como papel da previdência social. Entretanto, se a Previdência Social é direito fundamental, como tal possui um núcleo essencial a ser protegido, a partir do qual é possível que se estabeleça o ferramental capaz de auxiliar no desenvolvimento do país, especialmente na redução da desigualdade social.

Direitos previdenciários são direitos fundamentais e a partir desta compreensão permanecem no patamar de respeito dessa condição, vinculando o Estado e todos os seus órgãos de funcionamento a essa especial condição. Enquanto a Previdência Social é considerada na dimensão de sistema, o direito previdenciário,

---

188 "DIREITO CONSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO. PROCESSO. SENTENÇA DENEGATÓRIA DE PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA. COISA JULGADA. LIMITES. DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL. NÃO-PRECLUSÃO. NOVO CONTEXTO PROBATÓRIO. REDISCUSSÃO DA DEMANDA. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL. RECURSO PROVIDO. 1. Pela eficácia normativa do devido processo legal em sua dimensão substancial, a decisão denegatória de proteção social por insuficiências de prova, por afetar o direito fundamental à subsistência digna de pessoa presumivelmente necessitada, constitui coisa julgada secundum eventum probationes. 2. A segurança jurídica, fundamento axiológico hospedado na norma constitucional da coisa julgada, não é malferido quando, em uma segunda demanda, à luz de significativa alteração do contexto probatório, o segurado da previdência social apresenta elementos novos, hábeis a demonstrar a injustiça da primeira decisão e o direito do hipossuficiente a direito fundamental de elevada relevância social e que conforma o mínimo existencial. 3. Seria desproporcional impor ao indivíduo agravado com a sentença de não-proteção e que se presume hipossuficiente em termos econômicos e informacionais a sujeição perpétua aos efeitos deletérios da decisão denegatória, cuja injustiça resta manifesta. 4. A noção de 'documento novo' tem sido compreendido em uma perspectiva ampla pela jurisprudência do STJ, para o efeito de rescisão de decisão judicial que recusa proteção previdenciária" (AgRg no REsp 1215172/RS, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, J. 05/03/2013, DJe 11/03/2013). 5. Deve ser anulada a sentença que extingue o processo em razão da coisa julgada sem ter em consideração que esse instituto, em tema previdenciário, se afigura dentro de uma perspectiva peculiar de segurança jurídica que consubstancia justa aderência do sistema normativo processual à especificidade do direito material e à dinâmica da realidade social. 6. Recurso da parte autora conhecido e provido.

189 SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. O direito fundamental à previdência social e sua realização por meio do sistema de repartição. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 29, p. 78-89, jul./dez. 2006, p. 85.

por sua vez, é mais complexo, eis que "(...) tem por objeto estudar, analisar e interpretar os princípios e as normas constitucionais, legais e regulamentares referentes ao custeio da Previdência Social".[190]

O reconhecimento da Previdência Social como Direito Fundamental deve ser abrangido em cada análise oriunda da concessão ou do indeferimento de um benefício previdenciário. Este pressuposto, além de consolidado em termos legislativos, deve pautar intrinsecamente as apreciações das prestações pleiteadas. A partir da consideração da sua essência como direito fundamental surge o imperativo de reconhecê-la nesta extensão. A necessidade de ampliação das coberturas previdenciárias aos infortúnios, a garantia ao pagamento de valores que permitam aos segurados(as) a manutenção da vida com dignidade e a segurança em relação à manutenção dos benefícios ao longo dos tempos são exemplos de tratamento a partir do viés de um direito fundamental.

Qualquer leitura do direito previdenciário que a afaste do seu reconhecimento enquanto direito fundamental está comprometida.

A enxurrada de alterações legislativas a que o direito previdenciário esteve sujeito ao longo dos anos pode até levar a leviana compreensão de que não há obediência a pressupostos que atinjam tais direitos fundamentais, especialmente quando há redução da proteção previdenciária, como tem ocorrido nas últimas reformas[191] empreendidas no Brasil. Todavia, tal fato não pode conduzir a errônea afirmativa de que a aprovação reformista e a redução da prestação previdenciária, como aconteceu com a redução do pagamento dos valores da pensão por morte e a instituição do sistema de cotas, tenha negado a leitura deste direito enquanto um direito fundamental.

A compreensão da Previdência Social enquanto direito fundamental é cristalina e os direitos previdenciários também recebem esta cercadura, eis que decorrem da estruturação deste sistema. A efetivação dos direitos previdenciários sob tal premissa, enfrenta vários percalços, assim como os demais direitos tutelados nessa categorização, talvez enfrente um ainda maior, difícil de ser superado, residente no debate envolto as métricas do custeio dos benefícios previdenciários pagos, mas

[190] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 23. *E-book*.
[191] A análise das reformas previdenciárias estão concentradas no item 2.2 deste estudo.

assim como os demais direitos reconhecidamente por fundamentais, deve ser priorizado, ambicionado, debatido e efetivado.

Em razão disso, entender como funciona a dinâmica do custeio da Previdência Social é proeminente à concepção do desenvolvimento sustentável enquanto matriz interpretativa, porquanto as discussões travadas sobre a sustentabilidade do sistema previdenciário têm estagnado nessa celeuma. Assim, o tópico a seguir tratará da demonstração da projeção do custeio da Previdência Social no Brasil.

1.3 PROJEÇÃO FINANCEIRA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O que se pretende neste item é demonstrar quais são os critérios escolhidos para o custeio da Previdência Social no Brasil.

A sua financeirização constitui importante mecanismo de solidez econômica tendente a garantir o pagamento das contraprestações[192] assumidas pelo Estado.

O modelo de seguridade social concebido pela Constituinte em 1988, rege-se pelo princípio da universalidade da cobertura e do atendimento[193], o que deixa evidente uma construção constitucional mais próxima do Estado do Bem-estar Social, ao passo que a saúde e a assistência social passam a ser direitos do cidadão e obrigação do Estado, assim como a previdência, ao combinar contribuição com financiamento estatal, passando a ampliar a cobertura para pessoas anteriormente não atendidas[194].

O princípio da universalidade no que diz respeito à cobertura se traduz na ideia de que “a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite”[195]. Já o princípio da universalidade, no que se refere ao atendimento, pode ser compreendido como a

---

[192] Contraprestações são parcelas pagas aos segurados da Previdência Social, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, por preencherem os requisitos previstos em lei para recebimento. São exemplos de contraprestações recebidas: aposentadoria por idade urbana e rural, pensão por morte, auxílio-reclusão e outros benefícios previstos em lei.

[193] Art. 1º A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. A Seguridade Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes: a) universalidade da cobertura e do atendimento (BRASIL**. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Art. 1º).

[194] 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. 87.

[195] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 73. *E-book.*

“entrega das ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem”[196].

No palco deste princípio, Sergio Pinto Martins[197] o divide em subjetivo e objetivo, sendo que no tocante ao primeiro, ensina que fazem parte todas as pessoas que integram a população nacional, enquanto neste último apenas àquelas que necessitarem das contingências previstas legalmente.

O princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, traz a concepção de que todos os cidadãos têm direito ao acesso igualitário e sem discriminação aos serviços e benefícios oferecidos pela seguridade social de um país, devendo a assistência e os serviços estarem disponíveis para todas as pessoas, independentemente de sua condição social, econômica, gênero, idade, etnia ou qualquer outro fator, haja vista que a intenção da universalidade é garantir que ninguém seja excluído do acesso aos serviços essenciais humanos.

Soma-se ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento o princípio que determina a filiação compulsória e automática de todo trabalhador a um regime de Previdência Social[198].

Além disso, a fixação do piso básico a todos os benefícios previdenciários em um salário-mínimo e o reconhecimento do trabalhador rural, além da instituição da obrigatoriedade em se estabelecer um orçamento específico a seguridade social, constituem a materialização deste sistema[199].

Esses primados, portanto, estabelecem primordialmente as noções preliminares que servem como verdadeiros pilares para construção de um modelo de Previdência Social tendente a alcançar os infortúnios da vida humana de maneira mais extensiva, concebendo o seu alcance de forma maximizada, conferindo direitos previdenciários aos trabalhadores, auxiliando assim no desenvolvimento das capacidades humanas.

Peça fundamental desta equação reside na questão orçamentária. A financeirização da Previdência Social é elemento que materialmente permite a

---

196 LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 73. *E-book.*
197 MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 78.
198 LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 73. *E-book*
199 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. 88.

efetivação dos direitos prestacionais sociais, nesses casos possibilitando o pagamento de benefícios de natureza previdenciária aos seus segurados.

Assim, a exigência por um orçamento específico foi consubstanciada no artigo 165, da Constituição Federal, o qual estabelece que a lei orçamentária deverá abarcar "(...) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público"[200]. Para tanto, no tocante à Previdência Social, tais regras estão regulamentadas no artigo 195[201] da Constituição Federal, assim como, depois, pela Lei nº 8.212/1991, em seu artigo 10[202] e seguintes.

Desta maneira, observa-se que o financiamento possui matriz contributiva, sendo financiado por toda a sociedade de forma direta ou indireta, recebendo recursos provenientes dos orçamentos dos Entes Federativos (indireta) e pelas contribuições sociais (direta)[203].

Na realidade, a União não contribui diretamente com uma taxa social específica, conforme se depreende do art. 196 do Decreto nº 3.048/1999[204]. Sua

---

[200] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (...) § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: (...) III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 165, § 5º, inciso III).

[201] Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas segundo o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; III – sobre a receita de concursos de prognósticos. IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 195.

[202] Art. 10. A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais (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. Art. 10).

[203] Além das fontes de custeio previstas no texto constitucional, este permite a criação de outras fontes, mediante lei complementar – consoante o art. 154, I, da Carta Magna –, seja para financiar novos benefícios e serviços, seja para manter os já existentes, sendo certo que é vedado ao legislador criar ou estender benefício, ou serviço, ou aumentar seu valor, sem que, ao menos simultaneamente, institua fonte de custeio capaz de atender às despesas daí decorrentes (LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 179. *E-book*).

[204] Art. 196. A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na Lei Orçamentária anual. Parágrafo único: A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da seguridade social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da previdência social, na forma da Lei Orçamentária anual

participação se dá através da alocação de recursos do seu orçamento para a Seguridade Social, uma obrigação estabelecida anualmente na Lei Orçamentária[205].

Além disso, a União assume a responsabilidade por cobrir quaisquer insuficiências financeiras da Seguridade Social que possam surgir devido ao pagamento de benefícios de prestação continuada pela previdência social, conforme estabelecido no artigo 16 da Lei nº 8.212/1991. Ao contrário da Educação, não existe um percentual mínimo definido que deve ser destinado à Seguridade Social, o que significa que a alocação de recursos para este fim sempre foi uma quantia variável e não pré-determinada[206].

O orçamento da Seguridade Social é composto por uma receita independente da receita tributária federal, que é especificamente alocada para atender às necessidades da Saúde Pública, Previdência Social e Assistência Social, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)[207].

Para garantir essa alocação, é necessário um processo de deliberação conjunta entre os órgãos responsáveis, nos quais se incluem o Conselho Nacional de Previdência[208], o Conselho Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Saúde, sendo certo que a gestão dos recursos ocorre de forma descentralizada conforme as áreas de atuação[209].

Nesse prisma, a Previdência Social, com seu caráter contributivo, traz a participação direta dos seus segurados, por intermédio das contribuições previdenciárias[210], oriundas em grande parte do modelo de filiação obrigatória, que

---

(BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências).

[205] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 180. *E-book*

[206] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 180. *E-book*

[207] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 178. *E-book*

[208] O Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, órgão superior de deliberação colegiada, colegiado integrante da estrutura do Ministério da Previdência Social, tem por função estabelecer diretrizes gerais, participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária, bem como apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social (BRASIL. **Ministério da Previdência Social**. Conselho Nacional da Previdência Social. Disponível em: https://t.ly/2o5YT. Acesso em: 01 nov. 2023).

[209] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, P. 178. *E-book*.

[210] O modelo de financiamento da Seguridade Social previsto na Carta Magna se baseia no sistema contributivo, em que pese ter o Poder Público participação no orçamento da Seguridade, mediante a entrega de recursos provenientes do orçamento da União e dos demais entes da Federação, para a cobertura de eventuais insuficiências do modelo, bem como para fazer frente a despesas com seus próprios encargos previdenciários, recursos humanos e materiais empregados (LAZZARI, João Batista;

preza pelo equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do artigo 201[211] da Constituição Federal.

Em se tratando do estabelecimento de sua financeirização compete a indicação de que o Regime Próprio de Previdência Social previsto no artigo 40, da Constituição Federal, que é o regime previdenciário aplicado aos servidores públicos de cargos efetivos, pensado nos mesmos moldes de caráter contributivo e solidário pelos entes federativos, servidores ativos, aposentados e pensionistas, também foi estabelecido em observância ao equilíbrio financeiro e atuarial[212].

Veja-se que o financiamento da Previdência Social seja qualquer das suas modalidades deve observar o equilíbrio financeiro e atuarial. Nesse sentido, esse requisito atuarial serve para "(...) dimensionar os compromissos do plano de benefícios e estabelecer o plano de custeio para um determinado plano de previdência"[213].

Isso possibilita estimar qual seria o custo dos benefícios previdenciários ofertados aos segurados, bem como indicar quais as fontes de financiamentos suficientes para a devida implementação de tais benefícios a longo prazo[214].

A apuração sobre os pagamentos de benefícios previdenciários no ano de 2022, de acordo com o que foi noticiado pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, revelou que o número de benefícios pagos chegou à monta de 36.423.793 (trinta e seis milhões, quatrocentos e vinte e três mil, setecentos e noventa e três) benefícios. Destes, 64,4% (sessenta e quatro, vírgula quatro por cento) dos benefícios permaneceram no valor do salário-mínimo e apenas 0,002% alcançaram o

---

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 178. *E-book.*).

[211] Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: I – cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; II – proteção à maternidade, especialmente à gestante III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa; V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 201).

[212] Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 40).

[213] BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 009.285/2015-6**. Plenário. Ministro Vital do Rêgo. Relatório de Auditoria. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Responsável: Benedito Adalberto Brunca. 2016, p. 05. Disponível em: https://bit.ly/3K7GX2M. Acesso em: 18 mar. 2023.

[214] BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 009.285/2015-6**. Plenário. Ministro Vital do Rêgo. Relatório de Auditoria. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Responsável: Benedito Adalberto Brunca. 2016, p. 05. Disponível em: https://bit.ly/3K7GX2M. Acesso em: 18 mar. 2023.

valor do teto previdenciário, ou seja, apenas 778 beneficiários, sendo que o valor médio pago chegou ao equivalente a R$ 1.547,54 (um mil, quinhentos e quarenta e sete reais com cinquenta e quatro centavos) [215].

O que se denota é que o orçamento público, além do caráter jurídico que possui, é dotado de natureza política, a qual consubstancia-se na demonstração das diretrizes econômicas do país previstas na Constituição[216], o que "(...) corresponde, portanto, às aspirações de uma determinada coletividade política em matéria de tributação e gastos públicos"[217].

Nesse contexto, especificamente no Brasil, muito embora o orçamento público possua natureza jurídica por força constitucional, interpreta-se o orçamento enquanto mero pressuposto de natureza administrativa, ou seja, uma lei formal pobre de consequências e feitos jurídicos[218].

Há que se enumerar ainda o conteúdo invisível constante no orçamento público, pois, ainda que seja questão aritmética, este serve como instrumento jurídico de concretização da proteção social, pois, além de simples previsão dos gastos, este transparece as escolhas materiais da sociedade[219].

Dito isto, no que se refere ao orçamento da seguridade social, tem-se duas dimensões, a fiscal e a social, ao passo que a sua conotação política é a promoção da dignidade da pessoa humana, garantindo deste modo a proteção social, ainda que ausentes os recursos fiscais para tanto, nos termos do artigo 16 da Lei nº 8.212/1991[220].

É partindo dessa premissa de dignidade da pessoa humana, que a ordem econômica brasileira, é fundada na valorização do trabalho humano e na livre

---

[215] R7. **Apuração exclusiva desta coluna mostra que menos de mil segurados conseguiram receber R$ 7.087,22 em janeiro**. Disponível em: https://t.ly/z4utM. Acesso em: 01 nov. 2023.
[216] SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito – seguridade social. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012, p. 67.
[217] SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito – seguridade social. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012, p. 67-68.
[218] SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito – seguridade social. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012, p. 69.
[219] SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito – seguridade social. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012, p. 70
[220] SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito – seguridade social. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012, p. 71-73. Art. 16. A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual. Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual (BRASIL**.** Lei 8.212 de 24 de julho de 1991, art. 16).

iniciativa, objetivando assegurar a todos os indivíduos a existência digna nos termos da justiça social[221].

Essa perspectiva que faz com que as receitas oriundas da previdência social sejam somente gastas com a própria previdência social, seja no regime geral, ou no regime próprio, sendo vedada a sua destinação outra, conforme estabelecido pela norma constitucional em seu artigo 167, incisos XI[222] e XII[223].

Cumpre esclarecer, que para garantir a proteção social consagrada na Constituição de 1988 no tocante à previdência social, é necessário a adoção de um regime de financiamento previdenciário capaz de dar sustentabilidade a este sistema, sustentabilidade aqui compreendida para além da dimensão meramente econômica.

Sobre os regimes de financiamento, John Eatwell[224] destaca que "(...) o crescimento da razão entre população aposentada e força de trabalho deu início ao debate sobre como as aposentadorias são financiadas"[225].

Nessa perspectiva, Eatwell ressalta que o debate gira em torno do regime de repartição (RR) e do regime de capitação (RC) como meios de financiamento da

---

[221] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, (...) (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 170).

[222] Art. 167. São vedados: (...) inciso XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 167).

[223] Art. 167. São vedados: (...) inciso XII – na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 167).

[224] John Eatwell foi presidente do Queens' College de 1996-2020. Ele é diretor da SAV Credit e consultor das empresas de private equity Warburg Pincus & Company International e Palamon Capital Partners. Ele foi professor na Universidade de Harvard e professor visitante na Universidade de Columbia, na Universidade de Massachusetts em Amherst, na Universidade de Amsterdã e na New School for Social Research, em Nova York. Em 1988, fez parte da equipe que criou o Institute for Public Policy Research, um dos principais grupos de reflexão da Grã-Bretanha. Ele ingressou na Câmara dos Lordes em 1992 e, de 1993 a 1997, foi o principal porta-voz da oposição para o Tesouro e Assuntos Econômicos, cargo que retomou em 2010. Lord Eatwell foi presidente da Biblioteca Britânica de 2001 a 2006. Atualmente é comissário financeiro de Jersey e presidente do Royal Opera House Pension Fund Trustees.Além disso é utilizado por diversos autores para explicar os fatores macroeconômicos da previdência Social, dentre os quais se destaca Denise Lobato Gentil, e Victor Leonardo de Araújo. Judge Business School. Lord Eatwell. **UNIVERSITY OF CAMBRIDGE**. Disponível em: https://www.jbs.cam.ac.uk/people/lord-eatwell/ Acesso em: 09 jan. 2024.

[225] EATWELL, John. A anatomia da "crise" da Previdência. **Econômica**, v. 04, n. 02, p. 177-191, 2003, p. 182. Tradução do inglês por Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini. No original: *"The increase in the ratio of the pensioner population to the workforce has initiated a debate over the manner in which pensions are financed. In its most stark form this has been a debate between, on the one hand, pay-as-you-go (PAYG) pensions and, on the other hand, fully-funded (FF) pensions"* (EATWELL, John. The anatomy of the pensions "crisis". **Economic Survey of Europe**, n. 3, p. 57-68, 1999, p. 59).

previdência social[226], decidindo cada Estado qual utilizar. Além disso, Eatwell conceitua e faz um comparativo entre os dois modelos de financiamento.

Em relação ao regime de repartição, colhe-se a definição de que este irá atuar como "(...) um esquema público no qual impostos são cobrados com o objetivo de prover a transferência de poder de compra para os aposentados"[227], ao passo que no regime de capitalização "(...) o indivíduo poupa durante sua vida adquirindo, assim, um estoque de ativos financeiros que podem ser usados no futuro para comprar bens e serviços"[228].

Deste modo, "(...) no caso do RR, os impostos correntes são usados para pagar as aposentadorias correntes. No caso do RC, são as poupanças correntes usadas para pagar as aposentadorias correntes"[229], o que faz com que não haja diferença entre os dois regimes acerca do impacto[230].

Nesse contexto, Eatwell ressalta que em termos macroeconômicos o resultado será sempre o mesmo em ambos os regimes, devendo a comparação dos regimes ser feita fora desse viés macroeconômico. Além disso, destaca que o regime de repartição possui como vantagens a simplicidade, a transparência, os baixos custos administrativos, um sistema igualitário, visando atingir a cobertura de toda a

---

[226] "Na sua forma mais crua, esse tem sido um debate entre, por um lado, Regime de Repartição (RR) e, por outro, o Regime de Capitalização (RC)" (EATWELL, John. A anatomia da "crise" da Previdência. **Econômica**, v. 4, n. 2, p. 177-191, 2003, p. 182. Tradução do inglês por Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini). No original: *"In its most stark form this has been a debate between, on the one hand, pay-as-you-go (PAYG) pensions and, on the other hand, fully-funded (FF) pensions"* (EATWELL, John. The anatomy of the pensions "crisis". **Economic Survey of Europe**, n. 03, p. 57-68, 1999, p. 59).

[227] EATWELL, John. A anatomia da "crise" da Previdência. **Econômica**, v. 04, n. 02, p. 177-191, 2003, p. 182. Tradução do inglês por Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini. No original: *"A PAYG pension scheme is a public sector scheme in which taxes are raised in order to fund the transfer of purchasing power to pensioners"* (EATWELL, John. The anatomy of the pensions "crisis". **Economic Survey of Europe**, n. 03, p. 57-68, 1999, p. 59).

[228] EATWELL, John. A anatomia da "crise" da Previdência. **Econômica**, v. 04, n. 02, p. 177-191, 2003, p. 182. Tradução do inglês de Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini. No original: *"Under an FF scheme an individual saves in his or her lifetime and thus acquires a stock of financial assets which may be used in the future to buy the goods and services required"* (EATWELL, John. The anatomy of the pensions "crisis". **Economic Survey of Europe**, n. 03, p. 57-68, 1999, p. 59).

[229] EATWELL, John. A anatomia da "crise" da Previdência. **Econômica**, v. 04, n. 02, p. 177-191, 2003, p. 182. Tradução do inglês por Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini. No original: *"In a PAYG scheme current taxes are being used to pay current pensions. In an FF scheme it is current savings which are being used to pay current pensions"* (EATWELL, John. The anatomy of the pensions "crisis". **Economic Survey of Europe**, n. 03, p. 57-68, 1999, p. 59).

[230] "Dessa forma, a 'carga' sobre a força de trabalho, definida como os bens e serviços que são 'extraídos' da renda da força de trabalho, é exatamente a mesma, seja o sistema previdenciário do país RC ou RR" (EATWELL, John. A anatomia ;da "crise" da Previdência. **Econômica**, v. 04, n. 02, p. 177-191, 2003, p. 183. Tradução do inglês por Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini). No original: *"Savings today are funding the pensions of today. Accordingly, the 'burden' on the workforce, defined as the goods and services that are 'extracted' from the income of the workforce is exactly the same whether the nation's pension scheme is FF or PAYG"* (EATWELL, John. The anatomy of the pensions "crisis". **Economic Survey of Europe**, n. 03, p. 57-68, 1999, p. 59).

população, a redistribuição progressiva, a inibição da mobilidade da força de trabalho e também possui um baixo risco, mas, em contrapartida, possui desvantagens como a possibilidade de o governo não cumprir suas obrigações, a pressão sobre o orçamento, a falta de escolha pelos beneficiários, o forte compromisso com um nível de aposentadoria específico e a resistência ao financiamento tributário[231].

Já no tocante ao regime de capitalização se tem como vantagens um maior retorno proporcionado pela administração profissional das aplicações em ações, o poupador tem independência e escolha, se tem uma elevação da poupança e do crescimento, se promove o desenvolvimento dos mercados financeiros e a governança efetiva e se reajusta automaticamente o nível das aposentadorias aos rendimentos disponíveis, contudo, se tem como desvantagens o impacto regressivo sobre a distribuição de renda, altos custos administrativos, cobertura limitada, retorno incerto de alto risco, necessidade de uma rede de proteção social, bem como em alguns casos limita a mobilidade do trabalhador[232].

Exemplo tormentoso do regime de capitalização é o que foi implementado no Chile na Década de 80, ocasião em que o regime de capitalização entrou em vigor, sob o comando do General Augusto Pinochet[233], que sob o discurso da necessidade de colocação de medidas de austeridade e equacionamento fiscal tornou efetivo o novo regime previdenciário individualizado, transferindo a gestão dos recursos públicos para instituições privadas, conhecidas como Administradoras de Fundos de Pensão, o que não contou com a participação dos grupos de interessados e com a participação da população[234].

A chegada do novo regime previdenciário no Chile se deu por intermédio do Decreto-Lei nº 3.500 de 1980.

---

[231] EATWELL, John. A anatomia da “crise” da Previdência. **Econômica**, v. 04, n. 02, p. 177-191, 2003, p. 184. Tradução do inglês por Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini.

[232] EATWELL, John. A anatomia da “crise” da Previdência. **Econômica**, v. 04, n. 02, p. 177-191, 2003, p. 185. Tradução do inglês por Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini.

[233] “Em 11 de setembro de 1973, o governo chileno socialista de Salvador Allende sofreu um golpe de estado liderado pelo chefe das Forças Armadas, Augusto Pinochet. Eleito em 1970, Allende resistiu aos acontecimentos que resultaram na tomada de poder no palácio presidencial La Moneda, em Santiago. Cercado, o presidente chileno se suicidou, fato confirmado por perícia realizada no corpo do político em 2011. Números da Comissão da Verdade chilena apontam que pelo menos 40 mil pessoas sofreram algum tipo de violência estatal, entre mortes, torturas e desaparecimentos durante o governo Pinochet. A democracia chilena foi restaurada em março de 1990, após um referendo de 1988 definir pelo fim do governo ditatorial” (RESENDE, Rodrigo. **50 anos do golpe de estado que derrubou o governo Allende no Chile**. Disponível em: https://t.ly/Lxqza. Acesso em: 05 set. 2023).

[234] LEITE, Débora Fonseca; ARAÚJO NETO; Raul Lopes de. **Sistema de Capitalização individual chileno**: um protótipo de redução de desigualdade social. Disponível em: https://encurtador.com.br/jqwNW. Acesso em: 01 nov. 2023.

Veja-se:

> *Artículo 1°. Créase un Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual que se regirá por las normas de la presente ley.*
> *La capitalización se efectuará en organismos denominados Administradoras de Fondos de Pensiones*[235].

Há de destacar que as contribuições patronais foram extintas, não havendo integração de primados de solidariedade ou financiamento outro que não fossem as contribuições dos trabalhadores, submetendo-os apenas à lógica do mercado financeiro[236].

Em detrimento do experenciado, com a chegada ao Governo de Michele Bachelet[237], buscando a inclusão de mecanismos que pudessem alcançar condições dignas de sobrevivência à população, frente aos infortúnios da vida humana, se aprovou aquela que ficou conhecida como a Reforma Previsional, que alterou novamente o sistema previdenciário chileno, a fim de incluir pensões solidárias ao regime.

Denota-se que em 2009 cerca de 8,5% dos idosos haviam retornado ao mercado de trabalho, tendo esse indicativo aumentado para 14% no ano de 2.017, sendo que nesse mesmo ano aproximadamente 22,1% dos cidadãos chilenos maiores de 60 (sessenta) anos se encontravam em situação de extrema pobreza[238].

---

[235] Art. 1º. Cria-se um Sistema de Pensões por Velhice, Invalidez e Falecimento com base na capitalização individual, que será regido pelas normas da presente lei. A Capitalização será efetuada em instituições denominados administradoras de fundos de pensão. O Estado garante pensões mínimas de velhice, invalidez e falecimento a todos os filiados aos Sistema que atendam aos requisitos estabelecidos neste mecanismo legal (CHILE. **Decreto Ley 3500**. Establece nuevo sistema de pensiones. Disponível em: https://t.ly/Lxqza. Acesso em: 19 nov. 2023).

[236] CHILE. **Decreto Ley 3500**. Establece nuevo sistema de pensiones. Disponível em: https://t.ly/Lxqza. Acesso em: 19 nov. 2023.

[237] "Verónica Michelle Bachelet Jeria foi a primeira mulher a assumir a presidência do Chile e a segunda de um grande país latino-americano, depois de María Estela Martínez de Perón, na Argentina. Elegeu-se pela primeira vez em 2006, vencendo no segundo turno o empresário Sebastián Piñera, com 53,51% dos votos. Em novembro de 2013, voltou a disputar a presidência à frente da coalização de centro-esquerda Nueva Mayoría. Venceu o embate novamente no segundo turno, dessa vez contra a candidata Evelyn Matthei, da União Democrática Independente. Tomou posse em março de 2014 prometendo restabelecer a gratuidade do ensino universitário e promover as reformas tributária, eleitoral e constitucional" (Equipe Latinoamericana. **Bachelet, Michelle**. Disponível em: https://t.ly/8q-jB. Acesso em: 19 nov. 2023).

[238] CARVALHO, Rose Kelly; MUELLER, Airton Adelar; ALLEBRANDT, Sérgio Luis; THESING, Nelson José; BRIZOLLA, Maria Margareth Baccin. Os modelos chileno e brasileiro de proteção social: conjuntura, rupturas e similaridades. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 26, n. 01, p. 375-390, 2022

O Chile se revelou, portanto, como o primeiro país da América Latina a substituir o regime público de previdência por um regime de natureza privada[239].

Trazendo essas premissas para o sistema previdenciário brasileiro, tem-se que em relação aos dois modelos iniciais de experiências previdenciárias, sendo o primeiro nos anos 1920 pelas caixas de aposentadorias e pensões, e o segundo nos anos 1930[240] a 1945 pelos institutos de aposentadorias e pensões, teve-se como meio de financiamento o regime de capitalização, muito embora as reservas contrariassem os critérios atuariais, sendo as contribuições insuficientes e os benefícios excessivos[241].

Após a redemocratização brasileira, consagrada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, os altos gastos do Estado com a garantia dos direitos sociais previdenciários, fizeram com que o país, diante da crise econômica crônica enfrentada naquele período pós constituinte, pensasse acerca da reforma previdenciária, principalmente em razão da alta dívida pública junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI)[242].

Este cenário desencadeou a necessidade de uma regulamentação previdenciária[243], a qual ocorreu por intermédio da Emenda Constitucional nº 20/1998, que instituiu um sistema previdenciário de caráter contributivo[244]. Contudo, mesmo com as regras trazidas pela Emenda Constitucional nº 20/1998[245], houve a

---

[239] OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 05, p. 01-05, 2019, p. 01.

[240] O estudo da história da Previdência Social no Brasil permite constatar uma trajetória de constante evolução em matéria de proteção social até o final dos anos 1980. Os seguros sociais na América Latina foram introduzidos a partir de certas categorias de trabalhadores, durante um período longo. No Brasil há uma nítida diferença na organização dos seguros antes e depois de 1930. Antes desse ano, não se pode falar de legislação social sistemática. O país se caracterizava por ser agrícola e exportador, apoiado na produção de café. O poder era controlado pela oligarquia rural, e a ideologia dominante era o liberalismo (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. 77).

[241] SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos; CALAZANS, Roberto Balau. **Dívida pública e previdência social**: introdução teórica e as estatísticas fiscais do Brasil e do RS. Independently Published: Porto Alegre, 2021, p. 199-200.

[242] QUINTILIANO, Leonardo David. **Direitos sociais e vinculação do legislador**: as reformas previdenciárias e seus limites constitucionais no Estado Social e de Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 231.

[243] A evolução das reformas previdenciárias ao longo dos tempos será tratada no Capítulo 2, no item 2.3.

[244] QUINTILIANO, Leonardo David. **Direitos sociais e vinculação do legislador**: as reformas previdenciárias e seus limites constitucionais no Estado Social e de Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 231.

[245] No que se refere às contribuições, a Emenda Constitucional nº 20 alterou as incidências previstas no caput do art. 195 e seus incisos, para permitir a exação sobre todo e qualquer tipo de pagamento remuneratório a pessoa física, com vínculo de emprego ou não – a redação anterior se referia apenas

necessidade de uma segunda reforma, implementada pela Emenda Constitucional nº 41/2003, com a finalidade de uma convergência entre os regimes público e privado[246].

A partir dessa premissa, a reforma da previdência, introduzida pela Emenda Constitucional nº 20/1998, assim como pela Emenda Constitucional nº 41/2003, ocasionou "(...) significativas modificações no sistema previdenciário brasileiro, em especial na previdência dos servidores públicos, sendo considerada o marco inicial para se tentar controlar o desequilíbrio das contas previdenciárias"[247], tudo isso em razão da incorporação à Constituição desse novo modelo de caráter contributivo, em que benefício e a contribuição uma vez correlacionados devem permitir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema[248].

Portanto, de acordo com as normas de atuária constantes no Anexo I, inciso III, da Portaria nº 7.796/2000 do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)[249], são admitidos atualmente como regimes de financiamento do Regime Próprio de Previdência Social o regime de capitalização, o regime de repartição de capitais de cobertura e o regime de repartição simples[250].

Os mesmos regimes também se aplicam para a Previdência Complementar, conforme dispõe o artigo 6º, inciso I, II e III da Resolução nº 30/2018 do Conselho Nacional de Previdência Complementar[251].

à incidência sobre a "folha de salários" e também sobre a "receita ou o faturamento", pondo fim às discussões sobre a constitucionalidade da cobrança de algumas contribuições – Cofins e PIS (LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 179. *E-book*).

246 QUINTILIANO, Leonardo David. **Direitos sociais e vinculação do legislador**: as reformas previdenciárias e seus limites constitucionais no Estado Social e de Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 233.

247 BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 009.285/2015-6**. Plenário. Ministro Vital do Rêgo. Relatório de Auditoria. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Responsável: Benedito Adalberto Brunca. 2016, p. 01-02. Disponível em: https://bit.ly/3K7GX2M. Acesso em: 18 mar. 2023.

248 BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 009.285/2015-6**. Plenário. Ministro Vital do Rêgo. Relatório de Auditoria. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Responsável: Benedito Adalberto Brunca. 2016, p. 01-02. Disponível em: https://bit.ly/3K7GX2M. Acesso em: 18 mar. 2023.

249 BRASIL. **Portaria nº 7.796 de 28 de agosto de 2000 do Ministério da Previdência e Assistência Social**. Altera a Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999.

250 BRASIL. **Resolução nº 30 de 10 de outubro de 2018 do Conselho Nacional de Previdência Complementar.** Dispõe sobre as condições e os procedimentos a serem observados pelas entidades fechadas de previdência complementar na apuração do resultado, na destinação e utilização de superávit e no equacionamento de déficit dos planos de benefícios de caráter previdenciário que administram, bem como estabelece parâmetros técnico-atuariais para estruturação de plano de benefícios, e dá outras providências.

251 BRASIL. **Resolução nº 30 de 10 de outubro de 2018 do Conselho Nacional de Previdência Complementar.** Dispõe sobre as condições e os procedimentos a serem observados pelas entidades fechadas de previdência complementar na apuração do resultado, na destinação e utilização de superávit e no equacionamento de déficit dos planos de benefícios de caráter previdenciário que administram, bem como estabelece parâmetros técnico-atuariais para estruturação de plano de benefícios, e dá outras providências.

A Portaria nº 7.796/2000 do Ministério da Previdência e Assistência Social, traz os conceitos de cada regime de financiamento previdenciário, a saber:

> IV – Entende-se por regime financeiro de capitalização aquele que possui uma estrutura técnica de forma que as contribuições pagas por todos os servidores e pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, incorporando-se às reservas matemáticas, que são suficientes para manter o compromisso total do regime próprio de previdência social para com os participantes, sem que seja necessário a utilização de outros recursos, caso as premissas estabelecidas para o plano previdenciário se verifiquem. (...) V – Entende-se por regime financeiro de repartição de capitais de cobertura aquele que possui uma estrutura técnica de forma que as contribuições pagas por todos os servidores e pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, em um determinado período, deverão ser suficientes para constituir integralmente as reservas matemáticas de benefícios concedidos, decorrentes dos eventos ocorridos nesse período. (...) VI – Entende-se por regime financeiro de repartição simples aquele em que as contribuições pagas por todos os servidores e pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, em um determinado período, deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período[252].

Para o Regime Geral de Previdência Social o financiamento adotado é o regime de repartição simples[253], enquanto para o Regime Próprio de Previdência Social o financiamento adotado é o regime de repartição simples, bem como o regime de capitalização[254], sendo certo que no caso do Regime de Previdência Complementar o financiamento adotado é um sistema misto formado pelo regime de repartição simples e pela contribuição definida[255].

---

[252] Portaria nº 7.796/2000 do Ministério da Previdência e Assistência Social, Anexo I, incisos IV, V e VI.

[253] "O regime de repartição simples é denominado de solidariedade entre as gerações, porque os servidores atuais pagam os benefícios dos atuais aposentados, esperando que os futuros servidores lhe façam o mesmo" (SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos; CALAZANS, Roberto Balau. **Dívida pública e previdência social**: introdução teórica e as estatísticas fiscais do Brasil e do RS. Independently Published: Porto Alegre, 2021, p. 202).

[254] "No regime de capitalização *(fully funded),* ao contrário do regime de repartição, são as próprias pessoas que irão usufruir dos benefícios que contribuem para sua formação. Por isso, ele apresenta dois momentos distintos. No primeiro deles, ocorre a acumulação de recursos, mediante as contribuições previdenciárias, acrescidas dos rendimentos das aplicações financeiras correspondentes. No segundo momento, ocorre a fruição dos benefícios. O regime de capitalização sofre grande influência da variação da taxa de juros, que pode alterar para mais ou para menos, a alíquota de contribuição, no caso de o regime ser de benefício definido. Não é o caso do regime complementar para o servidor público brasileiro, cujo modelo estabelecido é de contribuição definida. O grande problema de migrar de repartição simples para o de capitalização é o custo de transição" (SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos; CALAZANS, Roberto Balau. **Dívida pública e previdência social**: introdução teórica e as estatísticas fiscais do Brasil e do RS. Independently Published: Porto Alegre, 2021, p. 207).

[255] SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos; CALAZANS, Roberto Balau. **Dívida pública e previdência social**: introdução teórica e as estatísticas fiscais do Brasil e do RS. Independently Published: Porto Alegre, 2021, p. 201-214.

No que se refere ao regime financeiro de capitais de cobertura, tem-se uma mistura entre o regime de repartição simples e o de capitalização[256].

Além disso, há que se destacar a previdência privada[257], a qual compreende tanto as entidades abertas[258] de previdência complementar (EAPC), quanto às entidades fechadas de previdência complementar (EFPC), sendo certo que as primeiras são sociedades anônimas com fins lucrativos, ou seja, formada por bancos e seguradoras, e a segunda é constituída pelos fundos de pensões que possui suas diretrizes no artigo 31[259] da Lei Complementar nº 109/2001[260].

Nesse contexto, é necessário se estabelecer um plano de custeio[261] a fim de dimensionar os recursos necessários para o financiamento de um determinado plano de previdência, o que anualmente no Brasil é feito para o respectivo Regime previdenciário. No caso do Regime Próprio de Previdência Social isso ocorre por intermédio da avaliação atuarial, a qual tem suas diretrizes estabelecidas na Portaria MPS nº 403/2008[262].

---

[256] SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos; CALAZANS, Roberto Balau. **Dívida pública e previdência social**: introdução teórica e as estatísticas fiscais do Brasil e do RS. Independently Published: Porto Alegre, 2021, p. 214.

[257] O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, é facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício, nos termos do *caput* do art. 202 da Constituição, observado o disposto nesta Lei Complementar (BRASIL. **Lei Complementar nº 109 de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências).

[258] "As entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas" (Lei Complementar nº 109 de 29 de maio de 2001, art. 36).

[259] "As entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente: I – aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores; e II – aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores (Lei Complementar nº 109 de 29 de maio de 2001, art. 31).

[260] SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos; CALAZANS, Roberto Balau. **Dívida pública e previdência social**: introdução teórica e as estatísticas fiscais do Brasil e do RS. Independently Published: Porto Alegre, 2021, p. 201.

[261] "Plano de Custeio: definição das fontes de recursos necessárias para o financiamento dos benefícios oferecidos pelo Plano de Benefícios e taxa de administração, representadas pelas alíquotas de contribuições previdenciárias a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas ao respectivo RPPS e aportes necessários ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, com detalhamento do custo normal e suplementar" (BRASIL. **Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008 do Ministério da Previdência Social.** Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências).

[262] BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 009.285/2015-6**. Plenário. Ministro Vital do Rêgo. Relatório de Auditoria. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Responsável: Benedito Adalberto Brunca. 2016, p. 06. Disponível em: https://bit.ly/3K7GX2M. Acesso em: 18 mar. 2023.

Nesse sentido, “(...) as premissas, o conteúdo e os resultados da avaliação atuarial serão apresentados pelo atuário por meio dos seguintes documentos: Relatório da Avaliação Atuarial[263], Nota Técnica Atuarial (NTA)[264], Parecer Atuarial[265] e Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial[266] (DRAA)”[267].

Em relação ao Regime Geral de Previdência Social, este possui as suas diretrizes na Lei nº 8.212/1991, a qual instituiu o plano de custeio da Seguridade Social. No Brasil, “(...) a principal fonte de custeio é oriunda das contribuições sociais, compostas dos empregadores, dos trabalhadores, aqueles incidentes sobre o concurso de prognósticos e também do importador, conforme estabelece o artigo 195, da Constituição Federal”[268].

Por seu turno, as contribuições sociais podem ser entendidas como uma espécie tributária caracterizada pela destinação, ou seja, os valores arrecadados irão obrigatoriamente integrar o sistema assecuratório para o qual foi estabelecido[269].

---

[263] “Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano” (BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 009.285/2015-6**. Plenário. Ministro Vital do Rêgo. Relatório de Auditoria. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Responsável: Benedito Adalberto Brunca. 2016, p. 06. Disponível em: https://bit.ly/3K7GX2M. Acesso em: 18 mar. 2023).

[264] “Nota Técnica Atuarial: documento exclusivo de cada RPPS que descreve de forma clara e precisa as características gerais dos planos de benefícios, a formulação para o cálculo do custeio e das reservas matemáticas previdenciárias, as suas bases técnicas e premissas a serem utilizadas nos cálculos, contendo, no mínimo, os dados constantes do Anexo desta Portaria” (BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 009.285/2015-6**. Plenário. Ministro Vital do Rêgo. Relatório de Auditoria. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Responsável: Benedito Adalberto Brunca. 2016, p. 06. Disponível em: https://bit.ly/3K7GX2M. Acesso em: 18 mar. 2023).

[265] “Parecer Atuarial: documento que apresenta, de forma conclusiva, a situação financeira e atuarial do plano, certifica a adequação da base de dados e das hipóteses utilizadas na avaliação e aponta medidas para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial” (BRASIL.Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 009.285/2015-6**. Plenário. Ministro Vital do Rêgo. Relatório de Auditoria. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Responsável: Benedito Adalberto Brunca. 2016, p. 06. Disponível em: https://bit.ly/3K7GX2M. Acesso em: 18 mar. 2023).

[266] “Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA: documento exclusivo de cada RPPS que registra de forma resumida as características gerais do plano e os principais resultados da avaliação atuarial” (BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 009.285/2015-6**. Plenário. Ministro Vital do Rêgo. Relatório de Auditoria. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Responsável: Benedito Adalberto Brunca. 2016, p. 06. Disponível em: https://bit.ly/3K7GX2M. Acesso em: 18 mar. 2023).

[267] BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 009.285/2015-6**. Plenário. Ministro Vital do Rêgo. Relatório de Auditoria. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Responsável: Benedito Adalberto Brunca. 2016, p. 06. Disponível em: https://bit.ly/3K7GX2M. Acesso em: 18 mar. 2023.

[268] FLORIANI NETO, Antonio Bazilio; GONÇALVES, Oksandro Osdival. O financiamento da seguridade social: crise de destinação, reformas e o argumento econômico. **Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Socia**l, v. 07, n. 14, p. 51-65, 2016, p. 52.

[269] FLORIANI NETO, Antonio Bazilio; GONÇALVES, Oksandro Osdival. O financiamento da seguridade social: crise de destinação, reformas e o argumento econômico. **Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Socia**l, v. 07, n. 14, p. 51-65, 2016, p. 52.

Portanto, “a contribuição para a Seguridade Social é uma espécie de contribuição social, cuja receita tem por finalidade o financiamento das ações nas áreas da Saúde, Previdência e Assistência Social”[270].

Essa natureza de tributo foi firmada pelo STF em controle concentrado de constitucionalidade, firmado na ADC nº 8-MC, no qual a Corte entendeu que a contribuição de seguridade social é uma espécie autônoma de tributo e também espécie tributária vinculada constitucionalmente ao financiamento da Seguridade Social[271].

Logo, temos nessa perspectiva de um lado o indivíduo como sujeito de direitos, devendo o Estado efetivar o princípio da dignidade da pessoa humana, e de outro temos o aspecto econômico, o qual orienta a Administração Pública para prezar pela reserva orçamentária disponível, não concedendo mais do que o possível, sob pena de colocar em risco a própria Administração Pública[272].

Em razão disso, é que decorre “(...) o princípio da precedência da fonte de custeio, norma que impede o Estado de criar, majorar ou estender benefícios, ou serviços sem observar a receita do sistema, previsto no artigo 195, parágrafo 5º, do texto constitucional”[273].

Para tanto, o Decreto nº 3.048 de 1999, o qual aprova o regulamento da Previdência Social, reitera em seu artigo 194, as disposições do artigo 195 da Constituição Federal, bem como em seu artigo 195 estabelece as fontes de financiamento que compõem o orçamento da Previdência Social, as quais são provenientes das receitas da União, das contribuições sociais e dentre outras fontes[274].

Desta forma, o parágrafo único do artigo 195, do Decreto nº 3.048/199, estabelece que as contribuições sociais, serão constituídas das receitas provenientes daquelas arrecadas das empresas, incidentes sobre a remuneração paga, devida ou

---

[270] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 181. *E-book.*
[271] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 181. *E-book.*
[272] FLORIANI NETO, Antonio Bazilio; GONÇALVES, Oksandro Osdival. O financiamento da seguridade social: crise de destinação, reformas e o argumento econômico. **Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Socia**l, v. 07, n. 14, p. 51-65, 2016, p. 52.
[273] FLORIANI NETO, Antonio Bazilio; GONÇALVES, Oksandro Osdival. O financiamento da seguridade social: crise de destinação, reformas e o argumento econômico. **Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Socia**l, v. 07, n. 14, p. 51-65, 2016, p. 52.
[274] BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências

creditada aos segurados e demais pessoas físicas a seu serviço, mesmo sem vínculo empregatício, daquelas arrecadas dos empregadores domésticos, incidentes sobre o salário de contribuição dos empregados domésticos a seu serviço, daquelas arrecadas dos trabalhadores, incidentes sobre seu salário de contribuição, daquelas arrecadas das associações desportivas que mantêm equipe de futebol profissional, incidentes sobre a receita bruta decorrentes dos espetáculos desportivos de que participem em todo o território nacional em qualquer modalidade desportiva, inclusive jogos internacionais, e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e transmissão de espetáculos desportivos, daquelas incidentes sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural; daquelas arrecadas das empresas, incidentes sobre a receita ou o faturamento e o lucro; daquelas incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos[275].

Além das contribuições sociais acima indicadas, somam-se aquelas contribuições sobre importação de bens ou serviços do exterior, ou a estas equiparadas por força de lei, que foram regulamentas pela Emenda Constitucional nº 42/2003, e pela Lei nº 10.865/2004[276].

Nesse sentido, essas contribuições sociais destinadas ao financiamento da Seguridade Social, em regra são instituídas por força de Lei Ordinária, contudo, a Constituição Federal trouxe em seu artigo 154[277], a possibilidade de a União instituir impostos por força de lei complementar, o que permite, então, a criação de uma contribuição social, por intermédio da lei complementar desde que, conforme

[275] BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.
[276] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 182. *E-book*.
[277] Art. 154. A União poderá instituir: I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; II – na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 154).

entendimento já manifestado pelo STF[278], sejam observados os pressupostos formais da modalidade de lei[279].

Isto posto, a aplicabilidade da lei que vise criar ou modificar qualquer contribuição social possui vigência diferenciada conforme previsto no artigo 195, §6º[280] da Constituição Federal, ao passo que terá vigência 90 dias após a publicação da lei, não sendo necessário esperar o próximo exercício financeiro[281].

Conforme visto anteriormente, as contribuições sociais serão provenientes das receitas arrecadas por todos aqueles estipulados no artigo 195, do Decreto nº 3.048/1999. Assim, no que se refere as contribuições revertidas para a Previdência Social, estas serão arrecadadas com base no salário de contribuição revertido pelo segurado.

O salário de contribuição pode ser compreendido como a base de cálculo na qual irá incidir a alíquota legalmente prevista para as contribuições previdenciárias dos segurados, com exceção do segurado especial[282].

Esse valor base do salário de contribuição é um dos fatores utilizados para o cálculo da contribuição previdenciária, onde se utiliza o valor referencial para aplicar a alíquota devida, de acordo com o tipo segurado, sejam eles empregados, aqui considerando-se também os empregados domésticos, sejam eles trabalhadores avulsos, contribuintes individuais e, por extensão, os segurados facultativos[283].

A Lei nº 12.212/1991, em seu artigo 28, nos traz o que será entendido por salário de contribuição para cada modalidade de segurado. Para o empregado e trabalhador avulso, será entendido como salário de contribuição a remuneração

---

[278] O STF já se manifestou no sentido de que, para a criação de nova contribuição social, basta a observância do pressuposto formal da lei complementar, o que pode ser examinado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.102-2, rel. Min. Maurício Corrêa (DJU 17.11.1995). E, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 138.284-8/CE, rel. Min. Carlos Velloso, a Suprema Corte rejeitou o argumento de inconstitucionalidade da contribuição incidente sobre o lucro das pessoas jurídicas, por incidir sobre a mesma base de cálculo do imposto de renda (LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 183. *E-book).*

[279] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 183. *E-book.*

[280] Art. 195, § 6º. As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b" (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 195, § 6º).

[281] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 182. *E-book.*

[282] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 182. *E-book.*

[283] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 182. *E-book.*

efetivamente recebida ou creditada a qualquer título, durante o mês em uma ou mais empresas, inclusive os ganhos habituais sob a forma de utilidades, nos termos do inciso I, do referido artigo[284].

Para o empregado doméstico será entendido como salário de contribuição a remuneração anotada em sua Carteira de Trabalho, de acordo com o estabelecido pelo inciso II, do artigo 28. Já para o trabalhador autônomo e equiparado, empresário e facultativo será entendido como salário de contribuição o salário-base, observado o disposto no artigo 29, conforme disposto no inciso III do artigo 28[285].

Importante ainda destacar as disposições trazidas nos parágrafos do artigo 28, de onde também se extrai diretrizes acerca do salário de contribuição. Assim, no parágrafo primeiro se tem disposto que caso haja a admissão, afastamento ou dispensa do empregado durante o curso do mês, o salário de contribuição será então calculado de forma proporcional aos dias trabalhados pelo empregado[286].

O parágrafo segundo estabelece que o salário de maternidade será compreendido como salário de contribuição, haja vista que nesse caso, embora a empregada esteja afastada da empresa, estará em gozo de benefício previdenciário, percebendo então uma remuneração[287].

Os parágrafos terceiro, quarto e quinto do artigo 28 da Lei nº 12.212/1991 irão estabelecer limite mínimo e máximo ao salário de contribuição, o qual nunca poderá ser menor que o valor de um salário-mínimo e superior ao teto estipulado por lei[288].

Sobre esses salários de contribuição que serão aplicadas as alíquotas, as trazem as diretrizes de incidência e porcentagem segundo os valores estipulados para cada modalidade de segurado prevista na legislação.

Para melhor vislumbrar como ocorre o recolhimento das alíquotas previdenciárias, demonstrar-se-á pela tabela abaixo, os valores e alíquotas incidentes para as modalidades de segurado, vigente a partir de 1º de janeiro de 2023, conforme dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS.

Para tanto, é importante destacar que existem tabelas distintas acerca das alíquotas, haja vista que houve reajuste no valor do salário-mínimo nacional, por força da Medida Provisória nº 1.172/2023, por meio da qual o valor do salário-mínimo

[284] BRASIL. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991, art. 28, inciso I.
[285] BRASIL. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991, art. 28, incisos II e III.
[286] BRASIL. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991, art. 28, § 1º.
[287] BRASIL. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991, art. 28, § 2º.
[288] BRASIL. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991, art. 28, § 3º, §4º e § 5º.

nacional, a partir de maio de 2023, passou a ser de R$ 1.320,00, impactando alterações nos valores das faixas contributivas para o INSS, motivo pelo qual existem tabelas para o período antes e após maio de 2023[289], conforme será visto a seguir.

Para Empregado, Empregado Doméstico e Trabalhador Avulso a partir de maio de 2023[290]:

Salário de Contribuição (R$)	Alíquota progressiva para fins de recolhimento ao INSS
Até R$ 1.320,00	7,5%
De R$ 1.320,01 a R$ 2.571,29	9%
De R$ 2.571,30 até R$ 3.856,94	12%
De R$ 3.856,95 até R$ 7.507,49	14%

Fonte: BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**. Tabela de contribuição mensal. Publicado em 10 mar. 2023, atualizado em 20 out. 2023. Disponível em: https://t.ly/sk_Ap. Acesso em: 20 out. 2023.

Para Contribuinte Individual, Facultativo e MEI, a partir de maio de 2023[291]:

Salário de Contribuição (R$)	Alíquota	Valor
R$ 1.320,00	5% (não dá direito a Aposentadoria por Tempo de Contribuição e Certidão de Tempo de Contribuição)	R$ 66,00
R$ 1.320,00	11% (não dá direito a Aposentadoria por Tempo de Contribuição e Certidão de Tempo de Contribuição)	R$ 145,20
R$ 1.320,00 até R$ 7.507,49	20%	Entre R$ 264,00 (salário mínimo) e R$ 1.501,49 (teto)

Fonte: BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**. Tabela de contribuição mensal. Publicado em 10 mar. 2023, atualizado em 20 out. 2023. Disponível em: https://t.ly/sk_Ap. Acesso em: 20 out. 2023.

[289] BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**. Tabela de contribuição mensal. Publicado em 10 mar. 2023, atualizado em 20 out. 2023. Disponível em: https://t.ly/sk_Ap. Acesso em: 20 out. 2023.
[290] BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**. Tabela de contribuição mensal. Publicado em 10 mar. 2023, atualizado em 20 out. 2023. Disponível em: https://t.ly/sk_Ap. Acesso em: 20 out. 2023.
[291] BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**. Tabela de contribuição mensal. Publicado em 10 mar. 2023, atualizado em 20 out. 2023. Disponível em: https://t.ly/sk_Ap. Acesso em: 20 out. 2023.

Para Empregado, Empregado Doméstico e Trabalhador Avulso entre o período de 01/01/023 até 31/04/2023[292]:

Salário de Contribuição (R$)	Alíquota progressiva para fins de recolhimento ao INSS
Até R$ 1.302,00	7,5%
De R$ 1.302,01 a R$ 2.571,29	9%
De R$ 2.571,30 até R$ 3.856,94	12%
De R$ 3.856,95 até R$ 7.507,49	14%

Fonte: BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**. Tabela de contribuição mensal. Publicado em 10 mar. 2023, atualizado em 20 out. 2023. Disponível em: https://t.ly/sk_Ap. Acesso em: 20 out. 2023.

Para Contribuinte Individual, Facultativo e MEI entre o período de 01/01/023 até 31/04/2023[293]:

Salário de Contribuição (R$)	Alíquota	Valor
R$ 1.302,00	5% (não dá direito a Aposentadoria por Tempo de Contribuição e Certidão de Tempo de Contribuição)	R$ 65,10
R$ 1.302,00	11% (não dá direito a Aposentadoria por Tempo de Contribuição e Certidão de Tempo de Contribuição)	R$ 143,22
R$ 1.302,00 até R$ 7.507,49	20%	Entre R$ 260,40 (salário mínimo) e R$ 1.501,49 (teto)

Fonte: BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**. Tabela de contribuição mensal. Publicado em 10 mar. 2023, atualizado em 20 out. 2023. Disponível em: https://t.ly/sk_Ap. Acesso em: 20 out. 2023.

Tendo em vista que todo ano tais valores sofrem alterações diante da atualização do valor do salário-mínimo nacional, se deu destaque apenas para esses valores acima indicados, os quais se referem aos valores do salário de contribuição ao INSS de acordo com cada categoria do Regime Geral de Previdência Social vigentes durante o ano de 2023, ao passo que a intenção é apenas demonstrar como ocorre o cálculo de contribuição previdenciária.

---

[292] BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**. Tabela de contribuição mensal. Publicado em 10 mar. 2023, atualizado em 20 out. 2023. Disponível em: https://t.ly/sk_Ap. Acesso em: 20 out. 2023.

[293] BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**. Tabela de contribuição mensal. Publicado em 10 mar. 2023, atualizado em 20 out. 2023. Disponível em: https://t.ly/sk_Ap. Acesso em: 20 out. 2023.

No tocante aos valores das contribuições ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, estes serão estipulados de acordo com cada Ente Federativo, o qual irá regulamentar por meio de lei os parâmetros para o custeio do referido RPPS, podendo estipular alíquotas progressivas, nos termos do artigo 149, § 1º da Constituição Federal[294].

Importante destacar que essas contribuições previdenciárias obrigatórias abordadas até aqui estão sujeitas as diretrizes tributárias constantes no Código Tributário Nacional – CTN, principalmente no tocante a decadência e a prescrição.

Desta forma, para que nasça o direito de cobrar a contribuição social, a Fazenda Pública precisa constituir o crédito tributário, o que será feito por meio do lançamento, previsto no artigo 142[295] do Código Tributário Nacional[296].

Para que o lançamento do crédito tributário seja possível, é necessário ter ocorrido o fato gerador da obrigação correspondente, a qual no caso das contribuições previdenciárias, que é o foco da pesquisa, será a alíquota devida pelo contribuinte obrigatório, conforme dispõe a lei.[297]

O lançamento tributário é efetuado de acordo com as informações repassadas na declaração do sujeito passivo ou de terceiro, perante a autoridade administrativa,

---

[294] Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 149, §1º).

[295] Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível. Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional (BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios).

[296] BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

[297] BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

que na posse dessas informações irá gerar o crédito tributário, nos termos do artigo 147[298] [299].

Nesse sentido, imperioso destacar as normas gerais acerca da decadência e da prescrição que se encontram insculpidas nos artigos 173[300], e 174[301] do Código Tributário Nacional, onde no tocante a decadência o dispositivo legal determinada que a Fazenda Pública terá o prazo de 5 (cinco) anos para constituir o crédito tributário, assim como terá também o prazo de 5 (cinco) anos para a cobrança do respectivo crédito tributário[302].

Portanto, a decadência[303] das contribuições da seguridade social significa a perda do direito da Fazenda Pública de efetivar a apuração e o lançamento do seu crédito contra o devedor, ao passo que a prescrição[304] das contribuições da seguridade social se traduzem na possibilidade de o devedor tributário eximir-se do

---

[298] Art. 147. O lançamento é efetuado com base na declaração do sujeito passivo ou de terceiro, quando um ou outro, na forma da legislação tributária, presta à autoridade administrativa informações sobre matéria de fato, indispensáveis à sua efetivação. § 1º A retificação da declaração por iniciativa do próprio declarante, quando vise a reduzir ou a excluir tributo, só é admissível mediante comprovação do erro em que se funde, e antes de notificado o lançamento. § 2º Os erros contidos na declaração e apuráveis pelo seu exame serão retificados de ofício pela autoridade administrativa a que competir a revisão daquela (BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios).

[299] BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

[300] Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados: I – do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado; II – da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado. Parágrafo único. O direito a que se refere este artigo extingue-se definitivamente com o decurso do prazo nele previsto, contado da data em que tenha sido iniciada a constituição do crédito tributário pela notificação, ao sujeito passivo, de qualquer medida preparatória indispensável ao lançamento (BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios).

[301] Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva. Parágrafo único. A prescrição se interrompe: I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005); II – pelo protesto judicial; III – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor (BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios).

[302] BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

[303] Em relação à exação previdenciária, pode-se definir que a decadência é a extinção do direito do ente arrecadador de apurar e constituir, por lançamento, o seu crédito previdenciário, em decorrência de não o ter exercido no lapso de tempo que a lei lhe assegurou (LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 234. *E-book*).

[304] Já a prescrição é a perda do direito de promover a execução judicial do seu crédito já constituído, em virtude de não o ter exercido dentro do prazo legal (LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 234. *E-book*)

pagamento do crédito tributário em juízo, diante da inércia da Fazenda Pública em demandar ação de execução no prazo legal[305].

Assim, a fazenda pública deverá constituir o débito obrigatoriamente dentro do prazo legal estipulado, ao passo que não se interrompe e nem se suspende a decadência, ao contrário do prazo prescricional que poderá se interromper por força de algumas hipóteses legais[306].

Contudo, esse prazo decadencial e prescricional já sofreu algumas modificações ao longo dos anos, até se firmar este entendimento, como, por exemplo, os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, os quais previam um prazo de 10 anos.[307]

Referidos artigos foram declarados inconstitucionais pela Súmula Vinculante nº 8 do STF, a qual rege que "são inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário"[308].

Embora a Lei tenha tentado estabelecer um prazo diferenciado para as contribuições previdenciárias, a regra aplicada é a constante no artigo 174 do Código Tributário Nacional, principalmente após a declaração da inconstitucionalidade dessas normas[309].

No tocante a decadência, além da Súmula Vinculante 8 do STF, existe a Súmula nº 555[310] do STJ, a qual irá regulamentar a contagem do prazo decadencial quinquenal na forma do art. 173, inciso I, do Código Tributário Nacional nos casos em que a Lei atribui ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa[311].

---

[305] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 234. *E-book.*
[306] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 234. *E-book.*
[307] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 234. *E-book.*
[308] BRASIL. **Súmula Vinculante nº 8 do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: https://t.ly/_h-AD. Acesso em: 20 fev. 2023.
[309] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 237. *E-book.*
[310] Quando não houver declaração do débito, o prazo decadencial quinquenal para o Fisco constituir o crédito tributário conta-se exclusivamente na forma do art. 173, I, do CTN, nos casos em que a legislação atribui ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa (LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 237. *E-book*).
[311] LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 237. *E-book.*

Somadas a essas Súmulas têm-se os Temas Repetitivos do STJ, como, por exemplo, o Repetitivo Tema 100[312] que firma a tese sobre a prescrição intercorrente, o Repetitivo Tema 134[313] que firma tese sobre a prescrição antes do ajuizamento da execução fiscal, além do Repetitivo Tema 137[314] que firma a tese sobre o marco temporal de aplicabilidade da Lei Complementar nº 118/2005, assim como o Repetitivo Tema 142[315] que firma a tese sobre o prazo prescricional quinquenal para pleitear repetição tributária, o Repetitivo Tema 179[316] que firma a tese sobre a perda da pretensão executiva pelo decurso do tempo, o Repetitivo Tema 229[317] que firma a

[312] Repetitivo Tema 100 – Tese Firmada: "Ainda que a execução fiscal tenha sido arquivada em razão do pequeno valor do débito executado, sem baixa na distribuição, nos termos do art. 20 da Lei 10.522/2002, deve ser reconhecida a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de cinco anos a contar da decisão que determina o arquivamento, pois essa norma não constitui causa de suspensão do prazo prescricional." (REsp nº 1.102.554/MG, 1ª Seção, DJe 08.06.2009)
LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 237. *E-book.*

[313] Repetitivo Tema 134 – Tese Firmada: "Em execução fiscal, a prescrição ocorrida antes da propositura da ação pode ser decretada de ofício (art. 219, § 5º, do CPC)" (REsp nº 1.100.156/RJ, 1ª Seção, DJe 18.06.2009).
LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 237. *E-book.*

[314] Repetitivo Tema 137 – Tese Firmada: "Para as ações ajuizadas a partir de 9.6.2005, aplica-se o art. 3º, da Lei Complementar nº 118/2005, contando-se o prazo prescricional dos tributos sujeitos a lançamento por homologação em cinco anos a partir do pagamento antecipado de que trata o art. 150, § 1º, do CTN." (REsp nº 1.269.570/MG, 1ª Seção, 04.06.2012).
LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 238. *E-book.*

[315] Repetitivo Tema 142 – Tese Firmada: "O prazo de prescrição quinquenal para pleitear a repetição tributária, nos tributos sujeitos ao lançamento de ofício, é contado da data em que se considera extinto o crédito tributário, qual seja, a data do efetivo pagamento do tributo. A declaração de inconstitucionalidade da lei instituidora do tributo em controle concentrado, pelo STF, ou a Resolução do Senado (declaração de inconstitucionalidade em controle difuso) é despicienda para fins de contagem do prazo prescricional tanto em relação aos tributos sujeitos ao lançamento por homologação, quanto em relação aos tributos sujeitos ao lançamento de ofício." (REsp nº 1.110.578/SP, 1ª Seção, DJe 21.05.2010).
LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 238. *E-book.*

[316] Repetitivo Tema 179 – Tese Firmada: "A perda da pretensão executiva tributária pelo decurso de tempo é consequência da inércia do credor, que não se verifica quando a demora na citação do executado decorre unicamente do aparelho judiciário." (REsp nº 1.102.431/RJ, 1ª Seção, DJe 01.02.2010).
LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 238. *E-book.*

[317] Repetitivo Tema 229 – Tese Firmada: "A ação de repetição de indébito (...) visa à restituição de crédito tributário pago indevidamente ou a maior, por isso que o termo a quo é a data da extinção do crédito tributário, momento em que exsurge o direito de ação contra a Fazenda Pública, sendo certo que, por tratar-se de tributo sujeito ao lançamento de ofício, o prazo prescricional é quinquenal, nos termos do art. 168, I, do CTN." (REsp nº 947.206/RJ, 1ª Seção, 26.10.2010).
LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 238. *E-book.*

tese acerca da repetição de indébito, o Repetitivo Tema 328[318] que firma a tese de que é de 03 anos o prazo para apurar prescrição intercorrente em processo administrativo, o Repetitivo Tema 566[319] que firma a tese sobre a suspensão da execução, o Repetitivo Tema 567[320] que firma a tese sobre o retorno do prazo prescricional após a suspensão processual, o Repetitivo Tema 568[321] que firma a tese sobre a interrupção da prescrição intercorrente, o Repetitivo Tema 569[322] que firma a tese sobre o início do prazo prescricional após a suspensão do processo, dentre outros.

Como visto, são as diretrizes tributárias que irão orientar a Fazenda Pública para instituir e cobrar os devedores das contribuições sociais obrigatórias, estando as contribuições sujeitas a decadência e prescrição nos ternos do Código Tributário Nacional, das Súmulas e dos Repetitivos.

Esse modelo de financeirização da previdência social, pensado pela Constituinte e atualmente seguido, de acordo com as diretrizes constitucionais e as demais regulamentações necessárias, foi historicamente construído pelos trabalhadores com uma finalidade solidária no tocante ao atendimento de

---

[318] Repetitivo Tema 328 – Tese Firmada: "É de três anos o prazo para a conclusão do processo administrativo instaurado para se apurar a infração administrativa ('prescrição intercorrente')." (REsp nº 1.115.078/RS, 1ª Seção, DJe 06.04.2010).
LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 238. *E-book.*

[319] Repetitivo Tema 566 – Tese Firmada: "O prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei nº 6.830/80 – LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido, havendo, sem prejuízo dessa contagem automática, o dever de o magistrado declarar ter ocorrido a suspensão da execução" (REsp nº 1.340.553/ RS, 1ª Seção, 16.10.2018).
LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 238. *E-book.*

[320] Repetitivo Tema 567 – Tese Firmada: "Havendo ou não petição da Fazenda Pública e havendo ou não pronunciamento judicial nesse sentido, findo o prazo de 1 (um) ano de suspensão, inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável." (REsp nº 1.340.553/RS, 1ª Seção, 16.10.2018).
LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 238. *E-book.*

[321] Repetitivo Tema 568 – Tese Firmada: "A efetiva constrição patrimonial e a efetiva citação (ainda que por edital) são aptas a interromper o curso da prescrição intercorrente, não bastando para tal o mero peticionamento em juízo, requerendo, v.g., a feitura da penhora sobre ativos financeiros ou sobre outros bens" (REsp nº 1.340.553/RS, 1ª Seção, 16.10.2018).
LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 238. *E-book.*

[322] Repetitivo Tema 569 – Tese Firmada: "Havendo ou não petição da Fazenda Pública e havendo ou não pronunciamento judicial nesse sentido, findo o prazo de 1 (um) ano de suspensão, inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável" (REsp nº 1.340.553/RS, 1ª Seção, 16.10.2018).
LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 238. *E-book.*

necessidade básicas como suspensão temporária ou definitiva da capacidade laboral e uma aposentadoria digna[323].

Apesar da seguridade social insculpida na Constituição Federal, esta nunca foi considerada como um conjunto de políticas com diversidade de fontes de financiamento como prevê a Carta Magna[324].

As diversas reformas implementadas ao longo dos anos, sempre visaram exclusivamente o critério econômico, ou seja, do custeio do sistema de seguridade social, contudo, existem outros parâmetros que deveriam ser objeto de análise, como, por exemplo, o desenvolvimento da previdência social, que será objeto de análise nos próximos itens[325].

O que se pode concluir do recorte inerente a financeirização da Previdência Social no Brasil é justamente que o modelo alinhavado pelo Constituinte possui critérios pensados em indicativos de solidariedade, que se vislumbra no modelo orçamentário desenhado[326], quando fixou como matriz de arrecadação não apenas os valores oriundos das contribuições previdenciárias dos segurados(as), mas instituiu além dessa hipótese a incidência da contribuição patronal, contribuições sociais, receita bruta de produtores rurais e agroindústrias, bem como a receita oriunda do Tesouro Nacional (Cofins).[327]

Observando no gráfico:

---

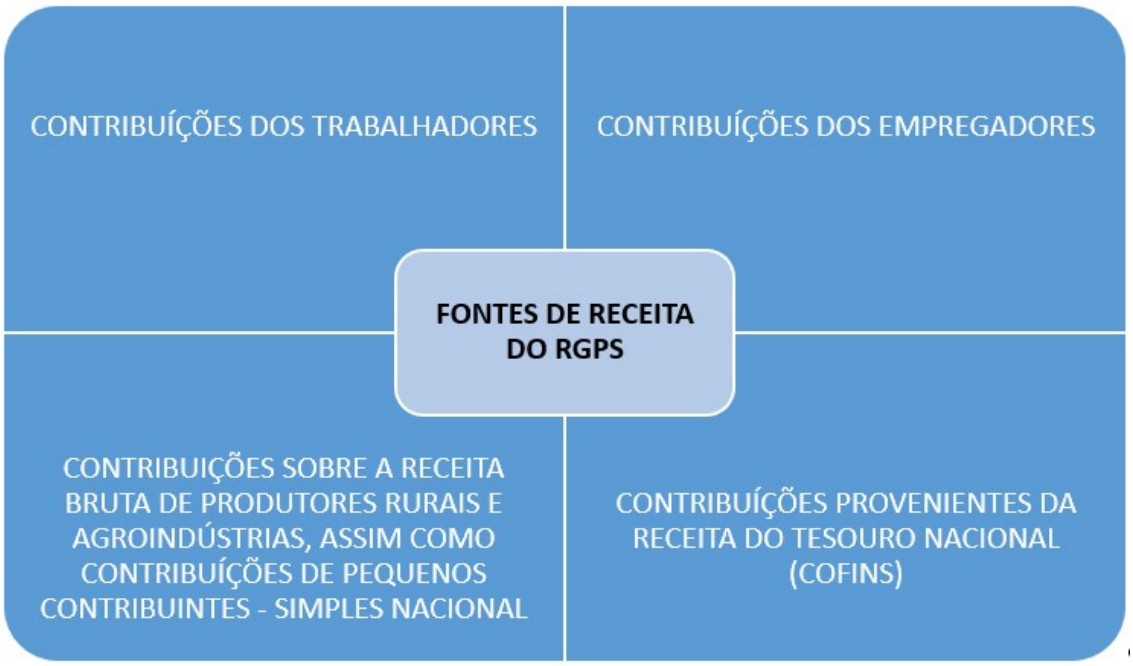
[323] CISLAGHI, Juliana Fiúza. Financeirização da previdência social no Brasil: um estudo sobre o Estado do Rio de Janeiro. **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Disponível em: https://t.ly/Aj5Ay. Acesso em: 10 nov. 2023.

[324] CISLAGHI, Juliana Fiúza. Financeirização da previdência social no Brasil: um estudo sobre o Estado do Rio de Janeiro. **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Disponível em: https://t.ly/Aj5Ay. Acesso em: 10 nov. 2023.

[325] CISLAGHI, Juliana Fiúza. Financeirização da previdência social no Brasil: um estudo sobre o Estado do Rio de Janeiro. **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Disponível em: https://t.ly/Aj5Ay. Acesso em: 10 nov. 2023.

[326] Se reconhece a existência da PEC 45/2019 que discute a Reforma Tributária Nacional, com incidência considerável sob a forma de arrecadação orçamentária destinada à Seguridade Social e, por consequência a Previdência Social. Todavia, em detrimento do recorte desta tese e do fato de que até a data da entrega da versão final o texto da referida emenda ainda não estava aprovado, estando passível de discussões junto ao Poder Legislativo, se optou por não o abordar neste momento da pesquisa.

[327] BRASIL. **Previdência Social**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Disponível em: https://t.ly/WWcnN. Acesso em: 19 nov. 2023, p. 12.



Produzido pela autora

O custeio da Previdência Social se mostra como uma das dimensões da sustentabilidade, como se verá adiante. Para que a questão orçamentária seja enfrentada sob a perspectiva sustentável é importante que as métricas se apresentem na forma de diagnósticos. Compreendê-las nessa extensão permite que a aplicação dos recursos seja futuramente realizada em conjunto com as demais dimensões da sustentabilidade. Portanto, orçamento além de fonte de custeio é diagnóstico.

Apresentados os pressupostos iniciais hábeis a compreensão do panorama estruturado pela Constituinte em relação à Previdência Social, demonstrando essencialmente a sua projeção, formação e estrutura, sob o viés terminantemente constitucional, parte-se doravante para análise da crise estatal que culminou na crise do sistema previdenciário brasileiro.

CAPÍTULO 2 – CRISE DO ESTADO NO CONTEXTO DO BRASIL PÓS-CONSTITUINTE

Não é possível governar este país apenas com a racionalidade dos números. É preciso que haja uma combinação entre a racionalidade do cérebro e a racionalidade do coração.
Presidente Lula, dezembro de 2006

Apresentada a estrutura constitucional da Previdência Social no capítulo anterior, concluindo-se que o orçamento da Previdência Social além de fonte de custeio é diagnóstico, e considerando que a questão do custeio e também do equilíbrio atuarial do sistema previdenciário estão vinculadas com certas escolhas sobre o nosso modelo de Estado, é importante trazer algumas reflexões sobre alguns modelos de Estados seguidos ao longo das décadas, sendo relevante para este estudo o Estado Liberal, Estado Social e o Estado Neoliberal. Cuidar-se-á ainda neste Capítulo da apresentação do cenário das reformas previdenciárias empreendidas no contexto do Brasil Pós-Constituinte e da demonstração do panorama inerente a discussão da crise na Previdência Social.

2.1 MODELOS DE ESTADO

Os argumentos que permeiam a discussão sobre as reformas previdenciárias e suas “crises”, estão vinculados com o que alguns autores designam como” Crise do Estado Social”[328], supostamente esgotado, que deveria ceder em favor de um modelo de Estado Liberal ou Neoliberal. Assim, passar-se-á cuidar de alguns aspectos desse debate.

Este item da tese inaugura a importante demonstração de questões inerentes ao Estado Liberal, Estado Social e ao Estado Neoliberal, na medida em que estes modelos possuem papel importante nas reformas previdenciárias empreendidas e nas crises suportadas pelo sistema previdenciário.

Partindo dessa premissa, cabe introduzir a discussão com a análise acerca do liberalismo, eis que é a partir desses ideais que se é possível discutir o Estado

[328] É fato que o Estado Constitucional Democrático, tal qual concebido ao longo do século XX, passa por uma profunda crise (SOUZA, Claudia Beeck Moreira de; BARBOZA, Estefânia M. Q.; SCHIER, Paulo Ricardo. A crise econômica e a crise democrática: o que resta do Estado Constitucional no capitalismo financeirizado. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller. (Orgs.). **Direito administrativo, políticas públicas e Estado sustentável**. Curitiba: Ìthala, 2020, p. 177-204, p. 179).

Social e o Estado Neoliberal, tendo em vista que a construção teórica do Estado de Direito, surge com o advento do Estado Liberal, conforme destaca Paulo Ricardo Schier[329].

De acordo com Paulo Bonavides o liberalismo decorre da noção de liberdade do indivíduo, tanto para com os demais indivíduos quanto para com o Estado. Essa noção de liberdade e também de igualdade irá contrapor o absolutismo do século XVIII até o século XIX, ocasionando o que o autor chama de duas grandes revoluções, as quais serão seguidas por mais duas durante as últimas décadas[330].

No tocante à primeira revolução, Bonavides denomina de revolução da fraternidade na qual se tinha por objeto o Homem-concreto, ao passo que a segunda à que denomina de revolução do Estado Social se funda na concretização constitucional tanto da liberdade quanto da igualdade[331].

Além disso, Bonavides enfatiza que se a primeira e a segunda tiveram como palco o Primeiro Mundo, a terceira e a quarta trazem efeitos libertários, portanto, cada revolução teve como intenção dar efetividade para uma forma de Estado, dentro de cada contexto de cada época, ou seja, primeiro o Estado Liberal, depois o Estado Socialista, seguido pelo Estado Social das Constituições programáticas e por fim o Estado Social dos Direitos Fundamentais[332].

Conforme discorre Bonavides, nota-se que o liberalismo possui diversas dimensões, das quais o autor enfatiza a filosófica, a econômica e a política ao longo de sua obra, sendo importante destacar que não se aprofundará a discussão nesse sentido, eis que não é objetivo dessa contextualização esgotar o tema, mas tão somente introduzir os conceitos para que ao final se compreenda como se chegou aos modelos de Estados aqui abordados.

Nesse prisma, o liberalismo surgiu por intermédio de uma oposição incisiva às monarquias absolutas e ao mercantilismo, de onde inicialmente a perspectiva que

---

[329] Quais seriam os fundamentos e como se deu a origem do Estado de Direito, tal como o conhecemos na modernidade? Embora alguns autores procurem encontrar os primórdios do Estado de Direito já na Grécia ou mesmo na Idade Média, como já foi citado anteriormente, a maior parte deles aponta que a sua construção teórica surge com o advento do Estado Liberal moderno, decorrente das múltiplas lutas históricas e políticas contra o Estado Absolutistas e contra o Estado de Polícia (SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito Constitucional: anotações nucleares.** Curitiba: Juruá, 2001, p. 33).

[330] BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 28-29.

[331] BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 28-29.

[332] BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 28-29.

se tinha era a de um Estado capaz de intervir na economia unicamente com a finalidade de promover o desenvolvimento e distribuir a renda[333].

Esse modelo de Estado Liberal, portanto, surgido num momento de ruptura com uma ordem anterior opressora, se pautava nas ideias do iluminismo da Revolução Francesa, que tinha por fundamento "colocar o homem no centro de realização da sua própria vontade, e de toda a ideologia liberalista e revolucionária"[334], o que culminou no rompimento dos valores e modo de vida da sociedade daquela época, que se baseava nos ensinamentos da Igreja Católica, a qual restringia a liberdade de expressão e pensamento, fazendo com que o pensamento liberal e iluminista começasse a ganhar espaço na sociedade da burguesia[335].

Nesse contexto, o mercantilismo partia do pressuposto de que quando alguém ganha, alguém perde, ou seja, dessa lógica se extrai que a riqueza de uma nação só existe por conta da pobreza de outra nação[336].

Dessa premissa decorre "o próprio sucesso do liberalismo, do chamado capitalismo, o fato de ter gerado uma riqueza sem precedentes, sem que sua base teórica tivesse sido enunciada, minaria as instituições sociais que o tornavam possível"[337].

Portanto, nesse período de vigência do liberalismo o Estado passou a assumir um papel de garantidor somente dos direitos e liberdades do cidadão[338], "sem intervir nas relações entre particulares, nem no mercado, nas trocas de mercadorias, ou nas atividades comerciais, industriais e financeiras, em franco aquecimento naquele período"[339].

---

[333] STEWART JR, Donald. **O que é o liberalismo**. 8. ed. São Paulo: LVM Editora, 2023, p. 33.
[334] SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 112.
[335] SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 112-113.
[336] STEWART JR, Donald. **O que é o liberalismo**. 8. ed. São Paulo: LVM Editora, 2023, p. 34.
[337] STEWART JR, Donald. **O que é o liberalismo**. 8. ed. São Paulo: LVM Editora, 2023, p. 37.
[338] SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 113.
[339] SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 113.

Além disso, no que se referia ao plano econômico, se entendia que não competia ao Estado conduzir a economia através da lei[340]. Essas concepções decorrem dos ensinamentos de Adam Smith, pensador que foi o precursor do liberalismo econômico[341].

Além disso, essas diretrizes do liberalismo são mais bem vislumbradas no pensamento do português Jorge Reis Novais, que analisando os ensinamentos de Adam Smith, Kant e Humboldt, de forma prática e sucinta enfatiza três fatores que caracterizam o Estado Liberal e que foram construídos a partir de uma ideologia de separação entre o Estado e a Sociedade[342].

Na primeira ideologia de separação decorrente do pensamento de Adam Smith, está a separação entre política e economia por meio da qual o Estado deveria se limitar a garantir a segurança e a propriedade ficando a economia a cargo da autorregulação do mercado[343].

No tocante a segunda ideologia de separação decorrente do pensamento de Kant, está a separação entre o Estado e a Moral, sob uma justificativa de que a moralidade não pode ser resolvida pelo Estado, mas tão somente pela consciência autônoma do indivíduo[344].

E na terceira ideologia de separação decorrente do pensamento de Humboldt, está a separação entre o Estado e a sociedade civil, por meio da qual o Estado somente seria responsável por manter a paz social para desenvolvimento da sociedade civil, que então seguiria as suas próprias regras[345].

Essas três ideologias de separação utilizadas por Jorge Reis Novais para percorrer a caracterização do Estado Liberal, constituem o que Paulo Ricardo Schier destaca de tríplice separação ideal entre Estado e Sociedade[346]. Além disso, Jorge

---

340 SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 113.

341 SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 113.

342 NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social Democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 1987, p. 51.

343 NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social Democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 1987, p. 51-52.

344 NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social Democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 1987, p. 52.

345 NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social Democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 1987, p. 52.

346 SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito Constitucional: anotações nucleares.** Curitiba: Juruá, 2001, p. 33

Reis Novais enfatiza que as duas premissas de separação Estado-economia e Estado-moralidade convergem no projeto de racionalização e limitação do Estado, que além de se traduzir na terceira premissa de separação, também constitui o pano de fundo da caracterização liberal do Estado de Direito, que é a separação Estado-sociedade[347].

Importante destacar que essa lógica de liberdade do liberalismo clássico se pautava numa ideia de liberdade somente para a burguesia, que tentava conquistar a sua ascensão ao poder lutando contra o absolutismo, conforme se extrai dos ensinamentos de Bonavides[348] e também de Jorge Reis Novais[349].

Jorge Reis Novais, enfatiza que "só haverá Estado de Direito quando o objetivo de proteção da liberdade e direitos fundamentais do cidadão mobiliza na sua prossecução e garantia o empenhamento do Estado". Paulo Ricardo Schier complementa a discussão ao destacar que "o Estado de Direito surge da necessidade de a burguesia garantir sua autonomia frente ao Estado Absolutista e frente à imprevisibilidade do Estado de Polícia"[350].

Nesse contexto, Paulo Ricardo Schier esclarece que "os direitos fundamentais apontam-se como direitos naturais, anteriores e superiores ao Estado, que este se obriga a reconhecer e garantir, impondo-os a si próprio como verdadeiro limite"[351].

Contudo, tais direitos pautados nessa liberdade somente eram reconhecidos para a burguesia, ou seja, outros corpos, como os negros, os indígenas, e até mesmo as mulheres, que eram objeto de dominação nesse período, não se aplicava essa concepção de liberdade propagada pelo liberalismo, que ao contrário da universalidade pregada, consagrou uma ordem constitucional liberal, mas não democrática[352].

Esse lado sombrio do liberalismo, que não se vê muito nas bibliografias que contam a história acerca de seu surgimento, é melhor vislumbrado na obra Politicas

---

[347] NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social Democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 1987, p. 67.
[348] BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
[349] NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social Democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 1987, p. 67.
[350] SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito Constitucional: anotações nucleares.** Curitiba: Juruá, 2001, p. 35.
[351] SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito Constitucional: anotações nucleares.** Curitiba: Juruá, 2001, p. 36-37.
[352] SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 114.

da Inimizade de Achille Mbembe[353], assim como, por outra perspectiva, na obra Contra-História do Liberalismo de Domenico Losurdo[354], onde embora por perspectivas diferentes ambos os autores irão evidenciar esse lado obscuro da história do liberalismo, e enfatizar o ápice da escravidão após as revoluções liberais. O Estado Liberal, portanto, não era tão liberal assim, se vista pela perspectiva do outro lado da história, ou seja, das classes dominadas pela burguesia.

É partindo deste contexto de exclusão que o liberalismo começa a perder força, ao passo que muito embora se pregasse uma doutrina de direitos e liberdades, concebida inicialmente numa noção de universalização da garantia desses direitos, não era o que se via na prática, eis que o modelo implementado não atendia a todas as classes[355].

Donald Stewart Jr. enfatiza que o liberalismo é antes de tudo liberdade, a qual é compreendida pela ausência de qualquer coerção de indivíduos sobre indivíduos, o que se traduz na concepção de que ninguém poderá se utilizar da força ou da fraude para obrigar, ou induzir alguém a fazer qualquer coisa que não deseja[356].

Nessa concepção um sistema que se baseia na liberdade[357] pressupõe a inexistência de restrições à propriedade privada e ao livre mercado, se podendo afirmar que a liberdade, a propriedade e a paz se traduzem nos fundamentos da doutrina liberal[358], contudo, conforme visto até então essa liberdade não era uma liberdade universal, mas sim uma liberdade da classe burguesa, surgindo então a necessidade de um modelo mais democrático capaz de garantir a participação de todas as classes na formação da vontade estatal[359].

---

353 MBEMBE, Achille. **Políticas da inimizade.** São Paulo: N1, 2020.
354 LOSURDO, Domenico. **Contra-história do liberalismo**. São Paulo: Ideias & Letras, 2006.
355 SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 114-115.
356 STEWART JR, Donald. **O que é o liberalismo**. 8. ed. São Paulo: LVM Editora, 2023, p. 110.
357 Um sistema baseado na liberdade pressupõe, necessariamente, que não haja restrições à propriedade privada dos meios de produção e que haja plena liberdade de entrada no mercado. Sendo assim, prevalecerão sempre aqueles que forem capazes de produzir algo melhor e mais barato e, consequentemente, capazes e melhor atender o consumidor. A liberdade de entrada não exclui a possibilidade de propriedade estatal dos meios de produção; apenas obriga que haja competição. A empresa estatal poderá subsistir desde que, sem privilégios, atenda melhor as necessidades do consumidor (STEWART JR, Donald. **O que é o liberalismo**. 8. ed. São Paulo: LVM Editora, 2023, p. 110-111).
358 STEWART JR, Donald. **O que é o liberalismo**. 8. ed. São Paulo: LVM Editora, 2023, p. 110-111.
359 SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 114-115.

Assim, embora o Estado Liberal tenha sido importante para o avanço civilizatório, desencadeou um desenvolvimento econômico estritamente individualista, que acabou fortalecendo a Revolução Industrial, implicando em crise social, crise de modelo econômico e crise do Estado[360].

Nessa seara surgiu o Estado Social, com a finalidade de oferecer soluções a crise do capitalismo de cunho liberal, que consequentemente impactou a legitimação do Estado e o seu relacionamento com a sociedade civil[361]. Portanto, o Estado Liberal já não mais se mostrava capaz de sustentar às novas necessidades sociais, que não exigiam apenas um acrescimento de intervenções do Estado, mas também uma extrema mudança do relacionamento deste com a sociedade[362].

Esse Estado Social é o que irá mais se aproximar da concretização da "universalidade dos valores abstratos das Declarações de Direitos Fundamentais"[363], da metade do século XX[364]. Isto porque, conforme destaca Jorge Reis Novais, o Estado deve garantir a prestação de condições de existência[365], uma vez que o homem moderno não vive apenas *no* Estado, mas sobretudo *do* Estado[366].

Partindo dessa premissa, o Estado Social, onde se tem muito mais a Sociedade como protagonista e não o Estado, se traduz na legitimidade de todo o

---

[360] SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito Constitucional: anotações nucleares.** Curitiba: Juruá, 2001, p. 39.

[361] SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito Constitucional: anotações nucleares.** Curitiba: Juruá, 2001, p. 39.

[362] NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social Democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 1987, p. 193.

[363] BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 32.

[364] BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 32.

[365] "Assim, e apesar das variações decorrentes de situações particulares, o Estado deve, na medida comportada pelas circunstâncias objectivas, procurar garantir: os serviços e os sistemas essenciais ao desenvolvimento das relações sociais na complexidade da sociedade actual (desde os tradicionais serviços de transportes e fornecimento de água e electricidade, à proteção do ambiente, aproveitamento dos tempos livres e fruição dos bens culturais); a segurança e estabilidade das relações de produção face às contingências da vida económica, às flutuações do crescimento e aos antagonismos sociais, sem prejuízo da iniciativa e parcialidade no incremento de políticas económicas e fiscais conducentes à redistribuição da riqueza; um conjunto de prestações sociais tendentes a garantir uma vida digna e protegida, independentemente da capacidade ou viabilidade da integração individual no processo produtivo, dos imponderáveis das condições naturais ou das desigualdades sectoriais ou regionais (desde o salário-mínimo e seguros sociais às prestações no domínio da saúde, habitação e educação)" (NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social Democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 1987, p. 195-196).

[366] NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social Democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 1987, p. 193

ordenamento jurídico, uma vez que a observância dos direitos fundamentais conserva sempre o seu primado[367], garantindo liberdade e equilíbrio[368].

Assim, Paulo Ricardo Schier destaca que "como o Estado Social exige pressuposto democrático, todo Estado Social é necessariamente Estado de Direito Democrático. Se não for democrático, é apenas Estado intervencionista ou paternalista"[369]. Além disso, complementa essa assertiva enfatizando que a compreensão do Estado Social de Direito pressupõe a preservação dos valores que, independente do contexto histórico, individualizam o ideal do Estado de Direito, o que implica não só a eleição da garantia dos direitos fundamentais como fim basilar do Estado, como também a exigência da racionalização de toda a sua atividade em função daquele objetivo[370].

Dentro dessas perspectivas de diferentes Estados ao longo da história, nota-se a trajetória de institucionalização do poder em diversos ângulos e modelos, percorrida pelo Estado liberal, Estado socialista, Estado social com primazia dos meios intervencionistas do Estado e, finalmente, pelo Estado Social da Sociedade, no que diz respeito ao exercício da liberdade, caminhando, portanto, o Estado Social rumo ao cidadão do universo, distanciando-se do cidadão das pátrias[371].

---

[367] É o Estado social onde o Estado avulta menos e a Sociedade mais; onde a liberdade e a igualdade já não se contradizem com a veemência do passado; onde as diligências do poder e do cidadão convergem, por inteiro, para trasladar ao campo da concretização direitos, princípios e valores que fazem o Homem se acercar da possibilidade de ser efetivamente livre, igualitário e fraterno. A esse Estado de Direito, onde os direitos fundamentais conservam sempre o seu primado. Sua observância faz a legitimidade de todo o ordenamento jurídico (BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 33).

[368] SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 114-115.

[369] SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito Constitucional: anotações nucleares.** Curitiba: Juruá, 2001, p. 42

[370] SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito Constitucional: anotações nucleares.** Curitiba: Juruá, 2001, p. 42

[371] Não padece dúvida de que todos estes abalos profundos ostentaram a força impulsora das transformações de consciência que, afinal de contas, tornaram possível o advento daquele derradeiro modelo de Estado e Sociedade. Um modelo que faz transparecer quanto o novo Estado estampa uma identidade essencial com legítimos interesses do gênero humano. Já não é tão-somente uma filosofia de direitos, mas a própria normatividade desses direitos que abre canais da comunicação e perpassa as fronteiras da soberania até institucionalizar, num pacto transnacional, o respeito da Humanidade aos direitos fundamentais, ponto de partida para a futura Constituição de todos os povos. Nesse sentido caminha o Estado social, e aí se deve discernir a direção vocacional de seu espírito civilizador e progressista, rumo a uma Sociedade onde, em substituição do cidadão das pátrias, se ergue o cidadão do universo, o home da *polis* global (BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 34).

Isto posto, é possível afirmar que “o Estado Social surgiu como uma resposta e adequação do modelo liberal. Suas ideias começaram a ganhar força no início do Século XX, e teve seu apogeu logo após a Segunda Guerra”[372].

Os fundamentos desse Estado Social[373] consistiam em uma “doutrina constitucional cujos principais elementos eram a justiça e a igualdade. A liberdade irrestrita e a diferenciação de classes já tinham se mostrado inadequadas para a formação de um Estado equilibrado e democrático”[374].

É a partir do surgimento desse Estado Social[375] que o Estado começa então a proceder maior intervenção nas relações privadas, e assume a responsabilidade de promover a igualdade substancial, mesmo que, em contrapartida, se tivesse uma limitação da liberdade[376].

Portanto, o cenário que era pautado nos ideais do liberalismo se estendeu até o início século XX, e perdeu força com a crise de 1929, quando se fez eclodir uma

---

[372] SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 115.

[373] Como marco desse modelo, vale citar a Constituição do México, de 1917, a primeira que inclui em seu texto as novas ideias de caráter social, e pouco tempo depois, logo após o término da Primeira Guerra, a Constituição de Weimar, na Alemanha, em 1919 (SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 115).

[374] SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 115.

[375] No Estado Liberal não era exatamente assim que acontecia. A liberdade oferecida aos indivíduos e a mínima intervenção do Estado Liberal nas relações privadas favoreceram o surgimento de uma multiplicidade de relações e associações entre particulares, fazendo com que surgisse formas de exercício de poder nas relações privadas, gerando desequilíbrio. As relações passaram a ser verticais, desiguais e de sujeição. Dentro dessa complexidade, pode-se destacar o crescimento e a massificação da sociedade de consumo, provocada pela hegemonia dos grandes grupos econômicos, que não tinham nada que os limitasse, pois contavam com a mínima intervenção do Estado. Em vista de todo esse cenário, para garantir e assegurar equilíbrio nas relações, era necessário que o Estado intervisse, estabelecendo limites, de modo que cada indivíduo tivesse resguardados os seus direitos sem desrespeitar os direitos do outro. Essa nova concepção foi fundamentada pelas alterações sofridas nas constituições, que trouxeram normas de intervenção do Estado na economia e nas relações privadas. Continuaram a garantir os direitos fundamentais, com foco no desenvolvimento da pessoa humana, estabelecendo princípios e valores que passaram a informar todo o ordenamento. A Constituição ocupou o centro do ordenamento e as suas disposições deixaram de ser meras recomendações, ou diretrizes para uma sociedade ideal, e auferiram força normativa sobre as relações públicas e privadas (SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 116).

[376] As atrocidades cometidas no período da Guerra pelo próprio Estado, provocaram um despertar para a necessidade de uma ação positiva do Estado no sentido de garantir a igualdade e liberdade de todos, e um ambiente equilibrado para o exercício de direitos e deveres (SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012, p. 116).

nova doutrina econômica pautada nos ensinamentos de John Maynard Keynes, nascendo então o Keynesianismo, em oposição ao liberalismo[377].

A exigência anual de equilíbrio das contas públicas, desconsiderando-se as circunstâncias e sem dar tratamento diferenciado aos gastos correntes e de investimento, paralisa a atuação estatal, impedindo, portanto, que o Estado se dedique tanto em prol do interesse público quanto do privado[378].

Assim, o Liberalismo clássico defendia um Estado que não deveria intervir na Economia conforme destacado por Bonavides[379], tendo esse Estado Liberal vigorado até 1930, quando a partir da crise o liberalismo se instituiu o keynesianismo[380], que vigorou até 1970, quando também veio a ser superado após entrar em crise, por uma nova doutrina econômica que muito embora o termo tenha suas origens no Colóquio Walter Lippmann ocorrido em 1938[381], este só ganhou destaque depois da chegada

---

[377] Dessa forma, as medidas saneadoras das crises são protelatórias, resultando em novos períodos de crise – as chamadas crises cíclicas. O exemplo histórico mais conhecido é a crise de 1929-33, que resultou na alternativa fordista como forma de expansão da acumulação do capital, juntamente com a ajuda do Estado orientada pela forte influência keynesiana (PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da "crise" do estado**. Disponível em: https://t.ly/RJT3F. Acesso em: 15 nov. 2023).

[378] REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 13.

[379] BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 33.

[380] A estratégia keynesiana de intervenção na economia, "retirando" da iniciativa privada algumas das suas funções antes exercidas com exclusividade, tinha por finalidade encontrar novas formas de manutenção da ordem do sistema reprodutivo dominante, e garantir a expansão do capital, dado o esgotamento da fase do predomínio das "livres" leis do mercado (PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da "crise" do estado**. Disponível em: https://t.ly/RJT3F. Acesso em: 15 nov. 2023).

[381] O termo "neoliberalismo" foi cunhado no Colóquio Walter Lippmann em 1938, uma reunião de acadêmicos que lançou as bases político-intelectuais daquilo que uma década depois se tornaria a Sociedade Mont Pèlerin. O neoliberalismo é mais comumente associado a um conjunto de políticas que privatizam a propriedade e os serviços públicos, reduzem radicalmente o Estado social, amordaçam o trabalho, desregulam o capital e produzem um clima de impostos e tarifas amigável para investidores estrangeiros. Tais eram precisamente as políticas impostas ao Chile por Augusto Pinochet e seus assessores, os "Chicago Boys", em 1973 e logo depois levadas para outras partes do Sul global, muitas vezes impostas pelo Fundo Monetário Internacional na forma de mandatos de "ajuste estrutural" vinculados à reestruturação dos empréstimos e da dívida. O que começou no Hemisfério Sul logo fluiu para o Norte, mesmo que com poderes executivos bem diferentes. Por volta do final dos anos 1970, explorando uma crise de lucratividade e estagflação, os programas neoliberais foram implementados por Margaret Thatcher e Ronald Reagan, novamente focados na desregulação do capital, no combate ao trabalho organizado, na privatização de bens e serviços públicos, na redução da tributação progressiva e no encolhimento do Estado social. Tais políticas se espalharam rapidamente por toda a Europa Ocidental, e o colapso do Bloco Soviético no final dos anos 1980 significou que boa parte da Europa Oriental realizou uma transição do comunismo de Estado para o capitalismo neoliberal em menos de meia década (BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo:** a ascensão política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Filosofia Politeia, 2019, p. 28-29).

de Margaret Thatcher e Ronald Reagen ao poder[382], ficando então mundialmente conhecido o termo neoliberalismo[383].

Após o neoliberalismo ser implementado por Thatcher e Reagan, passou a influenciar os outros países do mundo como uma nova forma de organização capitalista capaz de controlar as crises e possibilitar o crescimento econômico, que mais tarde culminou no desmonte do Estado do Bem-Estar Social, influenciando outros países como o Brasil, a seguir uma corrente de pensamento da "nova direita", que se pautava numa revivescência do liberalismo clássico[384].

Nesse sentido, Wendy Brown destaca duas abordagens do neoliberalismo, qual seja a neomarxista e a foucaultiana, onde o liberalismo do ponto de vista da abordagem neomarxista "tende a se concentrar nas instituições, políticas, relações e efeitos econômicos, negligenciando os efeitos de longo alcance do neoliberalismo como forma de governar a razão política e a produção de sujeitos"[385], enquanto a abordagem foucaultiana "enfoca os princípios que orientam, orquestram e relacionam o Estado, a sociedade e os sujeitos, e acima de tudo, o novo registro de valor e valores

---

[382] REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 13.

[383] O Neoliberalismo, enquanto reação articulada da burguesia às dificuldades expansionistas do capital, passa a encontrar espaço efetivo para ideias há muito propagadas (Hayek e seus parceiros reuniam-se em Mont Pelérin nos anos 1940), a partir da crise mundial dos anos 70 (século XX). Ele apresenta-se como um conjunto de medidas políticas, econômicas e sociais que visam tirar o capitalismo da crise e criar as condições necessárias para a recuperação da lucratividade da ordem global do capital em queda. Essas mesmas medidas intentam realizar objetivos diversos, a depender de quais interesses de classe procuram proteger. De um lado, observa-se uma série de medidas voltadas para a recuperação do lucro dos capitalistas, e de outro, imposições restritivas e autoritárias sobre a classe trabalhadora, cujo resultado é a degradação da sua qualidade de vida e trabalho (PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da "crise" do estado**. Disponível em: https://t.ly/RJT3F. Acesso em: 15 nov. 2023).

[384] Os governos Thatcher e Reagan partilham algumas hipóteses usuais de política em relação ao setor público e à provisão de serviços de bem-estar social. O setor público é definido aqui como o gasto público agregado como porcentagem do PIB em cada país, enquanto os serviços de bem-estar (ou o "salário social", para usar a linguagem anterior) referem-se, na Inglaterra, aos gastos do Estado em habitação, educação, serviços sociais e de saúde e seguridade social, e, nos Estados Unidos, às despesas do governo federal com auxílio-desemprego, auxílio a necessitados, programas governamentais de assistência médica e serviços sociais, de educação e de emprego. Ambos os governos visavam a reduzir o tamanho agregado do setor público, restringir os gastos relativos ao bem-estar social, reduzir a tributação e elevar os gastos com defesa e com a lei e a ordem. Embora existam importantes diferenças quanto à ênfase, as semelhanças são significativas (KING, Desmond S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 22, p. 53-76, 1988, p. 71-72).

[385] BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo:** a ascensão política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Filosofia Politeia, 2019, p. 32.

do neoliberalismo”[386], contudo é “pouco atenta aos novos e espetaculares poderes do capital global que o neoliberalismo anuncia e edifica”[387].

Na concepção da autora, o neoliberalismo da abordagem neomarxista se traduz como aquele que “inaugura um novo capítulo do capitalismo e gera novas forças, contradições e crises”[388], enquanto o neoliberalismo da abordagem foucaultiana “revela como governos, sujeitos e subjetividades são transformados pela remodelação neoliberal da razão liberal”[389] e “considera o neoliberalismo como revelador de como o capitalismo não é singular e não segue sua própria lógica, mas é sempre organizado por formas de racionalidade política”[390]. Nessa perspectiva, ambas as abordagens são importantes para compreender as características do neoliberalismo realmente existente[391].

Se nota, a partir desse contexto histórico até então evidenciado, que a prioridade da preocupação estatal após o período ditatorial era o de acabar com o endividamento público e colocar-se no rumo do desenvolvimento econômico. Contudo, o Estado, ao tentar sustentar a integridade do sistema financeiro, acabou se afastando das diretrizes do Estado do Bem-Estar Social, haja vista que empenhava esforços unicamente visando estabilização do campo econômico, mesmo que isso pudesse implicar na supressão do bem-estar social da população e do meio ambiente[392].

Nesse sentido, se extrai que os governos neoliberais defendem uma economia aberta, com a realização de privatizações, sendo o Brasil o último país da América Latina a implementar os ideais neoliberais[393].

---

[386] BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo:** a ascensão política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Filosofia Politeia, 2019, p. 32.
[387] BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo:** a ascensão política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Filosofia Politeia, 2019, p. 32.
[388] BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo:** a ascensão política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Filosofia Politeia, 2019, p. 32.
[389] BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo:** a ascensão política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Filosofia Politeia, 2019, p. 32.
[390] BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo:** a ascensão política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Filosofia Politeia, 2019, p. 32.
[391] BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo:** a ascensão política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Filosofia Politeia, 2019, p. 32.
[392] MELO, Aline Araújo de Albuquerque; ESTEVES, Juliana Teixeira. Neoliberalismo e o sistema da dívida: como a financeirização da dívida pública pode afetar os direitos previdenciários no Estado de Pernambuco. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, Recife, Edição Comemorativa dos 130 anos da Revista Acadêmica, p. 23-38, nov. 2021, p. 24.
[393] BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo:** a ascensão política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Filosofia Politeia, 2019, p. 29.

O neoliberalismo pode ser visto no Brasil em dois momentos, primeiro durante o governo de Fernando Collor de Melo, e num segundo momento durante o governo de Fernando Henrique Cardoso[394].

Preliminarmente, destaca Luiz Filgueiras que é necessário se diferenciar, o que é neoliberalismo, projeto neoliberal e modelo econômico neoliberal periférico. Para tanto, enfatiza que no tocante ao neoliberalismo, este "diz respeito à doutrina político-econômica mais geral, formulada, logo após a Segunda Guerra Mundial, por Hayek e Friedman"[395], enquanto no que se refere ao projeto neoliberal, se tem a forma como de fato o neoliberalismo "se expressou num programa político-econômico específico no Brasil, como resultado das disputas entre as distintas frações de classes da burguesia e entre estas e as classes trabalhadoras"[396], e no tocante ao modelo econômico neoliberal periférico, destaca que este "é resultado da forma como o projeto neoliberal se configurou, a partir da estrutura econômica anterior do país, e que é diferente das dos demais países da América Latina, embora todos eles tenham em comum o caráter periférico"[397].

Filgueiras faz essa distinção, em razão de que na sua concepção "o neoliberalismo é uma doutrina geral, mas o projeto neoliberal e o modelo econômico a ele associado, são mais ou menos diferenciados, de país para país, segundo as suas respectivas formações econômico-sociais anteriores"[398], o que leva o autor a justificar que não havia no Brasil um projeto neoliberal pronto e acabado, mas que este foi sendo implantado[399].

---

394 FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 179-183.

395 FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 179.

396 FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 179.

397 FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 179.

398 FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 179.

399 FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias

Nesse contexto, se tem que o Estado Social no Brasil, ou o Welfare State[400] brasileiro, surge a partir de decisões autárquicas de cunho político que visavam regulamentar os aspetos da organização dos trabalhadores assalariados que integravam os setores modernos da economia e da burocracia, o que pode ser traduzido numa lógica de regulamentação de leis trabalhistas e da venda da mão de obra[401].

Vale ressaltar que, durante o período ditatorial, a trajetória do Welfare State no país, que já era discutido desde 1930[402] e que pode ser "entendido como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população"[403], não foi como nos países europeus e norte-americanos, pois as circunstâncias de seu surgimento e desenvolvimento no Brasil eram diferentes, tanto pela posição caótica da economia brasileira quanto por suas peculiaridades históricas[404].

---

globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 180.

[400] Além de instrumento de política macroeconômica, o Welfare State é também um mecanismo de regulação política da sociedade. A partir do momento em que a negociação coletiva dos níveis salariais e das condições de trabalho se generaliza na sociedade, o processo de barganha entre capitalistas e trabalhadores passa a ser tratado como assunto público. Assim, o crescimento da organização política dos trabalhadores faz que o Estado passe a incluir na agenda política nacional os interesses dos trabalhadores organizados (MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 08-09).

[401] MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 08-09.

[402] As políticas surgidas no Brasil, no início dos anos 1920, já constituíam um esboço da formação do Welfare State brasileiro, cuja função era atuar como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores no país (MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 09).

[403] MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 06.

[404] MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 05-06. Assim, diferentemente de uma história na qual o *Welfare State* surge como resultado das barganhas políticas dos trabalhadores, o Brasil tem, na generalização e coordenação de suas políticas, um mecanismo de constituição da força de trabalho assalariada por intermédio do Estado. Esse papel foi extremamente importante para o processo de modernização. Como a maior parte dos bens de capital e tecnologia era importada e a mão-de-obra encontrava-se no setor agro-exportador da economia, criou-se um descompasso entre meios de produção e força de trabalho. O *Welfare State* brasileiro atuou sobre esse descompasso, o que facilitou a migração dos trabalhadores dos setores tradicionais para os setores modernos e a constituição de uma força de trabalho industrial urbana no País (MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 10).

Deste modo, o Welfare State brasileiro, nítido a partir de 1930, é marcado por políticas sociais conservadoras e por um autoritarismo evidente na repressão dos movimentos dos trabalhadores, onde a constituição da força laboral nesse período ocorre por meio da intervenção do Estado, culminando em uma força de trabalho industrial urbana no país, sob a qual se dará o enfoque das políticas públicas, como a criação do Ministério do Trabalho e a edição de novas leis trabalhistas, por exemplo[405].

Nesse período a intervenção estatal fica ainda mais evidente com a criação da Justiça do Trabalho para regular os conflitos trabalhistas. Essa atuação mais protagonista do Estado com o fim de aumentar o seu papel na regulação da economia e das políticas nacionais é implementada no governo de Vargas, na década de 1930, o qual, seguindo um regime populista[406], tratou de criar mecanismos capazes de limitar a atuação dos trabalhadores, criando uma espécie de inclusão controlada, somente das classes organizadas e apoiadoras do regime de governo imposto[407].

Nessa época, a fim de fortalecer a atuação do Estado[408], se implantou um esquema de proteção social exclusivo às classes trabalhadoras organizadas, que tinha como pano de fundo impedir que a classe trabalhadora se insurgisse contra o

---

[405] MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 10-11.

[406] Um governo que pretende armar suas decisões de uma áurea indiscutível, certamente tende ao populismo, porque ao blindar os temas, tira dos indivíduos a responsabilidade (e o poder) das escolhas fundamentais (SOUZA, Claudia Beeck Moreira de; BARBOZA, Estefânia M. Q.; SCHIER, Paulo Ricardo. A crise econômica e a crise democrática: o que resta do Estado Constitucional no capitalismo financeirizado. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller. (Orgs.). **Direito administrativo, políticas públicas e Estado sustentável**. Curitiba: Ìthala, 2020, p. 177-204, p. 193).

[407] MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 10-11.

[408] "O período do Estado Novo (1937/1945) representa a passagem definitiva de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial. O caráter fortemente autoritário do Estado, exemplificado pela promulgação da Lei de Segurança Nacional em 1935, reprimiu a ascensão de movimentos tanto de esquerda quanto de direita e diminuiu a autonomia das unidades estaduais ao concentrar no governo federal praticamente todo o poder decisório e administrativo referente às políticas sociais. Uma das consequências dessa concentração foi o aumento do poder da burocracia nas decisões sobre políticas sociais, enquanto os movimentos de trabalhadores tinham sua organização limitada. Para Malloy (1979, p. 81), essa característica veio criar uma corporação no interior da máquina burocrática voltada para a defesa de seus interesses particulares que, posteriormente, veio a se tornar um dos traços marcantes do Welfare State brasileiro" (MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 12).

regime capitalista regulado pelo Estado, criando uma impressão de que o clientelismo do Estado se fazia essencial aos trabalhadores[409].

Se verifica, portanto, que esse protagonismo do Estado, mascarado de autoritarismo, trouxe a vivência de uma democracia populista no período entre 1945 a 1964, se afastando cada vez mais da noção de um Estado Social[410].

Fatores como esses contribuíram para que, no início da década de 1960, o Brasil se encontrasse diante de uma crise política e econômica que demandava uma resposta rápida e eficaz para promover o crescimento econômico do país diante das pressões inflacionárias que só aumentavam[411].

Isto porque nesse período o modelo de desenvolvimento aplicado pelo Estado era baseado numa lógica de que a concentração de renda e poder no núcleo capitalista da economia se fazia essencial para que o crescimento ocorresse[412].

Em razão disso, a fim de tentar controlar essa crise econômica e política no país, o então presidente João Goulart, cumprindo uma promessa de campanha, implementou, em 1962, o Plano Trienal 1963-1965, com o intuito de trazer uma solução rápida para aquele período conturbado que assombrava o país[413].

As principais diretrizes do Plano Trienal buscavam um crescimento da renda nacional em 7%, o combate à inflação para que o índice inflacionário não passasse de 10% ao ano, a adequação dos salários de acordo com o crescimento, e o refinanciamento da dívida pública externa. O objetivo era estabilizar a economia sem prejudicar o crescimento econômico do país[414].

Um dos principais motivos da crise econômica deste período da história brasileira se devia à má gestão pública, que causava a inflação pelo desequilíbrio no

---

[409] MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 11-12.

[410] MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 12.

[411] BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 43, n. 01, p. 139-166, jan./mar. 2013, p. 140.

[412] MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 14.

[413] BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 43, n. 01, p. 139-166, jan./mar. 2013, p. 142-143

[414] BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 43, n. 01, p. 139-166, jan./mar. 2013, p. 142-143.

controle das dívidas públicas, as quais eram feitas sem um plano de financiamento, o que acarretava em uma inflação de demanda[415].

Além disso, ainda havia o problema com as importações, que dependiam de uma política de industrialização mais efetiva e do refinanciamento da dívida externa, a fim de possibilitar que a importação melhorasse as condições econômicas do país[416].

Contudo, o esforço de João Goulart para tentar conter a crise não trouxe bons resultados, pois o plano implantado não estava sendo efetivo. Em 1964, o presidente foi deposto por meio de um golpe militar e quem assumiu a presidência do Brasil foi o marechal Humberto Castello Branco. Referido marechal, em novembro do mesmo ano, implementou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), numa tentativa de frear a crise econômica que acometia o país[417].

Muito parecido com o plano de João Goulart, o plano de Humberto Castello Branco tinha as mesmas diretrizes de controle da inflação, que era causada em larga escala por conta do déficit público, da expansão do crédito às empresas e pelos aumentos salariais desproporcionais à produtividade. O regime militar implantado tinha a urgência de controlar tais problemas para conseguir frear a crise e colocar o país rumo ao crescimento econômico novamente[418].

Em suma, o PAEG, vigente na ditadura militar, tinha como principais objetivos arrecadar recursos para cobrir os déficits, estimular a poupança individual e criar um mercado voluntário para os títulos públicos[419].

Além do PAEG, o governo também implementou outras medidas fiscais e financeiras a fim de tentar controlar a crise. Foram sancionadas, por exemplo, as leis

---

415 BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 43, n. 01, p. 139-166, jan./mar. 2013, p. 143.
416 BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 43, n. 01, p. 139-166, jan./mar. 2013, p. 144-145.
417 BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 43, n. 01, p. 139-166, jan./mar. 2013, p. 146.
418 BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 43, n. 01, p. 139-166, jan./mar. 2013, p. 146-147.
419 MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas**: administração financeira e orçamentária. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 113.

nº 4.357/1964[420] e nº 4.595/1964[421] que institucionalizaram a correção monetária e reformularam o sistema bancário, transformando a antiga Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) em Banco Central do Brasil, e criando o Conselho Monetário Nacional[422] (CMN)[423].

Assim, ao contrário do fracasso do Plano Trienal de João Goulart, o PAEG, de Humberto Castello Branco, não enfrentando os mesmos problemas, por sua vez, "resolveu o conflito distributivo com uma solução regressiva e atenuou a restrição externa com a boa vontade do governo norte-americano na concessão de empréstimos e reescalonamento das dívidas"[424].

Contudo, o PAEG também não solucionou o problema econômico brasileiro e, diante do baixo crescimento, que não faria com que a ditadura militar se sustentasse, o governo se viu obrigado a adotar outras medidas para novamente tentar equilibrar a economia do país. Surge, então, o período do chamado milagre econômico do regime militar, onde o governo deixa de lado os gastos públicos, abaixa os impostos e investe fortemente em habitação, infraestrutura e produção, com a ideia

---

[420] Lei que institucionalizou a correção monetária, autorizando a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, bem como alterou as diretrizes sobre o imposto de renda, estipulando outras regras e deveres no tocante aos critérios correcionais e de arrecadação dos impostos (BRASIL. **Lei nº 4.357 de 16 de julho de 1964**. Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências).

[421] BRASIL. **Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

[422] De acordo com o Art. 2º da Lei nº 4.595/1964, o qual dispõe que: fica extinto o Conselho da atual Superintendência da Moeda e do Crédito, e criado, em substituição, o Conselho Monetário Nacional, com a finalidade de formular a política da moeda e do crédito como previsto nesta lei, objetivando o progresso econômico e social do País. Além disso, é importante ressaltar o Art. 3º, o qual prevê que: A política do Conselho Monetário Nacional objetivará: I – Adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia nacional e seu processo de desenvolvimento (revogado pela Lei Complementar nº 179, de 2021); II – Regular o valor interno da moeda, para tanto prevenindo ou corrigindo os surtos inflacionários, ou deflacionários de origem interna, ou externa, as depressões econômicas e outros desequilíbrios oriundos de fenômenos conjunturais (revogado pela Lei Complementar nº 179, de 2021); III – Regular o valor externo da moeda e o equilíbrio no balanço de pagamento do País, tendo em vista a melhor utilização dos recursos em moeda estrangeira (revogado pela Lei Complementar nº 179, de 2021); IV – Orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras, quer públicas, quer privadas, tendo em vista propiciar, nas diferentes regiões do País, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional; V – Propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos; VI – Zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras; VII – Coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa (BRASIL. **Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências).

[423] MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas**: administração financeira e orçamentária. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 113.

[424] BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 43, n. 01, p. 139-166, jan./mar. 2013, p. 165.

de que estimulando o consumo e o financiamento os resultados positivos apareceriam logo[425].

Obviamente, como toda medida precipitada para conter crises, "(...) a estratégia esboçada no PAEG e turbinada durante o período do milagre econômico conseguiu bons indicadores econômicos, mas deixou a economia muito frágil frente a possíveis turbulências externas"[426].

Tal condição se agravou em 1973, com a chegada da crise do petróleo, momento então que o governo militar, em busca de apoio político e com medo da rejeição, criou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)[427], por intermédio do qual tentou trazer estabilidade para a economia. Porém, a nova crise do petróleo, ocorrida após a implementação do II PND, fez com que aludido plano[428] fracassasse terrivelmente[429], trazendo mais resultados catastróficos à economia brasileira.

Isto posto, é importante ressaltar que as intenções do governo autoritário caminhavam cada vez mais no sentido de priorização do capital privado e da busca por um mercado autossuficiente. Tal política "tentou se concretizar ao longo de quatro períodos: um breve período de ajustes (1964-1967), outro breve período de milagre (1968-1973), dois anos de luta contra um contexto internacional adverso (1974-1975) e dez anos de crise e instabilidade (1976-1985)"[430].

---

[425] COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. A economia da ditadura militar brasileira: notas didáticas da disciplina formação sócio-histórica do Brasil III. **Universitas**, a. 10, n. 19, p. 123-144, jul./dez. 2016, p. 132.

[426] COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. A economia da ditadura militar brasileira: notas didáticas da disciplina formação sócio-histórica do Brasil III. **Universitas**, a. 10, n. 19, p. 123-144, jul./dez. 2016, p. 135.

[427] O II PND tinha a proposta de consolidar um novo padrão de acumulação capitalista, calçado no processo de substituição de importações e no reforço da produção de bens de capital, o que promoveria novos investimentos, principalmente provenientes das estatais (CARVALHO, João Paulo Siqueira. **Planejamento econômico durante a ditadura militar e seus desdobramentos sobre a economia goiana**. Anápolis, 2020. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais e Humanidades, Territórios e Expressões Culturais no Cerrado) – Universidade Estadual de Goiás, p. 63).

[428] COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. A economia da ditadura militar brasileira: notas didáticas da disciplina formação sócio-histórica do Brasil III. **Universitas**, a. 10, n. 19, p. 123-144, jul./dez. 2016, p. 138.

[429] A alternativa do governo foi provocar uma forte recessão interna, via arrocho de salários e contenção de gastos públicos, ao mesmo tempo, em que estimulava os empresários a vender para o exterior, por meio de políticas de estímulo fiscal e de uma desvalorização cambial forte e contínua. O resultado foi uma grande recessão em 1981 (-3,1% de crescimento do PIB) e em 1983 (-2,8%), fato que não ocorria com a economia brasileira desde o fim da Grande Depressão, ainda no começo da década de 1930. Com isso, o custo social do desgoverno econômico do período foi altíssimo (COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. A economia da ditadura militar brasileira: notas didáticas da disciplina formação sócio-histórica do Brasil III. **Universitas**, a. 10, n. 19, p. 123-144, jul./dez. 2016, p. 135-136).

[430] E os efeitos negativos das medidas econômicas continuou a desestabilizar a economia por mais 10 anos, até 1994 (COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. A economia da ditadura militar brasileira: notas didáticas da disciplina formação sócio-histórica do Brasil III. **Universitas**, a. 10, n. 19, p. 123-144, jul./dez. 2016, p. 142).

Os fatos demonstrados até então são importantes para enfatizar que "(...) durante este período, a ordem econômica mundial, baseada numa ativa regulamentação de mercados e fluxos financeiros, se transformou, configurando o embrião do processo de globalização que vigora desde os anos 1980"[431].

Desse modo, o Brasil chega aos anos 1980 enfrentando uma crise econômica. As manobras econômicas do governo ditatorial, que pretendia se manter firme no poder, acabaram por criar um colapso político e econômico, que prejudicava a classe trabalhadora, especialmente por conta das aperturas salariais implementadas.

Isto porque, a concentração de renda tem custos sociais pesados e o modelo governamental seguido durante o período ditatorial visava exclusivamente a concentração de renda, sob uma lógica de acumulação de renda para atingir o crescimento[432]. Nitidamente essa lógica passa a ser atacada pelas classes trabalhadoras e o Welfare State pautado num regime populista passa a perder força, ao passo que se inauguram políticas assistencialistas[433] com o intuito de diminuir as desigualdades do capitalismo e também se implementam políticas sociais para o alcance do crescimento econômico[434].

Dessa forma, alguns movimentos como o estudantil, o das mulheres, somados à greve dos trabalhadores em 1978, foram grandes movimentos iniciais que

---

[431] COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. A economia da ditadura militar brasileira: notas didáticas da disciplina formação sócio-histórica do Brasil III. **Universitas**, a. 10, n. 19, p. 123-144, jul./dez. 2016, p. 142.

[432] Dessa forma, observou-se a partir dos anos 1980 e 1990, o crescimento da defesa de outro viés de atuação estatal. O Estado deveria dar espaço ao mercado, intervir menos, regular menos, prestar menos direitos. Ascende a defesa do modelo neoliberal (SOUZA, Claudia Beeck Moreira de; BARBOZA, Estefânia M. Q.; SCHIER, Paulo Ricardo. A crise econômica e a crise democrática: o que resta do Estado Constitucional no capitalismo financeirizado. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller. (Orgs.). **Direito administrativo, políticas públicas e Estado sustentável**. Curitiba: Ìthala, 2020, p. 177-204, p. 186-187).

[433] Nesse sentido, foram elaboradas, por exemplo, as políticas de educação, que buscavam atender às demandas por trabalhadores qualificados e aumentar a produtividade da mão-de-obra semi-qualificada. Outros tipos de política, que tinham a função de "modernizar" a vida social dos trabalhadores do núcleo dinâmico da economia (funcionários do Estado, do setor financeiro, trabalhadores da indústria e de setores a ela relacionados), tomando como referência o Welfare State de países desenvolvidos, também foram implementadas conforme uma ótica produtivista: deveriam ser autofinanciadas e, se possível, capazes de gerar excedentes aplicáveis no setor produtivo ou em outras políticas sociais (MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 15).

[434] MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 14.

contribuíram para que de certa forma o Regime Militar Ditatorial da época fosse se enfraquecendo[435].

Isso porque, as classes trabalhadoras de modo geral vinham sofrendo o grande impacto da catástrofe econômica que assombrava o país e, após a greve de 1978, começaram a se organizar em movimentos sindicais de várias categorias, todos contra a ditadura, numa tentativa de buscar condições melhores tanto aos trabalhadores que sofriam com a ausência de políticas públicas e correções salariais quanto aos estudantes e demais classes que eram também perseguidos em larga escala pela ditadura militar[436].

Nesse sentido, Luiz Inácio da Silva, inicia uma campanha pelo sindicato dos metalúrgicos a fim de que o governo militar realizasse a reposição salarial dos trabalhadores, contudo, sem muito sucesso naquele momento, os movimentos foram se alastrado ao longo dos anos, e em 1980 desencadearam consideravelmente, inclusive com a intervenção do regime militar nos sindicatos, e a significativa paralisação dos mais de 100 mil metalúrgicos no dia 1º de maio de 1980, que durou mais de 41 dias[437].

Toda a crise gerada pelas políticas econômicas adotadas pelo governo ditatorial fez com que os movimentos populares contrários ao regime, como o movimento estudantil e o das mulheres, ganhassem força e, somados à greve dos trabalhadores em 1978, contribuíssem para o enfraquecimento da ditadura militar[438].

Dessa forma, após a greve de 1978, várias categorias começaram a se organizar em movimentos sindicais, todos contra a ditadura, numa tentativa de buscar condições melhores tanto aos trabalhadores que sofriam com a ausência de políticas públicas e correções salariais quanto aos estudantes e demais classes que eram perseguidos em larga escala pelo regime da época[439].

É nesse contexto que os sindicatos de metalúrgicos do ABC Paulista, liderados por Luiz Inácio da Silva, começam uma campanha pela reposição salarial

---

[435] SANTANA, Marco Aurélio. Ditadura Militar e resistência operária: o movimento sindical brasileiro do golpe à transição democrática. **Política & Sociedade**, v. 07, n. 13, p. 279-309, out. 2008, p. 296.
[436] SANTANA, Marco Aurélio. Ditadura Militar e resistência operária: o movimento sindical brasileiro do golpe à transição democrática. **Política & Sociedade**, v. 07, n. 13, p. 279-309, out. 2008, p. 295-296.
[437] SANTANA, Marco Aurélio. Ditadura Militar e resistência operária: o movimento sindical brasileiro do golpe à transição democrática. **Política & Sociedade**, v. 07, n. 13, p. 279-309, out. 2008, p. 296-302.
[438] SANTANA, Marco Aurélio. Ditadura Militar e resistência operária: o movimento sindical brasileiro do golpe à transição democrática. **Política & Sociedade**, v. 07, n. 13, p. 279-309, out. 2008, p. 296.
[439] SANTANA, Marco Aurélio. Ditadura Militar e resistência operária: o movimento sindical brasileiro do golpe à transição democrática. **Política & Sociedade**, v. 07, n. 13, p. 279-309, out. 2008, p. 295-296.

dos trabalhadores. Sem muito sucesso naquele momento, os movimentos foram se alastrando ao longo dos anos e em 1980 ganharam mais força. Foi nesse ano que ocorreu uma das mais significativas greves da história brasileira, que mobilizou mais de 100 mil metalúrgicos em uma paralisação que durou mais de 41 dias[440]. O movimento grevista gerou retaliação por parte do governo militar e a repressão aos manifestantes foi dura, inclusive com intervenções nos sindicatos mais ativos e prisões dos líderes sindicais.

Todo esse empenho da classe trabalhadora[441] na luta contra a ditadura militar contribuiu para que os movimentos que vinham ocorrendo no país em protesto ao regime ganhassem cada vez mais força e pressionassem o governo militar por "(...) uma democratização do país, espelhada, entre outras, em sua participação no movimento por eleições livres e diretas para presidente (o Diretas Já) e pelo estabelecimento de uma Assembleia Nacional Constituinte"[442].

Desse modo, em 1985, ainda pela via indireta, é eleito como presidente do Brasil, Tancredo de Almeida Neves (PMDB-MG)[443], com 480 votos no colégio eleitoral, frutos de uma aliança comprometida com a nação, na qual se estabelecia um mandato presidencial de quatro anos, revogação das leis autoritárias e a convocação de uma

---

[440] SANTANA, Marco Aurélio. Ditadura Militar e resistência operária: o movimento sindical brasileiro do golpe à transição democrática. **Política & Sociedade**, v. 07, n. 13, p. 279-309, out. 2008, p. 296-302.

[441] Uma análise geral das ações dos trabalhadores durante a ditadura indica que uma série de mudanças se estabeleceu. No plano mais geral, o capitalismo se redefine no País, produzindo mudanças substantivas na produção e no mundo do trabalho, o que traria óbvias alterações na composição das classes trabalhadoras. Além disso, o regime militar buscou redefinir e limitar as ações mais progressistas no seio sindical. Tal estratégia só foi bem-sucedida em certos momentos, não sendo capaz de imobilizar tais setores como o desejado. A luta dos trabalhadores, apesar das claras dificuldades, de uma forma ou de outra, não cessou um só momento, não dando tréguas aos patrões e aos militares. Por seu turno, a esquerda passou por sensíveis mudanças de orientação, com claros rebatimentos em suas ações nos sindicatos. Muitas foram as disputas e diferenças entre os setores militantes ao longo do período atravessado, no sentido da luta pela direção do movimento dos trabalhadores. Ao fim do período, um novo setor assumiria a hegemonia do sindicalismo, passando a orientar a parcela mais significativa, organizada e ativa do movimento. Assim, se o trabalho importante e silencioso dentro das empresas mantinha a chama da resistência acesa, foi a partir de seu ressurgimento na cena política e de sua reorganização nacional que os trabalhadores contribuíram sobremaneira para o fim da ditadura no Brasil (SANTANA, Marco Aurélio. Ditadura Militar e resistência operária: o movimento sindical brasileiro do golpe à transição democrática. **Política & Sociedade**, v. 07, n. 13, p. 279-309, out. 2008, p. 307).

[442] SANTANA, Marco Aurélio. Ditadura Militar e resistência operária: o movimento sindical brasileiro do golpe à transição democrática. **Política & Sociedade**, v. 07, n. 13, p. 279-309, out. 2008, p. 306.

[443] Em seu discurso no Colégio Eleitoral, Tancredo Neves destacou: "Vim para promover as mudanças, mudanças políticas, mudanças econômicas, mudanças sociais. Nunca em nossa história tivemos tanta gente nas ruas para reclamar a recuperação dos direitos de cidadania e manifestar seu apoio a um candidato. Dizia-nos, há quase duzentos anos, Tiradentes, aquele herói enlouquecido de esperança: 'poderemos fazer deste país uma grande nação. Vamos fazê-la" (MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Discurso da vitória no Colégio Eleitoral**. Disponível em: https://bit.ly/3Ly8Hyn. Acesso em: 21 abr. 2023).

Assembleia Nacional Constituinte a ser eleita no ano seguinte, além da indicação de José Sarney como candidato a vice-presidente[444].

Contudo, dias após ser eleito, em 21 de abril de 1985, Tancredo de Almeida Neves veio a falecer, deixando seus compromissos a cargo de seu vice, José Sarney, que cumpriu fielmente seu papel, honrando os compromissos assumidos por Tancredo, principalmente no tocante à instalação da Assembleia Nacional Constituinte, por força da Emenda Constitucional nº 26/1985[445] (instalada em 1 de fevereiro de 1987, e promulgada em 05 de outubro de 1988)[446], bem como pela conclusão da transição, entregando o cargo ao presidente eleito pelo voto direto em 1989, Fernando Collor de Mello[447].

Os fatos citados demonstram o árduo processo de redemocratização do Brasil que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, se constitui em um Estado Democrático, projetado para assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, tendo todos esses princípios como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, conforme dispõe o preâmbulo da Constituição Federal promulgada[448].

Muito embora o novo Estado Democrático[449] tenha sido projetado pela Constituição Federal, os problemas decorrentes do regime militar ainda impactavam fortemente a economia que foi herdada em estado caótico por conta de todas as más escolhas do governo ditatorial, principalmente pelas diversas tentativas infrutíferas de conter as crises econômicas[450], conforme já relatado.

---

444 MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Eleição de Tancredo põe fim à ditadura**. Disponível em: https://bit.ly/3NApO5i. Acesso em: 21 abr. 2023.
445 BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26 de 27 de novembro de 1985**. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências.
446 CPDOC. **Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88**. Disponível em: https://bit.ly/3nEIndI. Acesso em: 25 jan. 2023.
447 Memorial da Democracia.
448 Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988.
449 O início da Nova República, que marca o fim dos regimes militares, foi acompanhado por avanços na área política, como o crescimento da atividade partidária e sindical e o próprio aumento da participação popular no processo eleitoral. Paradoxalmente, seguiu-se também de retração e desmantelamento das políticas sociais. Nenhum programa social de maior impacto foi lançado e alguns foram até mesmo desativados (MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 17).
450 Por outro lado, é importante destacar que por meio da geração de megas superávits na balança comercial, o Brasil conseguiu enfrentar, ao longo da década de 1980, a crise cambial que se precipitou a partir do segundo choque do petróleo e da moratória mexicana. Com isso, os elevados déficits em

Assim, o novo governo de Fernando Collor de Mello necessitava da implementação de políticas públicas capazes de colocar o Brasil no rumo do crescimento econômico, pois, no momento de sua posse, o país vivenciava um quadro bastante complexo, tanto nacionalmente quanto internacionalmente. A situação encontrada pelo novo Presidente era extremamente grave, diante da crise da dívida externa, da crise fiscal, e da inflação[451] descontrolada[452].

Além disso, o País sofria com o impacto negativo nos negócios e na geração de empregos, e também com a ínfima capacidade do Estado de realizar qualquer investimento, ao passo que, por conta do mercado financeiro, apenas financiava a inflação e mal conseguia financiar a dívida interna, e tampouco resolver a dívida externa[453].

---

conta corrente registrados no período 1980-1982 foram transformados em pequeno superávit em 1984. O saldo da balança comercial passou do déficit de US$ 2,9 bilhões em 1980 para o superávit de US$ 13,1 bilhões em 1984. Nos anos 80, as contas do setor público também sofreram severa deterioração, como consequência da queda das receitas em função do baixo crescimento econômico e de uma política expansionista de incentivos e subsídios fiscais. Vale destacar que a Constituição de 1988 agravou o problema do desequilíbrio das contas públicas, ao transferir parte das receitas fiscais da esfera federal para estados e municípios, sem a contrapartida de, na mesma medida, redistribuir os gastos. Com isso, em 1989 o déficit fiscal, no conceito operacional, atingiu 7% do PIB. Em média, ao longo da década de 1980, o déficit operacional foi de 5% do PIB. A década perdida foi caracterizada também pelo esgotamento do processo de industrialização por meio da substituição das importações, no qual o Estado era a força motriz para a implantação de um diversificado parque industrial nacional, por vezes assumindo diretamente a posição de investidor direto, como nos casos da siderurgia e da infraestrutura. Os déficits públicos crescentes, a dificuldade do Estado em garantir a estabilidade e a provisão de serviços sociais básicos (educação, saúde e segurança) e o ônus imposto por sua agenda de empreendedor direto originaram, ainda na década de 1980, um processo de redefinição do papel do Estado na economia que viria a amadurecer nos anos 1990 (PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI Fabio; GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. *In*: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 11-42, p. 16-17).

[451] Ao associar todo o crédito à prévia existência de poupança, a macroeconomia convencional é incapaz de explicar a inflação de ativos provocada pela expansão do passivo financeiro do Estado. Para que uma alta dos preços de alguns ativos privados possa ocorrer, uma alta da bolsa de valores, por exemplo, sem que haja redução proporcional de preços de outros ativos privados, é preciso que haja um aumento do passivo do Estado. Uma alta generalizada dos preços de ativos privados só pode ocorrer se tiver como contrapartida uma alta equivalente dos passivos do Estado, pois o aumento do crédito, que viabiliza a alta dos ativos, tem necessariamente como contrapartida o aumento esses últimos passivos. O resultado contábil, inescapável numa economia fechada. Na economia aberta, é preciso ser qualificado, mas é o resultado da economia fechada que ilustra mais claramente que a contrapartida da expansão do passivo do Estado é a alta dos preços dos ativos financeiros do setor privado. Que a expansão do passivo financeiro do Estado tenha como contrapartida o aumento do ativo financeiro do setor privado é um resultado contábil trivial (REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 63-64).

[452] MATTOS, Thais Caroline Lacerda. O projeto de reforma liberal no Governo Collor de Mello: uma reflexão acerca da mudança estratégica na política externa brasileira no contexto nacional de reformas. *In*: **Anais do Congresso da XIII Semana de Relações Internacionais da Unesp: Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais**, 2015, p. 01-25, p. 10.

[453] MATTOS, Thais Caroline Lacerda. O projeto de reforma liberal no Governo Collor de Mello: uma reflexão acerca da mudança estratégica na política externa brasileira no contexto nacional de reformas. *In*: **Anais do Congresso da XIII Semana de Relações Internacionais da Unesp: Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais**, 2015, p. 01-25, p. 10.

Nesse sentido, destaca o economista André Lara Rezende que a dívida pública é um passivo do Estado e um ativo do setor privado, a qual, diferentemente da dívida externa, quando se ocorre o aumento da dívida pública interna, esse fator não implica nem em redução da renda e nem em redução da riqueza interna. Pelo contrário, quando ocorre essa situação a contrapartida inevitável é justamente o aumento da riqueza privada, ao passo que o passivo financeiro do Estado equivale ao ativo financeiro do setor privado. Nessa perspectiva se gera um efeito redistributivo o qual provoca a concentração de renda e riqueza, levando-se em consideração que o passivo se refere a toda a sociedade e o ativo apenas aos detentores da dívida pública[454].

Portanto, nesse contexto, e obviamente pressionado pelas crises, Collor, a fim de rebater a inflação e a crise fiscal do Estado, criou, em 1990, o Plano Brasil Novo[455], por meio do qual prometia "(...) matar o tigre da inflação com uma única bala"[456].

Referida pretensão não foi atingida, ao passo que o Plano implementado por Collor não se mostrou suficiente para o enfrentamento da inflação e da crise fiscal. O governo lança então o Plano Collor II, em 1991, ainda numa tentativa de controlar as referidas crises. Contudo, o plano também fracassou e os problemas centrais da economia brasileira persistiram[457].

Collor tinha ainda outro problema. Seu governo não era bem-visto pelos outros partidos políticos, dos quais o presidente se distanciava. Não havia articulação política de forma a criar uma relação com a oposição. Na realidade, o governo não parecia se preocupar muito com essa crise política.

---

[454] REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 64.

[455] O pacote consistia no bloqueio de depósitos à vista e de aplicações financeiras, a prefixação da correção de preços e salários, o câmbio flutuante, a ampliação da tributação sobre aplicações financeiras e a chamada "reforma administrativa", que implicou o fechamento de inúmeros órgãos públicos e a colocação em "disponibilidade" de cerca de 200 mil servidores federais (MATTOS, Thais Caroline Lacerda. O projeto de reforma liberal no Governo Collor de Mello: uma reflexão acerca da mudança estratégica na política externa brasileira no contexto nacional de reformas. *In*: **Anais do Congresso da XIII Semana de Relações Internacionais da Unesp: Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais**, 2015, p. 01-25, p. 10).

[456] MATTOS, Thais Caroline Lacerda. O projeto de reforma liberal no Governo Collor de Mello: uma reflexão acerca da mudança estratégica na política externa brasileira no contexto nacional de reformas. *In*: **Anais do Congresso da XIII Semana de Relações Internacionais da Unesp: Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais**, 2015, p. 01-25, p. 10.

[457] MATTOS, Thais Caroline Lacerda. O projeto de reforma liberal no Governo Collor de Mello: uma reflexão acerca da mudança estratégica na política externa brasileira no contexto nacional de reformas. *In*: **Anais do Congresso da XIII Semana de Relações Internacionais da Unesp: Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais**, 2015, p. 1-25, p. 13-14.

A oposição, por sua vez, foi ganhando palco, especialmente quando surgiram acusações de corrupção contra Collor, vindas, inclusive, de seu próprio irmão mais jovem e posteriormente de um motorista da secretária pessoal do Presidente, os quais publicamente acusavam-no de corrupto. O escândalo inflamou as frentes opositoras que aproveitaram o momento para articular contra o governo e tentar emplacar o impeachment de Collor[458]. Apesar dos esforços da equipe do governo Collor[459] para tentar apagar o incêndio dos escândalos, as atitudes políticas[460] do presidente, que contrariava grande parte dos partidos políticos, somadas à sua ausência de credibilidade, tanto com a população quanto com aliados políticos, e à sua ineficiência em controlar a inflação e a crise fiscal, foram fatores que acabaram por validar seu impeachment em 1992[461].

---

[458] SALLUM JR., Brasilio. Crise política e impeachment. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, v. 35, p. 183-203, jul. 2016, p. 193-197.

[459] Embora a crise política que levou ao impeachment de Collor tenha sido marcada por uma intensa mobilização multissetorial, em seu núcleo estiveram as disputas entre centros de poder e atores regulares do campo político-institucional. Entre a posse do presidente eleito, em março de 1990, e a sua destituição, em 1992, ocorreu uma reversão, descontínua, da hierarquia política, definida pelo presidente da República, entre os poderes de Estado e seus ocupantes, especialmente do Executivo e do Legislativo, passando este último de poder subalterno de início para dominante ao final. Essa reversão descontínua, liderada pelos partidos de centro e de esquerda, resultou de uma reação à forma unilateral de o presidente governar, manifestando e ganhando densidade política na medida em que algumas expectativas relativas ao exercício da democracia estiveram em jogo. O processo só chegou ao seu termo, porém, com uma grande mobilização de diversos atores e recursos externos à esfera político-institucional, que reforçaram decisivamente as ações da coalizão partidária de centro-esquerda contra o chefe de governo. Essa mobilização – dos partidos de centro-esquerda, dos meios de comunicação, de associações da "sociedade civil" e de milhões de manifestantes nas ruas – mudou a lógica das relações entre os atores da esfera política ampliada e deslocou o poder do presidente em favor do Congresso e do vice-presidente da República. O foco da análise desenvolvida incidiu sobre a atividade dos atores e suas disputas na esfera político-institucional restrita, quando as conjunturas eram rotineiras, e na esfera política ampliada pela crise política, com a participação de atores e recursos provenientes de outros setores. A explicação não foi buscada em fatores diversos – isolados por comparação – presentes em situações politicamente instáveis que levaram a resultados similares – o impeachment ou a renúncia de presidentes ameaçados. Nem foi procurada em fatores específicos que podem ser associados somente a uma crise determinada, como a de Collor. Ela foi buscada na capacidade demonstrada pelos atores – sempre considerados em situação – de redefinir ou manter suas posições na esfera política – conquistando aliados, mobilizando recursos, minando o apoio dos adversários. Assim, foram focalizadas as sucessivas situações políticas em que atores lutaram para alterar a distribuição do poder político, a partir de posições diversas, com variados interesses e distinta capacidade de mobilizar recursos (SALLUM JR., Brasilio. Crise política e impeachment. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, v. 35, p. 183-203, jul. 2016, p. 201).

[460] A descentralização passa a ocorrer de maneira acelerada e caótica, o que provoca vazios institucionais em determinados setores de política social e superposições em outros. Até meados de 1990, o Executivo passou a privilegiar ações assistenciais fragmentadas que favoreciam o fisiologismo e o clientelismo. Além da superposição institucional e de programas, as políticas sociais nesse período foram caracterizadas por cortes drásticos de orçamento sob a justificativa de necessidade de descentralização administrativa (MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023, p. 18).

[461] SALLUM JR., Brasilio. Crise política e impeachment. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, v. 35, p. 183-203, jul. 2016, p. 197-200.

A partir de então, o vice-presidente Itamar Franco assume a presidência e convoca Fernando Henrique Cardoso para juntos pensarem numa solução para os problemas econômicos do país[462], que não estivesse fadada ao fracasso como todas as anteriores. E assim, diante da urgência na tomada de medidas capazes de controlar as crises, implementaram, em julho de 1994, o Plano Real, com a criação de uma âncora cambial que tinha o objetivo de estabilizar o processo inflacionário crônico brasileiro[463].

Inicialmente, o Plano Real e as demais políticas econômicas adotadas acabaram por frear o processo inflacionário, mas, ao longo dos anos, muito embora a inflação estivesse baixa[464], as taxas de juros aumentavam e fizeram com que, em 1998, o país voltasse à estagnação com a ausência de crescimento econômico[465].

André Lara Rezende, economista que foi um dos idealizadores do Plano Real e participou ativamente como analista, consultor, e debatedor nas tentativas de estabilização tanto do Cruzado quanto do Real, destaca que realmente se acreditou que o país iria retomar o crescimento diante do sucesso do Plano Real, o qual trazia um ambiente democrático dando atenção para os problemas da pobreza, da exclusão social, deficiências na educação e na saúde, contudo, o Brasil continuou estagnado, incapaz de escapar do pântano em que parece ter se atolado[466]. Nas palavras do economista "o serviço público perdeu qualidade, e o Estado se tornou ainda mais burocrático e ineficiente"[467].

---

462 Câmara dos Deputados. **Lançado há 20 anos, Plano Real acabou com a hiperinflação.** Disponível em: https://bit.ly/3ASa6uO. Acesso em: 23 abr. 2023.

463 SILVA, Maria Luiza Falcão. Plano Real e âncora cambial. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 03, p. 387-407, jul./set. 2002, p. 390.

464 Dessa maneira, a implementação do Plano Real acabou por eliminar a indexação retroativa, sem a necessidade de um congelamento de preços e salários para conter a inflação – como fora o caso dos planos de estabilização anteriores. Além disso, a conjugação da apreciação cambial com a abertura comercial – e a severa concorrência externa daí resultante – permitiu que os preços dos *tradables* fossem rigidamente contidos desde o início do Plano Real, dando efetividade à âncora cambial no controle da inflação. Como resultado desse processo, houve drástica queda da inflação – principalmente dos *tradables*, mas também dos *nontradables* – sem que ocorresse em seu início uma severa recessão. Na verdade, a redução da inflação, até 1997, se deu em um ambiente de crescimento moderado da atividade econômica do País (PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI Fabio; GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. *In*: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 11-42, p. 23).

465 Câmara dos Deputados. **Lançado há 20 anos, Plano Real acabou com a hiperinflação.** Disponível em: https://bit.ly/3ASa6uO. Acesso em: 23 abr. 2023.

466 REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 9-10.

467 REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 11.

Deste modo, Adriana da Costa Ricardo Schier enfatiza que o marco jurídico consagrado na Constituição da República de 1988 não se mostrou suficiente no enfrentamento dos sérios problemas do país, como a desigualdade e exclusão, a estagnação econômica, a ineficiência da infraestrutura, a corrupção e a apatia social, o que demonstra que a realidade brasileira nesse período estava longe dos ideais propagados pelo Constituinte[468].

Partindo dessa premissa, o desequilíbrio fiscal era responsável por quase todo o crescimento da dívida interna do setor público, tendo como fato principal o déficit operacional médio, que ultrapassou 5%[469] do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1994 e 1998, em razão das dívidas herdadas que tiveram que ser compensadas. Portanto, a deterioração das contas públicas e a rápida expansão desta, demonstravam a insuficiência da política macroeconômica adotada até então e indicavam a necessidade da implementação de um novo programa de estabilidade fiscal, que possibilitasse ao governo um ajuste primário capaz de estabilizar a dívida pública como proporção do PIB[470].

Nesse sentido, Luiz Filgueiras enfatiza que o modelo econômico neoliberal no Brasil teria se estruturado em quatro mudanças direcionadas pelos respectivos governos, em pelo menos quatro dimensões, as quais denomina de “1) a relação

---

[468] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento:** Administração Pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 20-27.

[469] Esse processo, de implantação e evolução do projeto neoliberal, passou por, pelo menos, três momentos distintos, desde o início da década de 1990, quais sejam: uma fase inicial, bastante turbulenta, de ruptura com o MSI e implantação das primeiras ações concretas de natureza neoliberal (Governo Collor); uma fase de ampliação e consolidação da nova ordem econômico-social neoliberal (primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC); e, por último, uma fase de aperfeiçoamento e ajuste do novo modelo, na qual se amplia e consolida-se a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco dominante (segundo Governo FHC e Governo Lula). Em particular, o Governo Lula deu prosseguimento (radicalizando) à política econômica implementada pelo segundo Governo FHC, a partir da crise cambial de janeiro de 1999: metas de inflação reduzidas, perseguidas por meio da fixação de taxas de juros elevadíssimas; regime de câmbio flutuante e superávits fiscais acima de 4,25% do PIB nacional. Adicionalmente, recolocou na ordem do dia a continuação das reformas neoliberais – implementando uma reforma da previdência dos servidores públicos e sinalizando para uma reforma sindical e das leis trabalhistas–, além de alterar a Constituição para facilitar o encaminhamento, posterior, da proposta de independência do Banco Central e dar sequência a uma nova fase das privatizações, com a aprovação das chamadas Parcerias Público-Privado (PPP), no intuito de melhorar a infraestrutura do país –uma vez que a política de superávits primários reduz drasticamente a capacidade de investir do Estado. Por fim, completando o quadro, reforçou as políticas sociais focalizadas (assistencialistas) FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 186).

[470] PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI Fabio; GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. *In*: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 11-42, p. 29.

capital/trabalho; 2) a relação entre as distintas frações do capital; 3) a inserção internacional (econômico-financeira) do país e 4) a estrutura e o funcionamento do Estado"[471].

A primeira dimensão se caracteriza pelo processo de reestruturação produtiva, que culminou na alta da taxa do desemprego a partir de 1990 no governo de Collor[472]. Já a segunda dimensão é caracterizada pelo processo de abertura comercial e financeira e de privatização, que levaram uma centralização de capitais[473].

No que diz respeito à terceira dimensão, as mudanças na inserção internacional foram significativas, se caracterizando pela implementação[474], "a partir da abertura comercial, com a queda das alíquotas de importação e da desregulamentação financeira, que integrou o mercado financeiro nacional ao movimento dos mercados financeiros internacionais"[475].

---

[471] FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 187.

[472] Enfim, não pode haver a menor dúvida de que a desregulamentação do mercado de trabalho, a flexibilização do trabalho –em suas diversas dimensões– e o enfraquecimento do poder político e de negociação das representações das classes trabalhadoras se constituem, desde o início, em um dos pilares fundamentais do projeto político neoliberal, redefinindo radicalmente, a favor do capital, a correlação de forças políticas (FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 187-189).

[473] FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 190.

[474] Na nova lógica, derivada das novas relações internacionais, o país passou, inicialmente, a ser importador líquido de bens e serviços –implicando em elevados saldos negativos na conta de transações correntes do balanço de pagamentos19. Esses saldos foram financiados pela privatização de empresas públicas, aquisições de empresas nacionais por capitais estrangeiros e pelos fluxos internacionais de capitais (superávits na conta de capital), equilibrando-se, deste modo, o seu balanço de pagamentos. Contudo, após sucessivas crises internacionais e após a suspensão do processo de privatizações de empresas públicas, essa lógica se redefiniu, de forma compulsória, a partir da crise cambial ocorrida no início do segundo Governo FHC. Essa redefinição se deu no sentido da obtenção de elevados superávits na balança comercial, como condição essencial para a remuneração do capital financeiro internacional20. Tal remuneração não pode ser garantida apenas através da realização, por parte do setor público, de elevados superávits fiscais primários. É necessário que esses recursos, denominados em moeda nacional (real), possam ser trocados por dólares, para que sejam remetidos à circulação internacional de capital. Com a abertura comercial e as privatizações, importantes segmentos industriais foram afetados, com vendas e fusões de empresas nacionais (privadas e públicas) para e com o capital estrangeiro (desnacionalização) ou a reconversão de suas atividades para montagem de componentes importados (FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 192).

[475] FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias

Por fim, mas não menos importante, no que se refere à quarta dimensão, esta é caracterizada pelas mudanças na estrutura e funcionamento do Estado, tendo em vista que "da mesma forma que as empresas, o Estado também se reestruturou, redefinindo-se enquanto expressão das disputas entre as diversas classes e frações de classe"[476].

Nesse contexto, conforme destaca Adriana da Costa Ricardo Schier, se vislumbra, a partir da globalização econômica de viés neoliberal, que se "permitiu uma maior concentração de rendas, a formação de oligopólios e o aumento da pobreza, em razão do desemprego, consequência direta da automação e do fortalecimento do capital financeiro não produtivista"[477].

Assim como Luiz Filgueiras[478], Adriana da Costa Ricardo Schier enfatiza o impacto do modelo neoliberal periférico, por intermédio do qual "a crise manteve-se em face do caráter dependente de sua economia, fortemente vulnerável diante da política externa"[479].

Além disso, é evidente o fracasso do neoliberalismo, evidenciado pelas crises econômicas tanto do Brasil, quanto ao redor do mundo, e que tal desiderato contribuiu para a retomada do Estado como instituição, permitindo-se resgatar a noção de indivíduo, para além de uma característica de consumidor, mas antes de tudo, de um cidadão, concepção da qual se devem nortear as políticas públicas[480].

Nesse sentido, é possível pensar uma reestruturação do Estado Brasileiro, guiada por uma administração gerencial, fundamentada no princípio da eficiência. Partindo dessa premissa, pode se afirmar que "é dever do Estado, portanto, traçar os

---

globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 191.

476 FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 191.

477 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento:** Administração Pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 97.

478 O resultado mais geral de todas essas mudanças foi o de atualizar, radicalizando-a, a dependência tecnológica e financeira do país, agravando a vulnerabilidade externa da economia brasileira e a fragilidade financeira do Estado. É da natureza do modelo neoliberal periférico a reiteração permanente dessa vulnerabilidade e fragilidade, como condição de reprodução do capital financeiro e, portanto, de sua própria reprodução (FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206, p. 196).

479 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento:** Administração Pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 95.

480 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento:** Administração Pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 95

planos que permitirão assegurar a todos os cidadãos, o acesso às benesses que lhes possibilite expandir suas capacidades, permitindo-lhes ter condições de escolher a vida que querem viver"[481].

Essa concepção, talvez mais contemporânea acerca dos objetivos do Estado brasileiro no tocante à Ordem Social, é percebida na trajetória definida legalmente no texto constitucional, ainda que para muitos haja resistência em reconhecê-la.

Mas até que se chegasse a essa reestruturação do Estado, se percorreu um longo caminho de diversas reestruturações das finanças públicas, como demonstrado até então, primeiro pelas diretrizes do liberalismo (1930), depois pelas do Keynesianismo (1945-1973), momento em que conforme destaca Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto de acordo com os ensinamentos de Francisco de Oliveira é marcado por uma política de anti-valor[482], a qual a partir de 1980, é superada pelos ideais do neoliberalismo, de repúdio ao Estado[483].

Nesse contexto, com o processo de redemocratização do Brasil "a ordem econômica intervencionista e dirigente da Constituição de 1988 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"[484].

Em razão dessa premissa, a ordem econômica e a ordem social da Constituição de 1988, ficaram sujeitas a sobras orçamentárias financeiras do Estado[485], o que faz surgir a concepção de uma constituição dirigente invertida, ou

---

[481] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento:** Administração Pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019, p. 100.

[482] O processo histórico brasileiro de reestruturação das finanças públicas não é fruto exclusivo de nossas vicissitudes históricas, mas encaixa-se dentro de um processo mais amplo de mudança da função do orçamento público, do fundo público, a partir das transformações ocorridas no sistema capitalista desde a década de 1970. De acordo com Francisco de Oliveira, a grande função do fundo público durante o período do chamado "consenso keynesiano" (1945-1973) foi a de produção de anti-valor, ou seja, por meio de direitos sociais e serviços públicos, com o crescimento do "salário indireto", garantir a reprodução da mão-de-obra, da força de trabalho necessária para manter e acelerar o processo de acumulação de capital (BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. **Boletim de Ciências Económicas XLIX**, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006, p. 57-77, p. 67-68).

[483] BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. **Boletim de Ciências Económicas XLIX**, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006, p. 57-77, p. 67-68

[484] BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. **Boletim de Ciências Económicas XLIX**, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006, p. 57-77, p. 69-72.

[485] BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. **Boletim de Ciências Económicas XLIX**, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006, p. 57-77, p. 69-72.

seja, dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal, portanto, “esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada”[486].

Portanto, “o projeto constitucional brasileiro está fundado na restauração da democracia e de um sistema de proteção social igualitário”[487]. Contudo, essas diretrizes constitucionais são consideradas desde sempre por alguns como promessas impossíveis de cumprimento, o que era validado pelo discurso de que a crise econômica decorria dos direitos sociais que eram elencados como razão do desiquilíbrio econômico e a raiz dos problemas do constitucionalismo[488].

Esse discurso auxiliou diversas reformas que foram conduzidas ao longo das décadas para reduzir o Estado Social Democrático, contribuindo para as crises econômicas experimentas tanto no campo interno como no campo externo, que ocasionavam a estagnação do crescimento econômico, o aumento do desemprego, e validava discursos de combate ao sistema previdenciário público[489].

Isto posto, é comum que ocorram reformas constitucionais, contudo, estas não podem desfazer o projeto constitucional[490] atinente a garantia da previdência social, com base em critérios apenas econômicos e fiscais, como se observa nas reformas previdenciárias empreendidas até então pelo Estado.

Deste modo, o debate sobre o modelo de Estado seguido até então no Brasil é importante, ao passo que o Estado uma vez afetado pelas crises econômicas que ao longo das décadas não foram solucionadas satisfatoriamente, acabam impactando

---

[486] BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. **Boletim de Ciências Económicas XLIX**, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006, p. 57-77, p. 73.

[487] SOUZA, Claudia Beeck Moreira de; BARBOZA, Estefânia M. Q.; SCHIER, Paulo Ricardo. A crise econômica e a crise democrática: o que resta do Estado Constitucional no capitalismo financeirizado. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller. (Orgs.). **Direito administrativo, políticas públicas e Estado sustentável**. Curitiba: Ìthala, 2020, p. 177-204, p. 195.

[488] SOUZA, Claudia Beeck Moreira de; BARBOZA, Estefânia M. Q.; SCHIER, Paulo Ricardo. A crise econômica e a crise democrática: o que resta do Estado Constitucional no capitalismo financeirizado. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller. (Orgs.). **Direito administrativo, políticas públicas e Estado sustentável**. Curitiba: Ìthala, 2020, p. 177-204, p. 186.

[489] SOUZA, Claudia Beeck Moreira de; BARBOZA, Estefânia M. Q.; SCHIER, Paulo Ricardo. A crise econômica e a crise democrática: o que resta do Estado Constitucional no capitalismo financeirizado. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller. (Orgs.). **Direito administrativo, políticas públicas e Estado sustentável**. Curitiba: Ìthala, 2020, p. 177-204, p. 195-196.

[490] SOUZA, Claudia Beeck Moreira de; BARBOZA, Estefânia M. Q.; SCHIER, Paulo Ricardo. A crise econômica e a crise democrática: o que resta do Estado Constitucional no capitalismo financeirizado. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller. (Orgs.). **Direito administrativo, políticas públicas e Estado sustentável**. Curitiba: Ìthala, 2020, p. 177-204, p. 199.

nas diretrizes previdenciárias, muitas das vezes ocasionado a supressão de direitos sociais prestacionais distanciando-se do Estado do Bem-Estar Social.

Assim, é importante enfatizar que “a formulação de políticas públicas, tarefa importantíssima do Estado, demonstra-se incompatível com uma estrutura liberal de Estado, nos antigos moldes de Estado garantidor da lei e não interventor na sociedade”[491], mostrando-se o Estado Social o modelo que mais se aproxima das diretrizes constitucionais, principalmente no tocante a garantia dos direitos fundamentais, ao passo que modelo de Estado “tem a missão de intervir positivamente na sociedade”[492] buscando-se de forma democrática atingir os fins constitucionais estabelecidos na Constituição[493].

Desta forma, ainda que não se possa dar cumprimento integralmente aos compromissos constitucionais estabelecidos, não há como afastar o seu caráter dirigente no tocante a concretização dos direitos sociais, com ênfase nesse sentido para a garantia do direito previdenciário brasileiro.

Conforme, destaca Caroline Müller Bitencourt e Janriê Reck, a evolução do Estado Social no Brasil, tem suas características ante as relações de poder, democracia, cultura e economia, e perceber essas relações desde a década de 1930 até hoje, como desenvolvido nesse item, indicando-se os modelos Estado, permite ver como se chegou ao estágio atual deste Estado[494], abarrotado de reformas previdenciárias, conforme será demonstrado a seguir.

2.2 A ALTERAÇÃO DO MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: O CENÁRIO DE CONSTANTES REFORMAS

Este assunto não é conhecido pela maioria dos 203 milhões de habitantes[495] que vivem no Brasil. Trata-se de tema de alta complexidade que costuma afastar os leitores à sua compreensão. No entanto, qualquer análise da previdência social sobre

---

[491] BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas:** diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 98.
[492] BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas:** diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 98.
[493] BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas:** diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 98.
[494] BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas:** diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 100.
[495] Até a presente data não havia sido divulgado o censo de 2023 (BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Disponível em: https://bit.ly/2JBkY4k. Acesso em: 28 nov. 2023).

critérios de sustentabilidade deve passar obrigatoriamente pela análise da famigerada dívida pública ou déficit público.

Em todos os governos que surgiram desde[496] a década de 1980[497] há um fator preponderante em comum entre eles, isto independentemente da posição política que apresentem: o déficit público[498].

Partindo dessa premissa, "o déficit fiscal, em linhas gerais, tem sido elevado há décadas, e nunca deixou de ser um desafio enorme para os governos, desde que as primeiras estatísticas no formato atual passaram a ser apuradas (...)"[499].

No tópico anterior é possível vislumbrar o contexto que levou ao descontrole das dívidas públicas ao longo das décadas. Nesse sentido, André Lara Rezende, observa no tocante à economia política, especificamente aquela concebida pelos clássicos David Hume, Adam Smith, John Stuart Mill e seus contemporâneos dos séculos XVIII e XIX[500], que ela "pode ser entendida como um conjunto organizado de ideias cujo propósito é tornar inteligíveis fenômenos aparentemente desordenados e desconectados"[501].

O autor ainda destaca que a teoria econômica visa organizar a atividade humana, e embora ela não seja considerada ciência, ela pode ser considerada uma ideologia, em razão de que seu contexto histórico demonstra que procurou ordenar a sociedade segundo valores e interesses não explícitos, no que se tem como pano de

---

[496] O Brasil experimentou o cenário fiscal deficitário muito antes da década de 1990. Ao tempo que a "conta movimento" do Banco do Brasil lhe possibilitou operar as reservas depositárias, operava também enquanto banco comercial e detinha o poder à emissão de moeda, o que dificultava o controle fiscal pelas autoridades competentes à sua época (GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público**: o Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021, p. 32).

[497] Desde que a dívida pública de diversos países assumiu valores bastante elevados, principalmente na década de 1980, no contexto da estagflação, o gerenciamento técnico da dívida pública ganhou um grande peso na agenda da gestão macroeconômica dos países. O financiamento da dívida, visando alcançar menores custos e riscos, evitando que choques inesperados causassem saltos no endividamento, passou a ser, do ponto de vista fiscal, tão importante quanto a execução orçamentária. Para os países em desenvolvimento, no entanto, a elaboração de estratégias de gestão da dívida ficava muito prejudicada em razão da instabilidade macroeconômica, caracterizada por alta inflação, descontrole das contas públicas e das contas externas. Nesse sentido, o prêmio de risco para determinados prazos e tipos de títulos inviabilizava a sua emissão, limitando as estratégias possíveis a serem adotadas pelo Tesouro (HORTA, Guilherme Tinoco de Lima; BENDER, Siegfried. **A administração da dívida pública**: um estudo para o caso brasileiro. Disponível em: https://bit.ly/40CviPI. Acesso em: 25 abr. 2022).

[498] GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público**: o Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021, p. 03-04.

[499] GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público**: o Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021, p. 04.

[500] REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 22.

[501] REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 22.

fundo impor limites ao poder do Estado e de seus ocupantes[502], como visto no tópico anterior, onde se procurava restringir o poder da aristocracia e valorizar a burguesia ascendente[503].

Desde o século XX, a macroeconomia teve por objetivo restringir o poder do Estado e de seus ocupantes, contudo, nas sociedades contemporâneas, pautadas numa teoria monetária hegemônica, se tinha como pretensão restringir e direcionar o poder do Estado, mas em benefício do capitalismo[504] financeiro[505].

Partindo dessa premissa, é importante destacar que assim como ocorreu com a classe burguesa, a qual, derivada da Revolução Industrial, "promoveu o avanço da produtividade e das possibilidades materiais, mas também uma enorme concentração de riqueza", se tem o capitalismo financeiro, o qual "associado à revolução informática, está à frente de uma nova era de igualmente extraordinários ganhos de produtividade e concentração de riqueza"[506].

Assim, no início do século XXI, diante de contradições entre uma tecnocracia a serviço desse capitalismo financeiro e os ocupantes do Estado, políticos eleitos e servidores públicos, eclodiu uma ruptura que ameaça a viabilidade das democracias representativas das economias capitalistas contemporâneas, motivo pelo qual se torna imperioso encontrar um modelo de governo que afaste o mau uso do Estado como credor primário, ou seja, que tenha o objetivo de não permitir que essa sua capacidade de criar créditos sem lastro, prejudique o investimento público tanto na produtividade quanto no bem-estar[507].

O Estado é quem detém o poder de controlar o sistema de contabilidade da sociedade, sendo, portanto, o seu administrador, seu custodiante e seu liquidante em relação aos haveres e deveres da economia, o que lhe compete a condição de credor primário, ou seja, este Estado do capitalismo financeiro se constitui como credor de

---

[502] REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 22.
[503] REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 22
[504] Nas palavras do autor: "o capitalismo sempre foi financeiro – adoto aqui o termo para denotar o capitalismo contemporâneo, sobretudo a partir do último quarto do século XX, quando os ativos e os passivos financeiros cresceram desproporcionalmente em relação à renda" (REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 23).
[505] REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 22-23.
[506] REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 23.
[507] REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 23.

última instância, podendo por essa capacidade redescontar créditos de todos os demais agentes, inclusive os que compõem o setor financeiro, diante de momentos de crise, sendo certo que somente ao Estado é atribuído o poder de criar o poder aquisitivo sem que haja uma poupança prévia[508].

Na contemporaneidade essa capacidade de poder criar o poder aquisitivo[509] sem um ativo existente é conferida tanto ao Estado, quanto aos seus concessionários, como, por exemplo, aos bancos com acesso ao banco central[510]. Isto posto, a dinâmica da dívida pública nasce quando o Governo gasta[511] para além do que arrecada. Desta maneira, se as receitas não são suficientes para que se paguem as despesas, ocorre o financiamento por seus credores[512].

O Governo Federal declara que o endividamento público é necessário para os investimentos do próprio Governo, a exemplo do que ocorre com a construção de hospitais, que utilizará tanto os recursos financeiros do presente quanto recursos financeiros futuros e propiciarão benefícios às gerações do presente e do futuro na mesma dimensão. Para o Tesouro Nacional "O endividamento público pode exercer funções ainda mais amplas para o bom funcionamento da economia, auxiliando a

---

[508] REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 37.

[509] A capacidade do Estado de expandir o poder aquisitivo através do crédito, ou seja, da expansão do seu passivo, é efetivamente um poderoso instrumento, mas não opera milagres. É preciso entender suas possibilidades e seus limites. O estado só pode criar poder aquisitivo, sem pôr em risco o sistema de contabilidade da sociedade, quando há recursos passíveis de serem mobilizados para o aumento da produção de bens e serviços. Tais recursos podem advir tanto da capacidade instalada, mas ociosa por insuficiência de demanda, quanto da capacidade potencial – mão de obra, equipamentos, tecnologia cientifica e organizacional –, incapaz de ser mobilizada por falta de crédito. O primeiro caso, o da capacidade instalada ociosa, em que o Estado pode atuar de forma anticíclica, criando poder de compra para estimular a economia, é o analisado por Keynes. O segundo caso, o da capacidade potencial não efetiva, no qual o Estado deve atuar como credor, mobilizador e viabilizador das potencialidades do crescimento de longo prazo, é o analisado por Joseph Schumpeter e Hyman Minsky. Toda a produtividade, a capacidade de produzir bens e serviços, advém da sociedade, da ação conjunta do setor privado e do Estado. A expansão do crédito pelo Estado, como todo crédito, por si só nada cria, as viabiliza a materialização da produtividade da sociedade (REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 39-40).

[510] REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 37-38.

[511] As receitas e as despesas de um governo passam por ciclos e sofrem choques frequentes. Em momentos de crise, por exemplo, a economia produz menos e a arrecadação de impostos cai. Ao mesmo tempo, o número de desempregados sobe e os gastos do governo com seguro desemprego aumentam. Com isso, a conta do governo fica mais apertada. Na ausência do crédito público, esses choques teriam de ser absorvidos por aumento na carga tributária ou por cortes em outros gastos, penalizando, demasiadamente, em ambos os casos, a geração atual (BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente**. O que é a dívida pública. Disponível em: https://bit.ly/41SKjxX. Acesso em: 12 dez. 2022).

[512] BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente**. O que é a dívida pública. Disponível em: https://bit.ly/41SKjxX. Acesso em: 12 dez. 2022.

condução da política monetária e favorecendo a consolidação do sistema financeiro”[513].

José Maurício Conti chama atenção à importância do estudo do Direito Financeiro, especialmente em razão das tensões existentes entre a “(...) falta de recursos para atender as necessidades públicas e assegurar os direitos previstos em nossa Constituição”[514]. O autor destaca que no panorama normativo o Supremo Tribunal Federal reconheceu a lei orçamentária como matriz normativa de expressiva importância, depois do texto constitucional[515].

De todo modo, há de se destacar o fato de que ainda que sejam as leis orçamentárias tão importantes quanto o próprio texto constitucional, há especial distância do que é autorizado pelo Poder Legislativo daquilo que efetivamente é cumprido pelo Poder Executivo, chegando ao que José Maurício Conti denomina de “aproximação de uma peça de ficção”[516].

Estaria, portanto, para além da peça de ficção a condução orçamentária do que foi projetado pela Constituinte e aquilo que foi transformado/destruído ao longo dos tempos pelo legislador constituinte derivado, em se tratando de aspectos orçamentários destinados à seguridade social.

Esse panorama fica evidente ao se analisar as mudanças empreendidas ao longo dos anos no sistema previdenciário brasileiro, as quais não tiveram motivos outros senão o de refresco econômico ao Estado. Com a promulgação da Constituição de 1988, se estabeleceu um modelo previdenciário a ser seguido pelas presentes e futuras gerações.

Assim, a previdência social pensada pelo Constituinte, conforme evidenciada anteriormente pela análise das Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, tinha como intuito garantir um mínimo de dignidade da pessoa humana[517], ao passo que como foi visto no tópico anterior, o contexto

---

513 BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente**. Dívida pública. Disponível em: https://bit.ly/41NyNVb. Acesso em: 12 dez. 2022.

514 CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016, p. 06.

515 CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016, p. 116. “A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”, Min. Carlos Britto, p. 92 dos autos, STF, Tribunal Pleno, ADI 4.048 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.5.2008) (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) – 5682 Paraíba**. Disponível em: https://bit.ly/440DFYn. Acesso em: 08 abr. 2022).

516 CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016, p. 116.

517 O sistema previdenciário brasileiro implementado pelo poder constituinte originário se pauta em assegurar os direitos básicos sociais aos indivíduos (SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos

histórico denota a supressão gritante de direitos sociais em razão da predominância do fator econômico sobre o social nas diretrizes gerenciais do Estado.

A administração pública, portanto, ao longo das últimas décadas direcionou mais esforços para o controle econômico do que para a implementação de políticas públicas de cunho social, o que fica evidente pelas diversas reformas realizadas tanto pelas emendas constitucionais quanto pelas medidas provisórias empreendidas para se obter um respiro econômico, mesmo que isso custasse a supressão de direitos sociais.

É nesse ínterim que se observa as reformas previdenciárias implementadas por intermédio das diversas emendas constitucionais e medidas provisórias implementadas após a Constituinte de 1988, que incorrem em uma construção legislativa de certo modo na contramão das diretrizes da Constituição[518],

Como destaca Denise Lobato Gentil, as propostas encaminhadas ao Executivo, com o intuito de proceder reformas na previdência social, eram, na verdade, um meio de reduzir as responsabilidades do Estado, diante da concepção de que a Constituição de 1988 era compreendida como uma fonte de ingovernalidade fiscal para o país[519].

---

objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 598).

[518] O sistema legislativo brasileiro vem sido inflado de normas de variadas espécies nos últimos tempos, algumas oriundas do processo comum de produção legislativa, elaborado de forma minuciosa pelo Poder Legislativo, que o faz em exercício típico, bem como em externalidades produzidas atipicamente pelos outros poderes, tanto pelo Poder Judiciário quanto pelo Poder Executivo. Nessa perspectiva, surge a discussão relacionada a colocação em vigência de Medidas Provisórias, cuja competência para editar é do Poder Executivo, em sua função legislativa atípica. Assim, o panorama que se evidencia é de uma constante construção legislativa a partir da colocada em vigência de inúmeras medidas provisórias. Tal exercício legislativo insta de ocorrência em várias áreas do direito, mormente no Direito Previdenciário, que possui um amplo sistema de produção de normas, eis que estabelece normas para os infortúnios da vida humana (MORBINI, Francieli Korquievicz; MEDEIROS, Clayton Gomes de. A perversidade por trás das medidas provisórias previdenciárias: uma análise a partir dos direitos fundamentais. *In*: MORBINI, Francieli Korquievicz; SOBRAL, Luciane (Orgs.). **As interfaces dos direitos fundamentais:** estado, democracia e direitos fundamentais. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 54-96, p. 54).

[519] A estratégia que se impunha e que se ajustava ao conteúdo ideológico do *mainstream* da ciência econômica baseava-se na noção de *seguro social* em substituição à recente *Seguridade Social* implantada. Falava-se em focalização e não mais universalização. A privatização em alguns países da América Latina (parcial ou total, dependendo dos rumos tomados pelos acordos políticos em casa país) inspirava ideias de mudança no sistema recém-criado no Brasil. O FMI e o Banco Mundial faziam diagnósticos e prescrições que norteavam os novos padrões arquitetônicos dos sistemas de previdência no terceiro mundo e encontravam grande receptividade no Brasil. O salário-mínimo, adotado como piso o cálculo dos benefícios, passou a ser questionado, assim como a aposentadoria por tempo de serviço, a idade mínima para a aposentadoria e as aposentadorias especiais (GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: 2019, p. 96-97).

Portanto, após a promulgação da Constituição de 1988[520] o sistema previdenciário sofreu modificações ao total por sete emendas constitucionais, dentre as quais a que mais trouxe impactos significativos ao bem-estar social foi a Emenda Constitucional 103/2019, que ficou conhecida como a reforma da previdência social, implementada no governo de Jair M. Bolsonaro[521], contudo, irá se tecer comentários sobre cada uma delas.

A primeira Emenda Constitucional que trouxe modificações ao sistema previdenciário foi a de nº3 de 1993[522], por intermédio da qual se alterou o artigo 40, § 6º[523] e artigo 42, § 10º[524], da Constituição Federal, os quais se referiam as pensões dos servidores públicos, se estabelecendo que as aposentadorias e pensões destes servidores públicos federais passariam a ser custeadas com recursos advindos da União e também das contribuições destes se aplicando as novas disposições aos servidores e seus pensionistas[525].

---

[520] O norte da Previdência Social é a proteção social. Esta se pode vislumbrar nos artigos 201 e 202 da Carta Magna, assim como em legislações infraconstitucionais, tais como o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 8.212/91 e o art. 2º da Lei nº 8.213/91 que trazem os princípios e as diretrizes norteadoras da Previdência Social. Como exemplos, temos: o princípio da universalidade de participação nos planos previdenciários; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios; cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente; irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo; valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário-mínimo; previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados (SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 599-600).

[521] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 598.

[522] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 601.

[523] "Art. 40. (...) § 6º. As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993**. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal).

[524] Art. 42. (...) § 10. Aplica-se aos servidores a que se refere este artigo, e a seus pensionistas, o disposto no art. 40, §§ 4º, 5º e 6º (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993**. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal).

[525] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*:

A segunda Emenda Constitucional que alterou a previdência social é concebida diante da pretensão do governo em reduzir gastos públicos diante das condicionalidades impostas pelo Consenso de Washington aos empréstimos internacionais realizado pelo Brasil, no período compreendido entre 1980 e 1990, onde o governo então conduziu o país a realizar modificações estruturais no regime previdenciário[526], aprovando para tanto a Emenda Constitucional de nº 20 de 1998, na qual se modificou o sistema previdenciário, estabelecendo regras de transição[527], implicando em novas disposições no artigo 7º, incisos XII, XXXIII, no artigo 37, §10º, no artigo 40, e seus §1º, §2º, §3º, §4º, §5º, §6º, §7º, §8º, §9º, §10º, §11º, §12º, §13º, §14º, §15º, §16º, no artigo 42, §1º e §2º, no artigo 73, §3º, no artigo 93, inciso VI, no artigo 100, §3º, no artigo 114, §3º, no artigo 142, §3º, inciso IX, no artigo 167, inciso XI, no artigo 194, parágrafo único, inciso VII, no artigo 195, incisos I, II, § 8º, § 9º, § 10º, § 11º, no artigo 201, incisos I, II, III, IV, V, VI, § 1º, § 2º, § 3º, § 4º, § 5º, § 6º, § 7º, § 8º, § 9º, § 10º, § 11º, e no artigo 202, § 1º, § 2º, § 3º, § 4º, § 5º, § 6º, além de que alterou nas Disposições Constitucionais Gerais, o artigo 248, o artigo 249, e o artigo 250, assim como estabeleceu do seu artigo 3º até seu artigo 17º, normas que modificaram o sistema previdenciário em diversas partes[528].

Em relação a essa Emenda Constitucional nº 20/1998, Mariani Ferri de Holanda, enfatiza que esta decorreu do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, encabeçado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que tinha como objetivo quatro principais modificações, senda a primeira a pretensão de "mudanças constitucionais nas regras do funcionalismo público, com alteração no regime jurídico dos servidores, no qual a reforma da previdência encontrava lastro", a segunda pautada na "publicização dos serviços públicos nas áreas de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, por intermédio das organizações sociais", a terceira na "implementação das atividades exclusivas de Estado por meio das

---

ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 601.

526 HOLANDA, Mariani Ferri de**. Reformas na previdência social:** processo político de reformas politicamente custosas. 2023. 178 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023, p. 22-24.

527 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 601.

528 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.

agências executivas e de agências reguladoras", e a quarta no "fortalecimento do núcleo estratégico do Estado"[529].

Nesse contexto, se vislumbra mais uma vez em que o Estado prejudicou os direitos sociais em prol da economia estatal. Essas mudanças empreendidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, "alteraram o aspecto contributivo do ente público e dos servidores ativos, e dos aposentados e pensionistas, na direção de aproximar as prerrogativas do Regime Próprio[530] de Previdência Social com o Regime Geral"[531]. Importante destacar, que esses fatores que levaram a essa reforma de peso feita pelo governo de Fernando Henrique Cardoso por intermédio da Emenda Constitucional nº 20/1998, além de mudar as regras do RGPS e RPPS, reiteraram o discurso de inviabilidade financeira do sistema previdenciário, haja vista que a intenção da reforma era dar tratamento fiscal à política social[532].

Denise Lobato Gentil, resumidamente, traz em doze tópicos quais foram as principais modificações ocorridas pela Emenda Constitucional nº 20/1998, no que se refere ao RPPS. Em relação à primeira modificação apontada, a autora destaca a criação da necessidade de comprovação de tempo de contribuição, se extinguindo a aposentadoria por tempo de serviço. Como segunda modificação se estabeleceu o direito ao servidor titular de cargo efetivo, a aposentadoria por invalidez permanente, a aposentadoria compulsória quando atingir 70 anos de idade e a aposentadoria voluntária[533].

Em relação ao terceiro tópico em destaque, o qual se refere a aposentadoria voluntária, se ressalta a necessidade de idade mínima e tempo de contribuição de 10

---

[529] HOLANDA, Mariani Ferri de**. Reformas na previdência social:** processo político de reformas politicamente custosas. 2023. 178 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023, p. 24-25.

[530] Entre as medidas da EC 20/98 que alteraram o paradigma previdenciário dos servidores públicos, está a compulsoriedade de, pelo menos, 10 anos de exercício no serviço público e, cinco no cargo público, para a obtenção da aposentadoria. O requisito de idade mínima para 27 pleitear a aposentadoria para aqueles que ingressarem no serviço público foi estipulado em 60 anos para homens e 55 para mulheres e o tempo de contribuição foi fixado em 35 anos e 30 anos, respectivamente. Para a obtenção da aposentadoria com vencimentos proporcionais (por tempo de contribuição), a condição de elegibilidade única foi mantida em 65 anos para homens e 60 anos para mulheres (HOLANDA, Mariani Ferri de**. Reformas na previdência social:** processo político de reformas politicamente custosas. 2023. 178 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023, p. 26-27).

[531] HOLANDA, Mariani Ferri de**. Reformas na previdência social:** processo político de reformas politicamente custosas. 2023. 178 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023, p. 26.

[532] GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 97.

[533] GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 100.

anos de efetivo exercício do cargo público, e de 5 anos no cargo efetivo em que ocorrerá a aposentadoria, além da idade mínima de 60 anos de idade e 30 anos de contribuição se for homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição se for mulher. Ainda caso seja a aposentadoria por proventos proporcionais ao tempo de contribuição, se tem a exigência de 65 anos de idade para homens e de 60 anos de idade para mulheres[534].

No quarto tópico se destaca a aposentadoria especial, exclusiva aos professores do ensino infantil, fundamental e médio, os quais tiveram as exigências reduzidas, passando a ter que cumprir 55 anos de idade e 30 anos de contribuição. No quinto, a autora destaca as mudanças ocorridas para os trabalhadores e funcionários públicos ativos na geração presente, para os quais foi estabelecido regra de transição, passando a exigência previdenciária então a estipular como requisito obrigatório 53 anos de idade para os homens e 48 anos de idade para as mulheres, somados ao pagamento de pedágio na porcentagem de 20% e 40% calculada sobre o tempo de contribuição faltante em 16/12/1998 para a aposentaria integral ou proporcional, respectivamente. No tocante ao servidor público, além dessas exigências, ainda deverá possuir 5 anos de exercício no cargo[535].

Na sexta mudança, se tem a modificação dos proventos da aposentadoria proporcional, que passaram a ser equivalentes a 60% do valor máximo que o servidor poderia obter, acrescidos de 5% por ano de contribuição que supere a idade mínima para a aposentadoria em questão, até o limite de 100%. Na sétima se tem a limitação da aposentadoria do RPPS ao teto do RGPS, mediante o oferecimento de previdência complementar aos servidores. No oitavo ponto se tem a vedação de mais de uma aposentadoria no RPPS. No nono se tem a restrição as aposentadorias especiais e a redução do valor das futuras aposentadorias por invalidez e pensão por morte. Na décima modificação se tem a eliminação do tratamento diferenciado que era empregado aos congressistas, magistrados, e professores universitários. No décimo primeiro tópico se ressalta a possibilidade de limitação de benefícios do RPPS ao teto do RGPS, mediante a instituição de plano de previdência complementar aos servidores. E por fim, no décimo segundo tópico a autora enfatiza uma das mudanças mais expressivas, que se refere a sétima mudança anteriormente apontada, fazendo

---

534 GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 100-101.
535 GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 101.

uma crítica a esta modificação, eis que na sua visão trouxe prejuízos aos servidores[536].

Já no que se refere ao RGPS, a autora traz como principais modificações a aposentadoria por tempo de contribuição, que passa a ter como exigência 35 anos de contribuição, se homem e 30 anos se mulher, bem como a aposentadoria por idade, que passa a ter como exigência 65 anos se homem e 60 anos se mulher, reduzido em 5 anos esses requisitos caso se trata trabalhador rural, independente do sexo, ou se trate dos que exercem atividades em regime de economia familiar, incluídos nesse grupo o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. Também se reduzirá em 5 anos o tempo de contribuição para o professor que comprovar exclusivamente o exercício do magistério infantil, fundamental ou médio. Contudo, a autora irá sustentar que a principal mudança do RGPS, entretanto, foi a desconstitucionalização da fórmula de acumulação dos dois requisitos, culminando na observância do percentual de 80% dos salários de contribuição, criando assim o fator previdenciário[537].

Em relação à Emenda Constitucional nº 20/1998, estas foram as principais modificações empreendidas até que cinco anos depois fosse editada a próxima Emenda Constitucional nº 41/2003[538], no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, tendo como foco principal o RPPS, ficando o RGPS praticamente de fora das modificações, em razão de que naquele momento possuía um déficit baixo, o que o colocava em uma posição de sustentabilidade econômico-financeira para o governo[539], ou seja, novamente se apenas o viés econômico sendo empreendido para a implementação de reformas previdenciárias.

Nesse ínterim, as principais mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 41/2003, podem ser elencadas como: a) a extinção da paridade e da integralidade, devendo os futuros servidores, quando do cálculo da aposentadoria, seguir os mesmos moldes do RGPS; b) criação de um limite máximo para os benefícios, seguindo as diretrizes do RGPS, e estimulando os servidores a contratarem a

---

536 GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 101-102

537 GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 102-103.

538 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 601.

539 GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 106.

previdência complementar privada; c) exclusão da integralidade do valor dos benefícios e da paridade dos reajustes para as futuras gerações de servidores ativos ou inativos; d) instituição da contribuição para servidores ativos e inativos, sendo preservado o direito adquirido; e) extinção da pensão integral para futuros pensionistas; f) aplicação da regra de idade para as aposentadorias dos futuros servidores, sendo 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, sendo concedido desconto de 5% em caso de antecipação de aposentadoria; g) mantença da aplicação da regra da idade de 53 anos de idade e 35 anos de contribuição para os servidores atuais homens, desde que pago pedágio de 20% e 48 anos de idade com 30 anos de contribuição se mulher, desde que também recolhido o pedágio, contudo, o desconto de 5% somente se aplica em relação à idade de referência; h) proibição de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos; i) criação de teto para as superaposentadorias do serviço público, como, por exemplo, Ministro do STF; j) estabelecimento de abono de permanência fixado em 11% para aqueles que optarem pela aposentadoria compulsória; e k) regulamentação do sistema de previdência complementar por um sistema de capitalização individual[540].

No tocante ao RGPS, a Emenda Constitucional nº 41/2003, apenas modificou o seu teto, o qual sofreu um aumento de 30%, devendo ser reajustado anualmente conforme os demais benefícios do regime[541].

Apesar de não ser considerada como uma das Emendas Constitucionais das reformas previdenciárias, a Emenda Constitucional nº 42/2003 merece destaque porque embora tenha ocorrido para fins de reforma Tributária do governo Lula, esta implicou em modificações da receita da Seguridade Social[542].

Nesse prisma se destaca os três fatores de impacto, sendo o primeiro a “necessidade de lei complementar para definir o tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte (art. 146, III, d, e parágrafo único)”[543], o segundo "a permissão para que a lei institua contribuição para a Seguridade Social cobrada do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem

---

[540] GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 108-110.
[541] GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 110.
[542] GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 110-111.
[543] GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 111.

a lei a ele equipar (PIS – Importação e COFINS – Importação)”[544] e o terceiro a “permissão para que a lei defina setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes sobre a receita ou faturamento e a do importador de bens e serviços do exterior serão não-cumulativas (COFINS não-cumulativa)”[545].

Retomando as reformas previdenciárias, a próxima Emenda Constitucional implementada ainda no governo Lula é a de nº 47/2005, por intermédio da qual se buscava maior equidade no custeio da Seguridade Social[546], e trouxe modificações que “beneficiou os trabalhadores de baixa renda e aqueles que não a possuíam”[547], além de que passou a enquadrá-los “num sistema de cobertura previdenciária com contribuições e carências reduzidas, tendo direito ao percebimento de um salário-mínimo”[548].

Esta Emenda Constitucional nº 41/2003, foi complementada pela Emenda Constitucional nº 70/2012, a qual foi sancionada para acrescentar o art. 6º-A[549] à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que

---

[544] GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 111.

[545] GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 111

[546] GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro: Manuad X, 2019, p. 111

[547] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 601.

[548] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 601.

[549] E.C 70/2012. Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal. Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 70 de 29 de março de 2012**. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional).

ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional nº41/2003[550].

A próxima Emenda Constitucional em âmbito previdenciário será a de nº 88/2015, a qual foi sancionado sob o governo de Dilma Rousseff, e visava alterar o art. 40[551] da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público, bem como acrescentar o artigo 100[552], ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias[553].

E por fim, mas não menos importante, temos a Emenda Constitucional nº 103/2019, que reestruturou todo o sistema previdenciário brasileiro, ficando conhecida como a Reforma da Previdência da dupla Guedes-Bolsonaro, a qual foi vendida pelo governo como essencial a volta do crescimento econômico amparada nas expectativas favoráveis dos mercados, visando exorcizar o demônio do desequilíbrio fiscal[554], porém, "os alegados propósitos de maior equidade estão negados nos golpes assentados nos miseráveis amparados pelos Benefícios de Prestação Continuada e nos trabalhadores rurais"[555].

---

[550] BRASIL. **Emenda Constitucional nº 70 de 29 de março de 2012**. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.

[551] E.C 88/2012. Art. 40 (...) § 1º (...) II – compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015**. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

[552] E.C 88/2012. Art. 100. Até que entre em vigor a lei complementar de que trata o inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União aposentar-se-ão, compulsoriamente, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, nas condições do art. 52 da Constituição Federal (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015**. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

[553] BRASIL. **Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015**. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

[554] A Reforma da Previdência da dupla Guedes-Bolsonaro vem embalada nos conceitos e preconceitos que animam os palatinos do conservadorismo econômico. A inteligência brasileira, ou a falta dela, está a se afogar nas esperanças angustiadas da cura redentora. Entre tantas propriedades milagrosas da Reforma, a mais proclamada é a volta do crescimento vigoroso, amparada nas expectativas favoráveis dos mercados, embevecidos com a coragem e presteza do novo governo. Finalmente, dizem, um governo empenhado em exorcizar definitivamente o demônio do desiquilíbrio fiscal (BELUZZO, Luiz Gongaza. Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. Prefácio. *In*: 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. 22).

[555] BELUZZO, Luiz Gongaza. Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. Prefácio. *In*: FAGNANI, Eduardo.

Nesse sentido, os argumentos reformistas decorrem de um fenômeno demográfico: o Brasil envelheceu. Isto porque segundo os dados obtidos pelo IBGE naquele momento, a idade brasileira alcançava 74,4 anos, o que se somou à queda da natalidade[556], permitindo concluir que o sistema de repartição seguido pela previdência social pode causar um desequilíbrio perverso.

No tocante à forma previdenciária empreendida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, Eduardo Fagnani destaca que "o diagnóstico é intencionalmente distorcido, impõe a falsa ideia da realidade e induz intencionalmente ao erro. Não há debate real, de questões reais"[557]. Ainda destaca o autor que "o que se houve 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"[558].

A reforma da previdência, como assim ficou conhecida a Emenda Constitucional nº 103/2019, modificou todo o sistema previdenciário com base numa ideologia ultraliberal no Brasil, que vem desde 1989, e ganha força a partir de 2016, passando a ser acelerada no início de 2019, vendendo a ideia messiânica de que o destino da nação dependia da Reforma da Previdência[559].

É "Indubitavelmente a reforma da previdência que mais causou modificações no sistema previdenciário pensado pela Constituinte em 1988, principalmente àqueles que ainda não estão inseridos no sistema"[560]. Analisemos então as modificações empreendidas pela referida Emenda.

Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019, p. 22.

[556] BELUZZO, Luiz Gongaza. Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. Prefácio. In: 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. 22.

[557] 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.

[558] 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

[559] 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. 31-32.

[560] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 602.

Nesse prisma, Adriana da Costa Ricardo Schier e Francieli Korquievicz Morbini, destacam que para aqueles que continuam fora do mercado de trabalho, foram introduzidas novas regras dentro da possibilidade de aposentadoria[561].

As autoras enfatizam que em relação aos trabalhadores privados (urbanos) ou servidores vinculados ao RGPS, se estipulou a regra da idade mínima de 62 anos (mulheres) e 65 anos (homens) com um tempo mínimo de contribuição de 15 anos e 20 anos, respectivamente. Já no tocante aos Servidores públicos da União, a idade mínima passa a ser 62 anos (mulheres) e 65 anos (homens), com tempo mínimo de contribuição de 25 anos, se exigindo 10 anos no serviço público e 05 anos no mesmo cargo em que o servidor irá se aposentar[562].

Em relação aos trabalhadores rurais a idade mínima passa a ser de 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens), se exigindo tempo de contribuição de 15 anos para ambos os casos. Para os professores a idade mínima exigida passa a ser há de 57 anos (mulheres) e 60 anos (homens) com contribuição de 25 anos também para ambos. Aos policiais federais, rodoviários federais e legislativos a exigência de idade mínima restou fixada em 55 anos somados a contribuição de 30 anos para ambos os sexos, além de 25 anos no exercício da carreira[563].

Outra modificação empreendida se refere ao cálculo do benefício previdenciário, onde o valor da aposentadoria passa a ser calculado com base na média de 100% do histórico de contribuições do trabalhador. Já em relação às contribuições, uma vez atingido o tempo mínimo exigido, os trabalhadores do regime geral terão direito a 60% do valor do benefício integral, com o percentual subindo dois pontos para cada ano a mais de contribuição. As mulheres terão direito a 100% do benefício quando computarem 35 anos de contribuição, ao passo que os homens

---

561 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 602.

562 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 602.

563 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 602-603.

deverão completar 40 anos. Nesse sentido, os reajustes dos valores de aposentadorias nunca ultrapassarão ao teto do INSS, tampouco serão inferiores ao salário-mínimo, garantindo-se que esses se baseiem pela inflação[564].

Também foram alteradas as regras da aposentadoria especial, que passou a ter como requisito para sua obtenção: 55 anos quando forem 15 anos de contribuição (para homens e mulheres), 58 anos quando forem 20 anos de contribuição e 60 anos quando forem 25 anos de contribuição (para homens e mulheres)[565].

Em relação às alíquotas, estas passaram a ser progressistas, numa lógica de que quem ganha mais pagará mais, sendo aplicáveis para o RGPS, até o valor um salário-mínimo, a alíquota de 7,5%, entre o valor de um salário-mínimo e de R$ 2 mil a alíquota de 9%, entre o valor de R$ 2 mil e R$ 3 mil a alíquota de 12%, e entre o valor de R$ 3 mil e o teto do RGPS a alíquota de 14%. Já em relação aos servidores públicos federais no RPPS da União, passou a se aplicar até o valor de um salário-mínimo a alíquota de 7,5%, entre o valor de um salário-mínimo e R$ 2 mil a alíquota de 9%, entre o valor de R$ 2 mil e R$ 3 mil a alíquota de 12%, entre R$ 3 mil e o teto do RGPS a alíquota de 14%, entre o teto do RGPS e R$ 10 mil a alíquota de 14,5%, entre R$ 10 mil e R$ 20 mil a alíquota de 16,5%, entre R$ 20 mil e o teto constitucional a alíquota de 19%, e acima do teto constitucional a alíquota de 22%[566].

Outra modificação de grande impacto é no tocante ao escalonamento da pensão por morte, na qual o pagamento do benefício passa a ser de 50% do valor da aposentadoria com o acréscimo de 10% para cada dependente, ou seja, havendo 1 dependente a pensão será de 60% da aposentadoria da pessoa falecida, e assim respectivamente, 2 dependentes será 70%, 3 dependentes será 80%, 4 dependentes será 90%, e 5 ou mais dependentes chegará a 100%[567].

---

564 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 603.

565 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 602.

566 BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Emenda 103. Confira as principais mudanças da Nova Previdência**. Disponível em: https://t.ly/6jLFS. Acesso em: 25 nov. 2023.

567 BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Emenda 103. Confira as principais mudanças da Nova Previdência**. Disponível em: https://t.ly/6jLFS. Acesso em: 25 nov. 2023.

Já para os dependentes inválidos ou com deficiência grave, o pagamento será de 100% do valor da aposentadoria no Regime Geral, sem exceder o teto, assim como para os servidores públicos da União, do valor que exceder o teto será pago 50% mais 10% por dependente. A regra, contudo, se aplica de forma diferente aos cônjuges ou companheiros de policiais e de agentes penitenciários que morrerem por agressão sofrida em decorrência do trabalho, eis que nesse caso os dependentes terão direito a receber a pensão de forma integral, ou seja, no valor correspondente à remuneração do cargo[568].

Além dessas mudanças, a Emenda Constitucional estabelece que havendo o acúmulo de benefício, nos casos previstos em leis, serão pagos 100% do benefício de maior valor a que a pessoa tem direito, somados de um percentual da soma dos demais. Aludido percentual irá variar de acordo com o valor do benefício, ou seja, 100% do valor até um salário-mínimo, 60% do valor que estiver entre um e dois salários mínimos, 40% do que estiver entre dois e três salários, 20% entre três e quatro salários mínimos e 10% do que ultrapassar quatro salários mínimos[569].

Como as novas regras trazem modificações de grande impacto, a Reforma da Previdência (E.C 103/2019), traz algumas regras de transição para aquelas pessoas que já estão no mercado de trabalho, podendo escolher dentre as opções que melhor se aplica ao seu caso.

Nesse sentido, no tocante ao RGPS, se tem a regra de transição por sistema de pontos[570], além de que, também tem a regra de transição por tempo de contribuição

---

[568] BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Emenda 103. Confira as principais mudanças da Nova Previdência**. Disponível em: https://t.ly/6jLFS. Acesso em: 25 nov. 2023.

[569] Exemplo: uma mulher que receba aposentadoria de R$ 2.500 mensais e fique viúva do marido que recebia aposentadoria de R$ 3.000. A viúva é a única dependente. Nesse caso, a aposentada continuaria recebendo integralmente a aposentadoria de R$ 2.500 (benefício de maior valor). Aplicando-se a nova regra da pensão por morte, seu valor passaria a ser de R$ 1.800,00 (60% do valor da aposentadoria do marido). Sobre esse valor são aplicadas as cotas de acúmulo do benefício, conforme explicado abaixo: 1 – Aposentadoria: R$ 2.500,00 (benefício mais vantajoso, pois tem valor maior que a pensão; continuará recebendo integral) 2 – Pensão: R$ 3.000,00 x 60% = R$ 1.800,00? R$ 998,00 (100% do salário-mínimo) + (R$ 802,00 x 60%) = R$ 998,00 + R$ 481,20 = R$ 1.479,203 – Irá receber, na somatória dos dois benefícios, R$ 3.979,20 (R$ 2.500,00 + R$ 1.479,20) (BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Emenda 103. Confira as principais mudanças da Nova Previdência**. Disponível em: https://t.ly/6jLFS. Acesso em: 25 nov. 2023).

[570] Essa regra soma o tempo de contribuição com a idade. Mulheres poderão se aposentar a partir de 86 pontos e homens, de 96, já em 2019. O tempo mínimo de contribuição de 30 anos, para elas, e de 35 anos, para eles, deverá ser respeitado. A cada ano será exigido um ponto a mais, chegando a 105 pontos para os homens, em 2028, e 100 pontos para as mulheres, em 2033. O valor do benefício seguirá a regra geral de cálculo da Nova Previdência: 60% da média de todas as contribuições registradas desde julho de 1994, mais dois pontos percentuais a cada ano de contribuição que exceder 15 anos, para as mulheres, e 20 anos, para os homens. Os professores da educação básica que comprovarem, exclusivamente, exercício da função de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio terão redução de cinco pontos. Assim, de imediato, as professoras poderão pedir

e idade mínima[571], a regra de transição com fator previdenciário pagando pedágio de 50%[572], a regra de transição com idade mínima e pedágio de 100%[573], e a regra de transição para aposentadoria por idade[574].

No que se refere ao RPPS, da União, aqui compreendidos os servidores federais, e se tem a regra de transição por sistema de pontos e idade mínima[575], e

---

aposentadoria a partir da soma de 81 pontos, desde que tenham o mínimo de 25 anos de contribuição, e os professores, com 91 pontos e, no mínimo, 30 anos de contribuição. Os pontos subirão até 92, para elas, e até 100, para eles (BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Emenda 103. Confira as principais mudanças da Nova Previdência**. Disponível em: https://t.ly/6jLFS. Acesso em: 25 nov. 2023).

[571] Por essa regra, as mulheres poderão se aposentar aos 56 anos, desde que tenham pelo menos 30 anos de contribuição, em 2019. Já para os homens, a idade mínima será de 61 anos e 35 anos de contribuição. A idade mínima exigida subirá seis meses a cada ano, até chegar aos 62 anos de idade para elas, em 2031, e aos 65 anos de idade para eles, em 2027. O valor do benefício seguirá a regra geral de cálculo da Nova Previdência: 60% da média de todas as contribuições efetuadas desde julho de 1994, mais dois pontos percentuais a cada ano de contribuição que exceder 15 anos, para as mulheres, e 20 anos, para os homens. Os professores da educação básica que comprovarem, exclusivamente, exercício da função de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio terão redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição (BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Emenda 103. Confira as principais mudanças da Nova Previdência**. Disponível em: https://t.ly/6jLFS. Acesso em: 25 nov. 2023).

[572] Segundo essa regra, as mulheres com mais de 28 anos de contribuição e os homens com mais de 33 anos de contribuição poderão optar pela aposentadoria sem idade mínima, desde que cumpram um pedágio de 50% sobre o tempo mínimo que faltava para se aposentar (30 anos para elas e 35 anos para eles). Por exemplo, uma mulher com 29 anos de contribuição poderá se aposentar sem idade mínima, desde que contribua por mais um ano e meio (desse um ano e meio, um ano corresponde ao período que originalmente faltava para a aposentadoria; o meio ano adicional corresponde ao pedágio de 50%.). O valor do benefício será calculado levando em consideração a média de todas as contribuições desde julho de 1994, sobre ela aplicando-se o fator previdenciário (BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Emenda 103. Confira as principais mudanças da Nova Previdência**. Disponível em: https://t.ly/6jLFS. Acesso em: 25 nov. 2023).

[573] Essa regra estabelece uma idade mínima e um pedágio de 100% do tempo que faltava para atingir o mínimo exigido de contribuição (30 anos para elas e 35 anos para eles). Para mulheres, a idade mínima será de 57 anos e, para homens, de 60 anos. Por exemplo, uma mulher de 57 anos de idade e 28 anos de contribuição terá de trabalhar mais quatro anos (dois que faltavam para atingir o tempo mínimo de contribuição mais dois anos de pedágio), para requerer o benefício. Para trabalhadores vinculados ao RGPS, o valor da aposentadoria será de 100% da média de todos os salários de contribuição desde julho de 1994. Professores da educação básica que comprovarem, exclusivamente, exercício da função de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio terão redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição (52 anos de idade e 25 de contribuição, para mulheres, e 55 anos de idade e 30 de contribuição, para homens) (BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Emenda 103. Confira as principais mudanças da Nova Previdência**. Disponível em: https://t.ly/6jLFS. Acesso em: 25 nov. 2023).

[574] A regra da aposentadoria por idade exige idade mínima de 65 anos para homens. Ou seja, no caso deles, nada muda. Para as mulheres, a idade mínima começa em 60 anos, em 2019, e sobe seis meses a cada ano, até chegar a 62 anos, em 2023. Em ambos os casos é exigido tempo de contribuição mínima de 15 anos. O valor do benefício seguirá a regra geral de cálculo da Nova Previdência: 60% da média de todas as contribuições, mais dois pontos percentuais a cada ano de contribuição que exceder 15 anos, para mulheres, e 20 anos, para homens (BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Emenda 103. Confira as principais mudanças da Nova Previdência**. Disponível em: https://t.ly/6jLFS. Acesso em: 25 nov. 2023).

[575] Servidores federais também poderão se aposentar pelo sistema de pontos, que exigirá 86 pontos para mulheres e 96 pontos para homens (em 2019), desde que cumpram também o requisito de idade mínima, que começa em 56 anos para as mulheres e em 61 anos para os homens, em 2019 – passando para 57 e 62 anos, respectivamente, em 2022. A cada ano será exigido mais um ponto, chegando a

também a regra de transição com idade mínima e o pagamento de um pedágio de 100%[576].

Como é possível observar nas reformas indicadas, esta remodelação da previdência social, além de criar uma idade mínima para a concessão de aposentadoria, suprimiu a aposentadoria por tempo de contribuição, podendo se afirmar que tais modificações caminham na contramão dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável[577].

De modo a melhor vislumbrar a evolução das Emendas Constitucionais, destaca-se a linha do tempo abaixo:

105 para os homens, em 2028, e a 100 para as mulheres, em 2033. O tempo de contribuição mínimo será de 30 anos, para servidoras, e de 35 anos para servidores. Todos deverão ter, pelo menos, 20 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Poderão se aposentar com o valor integral do último salário na ativa as mulheres que tiverem completado 62 anos e os homens a partir dos 65 anos, desde que tenham ingressado na carreira até 31 de dezembro de 2003. Para quem tiver ingressado a partir de 2004, o cálculo seguirá a regra geral da Nova Previdência: 60% da média de todas as contribuições mais dois pontos percentuais a cada ano de contribuição que exceder 20 anos (tanto homens quanto mulheres). Professores da educação básica terão redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição, e a pontuação partirá de 81 pontos para a professora e de 91 para o professor, aumentando um ponto, até atingir 92 para mulheres e 100 para homens. Para isso, esses professores deverão comprovar, exclusivamente, tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil ou nos ensinos fundamental e médio (BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Emenda 103. Confira as principais mudanças da Nova Previdência**. Disponível em: https://t.ly/6jLFS. Acesso em: 25 nov. 2023).

[576] Essa regra estabelece uma idade mínima e um pedágio de 100% do tempo que faltar para atingir o tempo mínimo de contribuição (30 anos para elas e 35 anos para eles). Para servidoras, a idade mínima será de 57 anos e para os servidores, de 60 anos. Também será necessário comprovar 20 anos no serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. O benefício será equivalente à última remuneração, para quem tiver ingressado na carreira até 31 de dezembro de 2003, ou a 100% da média de todos os salários desde julho de 1994, para os que ingressaram a partir de 2004. Professores da educação básica que comprovarem, exclusivamente, exercício da função de magistério na educação infantil ou no ensino fundamental e médio terão redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição (BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Emenda 103. Confira as principais mudanças da Nova Previdência**. Disponível em: https://t.ly/6jLFS. Acesso em: 25 nov. 2023).

[577] Fica evidente que a reforma previdenciária trazida pela EC 103/2019, impactou significativamente na vida futura das pessoas já inseridas no sistema e daquelas que ainda irão se inserir. A proposta trazida pela constituinte originária era assegurar ao trabalhador, tanto daquela época como das futuras gerações, seus direitos sociais básicos, expressados na forma do amparo e apoio ao final de sua vida laborativa. Porém, referida reforma se distância dessa garantia a partir das novas disposições, ao passo que inviabiliza, progressivamente, a capacidade de contribuintes já operantes no mercado de trabalho a alcançarem sua aposentadoria. As regras criadas, e vigentes, ao invés de procurar beneficiar os trabalhadores, dificultam, e até mesmo desencorajam, o acesso destes a um sistema que não lhes cauciona a liberdade e a prosperidade como indivíduos diante das realidades laborais existentes no país atualmente (SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612, p. 603).



Linha do tempo desenvolvida pela autora

A análise acima referida demonstra a incursão dos eventos legislativos a que foram submetidas as legislações constitucionais e infraconstitucionais previdenciárias ao longo do processo de redemocratização no Brasil. Para além desses indicativos, há também expressivas alterações que vieram por intermédio de medidas Provisórias, dentre essas algumas, têm destaque especial por tratarem da redução de direitos fundamentais prestacionais.

A fim de regulamentar os dispositivos constitucionais em matéria previdenciária, surgiram legislações infraconstitucionais com o intuito de efetivar os mecanismos de proteção social, compromissados com a promulgação da Carta Magna. Em razão disso surgiu no ordenamento jurídico a Lei nº 8.212/1991, a qual estabelece as diretrizes sobre o Custeio da Previdência Social, e a Lei nº 8.213/1991, a qual estabelece os Benefícios Previdenciários[578].

Imperioso destacar que "tais legislações estamparam a criação do RGPS – Regime Geral de Previdência Social que abarca todos os trabalhadores da iniciativa privada e que constituem juntos o grande sistema previdenciário contributivo brasileiro"[579]

[578] MORBINI, Francieli Korquievicz; MEDEIROS, Clayton Gomes de. A perversidade por trás das medidas provisórias previdenciárias: uma análise a partir dos direitos fundamentais. *In*: MORBINI, Francieli Korquievicz; SOBRAL, Luciane (Orgs.). **As interfaces dos direitos fundamentais:** estado, democracia e direitos fundamentais. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 54-96, p. 65.

[579] MORBINI, Francieli Korquievicz; MEDEIROS, Clayton Gomes de. A perversidade por trás das medidas provisórias previdenciárias: uma análise a partir dos direitos fundamentais. *In*: MORBINI, Francieli Korquievicz; SOBRAL, Luciane (Orgs.). **As interfaces dos direitos fundamentais:** estado, democracia e direitos fundamentais. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 54-96, p. 65.

Em regra, as principais Medidas Provisórias editadas implicaram em consideráveis alterações nessas leis. Assim, regulamentadas pelo artigo 59, inciso V[580], e artigo 62 [581]da Constituição Federal de 1998, as Medida Provisórias se constituem e meio hábil a concretização de pautas governamentais consideradas importantes e urgentes[582].

Em matéria previdenciária inúmeras foram as Medidas Provisórias editadas, dentre as quais, algumas lograram êxito em serem convertidas em leis, e outras foram excluídas do ordenamento pela perda de sua eficácia e vigência[583].

Portanto, dentre as Medidas Provisórias editadas que merecem destaque, se tem a Medida Provisória nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015[584], a Medida Provisória nº 665/2014, convertida na Lei nº 13.134/2015[585], a Medida Provisória

---

[580] Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: (...) V – medidas provisórias (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988**).

[581] Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001). § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001). I – relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) II – que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) III - reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001). (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988**).

[582] MORBINI, Francieli Korquievicz; MEDEIROS, Clayton Gomes de. A perversidade por trás das medidas provisórias previdenciárias: uma análise a partir dos direitos fundamentais. *In*: MORBINI, Francieli Korquievicz; SOBRAL, Luciane (Orgs.). **As interfaces dos direitos fundamentais:** estado, democracia e direitos fundamentais. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 54-96, p. 67.

[583] Em razão disso, tem-se que a instabilidade legislativa produzida pelas medidas provisórias postas em vigência causam flagrante instabilidade no sistema legislativo previdenciário (MORBINI, Francieli Korquievicz; MEDEIROS, Clayton Gomes de. A perversidade por trás das medidas provisórias previdenciárias: uma análise a partir dos direitos fundamentais. *In*: MORBINI, Francieli Korquievicz; SOBRAL, Luciane (Orgs.). **As interfaces dos direitos fundamentais:** estado, democracia e direitos fundamentais. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 54-96, p. 68).

[584] BRASIL. **Lei nº 13.135 de 17 de junho de 2015.** Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências.

[585] BRASIL. **Lei nº 13.134 de 16 de junho de 2015.** Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências.

676/2015, convertida na Lei nº 13.183/2015[586], a Medida Provisória nº 767/2017, convertida na Lei nº 13.457/2017[587], e a Medida Provisória nº 871/2019, convertida na Lei nº 13.846[588].

A Medida Provisória nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015, trouxe modificações na Lei nº 8.213/1991, das quais modificaram as regras para o percebimento de auxílio-doença e pensão por morte, sendo esta última a que mais trouxe impacto para os beneficiários.

No tocante à pensão por morte, as novas regras se encontram previstas no artigo 77, § 2º, inciso V, que dispõem sobre o escalonamento da pensão por morte, a qual passa a ser paga por um determinado período de acordo com a idade do cônjuge ou companheiro sobrevivente no momento do óbito[589].

Nesse sentido, "verifica-se que o escalonamento previsto se deu para reduzir o tempo de percebimento do benefício, levando-se em conta a idade do beneficiário na data de óbito do segurado"[590], ou seja, "quanto menos idade possui o cônjuge ou companheiro, por menor tempo receberá a pensão por morte"[591].

Segundo a nova regra, a pensão por morte, que antes era vitalícia, passou a ser deferida da seguinte forma, conforme exemplificado no quadro abaixo:

---

[586] BRASIL. **Lei nº 13.134 de 16 de junho de 2015.** Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências.

[587] BRASIL. **Lei nº 13.134 de 16 de junho de 2015.** Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências.

[588] BRASIL. **Lei nº 13.134 de 16 de junho de 2015.** Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências

[589] BRASIL. **Lei nº 13.135 de 17 de junho de 2015.** Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências.

[590] MORBINI, Francieli Korquievicz; MEDEIROS, Clayton Gomes de. A perversidade por trás das medidas provisórias previdenciárias: uma análise a partir dos direitos fundamentais. *In*: MORBINI, Francieli Korquievicz; SOBRAL, Luciane (Orgs.). **As interfaces dos direitos fundamentais:** estado, democracia e direitos fundamentais. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 54-96, p. 69.

[591] MORBINI, Francieli Korquievicz; MEDEIROS, Clayton Gomes de. A perversidade por trás das medidas provisórias previdenciárias: uma análise a partir dos direitos fundamentais. *In:* MORBINI, Francieli Korquievicz; SOBRAL, Luciane (Orgs.). **As interfaces dos direitos fundamentais:** estado, democracia e direitos fundamentais. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 54-96, p. 69.

Duração do Benefício:	Idade necessária do cônjuge ou companheiro:
03 anos	Se menor de 21 anos de idade
06 anos	Se tiver entre 21 e 26 anos de idade
10 anos	Se tiver entre 27 e 29 anos de idade
15 anos	Se tiver entre 30 e 40 anos de idade
20 anos	Se tiver entre 41 e 43 anos de idade
Vitalícia	Se tiver 44 ou mais anos de idade

Fonte: BRASIL. **Lei nº 13.135 de 17 de junho de 2015**. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências.

Observa-se a definição da extensão do tempo de gozo do benefício em detrimento da idade do beneficiário. Quanto mais novo (a) por menos tempo gozará do direito. As assertivas e rumores que concentraram as alterações neste tocante buscavam fomentar a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho ou objetivavam sarcasticamente a medição de critérios afetivos entre segurado e dependente, hipótese em que a mensuração do amor, afeto e carinho condiciona-se a idade do companheiro(a). Logo, quanto mais tempo partilhado em vida, mais merecedor da pensão se torna, e assim sendo “maior o amor”?!

Ainda nesse tocante, vale ressaltar a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Civil Pública n. 2000.71.00.009347-0, movida pelo Ministério Público Federal contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em relação à companheira(o) homossexual. Oportunidade em que houve determinação para que o Instituto passe a considerá-los como dependente preferencial dos segurados (as) do Regime Geral de Previdência Social, aplicando-se as mesmas regras estabelecidas para a classe dos heterossexuais[592].

Faz-se necessário observar a principal e mais tormentosa das alterações sofridas na pensão por morte que diz respeito ao valor do benefício, trazida com a

[592] BRASIL. TRF4. **Integra a decisão que obriga INSS a equiparar homossexuais e heterossexuais em todo o Brasil.** 29 jul. 2005. Disponível em: https://t.ly/m2CXM. Acesso em: 20 fev. 2020.

entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 103/2019 e estabelecida pelo seu artigo 23[593].

Ressurge, pois, o sistema de cotas. O modelo segue o cálculo escalonado de acordo com o número de dependentes que tenha o segurado. A cota respectiva será de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida ou aquela a que fazia *jus* o segurado, acrescidas de 10% (dez por cento) para cada beneficiário, respeitando o limite de 100% (cem por cento) do salário benefício.

O impacto trazido pela inovação na forma de apuração dos valores a serem pagos pela pensão refletirá diretamente na renda das famílias brasileiras. O achatamento do valor pago vem sendo amplamente discutido na academia e nos Tribunais.

Algo a despeito da redução é claro, nenhum benefício previdenciário poderá ter valor inferior ao salário-mínimo vigente, nos moldes do que preconiza a Carta Magna de 1988. Logo, se os cálculos oriundos da nova regra não alcançarem o valor do salário-mínimo vigente, deverão ser equiparados ao seu alcance por força normativa constitucional. De fato, isso ocorrerá. O problema reside nos benefícios em que a métrica estiver distante do salário-mínimo vigente.

[593] Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor, ou daquela a que teriam direito se fossem aposentados por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10% (dez pontos percentuais) por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento) (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias).

Já no tocante a Medida Provisória nº 665/2014, transformada na Lei nº 13.134/2015, trouxe alterações no artigo 38-A, § 1º[594], § 3º[595], e artigo 38-B[596], os quais regem sobre as informações cadastrais dos segurados especiais a serem observadas pelo INSS quando da análise do benefício pleiteado.

Em relação à Medida Provisória 676/2015, convertida na Lei nº 13.183/2015, se tem alterações na Lei nº 8.212/1991 e na Lei nº 8.213/1991, das quais no tocante a primeira incluiu o inciso VI, no § 9º do artigo 12, para fins de se estabelecer que não se descaracteriza a condição de segurado especial a associação em cooperativa agropecuária ou de crédito rural[597].

Em relação à segunda Lei, a Medida Provisória trouxe a regra da pontuação pela soma da idade mais tempo de contribuição que uma vez atingido certo valor possibilitava ao segurado optar pela não incidência do fator previdenciário na sua

---

[594] Art. 38-A (...) § 1º O programa de que trata o **caput** deste artigo deverá prever a manutenção e a atualização anual do cadastro e conter todas as informações necessárias à caracterização da condição de segurado especial (BRASIL. **Lei nº 13.134 de 16 de junho de 2015.** Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências).

[595] Art. 38-A (...) § 3º O INSS, no ato de habilitação ou de concessão de benefício, deverá verificar a condição de segurado especial e, se for o caso, o pagamento da contribuição previdenciária, nos termos da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, considerando, dentre outros, o que consta do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) de que trata o art. 29-A desta Lei" (NR) (BRASIL. **Lei nº 13.134 de 16 de junho de 2015.** Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências).

[596] Art. 38-B. O INSS utilizará as informações constantes do cadastro de que trata o art. 38-A para fins de comprovação do exercício da atividade e da condição do segurado especial e do respectivo grupo familiar. Parágrafo único. Havendo divergências de informações, para fins de reconhecimento de direito com vistas à concessão de benefício, o INSS poderá exigir a apresentação dos documentos previstos no art. 106 desta Lei (BRASIL. **Lei nº 13.134 de 16 de junho de 2015.** Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências).

[597] BRASIL. **Lei nº 13.134 de 16 de junho de 2015.** Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências.

aposentadoria por tempo de contribuição, conforme os critérios estabelecidos pelo artigo 29-C, da referida emenda.[598]

No que diz respeito a Medida Provisória nº 739/2016, a qual ficou conhecida como a MP do Pente fino, esta foi implementada, e perdeu eficácia, sendo reeditada em 2017 por nova Medida Provisória de nº 767/2017, posteriormente convertida na Lei nº 13.457/2017, por intermédio da qual "passou a regulamentar questões intrínsecas aos requisitos para concessão de benefícios previdenciários, aumentando a necessidade de contribuição ao Regime Geral"[599], assim como "passou a regulamentar institutos como a alta programada e revisão de benefícios por incapacidade concedidos administrativa e judicialmente"[600], a fim de realmente realizar um "pente fino" em todos os benefícios concedidos até então.

A última Medida Provisória que se propõe análise é a de nº 871/2019, que foi convertida na Lei nº 13.846/2019, por meio da qual se instituiu o programa especial para análise de benefícios com indícios de irregularidade, além do programa de bônus de desempenho institucional por análise de benefícios com indícios de irregularidade

---

[598] Art. 29-C. O segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for: I – igual ou superior a noventa e cinco pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta e cinco anos; ou II – igual ou superior a oitenta e cinco pontos, se mulher, observado o tempo mínimo de contribuição de trinta anos. § 1º Para os fins do disposto no caput, serão somadas as frações em meses completos de tempo de contribuição e idade. § 2º As somas de idade e de tempo de contribuição prevista no caput serão majoradas em um ponto em: I – 31 de dezembro de 2018; II – 31 de dezembro de 2020; III – 31 de dezembro de 2022; IV – 31 de dezembro de 2024; e V – 31 de dezembro de 2026. § 3º Para efeito de aplicação do disposto no caput e no § 2º, o tempo mínimo de contribuição do professor e da professora que comprovarem exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio será de, respectivamente, trinta e vinte e cinco anos, e serão acrescidos cinco pontos à soma da idade com o tempo de contribuição. § 4º Ao segurado que alcançar o requisito necessário ao exercício da opção de que trata o caput e deixar de requerer aposentadoria será assegurado o direito à opção com a aplicação da pontuação exigida na data do cumprimento do requisito nos termos deste artigo (BRASIL. **Lei nº 13.134 de 16 de junho de 2015.** Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências).

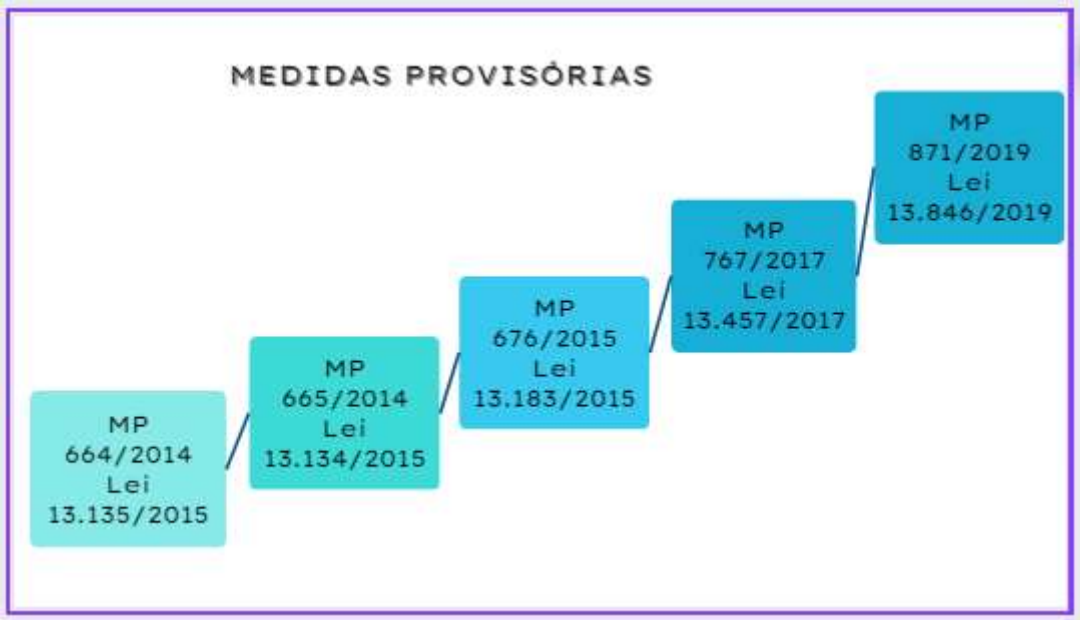
[599] MORBINI, Francieli Korquievicz; MEDEIROS, Clayton Gomes de. A perversidade por trás das medidas provisórias previdenciárias: uma análise a partir dos direitos fundamentais. *In*: MORBINI, Francieli Korquievicz; SOBRAL, Luciane (Orgs.). **As interfaces dos direitos fundamentais:** estado, democracia e direitos fundamentais. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 54-96, p. 70.

[600] MORBINI, Francieli Korquievicz; MEDEIROS, Clayton Gomes de. A perversidade por trás das medidas provisórias previdenciárias: uma análise a partir dos direitos fundamentais. *In*: MORBINI, Francieli Korquievicz; SOBRAL, Luciane (Orgs.). **As interfaces dos direitos fundamentais:** estado, democracia e direitos fundamentais. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 54-96, p. 70.

do monitoramento operacional de benefícios, assim como o bônus de desempenho institucional por perícia médica em benefícios por incapacidade[601].

Embora a intenção aqui tenha sido a de conferir celeridade as perícias médicas, assim como empenhar esforços na fiscalização dos benefícios previdenciários, a crítica que surge as medidas adotadas, é no sentido de uma demanda intensa na qual a análise pericial, e administrativa dos benefícios pleiteados deve ocorrer com seriedade, e não apenas para cumprir tabela objetivando bônus por desempenho, abrindo brecha as disposições para uma atividade pericial de demanda, visando a recompensa as custas, muitas das vezes do direito social do segurado.

A fim de melhor vislumbrar as Medidas Provisórias abordadas, destaca-se a linha do tempo abaixo:



Linha do tempo desenvolvida pela autora.

Denota-se que todas as mudanças/reformas empreendidas, conforme acima demonstradas, possuem como pano de fundo a economia pública, visando sempre a

[601] BRASIL. **Lei nº 13.846 de 18 de junho de 2019.** Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008.

redução da dívida pública. Em consulta pública aos dados compartilhados pelo Tesouro Nacional, tem-se que o valor atual da dívida pública é de R$ 5.613.655.860.380 (cinco trilhões, seiscentos e treze bilhões, seiscentos e cinquenta e cinco milhões, oitocentos e sessenta mil, e trezentos e oitenta reais). Todavia, o problema inerente a falta de transparência no compartilhamento das informações permanece[602]. Não há descrição no site referido sobre a data de atualização desses números e não há acesso à planilha de relatório da compilação dos dados, informado inicialmente na plataforma digital respectiva mantida pelo Governo Federal[603].

Segundo as informações constantes no site do Tesouro Nacional, no início do ano de 2021 foi necessário emitir títulos para pagamento das despesas previdenciárias no valor de R$ 1,66 trilhão de reais. Ao final de 2021 a dívida estava em R$ 5,61 trilhões de reais. O indicativo é de que os credores dessa dívida são fundos de investimentos, fundos de previdência e instituições financeiras[604].

De todo modo, além da necessidade de diagnóstico certeiro sobre as métricas que vigem atualmente, imperioso destacar que nunca se tornou tão necessário que a população compreendesse a importância do mecanismo do exercício ao voto e, a especial necessidade de eleger um representante que tenha habilidade política suficiente para convencer o Congresso Nacional acerca das medidas aptas aos ajustes fiscais, por mais dura que estas se apresentem[605].

O que se pretende demonstrar é que os números que atingem especificadamente a previdência social brasileira estão intimamente conectados a discussão sobre a dívida pública, ao passo que a falta de políticas fiscais efetivas, a falta de deliberação de medidas reais que conduzam à redução da dívida pública continua impactando na sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro.

A previdência social não pode continuar pagando a conta da dívida do Estado Brasileiro. Esta é uma dívida apenas do Estado, que há muito tempo vem sendo paga pelos segurados da previdência social, através das constantes reduções nas parcelas

---

602 Em primeiro lugar, é preciso que apresente números confiáveis e representativos da realidade financeira do País, especialmente em termos de arrecadação, de modo a evitar que, logo após a publicação da lei orçamentária, já se reconheçam como inatingíveis os valores previstos, motivando contingenciamentos gigantescos como o que ora se apresenta (CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016, p. 117).

603 A consulta foi realizada em junho de 2022 e fevereiro e abril de 2023. Em nenhuma das consultas os dados referidos estavam disponíveis.

604 BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente**. Dívida pública. Disponível em: https://bit.ly/41NyNVb. Acesso em: 12 dez. 2022.

605 GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público**: o Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021, p. 26.

de prestações previdenciárias recebidas. É chegada a hora do Estado reassumir as rédeas da dívida pública e mediante escolhas sérias, pautadas em discussões reais sobre a dívida, passe a enfrentá-la, conduzindo os organismos estatais a não apenas compreender esse universo imerso em passivos, mas que possam oferecer soluções aptas à sua redução e controle, encontrando soluções que estejam longe da diminuição do caixa da seguridade social e, por consequência da previdência social.

Desvendar os números da dívida pública e de fato a sua compleição, deprecaria a abertura da "caixa de pandora brasileira". Contudo, o povo tem o direito de entender os números da dívida pública, assim como tem o direito de estabelecer se desejam continuar encaminhando os recursos da seguridade social ao pagamento dos juros da dívida pública. Que tal se abríssemos os dados à população e os deixássemos escolher sobre o destino da arrecadação fiscal?

Todavia, não se pode esquecer da experiência com a *hiperinflação* na década de 1990. Os constantes desequilíbrios fiscais trouxeram um cenário de inflação acelerada, calote da dívida pública e ao congelamento de ativos financeiros dos indivíduos[606].

Este item teve por objeto a análise descritiva da incidência das legislações constitucionais e infraconstitucionais que as normas atinentes à Previdência Social foram submetidas desde o processo de redemocratização, demonstrando o importante caminho legislativo percorrido até a contemporaneidade, bem como a identificação dos pressupostos reformistas que ao fim e ao cabo reduziram direitos previdenciários ao longo dos anos no Brasil. O próximo item que na sequência virá cuidará da análise das discussões envoltas a crise da Previdência Social e o debate que circunda a in(existência) do déficit previdenciário.

2.3 A CRISE DA POLÍTICA PÚBLICA PREVIDÊNCIÁRIA

Conforme visto até aqui, o cenário que se desdobra é o de constantes modificações legislativas com o fim de controlar as dívidas públicas, ainda que sob o manto do discurso da proteção social[607]. Todos as formas de Estado abordada no

---

[606] GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público**: o Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021, p. 11.

[607] Ajustes periódicos na Previdência são necessários e muitos países desenvolvidos realizaram ajustes após a crise financeira internacional de 2007-2008, por meio de mudanças progressivas que terão vigência plena no início de 2030. Nem por isso destruíram seus sistemas de proteção social

primeiro tópico deste capítulo descortinam que ao longo da história o Estado empenhava esforços em relação às políticas públicas fiscais[608], ainda que as custas de direitos sociais.

Isso se torna evidente ao analisar o processo de conquista e estruturação do sistema de proteção social no Brasil, onde os desmontes de direitos, "situa-se num contexto de expansão do modo de produção capitalista, a partir da lógica neoliberal, de reestruturação produtiva e de acumulação flexível, de modo a manter o crescimento econômico em detrimento de avanços sociais"[609].

A justificativa capitalista, acaba sempre sendo o motivo pelo qual "são alteradas as relações sociais e as condições de trabalho, reduzidos os investimentos no âmbito das políticas sociais" implicando cada vez mais em retrocesso social[610].

Obviamente que todas as manobras econômicas empreendidas ao longo dos anos, não foram suficientes para saldar a dívida pública, a qual, o Estado não chega nem perto de saldar a cada ano que passa, eis que, como visto anteriormente, a dívida pública só cresce[611] haja vista os juros e a ineficiência estatal em equilibrar o déficit financeiro.

(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).

608 A grande transformação no Estado, que a revolução teórica keynesiana formalizou, é, em primeiro lugar, a de sua autonomização fiscal. Que significou o abandono da posição de subalternidade fiscal, situação real do Estado até os dias da Grande Depressão, à qual correspondia a teoria fiscal do Estado, do gosto liberal, e de formulação neoclássica. O Estado doméstico, dono-de-casa, que gastava apenas o que arrecadava e tão-só após arrecadar. Um Estado sempre *ex-post*. A revolução teórica keynesiana formaliza o que já era o movimento tateador, *tattonnant* do Estado *ex-ante*. Um Estado que antecipa o que gasta, que é mais do que arrecada; mais que essa contabilidade, o que há, aí, é uma transformação impressionante, no sentido já assinalado do deslocamento das relações privadas para relações-públicas. Na maioria das sociedades do capitalismo hoje avançado, e até porque o Estado foi utilizado instrumentalmente, a forma desse deslocamento ganhou, sobretudo, um rosto, uma forma estatal. Daí, que à ampliação do espaço público correspondeu, na totalidade dos casos, praticamente, uma ampliação do Estado, entendido nos termos em que os liberais o entendem. E até nos termos postos pela luta de classes: para publicizar, operar esse deslocamento, a forma estatal em muitos casos revelou-se imprescindível e insubstituível. E o caso mesmo dos países periféricos como o Brasil (OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do ativador**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 55).

609 PEIXOTO, Michaele Lemos; BARROSO, Hayeska Costa. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 90-99, abr. 2019, p. 91.

610 PEIXOTO, Michaele Lemos; BARROSO, Hayeska Costa. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 90-99, abr. 2019, p. 91.

611 A dívida pública brasileira cresceu 2,95% em junho e atingiu R$ 6,19 trilhões, informou nesta sexta-feira (21) a Secretaria do Tesouro Nacional. Em maio, o endividamento estava em 6,01 trilhões. A dívida pública federal é a contraída pelo Tesouro Nacional para financiar o déficit orçamentário do governo federal, ou seja, pagar as despesas do governo acima da arrecadação com impostos e contribuições. (MARTELLO, Alexandro. Dívida pública sobe 2,9% em junho e atinge R$ 6,19 trilhões, informa Tesouro Nacional. **G1**. Disponível em: https://t.ly/xBgq7. Acesso em: 22 nov. 2023).

Portanto, é inegável a problemática em torno das contas públicas brasileiras, motivo pelo qual a promoção de uma reforma significativa no sistema de aposentadorias e pensões se constitui em um dos maiores desafios no tocante a estabilidade fiscal e recuperação econômica do país[612], ao passo que na visão majoritária a Previdência Social se constitui no maior problema da economia.

Em um mundo onde as mudanças socioeconômicas são intensas, e o mercado de trabalho se modificará radicalmente[613] nas futuras gerações, implicando tanto na extinção quanto no surgimento de novas profissões, assim como se levando em consideração que os avanços na tecnologia e na comunicação impactarão todos os países, é de bom-tom que qualquer debate sobre o sistema previdenciário e a crise do fiscal do Estado, observe essas transformações[614].

Isto porque, a política se traduz em uma condição essencial humana, como destaca Hannah Arendt, em sua obra "A condição humana", na qual a autora enfatiza atividades fundamentais a existência humana, como o trabalho, a obra e a ação[615], para tentar responder "o que estamos fazendo".

Essas três atividades, destacadas pela autora, estão intimamente ligadas ao nascimento e a morte[616], sendo que o trabalho e a obra se ligam a natalidade na

---

612 GARMAN, Christopher. Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. Prefácio. *In*: LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 13.

613 A relação capital-trabalho se expressa de modo contraditório e desigual, pois, ao mesmo tempo, em que é capaz de produzir riqueza, é capaz de gerar pobreza, miséria, aumento do desemprego e violência. Estas são expressões da questão social que emergem dessa relação e que demandam intervenção por parte do Estado, o qual cria mecanismos voltados para atender, principalmente, aos interesses da classe dominante e não atuar no cerne da questão social. Cabe destacar que, desde a sua emergência, as políticas sociais se apresentam de forma limitada, segmentada, instável, alvo de contrarreformas, com intervenção mínima do Estado em prol de um projeto de sociedade pautado pela lógica capitalista. O cenário contemporâneo brasileiro é permeado por contrarreformas e consequente desmonte das políticas públicas. Este fato restringe, limita e dificulta o acesso dos cidadãos aos direitos sociais, aumenta as desigualdades sociais e violações de direitos (PEIXOTO, Michaele Lemos; BARROSO, Hayeska Costa. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 90-99, abr. 2019, p. 91).

614 GARMAN, Christopher. Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. Prefácio. *In*: LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 14.

615 "O trabalho assegura não apenas a sobrevivência do indivíduo, mas a vida da espécie. A obra e seu produto, o artefato humano, conferem uma medida de permanência e durabilidade à futilidade da vida mortal e ao caráter efêmero do tempo humano. A ação, na medida em que se empenha em fundar e preservar corpos políticos, cria a condição para a lembrança [*remembrance*], ou seja, para a história" (ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 73).

616 Um exemplo acerca de como o mercado pode ser imoral, é um caso trazido por Michael J. Sandel em seu livro "o que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado", no qual no tópico 4 denominado de "Mercados da vida e da morte", este conta a história de Michael Rice, de 48 anos,

medida em que são responsáveis pelo provimento e preservação do mundo para os novos humanos que ainda irão habitá-lo, enquanto que a ação se aproxima mais da natalidade do que as outras atividades, em razão de que o novo indivíduo necessariamente deverá agir no mundo, iniciando algo novo[617].

Partindo dessa premissa, é possível afirmar que a ação é atividade política por excelência atrelada a condição da natalidade[618]. Essa contextualização se faz importante para se entender que a política, é intrínseca à condição humana[619].

Dessa forma, a política se enquadra mais especificamente no conceito de ação, eis que "sempre que a relevância do discurso está em jogo, as questões tornam-se políticas por definição, pois é o discurso que faz do homem um ser político"[620].

Isto ocorre por conta da pluralidade[621], tendo em vista que "os homens, na medida em que vivem, se movem e agem neste mundo, só podem experimentar a significação porque podem falar uns com os outros e se fazer entender aos outros e a si mesmos"[622]. A ideia é compreender o indivíduo como atuante no plural[623] e não no singular, ou seja, em suas ações dentro da coletividade a qual pertence, o que,

---

gerente assistente na Walmart de Tilton, New Hampshire, o qual sofre um ataque cardíaco enquanto ajudava uma cliente a carregar uma televisão até o carro, vindo a óbito. A apólice de seguro de vida representava uma remuneração de cerca de U$300.000. Mas o dinheiro não foi para a viúva nem para os dois filhos. Foi para o Walmart, que havia comprado a apólice de vida para Rice, instituindo a si mesma como beneficiária (SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado. Tradução de Clóvis Marques. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021, p. 131).

[617] ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 73.

[618] ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 74.

[619] ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 75.

[620] ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 68.

[621] A ação, única atividade que ocorre diretamente entre os homens, sem a mediação das coisas ou da matéria, corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que os homens, e não o Homem, vivem na Terra e habitam o mundo. Embora todos os aspectos da condição humana tenham alguma relação com a política, essa pluralidade é especificamente a condição – não apenas a *conditio sine qua non*, mas a *conditio per quam* – de toda vida política (ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 72-73).

[622] ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 72-73.

[623] "A pluralidade humana, condição básica da ação e do discurso, tem o duplo aspecto da igualdade e da distinção. Se não fossem iguais, os homens não poderiam compreender uns aos outros e os que vieram antes deles, nem fazer planos para o futuro, nem prever as necessidades daqueles que virão depois deles. Se não fossem distintos, sendo cada ser humano distinto de qualquer outro que é, foi ou será, não precisariam do discurso nem da ação para se fazerem compreender. Sinais e sons seriam suficientes para a comunicação imediata de necessidades e carências idênticas" (ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 255).

para tanto, demanda a estes indivíduos o dever de agir, eis que o discurso e a ação revelam essa distinção única[624].

É nesse contexto de coletividade que faz surgir a noção de povo, ao passo que o agir do ser humano no mundo, está sujeito às regras de convivência, as quais demandam uma organização dos indivíduos. Essas concepções merecem destaque porque direcionam para a ideia de poder, o qual é aplicado como instrumento essencial a regulação da convivência humana dentro do Estado, e para tanto, esse poder político[625] é exercido por intermédio da governabilidade dos grupos sociais pertencentes a um território[626].

A política, portanto, desencadeia a ideia de governabilidade dos indivíduos em sociedade, a fim de lhes garantir não só organização social, mas condições mínimas de sobrevivência, ficando evidente tal afirmativa pela própria razão de ser da Previdência Social, na qual o objetivo último é a proteção social.

Nesse contexto, a governabilidade pode ser entendida como uma função institucional decorrente da escolha política, para que sejam tomadas decisões sempre que necessário ou desejado, ou seja, é instrumento estrutural do sistema político, não se confundindo com a governança, a qual se traduz no exercício do ato de governar, ou seja, de pensar as estratégias para a produção de políticas públicas[627].

As escolhas políticas, portanto, só tomam forma por intermédio da aplicabilidade dessa governabilidade, na qual o representante escolhido pela sociedade irá agir a fim de atender os anseios dos indivíduos em sua pluralidade. Essa governabilidade[628] é validada pelo sufrágio universal, por intermédio do qual os

---

624 ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 256.

625 "O poder político pertence à categoria do poder de um homem sobre o outo homem (não do poder do homem sobre a natureza). Esta relação de poder é expressa de mil maneiras, nas quais se reconhecem expressões típicas da linguagem política: como relação entre governantes e governados, entre soberano e súditos, entre Estado e cidadãos, entre comando e obediência, etc" (BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organização de Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 161).

626 BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organização de Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 160-161.

627 DANTAS, Humberto. **Governabilidade:** para entender a política brasileira. Organizado por Humberto Dantas. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 15.

628 "Em vez de uma contingência, a governabilidade passa a ser tratada como uma função do arranjo institucional vigente em determinado local, durante um determinado período, de forma independente das escolhas estratégicas dos atores políticos. Desta forma, quando se diz que um sistema político possui maior ou menor governabilidade, refere-se, portanto, à disponibilidade de mecanismos para gerar coordenação e mobilização de atores-chave em cada arranjo institucional, permitindo que o centro decisório seja capaz de tomar decisões, tudo o mais mantido constante. Este maior rigor conceitual implica a separação entre *governabilidade* e *governança*, uma vez que a primeira seria

indivíduos manifestam sua escolha política, depositando a confiança da sua representatividade aos políticos, que uma vez eleitos irão proceder à tomada das decisões necessárias, motivo pelo qual deve haver um cuidado na opção representativa escolhida, eis que o governo a ser exercido além de administrar a nação, deverá direcionar as pautas públicas a fim de garantir os primados sociais.

Nesse contexto, o artigo 14, da Constituição Federal de 1988, estabelece que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo, ou iniciativa popular[629].

No Brasil, a Constituição Cidadã[630], como assim ficou conhecida, instituiu um novo cenário político e jurídico, no qual se consagrou a democracia, recuperando o Estado Democrático de Direito, antes esquecido durante o regime ditatorial (conforme visto no tópico introdutório deste capítulo), onde a escolha política passa a ser norma fundamental, protegida como cláusula pétrea por força do artigo 60 do texto constitucional, no qual também, estabelece como inatingível a forma federativa do Estado[631]. Adotado o federalismo[632] como forma de Estado, consolidou-se um dos

---

propriedade estrutural do sistema político, enquanto a segunda diz respeito às estratégias adotadas pelos atores políticos incumbentes no centro do arranjo em questão, com vistas à produção de políticas públicas" (DANTAS, Humberto. **Governabilidade:** para entender a política brasileira. Organizado por Humberto Dantas. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 15).

629 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988**.

630 "A promulgação da Constituição Federal de 1988 possibilitou a instauração de um novo momento político e jurídico no Brasil. Conhecida como *"Constituição Cidadã",* a lei fundamental em vigor consagrou a democracia, retomou o Estado de Direito, afirmou uma série de princípios fundamentais pautados na tutela da dignidade humana, do pluralismo político, da cidadania e dos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa. Enunciou, ainda, extenso rol de direitos fundamentais. Inovou, neste campo, ao incluir um significativo número de direitos sociais vinculados à ordem econômica, ao trabalho, seguridade social, meio ambiente e cultura, dentre outros" (SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 28).

631 Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II – do Presidente da República; III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais (CRFB/88, art. 60).

632 "A definição contemporânea de federalismo o apresenta como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais. O federalismo é definido, em sua acepção positiva, como um meio-termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados na União, e uma confederação, na qual o poder central seria nulo ou fraco. Por sua vez, a confederação é caracterizada como uma aliança entre Estados independentes. O

traços mais duráveis da vida política brasileira[633], onde o representante eleito deverá exercer um governo do povo, pelo povo e para o povo, conforme se extrai do parágrafo único do artigo 1º da Carta Magna[634].

Note-se que o texto constitucional ao reger que todo o poder emana do povo, e que o exercício desse poder ocorrerá por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos do próprio texto constitucional, se abre uma porta para que, além do governo, outros meios sejam aplicados quando se faça necessário a tomada de decisões políticas, diante da inércia ou ineficiência do governo, aqui entendido como o Poder Executivo.

Nesse ínterim, descortina-se como atores principais das escolhas políticas, o governo, os partidos políticos, dentre outros, os quais irão influenciar o processo de tomada de decisão política, pautados em fatores como ideologias, opinião pública, a própria economia, além de pressões internacionais, etc. moldando o processo de formulação de políticas públicas, como vemos na contemporaneidade.

Com o retorno do presidencialismo no Brasil, após o referendo realizado em 06 de janeiro de 1963[635], desencadeou um sistema de governo potencialmente

---

governo central não poderia aplicar as leis sobre os cidadãos sem a aprovação dos Estados, que seriam, em última instância, a fonte da soberania. A diferença essencial entre federação e confederação é que, na primeira, o governo central possui poder sobre os cidadãos dos Estados ou províncias que compõem a União sem que essa ação tenha de ser acordada pelos Estados" (COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 04, p. 941-981, 2008, p. 942).

633 "O federalismo consolidou-se como um dos traços mais duráveis da nossa vida política. E isso teve consequências políticas e institucionais importantes. Somos uma sociedade heterogênea, e isso estimula a emergência do multipartidarismo. O federalismo criou as condições para a formação de grupos políticos competindo pelo controle da política estadual. Esses grupos passaram a ter poder e influência decisiva no plano nacional. Na Câmara, as maiores bancadas estaduais exercem relativo poder de veto na defesa dos seus interesses. Uma dinâmica que nasceu no Império, e permaneceu em todas as repúblicas com a relativa ampliação do condomínio de poder pela entrada de outros estados mais populosos, elevados ao primeiro plano das 'minorias numerosas'" (ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 18).

634 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos. I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (CRFB/88, art. 1º).

635 "'Chegou a hora de dizer não'. Foi esse o *slogan*, divulgado durante a campanha pela manutenção ou não do parlamentarismo no Brasil, que conquistou a maioria das eleitoras e dos eleitores que votaram no referendo que definiu os rumos políticos da história do país. Realizado no dia 6 em janeiro de 1963, o primeiro referendo oficialmente promovido no país contou com o apoio de diversos setores da sociedade e teve um resultado avassalador: a grande maioria dos votantes disse 'não' (83% dos votos válidos). Ou seja, de cada 10 eleitores, 8 pediram o fim do parlamentarismo e a volta do presidencialismo na consulta popular, que contabilizou mais de 11,5 milhões de votos. Há 59 anos, Brasil votou pelo retorno do Presidencialismo no referendo de 1963" (BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral – TSE**. Há 59 anos, Brasil votou pelo retorno do Presidencialismo no referendo de 1963. Disponível em: https://t.ly/QW-Yk. Acesso em: 28 jul. 2023).

conflitual de uma governabilidade difícil, que tendenciosamente gera uma instabilidade política[636] haja a vista a aplicabilidade das coalizões presidenciais utilizadas pelo governo a fim de se obter estabilidade e governabilidade[637].

Essas coalizões levantadas tratam-se do presidencialismo de coalizão, tema inicialmente trazido pelo cientista Sérgio Abranches em 1988, e aprofundado por Paulo Ricardo Schier em 2017, sob uma perspectiva diferenciada das demais doutrinas acerca do tema[638].

Nesse contexto, Sérgio Abranches ressalta que o modelo do presidencialismo de coalizão se origina da combinação de Presidência e Legislativo, com a finalidade de governabilidade[639]. Esse modelo, comum nos sistemas parlamentaristas, emergiu no Brasil, não do acaso, mas como um instrumento de solução adequada para determinados problemas dos brasileiros, contudo, exigindo um custo democrático, político, orçamentário, dentre outros[640].

Paulo Ricardo Schier conceitua o presidencialismo de coalizão como um arranjo institucional e um modo de comportamento, o qual combina presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional com lista aberta para eleições no parlamento e federalismo[641].

Além disso, o autor chama atenção para que não há como no Brasil, existir um governo somente de esquerda ou de direita, o que ocorre por imposição do próprio arranjo institucional, deixando evidente, a impossibilidade de um governo, no Brasil, uma vez eleito, se negar a fazer as coalizões[642].

---

636 SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 19. Destaca o autor: “Logo o sistema é potencialmente conflitual e a governabilidade em tese é difícil. A combinação institucional gera, ao menos tendenciosamente, instabilidade política. E bem por esta razão este arranjo institucional proporciona, incentiva, e induz a formação de coalizões. Na lógica das coalizões, o presidente da república consegue obter maioria no parlamento e, assim, estabilidade e governabilidade” (SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 19).

637 SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 19.

638 SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 19.

639 SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 40.

640 SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 19.

641 SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 18.

642 SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, p. 19.

A própria Reforma Previdenciária é um exemplo da necessidade dessa coalizão na medida em que quando da busca pela aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, se dependia da votação favorável de três quintos dos políticos[643] que exercem a representatividade do povo brasileiro no Congresso Nacional, fazendo com que o governo buscasse efetivar essas coalizações a fim de obter a aprovação da Emenda Constitucional.

O presidencialismo de coalizão[644], portanto, se mostra um instrumento eficaz quanto a governabilidade e estabilidade política, principalmente porque fomenta os diálogos institucionais e políticos acerca da solução dos conflitos e da tomada de decisões dentro de uma sociedade fragmentada, desigual e complexa[645].

Isto demonstra o impacto que as escolhas políticas possuem na sociedade, eis que afetam a vida cotidiana dos cidadãos, na medida em que são estes os destinatários finais das políticas públicas, ao passo que tais efeitos caem sobre serviços essenciais à condição humana, como saúde, educação, economia, meio ambiente, previdência social, dentre outros.

Se evidencia assim, que a escolha política, é tanto de responsabilidade do Cidadão quando da tomada de decisões políticas, quanto dos representantes eleitos[646], na busca da concretização das políticas públicas necessárias ao povo, pelo povo e para o povo.

---

643 Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (CRFB/88, art. 60).

644 "O fato de nosso presidencialismo ser de coalizão nasce da nossa diversidade social, das disparidades regionais e das assimetrias de nosso federalismo, que são mais bem acomodadas pelo multipartidarismo proporcional. O presidente é, ao mesmo tempo, meio de campo e atacante. Ele precisa organizar as jogadas, a partir do meio de campo. Isso, no jogo político, significa organizar a coalizão majoritária pelo centro para poder governar. Ele forma e articula a coalizão. Mas, uma vez obtido esse apoio político, precisa manter a ofensiva e mostrar quem é o capitão do time. Comando e iniciativa. Isso é coisa de presidente. É o que requer o presidencialismo. Ao mesmo tempo, precisa ter flexibilidade e habilidade para negociar com o Congresso, encontrar o ponto de entendimento comum em cada matéria. Coisa de político. É o que requer a coalizão" (ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 12).

645 ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 24.

646 "A governabilidade é, portanto, condição necessária – mas não suficiente – para que um dado sistema político funcione como se espera. No núcleo do presidencialismo de coalizão brasileiro está o chefe do Executivo, imbuído da complexa missão de governar mediante a formação de maiorias parlamentares ancoradas por alianças partidárias no Congresso Nacional. Assim, o gerenciamento da coalizão torna-se condição fundamental para o sucesso do governo" (DANTAS, Humberto.

Muito embora a intenção por trás desse modelo seja a concretização dos direitos essenciais à condição humana, a crise representativa vivenciada pelos brasileiros nos últimos anos, demandou uma atuação frequente do Poder Judiciário, na medida em que o Poder Executivo, ainda que aplicando o presidencialismo de coalizão, se manteve inerte acerca de políticas públicas necessárias e desejadas pela sociedade, principalmente em relação aquelas voltadas a proteção social, e voltadas ao equilíbrio da dívida pública.

Aludida crise representativa demandou um ativismo judicial, essencial ao enfrentamento dos desafios que eram deixados de lado pelo Poder Executivo, mas necessários aos dilemas políticos atuais, principalmente por conta da polarização, do populismo, das desigualdades sociais e mudanças climáticas, que são experimentados nos dias de hoje.

Paulo Ricardo Schier enfatiza esse protagonismo do Poder Judiciário diante da má elaboração das políticas públicas, assim como da má prestação dos serviços públicos aos cidadãos que se mostram insuficientes, havendo a necessidade de intervenção do referido poder a fim de garantir um mínimo existencial aos cidadãos, consagrando assim a dignidade da pessoa humana, conforme a vontade do texto constitucional[647].

Em razão disso, as escolhas políticas têm um impacto direto e duradouro na vida das pessoas e na sociedade como um todo. Ao compreendermos as implicações de tais decisões, estamos capacitados a participar ativamente do processo democrático e a promover mudanças positivas. É imperativo que continuemos a debater, avaliar e moldar as políticas públicas para construir uma sociedade mais justa, equitativa e sustentável para as gerações futuras.

Nesse diapasão, “a Constituição do Brasil, é uma resposta ao passado, uma garantia do presente e uma proposta para o futuro”[648], por meio da qual a intenção é afirmar o Estado Social[649], que sempre está sujeito aos desafios contemporâneos,

---

Governabilidade: para entender a política brasileira. Organizado por Humberto Dantas. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 15).

[647] DANTAS, Humberto. **Governabilidade:** para entender a política brasileira. Organizado por Humberto Dantas. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 26.

[648] DANTAS, Humberto. **Governabilidade:** para entender a política brasileira. Organizado por Humberto Dantas. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 29.

[649] DANTAS, Humberto. **Governabilidade:** para entender a política brasileira. Organizado por Humberto Dantas. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 29.

decorrente das escolhas políticas, como visto, por exemplo, especificadamente na Reforma da Previdência Social.

É partindo dessa lógica introdutória que fica evidente primeiro a importância da política como condição essencial humana, em segundo como a governabilidade se faz importante para o rumo que o país toma, seja o do crescimento satisfatório, seja o das crises.

As crises econômicas que surgem nas décadas passadas[650], das quais os frutos se colhem até hoje, decorrem de uma ineficiência na gestão pública, principalmente no sentido de se estabelecer um plano econômico eficaz[651] no equilíbrio das contas públicas, sendo observado até então que as medidas implementadas, além de afetar ainda mais o equilíbrio econômico do país afetam outras áreas importantes, como aquela que se presta a proteção social, ficando evidente a deficiência de plano de governo nesse caso.

Seguindo essa lógica, a crise financeira do Estado, com as diversas manobras de enxugamento das dívidas públicas, dentre as quais aqui se compreende as vastas reformas previdenciárias[652] empreendidas tanto por Emendas Constitucionais, Medidas Provisórias, e Leis Infraconstitucionais, desembocou em uma crise do sistema previdenciário, a qual se intensifica na década de 1990, quando as escolhas políticas no campo orçamentário passam a conjecturar as receitas obtidas pela

---

650 Para André Lara Rezende, nas "consideradas décadas perdidas, a economia esteve sempre em crise, espremida entre o estrangulamento externo e a ameaça de perda definitiva do controle da inflação" (REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 08).

651 André Lara Rezende, sustenta que "numa economia institucionalmente indexada à inflação passada, como era o caso da brasileira, os remédios convencionais eram ineficazes. A inflação era insensível às tradicionais políticas de contração monetária. O resultado da tentativa de controlar a moeda e o crédito seria desprezível, mas altamente recessivo, com quebras generalizadas de empresas, ameaça de crise bancária e amplo desemprego. Uma vez revertida a tentativa de controlar a moeda e o crédito, a inflação volta ainda mais agressiva (REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022, p. 09).

652 (...) muito do debate ao redor da reforma da previdência se concentra em grupos muito distintos, que olham o desafio com perspectivas radicais e igualmente distintas. Economistas olham o desafio da previdência puramente por uma ótica atuarial, ou seja, sobre o equilíbrio das contas públicas. Logo, entre economistas, existe pouco debate especifico sobre a necessidade de uma reforma da previdência no Brasil. Já o debate da previdência no campo jurídico, geralmente, olha a questão com uma perspectiva de garantir direitos constitucionais e sociais. Não por acaso, as conclusões muitas vezes são distintas (GARMAN, Christopher. Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. Prefácio. *In*: LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 13).

seguridade social, sendo evidente que o “capital financeiro encontrou na previdência social uma verdadeira mina de ouro”[653].

A Desvinculação das Receitas Orçamentárias da União (DRU) tem especial papel nessa celeuma, eis que permite o remanejamento dos recursos que antes eram destinados à seguridade social e por consequência à previdência social, para outros locais que não aqueles previstos na Constituição Federal.

A crise do Estado então passa a produzir efeitos específicos nas contas da seguridade social. De certo modo, é causadora da crise financeira experienciada pela previdência pública brasileira.

Diz-se costumeiramente que a crise da previdência no Brasil é a crise do Estado. Todavia, a análise normativa e a movimentação político-social revelam que a crise do Estado em verdade encontrou nas contas da seguridade social um refresco ao caos, sendo o motivo por trás do discurso empreendido acerca da necessidade de reformas e um meio capaz de conferir sustentabilidade ao governo.

Aline Araújo de Albuquerque Melo e Juliana Teixeira Esteves destacam se nota, partindo dessa premissa, “a transformação dos direitos sociais em serviços comercializáveis, submetidos ao mercado financeiro”[654], ao passo que “a partir do endividamento externo, são feitas concessões e reformas que minoram os direitos sociais para garantir o pagamento das dívidas com instituições financeiras”[655].

Bruno Bianco Leal e Felipe Mêmolo Portela afirmam que a crise enfrentada pelo sistema previdenciário brasileiro é fruto de uma crise mais ampla e profunda, decorrendo do modelo de Estado Social[656]. Portanto, “debater sobre a Seguridade

---

653 MELO, Aline Araújo de Albuquerque; ESTEVES, Juliana Teixeira. Neoliberalismo e o sistema da dívida: como a financeirização da dívida pública pode afetar os direitos previdenciários no Estado de Pernambuco. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, Recife, Edição Comemorativa dos 130 anos da Revista Acadêmica, p. 23-38, nov. 2021, p. 34.

654 MELO, Aline Araújo de Albuquerque; ESTEVES, Juliana Teixeira. Neoliberalismo e o sistema da dívida: como a financeirização da dívida pública pode afetar os direitos previdenciários no Estado de Pernambuco. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, Recife, Edição Comemorativa dos 130 anos da Revista Acadêmica, p. 23-38, nov. 2021, p. 35.

655 MELO, Aline Araújo de Albuquerque; ESTEVES, Juliana Teixeira. Neoliberalismo e o sistema da dívida: como a financeirização da dívida pública pode afetar os direitos previdenciários no Estado de Pernambuco. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, Recife, Edição Comemorativa dos 130 anos da Revista Acadêmica, p. 23-38, nov. 2021, p. 35.

656 LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 85.

Social significa situá-la tanto no âmbito da conquista e ampliação de direitos, quanto no dos retrocessos e limites para a sua implementação na sociedade capitalista"[657].

Diante dessa sociedade capitalista "inúmeros são os desafios e os embates constantes para a efetivação desse modelo de proteção social, em especial, no Brasil"[658], o que faz com que, "diante da fragilidade na efetivação dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal de 1988"[659] desencadeie "o fenômeno da judicialização de direitos, de modo que o Estado cumpra, compulsoriamente, o dever de efetivá-los"[660].

Assim, torna-se importante enfatizar que a ampliação efetiva dos direitos sociais, muitas das vezes desencadeiam os processos de judicialização dada a crescente violação de direitos aos cidadãos, pautando-se em um viés puramente fiscal ou econômico, o que motiva a se recorrer cada vez mais ao poder Judiciário, eis que muitas das vezes, parece ser a única alternativa para acessar os direitos violados[661].

Fabio Giambiagi, enfatiza que a inflação já foi um dos problemas número um do país, mas deixou de ser, assim como o crescimento (ou a sua falta) é um problema grave atualmente, mas em um passado próximo não o era tão quanto hoje, além de que as taxas de juros reais antes elevadíssimas agora não são mais, entretanto o déficit fiscal, permanece elevado há décadas nunca tendo deixado de ser um desafio dos governos, conforme as estatísticas apuradas desde 1980[662].

Apesar de tudo isso, o crescimento econômico efetivo ainda é buscado pelos governos, que a todo exercício tentam de alguma forma conter os problemas econômicos herdados, sanar os problemas presentes e estabilizar a economia do país para o futuro. Embora essas diretrizes governamentais sempre sejam divulgadas

---

[657] PEIXOTO, Michaele Lemos; BARROSO, Hayeska Costa. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 90-99, abr. 2019, p. 91.

[658] PEIXOTO, Michaele Lemos; BARROSO, Hayeska Costa. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 90-99, abr. 2019, p. 91.

[659] PEIXOTO, Michaele Lemos; BARROSO, Hayeska Costa. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 90-99, abr. 2019, p. 91.

[660] PEIXOTO, Michaele Lemos; BARROSO, Hayeska Costa. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 90-99, abr. 2019, p. 91.

[661] PEIXOTO, Michaele Lemos; BARROSO, Hayeska Costa. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 90-99, abr. 2019, p. 91.

[662] GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público**: O Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021, p. 04.

como objetivo do governo (principalmente em campanhas eleitorais), o que se viu na prática, até então, nos governos dos presidentes Figueiredo, Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Lula, Dilma Rousseff, Michel Temer e de Jair Messias Bolsonaro, foi um déficit público elevado[663], levando o Estado a empreender medidas que pudessem diminuir o déficit, apenas observando critérios econômicos, deixando de lado os compromissos constitucionais sobre direitos sociais.

Nesse sentido, no fim da década de 1990[664] muitos países repensaram o modelo previdenciário utilizado. Dezoito países em todo o mundo reorganizaram o modelo previdenciário até então utilizado, aderindo ao modelo de privatização, enquanto outros resistiram à sua implementação. Nesse processo, a América Latina possui especial contribuição com o modelo utilizado pelo Chile[665].

No que se refere à Reforma da Previdência, articulada inicialmente pelo Governo de Michel Temer[666], e implementada depois no governo de Jair Messias Bolsonaro, pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, não houve qualquer diagnóstico técnico que apontasse os principais problemas que justificavam a alegação da Reforma, pelo contrário, o diagnóstico apresentado era intencionalmente distorcido[667], imprimindo uma falsa realidade que induzia a sociedade ao erro[668], o que evidencia

---

663 GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público**: O Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021, p. 04.

664 A década de 1990 é, claramente, a década da *estabilização.* Ainda que no começo ela não tenha sido alcançada plenamente e uma inflação efetivamente baixa e duradoura tenha vindo só anos depois, a simples comparação das taxas mensais de inflação antes e depois de 1994 – associadas ao lançamento do Plano Real – mostra que algo de muito especial ocorreu no país naquele ano. Isso permite dividir a história do país em um "antes" e um "depois" desse marco. A altíssima inflação, durante quase dez anos ameaçando a cada momento resvalar para a hiperinflação depois de 1985, distorcia preços relativos, impossibilitava o cálculo econômico decente, inibia as decisões de investimento, tomava um tempo enorme das pessoas e, *last but not least,* castigava duramente os setores mais pobres da sociedade. Estes tinham menos acesso aos mecanismos de proteção financeira dos quais dispunham a classe média e os setores mais beneficiados da população (GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público**: O Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021, p. 13).

665 BROOKS, Sarah M. Proteção social e integração econômica: a política da reforma previdenciária na área da mobilidade do capital. Tradução de Regina Thompson, Gracinda Ferreira e Alana Madureira. *In*: COELHO, Vera Shattan P. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 188.

666 GARMAN, Christopher. Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. Prefácio. *In*: LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 13.

667 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 corporativista (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).

668 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.

novamente a ineficiência do governo, principalmente no tocante a este último, que além de ineficiente era caótico.

Segundo Eduardo Fagnani, o governo trata a previdência como um bloco monolítico, com a intenção de iludir a sociedade, o que facilita o processo de desconsideração das especificidades dos subsistemas que integram a previdência social, conhecidos como RGPS, RPPS, Previdência dos Servidores Federais (civis), Previdência dos servidores Estaduais, Previdência dos Servidores Municipais, Previdência dos Militares e Previdência dos Parlamentares[669].

Para o autor, os ditos "privilégios"[670] utilizados pelo governo como meio de influenciar a aceitação da reforma, já haviam sido corrigidos pelas diversas alterações empreendidas pelas Emendas Constitucionais, e dezenas de Leis Complementares aprovadas nas últimas três décadas, não fazendo sentido a lógica do governo sobre a necessidade de uma reforma significativa, como a ocorrida[671].

Assim, não há outra razão para o discurso empreendido senão o de mascarar o verdadeiro motivo por trás das falácias da reforma uma vez que o pano de fundo desse discurso na realidade seria a implantação do projeto ultraliberal no Brasil, o qual vai na contramão do modelo de sociedade consagrado pela Constituição de 1988, e possui a Previdência Social como peça chave desse processo que é ensaiado desde 1989, tendo ganhado força a partir de 2016, e obtido a atenção esperada no início de 2019, quando o governo em exercício utilizava estratégias pautadas na disseminação da desinformação e do terror para atingir seus objetivos, como ficou evidente no discurso governamental de que o destino da nação dependeria exclusivamente da Reforma da Previdência Social no Brasil[672].

---

669 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. 30.

670 O alarmismo propõe a igualdade entre desiguais, desprezando a evidência de que a realidade socioeconômica de um trabalhador nordestino não é a mesma de um Ministro do Supremo Tribunal Federal; e quer reformar a Previdência dos mais pobres, pela introdução, nos sistemas brasileiros, de regras de acesso praticadas em nações desenvolvidas (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. 29-30).

671 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. 30.

672 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. 33.

Nessa premissa, evidente que o governo pode tanto salvar quanto destruir uma nação, e antes de adentrar mais a fundo nessa questão, para compreender como decorreu a crise da Previdência Social, é importante esclarecer os dois modelos de financiamento da previdência social que podem ser aplicados, sendo o primeiro por repartição simples e o segundo por capitalização[673].

No de repartição simples, a atual geração é quem financia os atuais beneficiários, mediante o pagamento dos tributos, em uma espécie de pacto intergeracional, tendo em vista que a atual geração pagante espera ser beneficiaria no futuro, sendo esses benefícios custeados pelas gerações futuras[674].

A vantagem desse sistema de repartição simples está no fato de que ele diminui os riscos sociais, uma vez que evita a sua dependência aos rendimentos individuais e poupança, bem como ele é importante para os benefícios não programados como a pensão por morte e benefícios por incapacidade. Porém, a suscetibilidade desse sistema a mudanças demográficas pode implicar em desequilíbrio entre ativos e inativos, sendo a sua desvantagem[675].

No que diz respeito ao modelo de capitalização, se "transfere parte dos recursos dos trabalhadores para contas, individuais ou coletivas, sendo estes valores aplicados e administrados para atender às necessidades destes próprios trabalhadores"[676].

A vantagem do sistema de capitalização se dá pelo fato de que cada geração arcará com o seu próprio financiamento, não sendo afetado por mudanças demográficas ou crises econômicas, tampouco deixando ônus para as futuras gerações. Mas nesse sistema o valor do benefício fica subordinado a variação econômica e ao gestor dos recursos, uma vez que o Estado não lhe dá garantia, sendo essa a sua desvantagem[677].

---

673 LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 37.
674 LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 37.
675 Outrossim, as crises econômicas, que geram redução da arrecadação, geram impactos imediatos na sustentabilidade do sistema, pois as despesas com benefícios não diminuem (LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 37-38).
676 LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 38.
677 LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 38.

O sistema de financiamento que é aplicado na previdência social brasileira é o de repartição simples, com benefícios específicos e a possibilidade de previdência privada (capitalizada), além disso, outra característica do sistema previdenciário brasileiro é de que não possui um regime unitário, sendo dividido em outros subsistemas, conhecidos como RGPS, RPPS, e Regime de Previdência Complementar[678], os quais, também são autossustentáveis[679] e compulsórios[680] [681].

Sob esse prisma, a economia é fator importante no sistema previdenciário brasileiro, uma vez que se adotando o sistema de repartição simples, os benefícios serão pagos com as contribuições vertidas ao sistema pelos contribuintes obrigatórios. Seguindo essa lógica, deve haver um equilíbrio financeiro sobre as receitas e as despesas da previdência social, a fim de possibilitar o perfeito funcionamento do sistema. Ocorre que no Brasil, o sistema previdenciário é conhecido pela sociedade como o grande vilão da dívida pública, causador do desequilibro fiscal, sendo utilizado por diversas vezes como discurso de governo para validar as reformas de cunho previdenciário[682].

Essa discussão sobre o déficit ou superávit da previdência social é bastante polêmica, ao passo que há autores que defendem de um lado o déficit e autores que defendem de outro o superávit.

Juliana Teixeira Esteve e Jose Menezes Gomes destacam que “no discurso sobre as aposentadorias proposto pelo Banco Mundial sempre está presente o

---

[678] LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 38-39.

[679] Característica primordial da Previdência Social é a sua autossustentabilidade, devendo conseguir se financiar a partir de contribuições de seus beneficiários, distanciando-se da dependência do Estado, o que fragiliza a natureza protetiva do seguro social (LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 40).

[680] Outra característica marcante dos regimes básicos é a compulsoriedade, de modo que, em regra, toda a pessoa que exerce atividade laboral remunerada, quer seja brasileira, quer seja estrangeira, está automaticamente filiada ao RGPS, devendo recolher a contribuição previdenciária obrigatoriamente. Apenas em circunstâncias especiais, normalmente relacionadas à vinculação previdenciária com outro país, é que o trabalho no Brasil, ou do brasileiro no exterior, não gera filiação obrigatória (LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 37runo Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 40).

[681] LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 38.

[682] A partir do recrudescimento das ideias liberais nas últimas décadas do século passado, a previdência social foi por muitos tida como a grande vilã dos gastos do Estado. Nesta condição, o propalado déficit da previdência tornou-se inimigo público, justificando as reformas de cunho neoliberal ocorridas em 1998 (MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 06).

argumento da existência de um déficit e até mesmo da falência do sistema público de previdência”[683], dando ênfase para o fato de que os jornais vinculavam constantemente as notícias de que “a reforma da aposentadoria é uma reforma indispensável”[684].

Ressaltam os autores que nesse discurso, assumido pelas figuras políticas identificados com esse discurso do sistema da dívida pública há mais de 20 anos, que de forma desastrosa, faz com que os trabalhadores sejam convidados a encarar, sem prévio debate público consistente em dados oficiais inidôneos, a reforma da Previdência Social de 2019[685], o que “representa um novo grande passo para trás iniciado logo após o início da vigência da Constituição Federal de 1988, sem se esquecer das demais reformas que atingiram o sistema de Seguridade Social”[686].

Nesse sentido destaca Sandro Glasenapp Moraes que “inicialmente, para qualquer análise de equilíbrio financeiro é necessário conhecer os créditos e os débitos do sistema. Ou seja, no regime previdenciário, saber quais são as contribuições e quais são as despesas”[687].

No que se refere às contribuições sociais vertidas em favor da Previdência Social, ao se verificar as informações disponíveis no Portal da Transparência, se nota que não há informações claras e precisas acerca da arrecadação das receitas, limitando-se o governo a especificar somente o direcionamento das despesas de forma discriminada e pormenorizada, o que impossibilita uma análise adequada acerca da discussão sobre o déficit e superávit da Previdência Social[688]. Os únicos dados disponíveis no site sobre as receitas arrecadas são referentes aos valores de cada ano, iniciando no ano de 2019 e indo até o ano de 2023[689].

---

683 ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 04, p. 2572-2608, dez. 2020, p. 2574.

684 ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 04, p. 2572-2608, dez. 2020, p. 2574.

685 ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 04, p. 2572-2608, dez. 2020, p. 2574.

686 ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 04, p. 2572-2608, dez. 2020, p. 2574.

687 MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 06.

688 BRASIL. **Previdência Social**. Portal da Transparência Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://t.ly/ll3q7. Acesso em: 02 dez. 2023.

689 BRASIL. **Previdência Social**. Portal da Transparência Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://t.ly/ll3q7. Acesso em: 02 dez. 2023.

Desta forma, diante de que as informações acerca das despesas estão disponíveis, importante se faz a sua transcrição, a fim de melhor visualizar os dados acerca dos valores das despesas com a Previdência Social, iniciando em 2019, e terminando em 2023, a saber:

Grandes Áreas de atuação do Governo		
SUBÁREA (SUBFUNÇÃO)	**VALOR PAGO**	**PERCENTUAL**
Valores pagos nas subfunções associadas à função Previdência social	R$ 662.468.252.277,29	99.03%
Valores pagos nas subfunções não associadas à função Previdência social	R$ 6.488.057.475,00	0.97%
Total	**R$ 668.956.309.752,29**	**100,00%**

Fonte: Visão geral da distribuição por subárea (subfunção) referente ao ano de 2019 (BRASIL. **Previdência Social**. Portal da Transparência Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://t.ly/II3q7. Acesso em: 02 dez. 2023).

Grandes Áreas de atuação do Governo		
SUBÁREA (SUBFUNÇÃO)	**VALOR PAGO**	**PERCENTUAL**
Valores pagos nas subfunções associadas à função Previdência social	R$ 696.981.026.399,13	99.12%
Valores pagos nas subfunções não associadas à função Previdência social	R$ 6.162.047.590,25	0.88%
Total	**R$ 703.143.073.989,38**	**100,00%**

Fonte: Visão geral da distribuição por subárea (subfunção) referente ao ano de 2020 (BRASIL. **Previdência Social**. Portal da Transparência Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://t.ly/II3q7. Acesso em: 02 dez. 2023).

Grandes Áreas de atuação do Governo		
SUBÁREA (SUBFUNÇÃO)	**VALOR PAGO**	**PERCENTUAL**
Valores pagos nas subfunções associadas à função Previdência social	R$ 733.849.705.534,69	99.14%
Valores pagos nas subfunções não associadas à função Previdência social	R$ 6.349.359.705,49	0.86%
Total	**R$ 740.199.065.240,18**	**100,00%**

Fonte: Visão geral da distribuição por subárea (subfunção) referente ao ano de 2021 (BRASIL. **Previdência Social**. Portal da Transparência Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://t.ly/II3q7. Acesso em: 02 dez. 2023).

Grandes Áreas de atuação do Governo		
SUBÁREA (SUBFUNÇÃO)	**VALOR PAGO**	**PERCENTUAL**
Valores pagos nas subfunções associadas à função Previdência social	R$ 817.431.160.348,76	99.20%
Valores pagos nas subfunções não associadas à função Previdência social	R$ 6.578.184.801,64	0.80%
Total	**R$ 824.009.345.150,40**	**100,00%**

Fonte: Visão geral da distribuição por subárea (subfunção) referente ao ano de 2022 (BRASIL. **Previdência Social**. Portal da Transparência Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://t.ly/II3q7. Acesso em: 02 dez. 2023).

Grandes Áreas de atuação do Governo		
SUBÁREA (SUBFUNÇÃO)	**VALOR PAGO**	**PERCENTUAL**
Valores pagos nas subfunções associadas à função Previdência social	R$ 840.603.575.613,23	99.41%
Valores pagos nas subfunções não associadas à função Previdência social	R$ 5.007.071.591,06	0.59%
Total	**R$ 845.610.647.204,29**	**100,00%**

Fonte: Visão geral da distribuição por subárea (subfunção) referente ao ano de 2023 (BRASIL. **Previdência Social**. Portal da Transparência Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://t.ly/ll3q7. Acesso em: 02 dez. 2023).

Desta forma, de acordo com receitas e as despesas, conforme dados obtidos no Portal da Transparência[690], (incompletos em relação às receitas) até a data de 02 de dezembro de 2023, se tem o seguinte panorama acerca das receitas e despesas do sistema previdenciário do período compreendido de 2019 até 2023 (atualizado até 02/12/2023), conforme se depreende no quadro abaixo:

[690] BRASIL. **Previdência Social**. Portal da Transparência Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://t.ly/ll3q7. Acesso em: 02 dez. 2023.

DESPESAS X GASTOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – 2019 a 2023		
EXERCÍCIOS	**RECEITAS**	**DESPESAS**
2019	R$ 713,17 BILHÕES	R$ 668,96 BILHÕES
2020	R$ 756,10 BILHÕES	R$ 703,14 BILHÕES
2021	R$ 791,24 BILHÕES	R$ 740,20 BILHÕES
2022	R$ 881,50 BILHÕES	R$ 824,01 BILHÕES
2023	R$ 953,32 BILHÕES	R$ 845,61 BILHÕES
Total ±	**R$ 4.095,33 TRILHÕES**	**R$ 3.781,92 TRILHÕES**

Fonte: Desenvolvido pela autora com base nos dados disponibilizado no site do Portal da Transparência da Previdência Social (BRASIL. **Previdência Social**. Portal da Transparência Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://t.ly/ll3q7. Acesso em: 02 dez. 2023).

Vislumbra-se, portanto, um panorama dos valores do orçamento da Previdência Social e dos valores gastos pela Previdência Social, dos períodos acima indicados, nos quais resta visível a falácia de déficit previdenciário sustentado por alguns autores e pelo governo. Este é o cerne da questão, haja vista que pela regra lógica da matemática, subtraindo despesas do orçamento, se tem um saldo positivo de aproximadamente R$313,41 milhões, contrariando o déficit defendido pelos governos até então e alguns estudiosos.

Mas onde estaria o problema? Denise Lobato Gentil destaca que há uma certeza que denomina o debate sobre a Previdência Social no Brasil que se traduz na concepção de que ela é um sistema que apresenta déficit de grandes proporções, o qual teria crescido aceleradamente nos últimos anos e se tornaria maior no futuro próximo[691].

Nesse sentido, economistas e homens de negócio transmitem a ideia de que o desequilibro fiscal que impede o crescimento da economia brasileira se fundamenta

[691] 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. 11.

no déficit previdenciário, tornando-se a reforma previdenciária um objetivo perseguido pelos governos desde 1989, o qual mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 e das diversas legislações infraconstitucionais implementadas, ainda permanece esse discurso como um objetivo urgente para solucionar a situação de descontrole definitivo das finanças públicas[692].

De um lado do debate, o qual é apoiado pela mídia, se tem um conjunto de ideias pautadas "na soberania do mercado e dos interesses individuais sobre as necessidades coletivas"[693], em "redução da intervenção estatal para se obterem maiores eficiência e crescimento econômico"[694], e em "equilíbrio fiscal e atuarial, como estratégias responsáveis de gestão de políticas públicas e mecanismos essenciais para a estabilidade econômica"[695].

No outro lado do debate, pouco menos conhecido, se tem o conjunto de ideias pautadas na concepção de existência de um superávit na seguridade social, não sendo plausível a justificativa governamental no sentido de cortar direitos e ampliar contribuições, defendendo que haveria somente a necessidade de consagrar o sistema mais universal, inclusivo e democrático, se fundando tais ideais nos princípios da universalidade e de da distribuição da renda[696].

Denise Lobato Gentil, produziu um estudo[697] voltado a identificar essas duas teorias acima indicadas a fim de responder se a Previdência Social é estável e

---

692 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. 11.
693 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. 11-12.
694 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. 12.
695 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. 12.
696 Os mecanismos de proteção social defendidos por essa corrente estão fundamentados em princípios redistributivistas e na inevitabilidade da intervenção estatal como forma de assegurar a gestão do sistema capitalista e contornar as crises econômicas. Do ponto de vista jurídico, buscam apoio nas normas da Constituição de 1988, a qual estabelece politicas publicas identificadas com os princípios da universalidade e da distribuição da renda (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. 12).
697 Nas palavras da autora: "Fez-se, ao longo da pesquisa, um extenso levantamento dos dados financeiros do sistema de Seguridade Social e da Previdência Social, especialmente voltado para verificar a situação das contas desses sistemas. O mapeamento dos dados foi construído a partir de informações do governo federal, obtidas via relatórios da execução orçamentária emitidos pelo SIAFI e de dados disponibilizados nos *sites* do Ministério da Previdência, Ministério da Fazenda, Banco Central e do Ministério do Planejamento" (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. 12).

autossustentável ou se realmente ela se mostra financeiramente desequilibrada e insustentável como afirma a opinião majoritária[698].

A pesquisa de Denise Lobato Gentil revelou que "o sistema previdenciário brasileiro não se encontra e nem tende para uma situação financeiramente insustentável, como tem sido usualmente propalado"[699], demonstrando a existência de um superávit operacional ao longo dos últimos anos, inclusive no período recente, como visto no quadro acima, demonstrando que a Previdência Social vem honrando com os compromissos a que se destina[700].

A autora enfatiza que o sistema de Seguridade Social Brasileiro possui bases de financiamento sólidas, apoiadas nas receitas[701] advindas das contribuições estabelecidas pela Constituição de 1988, se revelando suficientes para manter o sistema em perfeito funcionamento e ainda possibilitar um superávit[702].

Novamente surge a pergunta de onde está o problema então? Segundo Denise Lobato Gentil, o problema do alegado déficit da previdência social, não está atrelado ao próprio sistema previdenciário em si, ao passo que pelas arrecadações das receitas se demonstra que ele é perfeitamente sustentável e autossuficiente, estando o problema na realização de desvio das receitas obtidas pela seguridade social com a finalidade de "pagamento de despesas financeiras com juros e de outras despesas correntes do orçamento fiscal", empreendida pelo governo[703].

---

[698] 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. 12.

[699] Ao contrário, apesar de todas as dificuldades que o país tem passado, década após década, com reduzido crescimento, baixos patamares de salários, elevado desemprego e ampliação do mercado de trabalho informal, o sistema demonstrou superávit operacional ao longo de vários anos, principalmente no período recente e, exatamente por isso, a Previdência Social vem cumprindo seus compromissos junto aos beneficiários (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. 12).

[700] 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. 12.

[701] Essas receitas se expandiram nos últimos dez anos, fazendo com que o orçamento da Seguridade Social pudesse ser significativamente ampliado. Por esse motivo, a política social poderia ter sido muito mais ampla do que foi, porque houve recursos disponíveis para investir nessas áreas da seguridade, capazes de contribuir para a reversão da situação de carência e penúria da grande maioria da população que é dependente de serviços essenciais (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. 13).

[702] 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. 12-13.

[703] Nas palavras da autora: "O que se constatou nesta pesquisa (e que se transformou em uma de suas principais conclusões) é que uma magnitude significativa das receitas que se destinam à Saúde, Assistência Social e à Previdência Social é desviada para ser utilizada no pagamento de despesas financeiras com juros e de outras despesas correntes do orçamento fiscal (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. 13).

Referido desvio, de acordo com a autora, supera o limite legal estabelecido pelas DRU, o qual permite ao governo somente desvincular do orçamento da Seguridade Social o percentual máximo de até 20%, das contribuições sociais arrecadas, o que não corre na prática, sendo o desvio muito maior do que legalmente permitido, os quais ao invés de serem aplicados para a mantença da proteção social, são aplicados em gastos obrigatórios ou discricionários de áreas do orçamento fiscal[704].

Partindo dessa premissa, "o superávit da Seguridade Social tem servido aos propósitos da política fiscal, firmemente para a geração de superávits primários em escala crescente"[705], motivo que se defende que "o problema do déficit fiscal, portanto, não está nos gastos excessivos da Seguridade Social, mas no montante de recursos que o governo decide empregar no pagamento de juros da dívida pública"[706].

Portanto, Denise Lobato Gentil defende a inexistência de uma crise na previdência social, enfatizando que, na verdade, a crise existente é do Estado, que tenta às custas da Previdência Social encontrar um refresco econômico e assim tentar saldar o déficit das dívidas públicas.

Essa visão superavitária trazida por Denise Lobato Gentil, é contrariada por diversos autores que vão ao encontro ao pensamento majoritário de sustentar a existência do déficit da Previdência Social e, portanto, a necessidade de reformas e ajustes. Corroborando essa afirmativa, Bruno Bianco Leal e Felipe Mêmolo Portela, alegam que a Previdência Social praticamente quebrou, e estava sendo mantida às custas de um déficit fiscal altíssimo[707].

Nesse sentido, os autores ponderam que "o déficit previdenciário recorde de R$268,8 bilhões em 2017 anunciado pelo Governo Federal é resultado da tormenta perfeita, em que se soma à crise estrutural dos nossos sistemas uma grave e súbita crise conjectural", e que por isso "a reforma deve ser vista e entendida como uma

---

[704] 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. 13.
[705] 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. 13.
[706] 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. 13.
[707] O conjunto explosivo de redução do poder aquisitivo da população, aumento do desemprego, restrição do crédito e queda na arrecadação de tributos, de um lado, somado à acelerada mudança demográfica do país, de outro, explica porque, em curto período de tempo a Previdência Social praticamente quebrou, e está sendo mantida às custas de déficit fiscais altíssimos (LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 208).

necessidade frente à crise do Estado – e da Previdência – e única opção para o país equacionar a crise fiscal sem desmontar o pilar social estabelecido pela Constituição”[708]. Desta forma, contradizendo a concepção de Denise Lobato Gentil, os autores acreditam na existência de uma crise da previdência social pautada em um déficit previdenciário.

Além da discussão travada entre diversos autores, o próprio Tribunal de Contas da União – TCU, realizou algumas auditorias na Previdência Social, da qual a mais recente foi a realizada por intermédio do TC 001.040/2017-0, que procedeu o relatório de levantamento de auditoria[709] cuja finalidade era apurar informações destinadas a qualificar o debate acerca do financiamento da Previdência Social, diante da controvérsia na sociedade civil sobre o déficit ou não da Previdência Social.

Carlos Luiz Strapazzon realiza uma análise sobre o Relatório de Auditoria[710] objeto do referido acórdão, a fim de trazer alguns esclarecimentos sobre as conclusões apresentadas na auditoria realizada pelo TCU.

---

[708] LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 208.

[709] O presente levantamento tem por objetivo trazer transparência aos dados da previdência, com vistas a qualificar os debates da sociedade civil e do governo frente à principal questão de gastos públicos atualmente em discussão no Brasil: a necessidade de financiamento dos regimes de previdência. Esse trabalho decorre de determinação constante do despacho do Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), Ministro Raimundo Carreiro (peça 1). Ressalte-se que grande parte da controvérsia sobre o tema está relacionada à existência ou não de déficit na previdência social. Enquanto os números oficiais indicam a existência de déficit, há uma corrente que contesta essa conclusão, sob o argumento de que a previdência não deve ser analisada isoladamente, mas no contexto da seguridade social, e que esta não seria deficitária. Diante desse contexto, o despacho que determinou a realização deste trabalho inseriu em seu escopo a avaliação da composição das áreas da seguridade social e levantamento de suas receitas e despesas. O trabalho contou com a participação de quatro unidades técnicas do Tribunal (Secex Previdência, Semag, Secex Fazenda e Sefip). O escopo do trabalho abrangeu a avaliação da previdência e da seguridade social no âmbito da União, contemplando análises sobre a previdência social pública, composta pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS-União) e Encargos da União com militares e seus pensionistas. Os procedimentos envolveram análise documental e revisão analítica de informações fornecidas pelas unidades jurisdicionadas ou obtidas em sistemas informatizados oficiais. Foram observadas limitações quanto à análise de alguns pontos em face da ausência ou indisponibilidade de informações dentro do prazo de execução da auditoria. O relatório está organizado da seguinte forma: ‘Introdução’, descrevendo o objetivo, escopo, metodologia e limitações; ‘Visão Geral do Objeto’, explicitando os conceitos e principais características da previdência social e da seguridade social; e oito capítulos tratando dos seguintes pontos: receitas e despesas da seguridade social; previdência social (características de cada regime, perfil de beneficiários e benefícios, resultados financeiros e projeções atuariais); desvinculação de recursos da União (DRU); desonerações tributárias; inadimplência e sonegação; dívida ativa; deficiências na gestão identificadas pelo TCU; comparativo internacional do regime dos militares (BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º 1295/2017 (TC 001.040/2017-0)**. Plenário. Relator: José Mucio Monteiro. Relatório de Levantamento (RL). 21 jun. 2017. Disponível em: https://t.ly/KxJgs. Acesso em: 28 nov. 2023).

[710] O objetivo do levantamento foi apurar informações sobre as contas, a forma de gestão e, particularmente, sobre a existência (ou não) de déficit da Previdência administrada pela União Federal. A Auditoria tomou em consideração as contas de 10 anos, alcançando o período que vai de 2007 a 2016. Todos os chamados “regimes previdenciários” administrados pela União Federal e que integram

Nesse contexto, o autor enfatiza que as conclusões trazidas no relatório são importantes tanto para a comunidade acadêmica quanto para os representantes do povo quando da tomada das decisões políticas, principalmente porque “revelam distorções, imprecisões, erros, negligências, desigualdades, inconsistências e uma série de problemas que enriquecem o diagnóstico”, imprimindo uma análise na qual a “reforma da Previdência não se reduza a uma discussão simplista sobre déficit, aposentadoria por tempo de contribuição e longevidade”[711].

Desta forma, Carlos Luiz Strapazzon, ressalta que o modelo de financiamento “além de ser pensado para funcionar com equilíbrio e com flexibilidade diante das mudanças sociais e econômicas, sua característica principal é a proteção universal – para todos – com financiamento universal e solidário – por todos”[712], sendo esta a intenção do Constituinte quando estabeleceu “a criação de um Orçamento da Seguridade Social à parte do Orçamento Fiscal”[713].

Por essa lógica “é como se fossem duas contas ou fundos separados. Cada um deve realizar objetivos diferentes”[714]. Além disso, o autor enfatiza que “como a prioridade é a qualidade de vida das pessoas com responsabilidade coletiva, então a segurança de renda e de saúde para todos foi vinculada ao Orçamento da Seguridade Social”, no qual o “orçamento é financiado com um tipo de tributo pago por todos os brasileiros: as contribuições sociais”[715].

---

o conceito de Seguridade Social no Brasil foram auditados. Ou seja, foram avaliados os dados da Saúde, da Assistência Social, dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), dos benefícios do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos da União (RPPS-União)6 e dos benefícios dos Encargos Previdenciários da União (EPU). com militares e seus pensionistas, como também todos os demais tipos de pensões especiais pagas pela União nessa modalidade de benefícios. Assim, a Auditoria concentrou-se na análise das receitas e despesas de todo o arranjo que compõem o conceito abrangente de Seguridade Social8 no Brasil (STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, São Miguel do Oeste, v. 20, n. 01, p. 137-172, 2019, p. 138).

[711] STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, São Miguel do Oeste, v. 20, n. 01, p. 137-172, 2019, p. 144.

[712] STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, São Miguel do Oeste, v. 20, n. 01, p. 137-172, 2019, p. 144.

[713] STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, São Miguel do Oeste, v. 20, n. 01, p. 137-172, 2019, p. 144.

[714] STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, São Miguel do Oeste, v. 20, n. 01, p. 137-172, 2019, p. 138.

[715] STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, São Miguel do Oeste, v. 20, n. 01, p. 137-172, 2019, p. 145.

Nesse diapasão, “na medida em que eventuais desequilíbrios entre receitas e despesas não são superados por receitas espontâneas de contribuições sociais, toda sociedade deve financiar eventuais déficits”[716]. Nesses casos, o equilíbrio das receitas deve ser realizado pelo governo, por meio da remessa de receitas dos impostos para o orçamento da Seguridade Social, sendo importante esclarecer que não é ““o governo” quem paga essa diferença. São os recursos de impostos que devem ser usados para proteger a política de segurança social”[717].

Na concepção Carlos Luiz Strapazzon, partindo da premissa que de “toda sociedade se beneficia das políticas de saúde, assistência social e Previdência (RGPS, RPPS e EPU), é razoável que todos, pessoas físicas e jurídicas, devem participar do financiamento”[718], principalmente a parcela que cabe ao governo[719].

Ademais, para o autor, a “questão mais importante, portanto, não é o fato de a União ter de cobrir eventuais desequilíbrios com recursos de impostos (ou do orçamento fiscal). O mais importante é saber se o atual modelo é justo e eficiente”, e caso a afirmação se revele negativa, se torna necessário então “saber se o problema é de concepção do modelo ou de gestão”[720].

Essas afirmações são enfatizadas por Eduardo Fagnani, ao passo que este entende que o governo deixa de cumprir com o seu papel no tocante a parcela que lhe cabe do financiamento da Previdência Social, a qual nunca foi cumprida aos longos de todas as décadas, contribuindo essa atitude dos governos ao longo de todos esses anos para a falácia do déficit[721] previdenciário, que uma vez analisada sob

---

[716] STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, São Miguel do Oeste, v. 20, n. 01, p. 137-172, 2019, p. 144-145.

[717] STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, São Miguel do Oeste, v. 20, n. 01, p. 137-172, 2019, p. 144-145.

[718] STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, São Miguel do Oeste, v. 20, n. 01, p. 137-172, 2019, p. 144-145.

[719] Com o Orçamento da Seguridade Social, os Constituintes estabeleceram o mecanismo de financiamento tripartite clássico (trabalhador, empresa e governo, através de impostos) dos regimes de Welfare State (FAGNANI, Eduardo. **A Previdência Social não tem déficit**. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Disponível em: https://t.ly/a5jS_. Acesso em: 25 nov. 2023).

[720] STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, São Miguel do Oeste, v. 20, n. 01, p. 137-172, 2019, p. 144-145.

[721] FAGNANI, Eduardo. **A Previdência Social não tem déficit**. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Disponível em: https://t.ly/a5jS_. Acesso em: 25 nov. 2023.

essas perspectivas se descortina as verdadeiras razões por trás das tão “necessárias reformas”[722].

Como se nota, confirmando o pensando de Denise Lobato Gentil, anteriormente destacado, se depreende que a autora alerta para essa visão permanente de que há um déficit no sistema previdenciário, enfatizando que a opinião dominante acerca do déficit pressupõe um crescimento acelerado, destacando que as projeções atuarias do RGPS demonstram um déficit de 2,0% do PIB em 2010, 2,4% em 2020, 2,95% em 2030, e assim sucessivamente[723].

Apesar da aparente gravidade dos dados, a autora alerta de que eles constituem uma narrativa liberal-conservadora conhecida como terrorismo fiscal[724] e se baseia em argumentos controversos e em métodos questionáveis[725]. E apesar da autora entender pelo superávit do orçamento do sistema previdenciário, esta não desconsidera que há problemas a resolver na Previdência Social[726].

Demonstrada as opiniões divergentes, é importante enfatizar que a análise da existência ou não de déficit nas contas da Previdência Social dependem do recorte levado em consideração pelo observador. A leitura a partir da necessidade de desconsideração da desvinculação das Receitas Orçamentárias da União, conduzirão a conclusão pelo superávit. Por outro lado, o seu reconhecimento como válido conduzirão a conclusão ao déficit.

Apesar desse contexto, verifica-se que ao longo das décadas os governos empreenderam prática contábil por meio da qual serviu para se criar uma falsa ideia

---

[722] FAGNANI, Eduardo. **A Previdência Social não tem déficit**. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Disponível em: https://t.ly/a5jS_. Acesso em: 25 nov. 2023.

[723] GENTIL, Denise Lobato**. A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira:** uma história de desconstrução e de saques. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 161.

[724] As conquistas do movimento social das décadas de 1970 e 1980 contrariaram os interesses dos detentores da riqueza. Em grande medida, isso se devia ao fato de que mais de 10% do gasto público federal em relação ao PIB passou a ser vinculado constitucionalmente à Seguridade Social. Desde a Assembleia Nacional Constituinte até os dias atuais, esses setores desenvolvem ativa campanha difamatória e ideológica orientada para “demonizar” a Seguridade Social e, especialmente, o seu segmento da Previdência Social, cujo gasto equivale a 8% do PIB. Nesta campanha prepondera o vale-tudo para recapturar esses recursos. Em flagrante confronto com a Constituição da República, especialistas esforçam-se para “comprovar” a inviabilidade financeira da Previdência, para justificar nova etapa de retrocesso nesses direitos (FAGNANI, Eduardo. **A Previdência Social não tem déficit**. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Disponível em: https://t.ly/a5jS_. Acesso em: 25 nov. 2023).

[725] GENTIL, Denise Lobato**. A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira:** uma história de desconstrução e de saques. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 161

[726] GENTIL, Denise Lobato**. A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira:** uma história de desconstrução e de saques. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 161.

de déficit e justificar mais ‘reformas’ com corte de direitos, em contradição com os compromissos consagrados na Carta Magna de 1988[727].

De todo o exposto denota-se que não há déficit fiscal na Previdência Social Brasileira e, ainda que o déficit estive presente no cenário fiscal, a interpretação das questões previdenciárias pautadas exclusivamente neste argumento se revela restrita. Pois, esta discussão não pressupõe a análise constitucional adequada a despeito da previdência pública, além de limitar os estudos da sustentabilidade previdenciária apenas ao viés econômico. Portanto, a presente tese defende a necessidade de uma compreensão mais ampla, qual seja, a de que a previdência pública deva considerar para além do recorte econômico-financeiro, a sustentabilidade ambiental, social, ética e jurídico-política, estabelecendo a sustentabilidade como verdadeiro critério para interpretação da previdência pública a partir da interpretação constitucional, residindo neste tocante a análise do próximo Capítulo.

[727] Contrariamente ao que determina a Constituição, os Poderes Executivo (MPAS, MPOG, MF e BC) e Legislativo não consideram a Previdência como parte da Seguridade Social. Desde 1989, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) adota critério contábil segundo o qual a sustentação financeira da Previdência depende exclusivamente das receitas próprias do setor (empregados e empregadores). A parcela que cabe ao governo no sistema tripartite não é considerada. Essa lacuna leva, inexoravelmente, ao “déficit” do Regime Geral de Previdência Social (Urbano e Rural). Essa prática contábil só serve, unicamente, para criar, alardear um falso déficit e justificar mais ‘reformas’ com corte de direitos. São invencionices, pois desconsideram os artigos 165, 194, 195 e 239 da Constituição (FAGNANI, Eduardo. **A Previdência Social não tem déficit**. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Disponível em: https://t.ly/a5jS_. Acesso em: 25 nov. 2023).

CAPÍTULO 3 – UM CENÁRIO DE POTENCIALIDADE DA SUSTENTABILIDADE

O crescimento econômico sem investimento no desenvolvimento humano é insustentável e antiético.
Amartya Sen

Previdência social e Sustentabilidade sempre foram temas tratados sob perspectivas diferentes. A posição inerente ao reconhecimento ou não da existência de déficit nas contas públicas envoltas à seguridade social sempre dirigiu essa celeuma, afastando a necessária conexão entre previdência social e sustentabilidade sob uma adequada perspectiva multidimensional. O que se pretende com este Capítulo é demonstrar a necessária interrelação entre previdência social, desenvolvimento e sustentabilidade, isto para além do modo conceitual da sustentabilidade na dimensão meramente econômica, mas, pautada em um modelo de sustentabilidade alicerçado nas premissas do Estado Constitucional, que efetivamente contribua ao desenvolvimento sustentável do país. Para tanto, este Capítulo se concentra inicialmente na apresentação da importante conexão entre Previdência Social e Desenvolvimento, para posteriormente enfrentar a necessária relação da previdência pública com a sustentabilidade, isto a partir do viés do desenvolvimento, sem deixar de apontar os obstáculos enfrentados na busca pela sustentabilidade previdenciária.

3.1 OBSTÁCULOS À SUSTENTABILIDADE NO ÂMBITO DA PREVIDÊNCIA

Inaugurando este item estão concentradas algumas das premissas que se destinam ao entrave de critérios inerentes a sustentabilidade do sistema previdenciário atual. O objetivo central reside no estabelecimento e identificação dessas questões e a proposição de como superá-los.

Há de se destacar os pontos que são considerados enquanto obstáculos à sustentabilidade previdenciária: a) Regimes Próprios de Previdência, em um momento peculiar; b) Desvinculação das Receitas orçamentárias da União – DRU; c) O ineficaz gerenciamento das contas públicas e d) Anistias e Renúncias Fiscais. Cada um desses indicativos contribui à sua maneira para o óbice à sustentabilidade do sistema previdenciário.

Inicialmente tratar-se-á do impacto orçamentário dos regimes próprios de previdência social. Teriam os regimes próprios impacto efetivo nas métricas da previdência social? O longo período sem efetiva contribuição previdenciária contribuiu ao alegado déficit fiscal? Em busca destas respostas se torna imprescindível compreender o RPPS em sua essência.

Diante disso, denota-se que o artigo 40 da Constituição Federal de 1988, regulamenta que o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial[728].

Desta forma, partindo da premissa insculpida no Regime Geral de Previdência Social, regulamentado pelo artigo 201 da CRFB/88, considerando ainda a previsão de aplicação principiológica que rege a toda a Seguridade Social no Brasil trazida pela disposição contida no artigo 194[729], observa-se imperativa a criação do Regime Próprio aos servidores públicos de todas as esferas dos Entes Federativos. Isto, em detrimento das peculiaridades das funções públicas, que assim como no Regime Geral de Previdência Social, também demandam regulamentação própria, "(...) especialmente em razão das inegáveis distorções verificadas, como a contratação de servidores que exerciam as mesmas atividades"[730].

O Regime Próprio de Previdência Social[731] é o sistema previdenciário que deve ser seguido, estruturado e fiscalizado por cada Ente Federativo, ou seja, pela

---

[728] Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 40).

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

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – eqüidade na forma de participação no custeio; VI – diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 194).

[730] GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. **Os regimes de previdência social dos servidores públicos do Brasil e o equilíbrio financeiro e atuarial (EFA)**. V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em: https://bit.ly/3AqOqFC. Acesso em: 12 fev. 2023.

[731] É regulamentado pela Portaria nº 402/2008 do Ministério da Previdência Social. Especificamente em seu artigo 2º: Art. 2º Regime Próprio de Previdência Social **–** RPPS é o regime de previdência,

União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a fim de possibilitar aos seus servidores a efetividade do direito de previdência social contido no 6º[732] da Constituição Federal. Importante destaque para o fato de que os regimes próprios não se confundem com o regime geral de previdência social e que ambos possuem formas de financiamento e gestão diferentes.

Para tanto, cada ente federativo regulamenta os critérios e as regras para o exercício do direito à previdência social de seus servidores públicos. Contudo, obedecendo critérios e requisitos constitucionais específicos, bem como, no que couber, nas diretrizes estabelecidas pelo Regime Geral de Previdência Social[733].

Vale lembrar que não são todas as pessoas que trabalham para a Administração Pública que serão consideradas como servidores públicos, haja vista que só se considera para fins de cobertura pelo Regime Próprio de Previdência Social os agentes públicos. Nesse contexto, todos os agentes públicos titulares de cargos efetivos serão obrigatoriamente vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, com exceção aquele servidor que ocupe cargo comissionado.

Assim, são assegurados pela Constituição Federal, aos segurados do Regime Próprio de Previdência Social, benefícios previdenciários como aposentadoria por incapacidade permanente, aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade, ou aos 75 anos de idade na forma da lei complementar[734].

Já no que tange às regras gerais de organização e do funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal,

---

estabelecido no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que assegura, por lei, aos servidores titulares de cargos efetivos, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal (BRASIL. **Portaria nº 402, de 10 de dezembro de 2008**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004).

[732] Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 6º).

[733] Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (...) § 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 40, § 12).

[734] Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 40).

tem-se as regulamentações trazidas pela Lei nº 9.717/1998, a qual estabelece que tais Entes Federativos deverão seguir as diretrizes baseando-se em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial[735].

Nesse ínterim, o caráter contributivo somente foi incluído após a entrada em vigor da referida Emenda Constitucional. Mas, as reformas no regime público previdenciário não cessaram com a alteração do artigo 40, pelo contrário, seguiram com força expressiva, quando entrou em vigência a Emenda Constitucional nº 41 de 19 dezembro de 2003, quando o artigo 40 passou a prever que aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial[736].

Note-se que o texto incluído pela Emenda Constitucional nº 20/1998, ainda não trazia o caráter contributivo e solidário, com a contribuição tanto dos Entes Federativos quanto dos seus servidores. Desta forma, a Emenda Constitucional nº 41/2003, introduz essa obrigatoriedade, se aproximando do modelo estabelecido pelo Regime Geral de Previdência Social, ao passo que indica a existência de financiamento, que passa a se dar mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes, arcando os Entes Federativos com a cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime em questão[737].

Apesar de não modificar o sentido do texto constitucional do artigo 40, implementado pela Emenda Constitucional nº 41/2003, a Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019, trouxe novamente "nova" disposição para o artigo 40, reconhecendo, inclusive, a nomenclatura de Regime Próprio, ao passo, que o

---

[735] BRASIL. **Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

[736] BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

[737] BRASIL. **Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Art. 1º e ss.

referido texto, de forma simplificada, passou a prever que o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial[738].

O plano de custeio dos sistemas previdenciários vigentes obedece às normas constitucionais estabelecidas. Desta maneira, em termos de normas infraconstitucionais produzidas, no sentido de organização da financeirização dos sistemas previdenciários, importa demonstrar que o Regime Geral de Previdência Social segue o regramento contido na Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991, conhecida como Lei de Custeio da Previdência Social, e no que diz respeito ao Regime Próprio de Previdência Social, suas diretrizes estão estabelecidas por ocasião da Lei nº 9.717/1998.

Antes da entrada em vigor da Lei nº 9.717/1998, cerca de dois terços dos Regimes Próprios de Previdência Social foram criados entre os anos de 1989 a 1998. Ato contínuo, até o ano de 2010, foram criados apenas 418 (quatrocentos e dezoito) novos Regimes, o que totaliza 80% de Regimes Próprios de Previdência Social instituídos antes que existisse uma legislação de âmbito nacional que os disciplinasse[739].

Os Regimes Próprios instituídos antes de 1998, não possuíam critérios básicos de estruturação técnica e de projeção capazes de assegurar a sua sustentabilidade e organização, o que contribuiu para o desequilíbrio financeiro e atuarial crônico dos Regimes Próprios de Previdência Social, formando expressivos e específicos déficits[740].

As causas dos déficits apontados nos regimes próprios, podem ser definidas por diversos fatores, quais sejam a fragmentação e a heterogeneidade sob os aspectos legal e institucional, diante de várias regras que prejudicavam a sua administração e transparência, assim como pelo modelo de sistema de seguridade

---

738 BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

739 NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional à política pública de Estado. Coleção Previdência Social, v. 34. Brasília, MPS, 2012, p. 133.

740 NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional à política pública de Estado. Coleção Previdência Social, v. 34. Brasília, MPS, 2012, p. 138.

social adotado que estabelecia o financiamento diferenciado para aposentadorias e pensões, além da deficitária gestão das reservas acumuladas, da ausência de estudos atuariais, da elevada taxa de reposição dos benefícios, do aumento de despesa com pessoal, da ausência de regulamentação da compensação financeira entre o Regime Próprio e o Regime Geral de Previdência Social, bem como de expressivos passivos judiciais em razão de medidas emergenciais[741].

O cenário que se vislumbra acerca do RPPS na década de 1990, especialmente, demonstra a identificação do problema que existia em relação à falta de contribuição efetiva do servidor público e a falta de regulamentação sobre os sistemas. Passada essa identificação, as emendas constitucionais e as reformas a que estiveram sujeitos os regimes próprios auxiliaram sobremaneira a saúde financeira dos regimes próprios.

Assim, em razão da importância que a temática possui à presente tese caberá se investigar aqui se o alegado déficit existente na Previdência Social, possui algum fator determinante, em razão da criação do Regime Próprio de Previdência Social, e a sua expansão ao longo dos anos[742].

De acordo com a evolução histórica da previdência social, e as diversas reformas empreendidas até então, é possível notar o desequilíbrio financeiro no Regime Próprio de Previdência Social Brasileiro. Tal fator possa talvez derivar da inobservância da avaliação responsável de critérios atuariais dos regimes. Todavia, a questão preponderante aqui é saber se o déficit do Regime Próprio de Previdência Social, é capaz de impactar o Regime Geral de Previdência Social.

Como visto, o Regime Próprio se tornou contributivo e solidário somente a partir das Emendas Constitucionais, em especial a EC 20/1998, tendo suas regras e fontes de custeio regulamentadas pela Lei 9.717/1998[743].

---

741 NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional à política pública de Estado. Coleção Previdência Social, v. 34. Brasília, MPS, 2012, p. 138-139.

742 De modo geral, a grande maioria dos Regimes Próprios possui déficit atuarial a ser equacionado, originado de situações passadas relacionadas à forma pela qual foram constituídos e inicialmente geridos (NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional à política pública de Estado. Coleção Previdência Social, v. 34. Brasília, MPS, 2012, p. 07).

743 Resultados observados no período de 2004 a 2009, ainda que não de todo satisfatórios, foram certamente favorecidos pelas reformas constitucionais ocorridas em 1998 e 2003, que eliminaram algumas distorções nos critérios de concessão dos benefícios e reduziram o ritmo das novas aposentadorias, evitando um crescimento mais acelerado das despesas, além de permitir uma maior arrecadação das contribuições, reduzindo assim o desequilíbrio financeiro (NOGUEIRA, Narlon

Desta forma, até que se implementasse todas as regras acerca do equilíbrio financeiro e atuarial, necessariamente o custeio desse Regime se deu com os recursos do Tesouro. Ocorre que, anteriormente a essa separação dos regimes previdenciários, esse custeio já era arcado pelo Tesouro, de modo que a transição para a aplicabilidade das novas regras em relação ao Regime Próprio, em princípio, não deveria impactar ao Regime Geral de Previdência Social.

Isto porque, de acordo com as disposições constitucionais do artigo 167, inciso XI, da Constituição Federal, as contribuições previdenciárias arrecadadas não podem ser utilizadas para outros fins que não sejam o custeio dos benefícios previdenciários necessários. Entretanto, é notório que ao longo de muitos anos há uma precária organização e gestão dos benefícios previdenciários regidos pelos regimes próprios, que de certo modo culminaram no desequilíbrio orçamentário.

O que se observa nesse panorama é que após as reformas previdenciárias descritas, houve melhora nos indicativos atuariais de alguns regimes próprios, o que demonstra que gestão e planejamento atuarial são fatores cruciais à sustentabilidade dos sistemas, isso em uma análise inicial que leve em consideração critérios estritamente econômicos[744].

Portanto, em sendo o Regime Próprio um sistema com fonte de financiamento própria, não há como se justificar que a sua instituição teria afetado

---

Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional à política pública de Estado. Coleção Previdência Social, v. 34. Brasília, MPS, 2012, p. 194).

[744] NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional à política pública de Estado. Coleção Previdência Social, v. 34. Brasília, MPS, 2012, p. 186-187. Portanto, quando o equilíbrio financeiro e atuarial foi estabelecido de forma explícita como princípio constitucional para a organização dos RPPS, no final de 1998, estes, em sua maioria, já existiam e se encontravam diante de uma situação de desequilíbrio estrutural crônico. Assim sendo, "construir" o equilíbrio não foi apenas uma diretriz inovadora a ser observada pelos RPPS que viessem a ser instituídos, mas tarefa muito mais complexa, que implica "desconstruir" modelos e estruturas erroneamente consolidados há anos ou décadas. As consequências desse desequilíbrio ainda não se fazem sentir de forma tão aguda no presente, especialmente para muitos Municípios cujos RPPS, embora apresentem déficit atuarial, mantêm superávits financeiros e possuem recursos acumulados suficientes para o pagamento dos benefícios por alguns anos. No caso da União, dos Estados e dos Municípios com RPPS mais antigos, além do desequilíbrio atuarial há o desequilíbrio financeiro, que requer aportes mensais para sua cobertura, porém este se apresenta em valores que podem ser suportados pelos recursos orçamentários dos Tesouros nacional, estaduais e municipais. Porém, se mantida a postura atual dos entes federativos, que não tratam com a devida importância o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS e resistem à adoção de medidas para o equacionamento do déficit atuarial, essa situação irá se agravar no futuro, com prejuízo para sua própria capacidade administrativa. O desequilíbrio nas contas públicas, ocasionado pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, poderá comprometer a capacidade de efetivação das políticas de interesse dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança e moradia, e conduzirá à necessidade imperiosa de severas reformas previdenciárias que ameaçarão os direitos dos servidores públicos (NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional à política pública de Estado. Coleção Previdência Social, v. 34. Brasília, MPS, 2012, p. 186-187).

consideravelmente o Regime Geral de Previdência Social ao longo dos anos, a fim de se embasar um déficit no RGPS, que se tenha causado pelo RPPS, principalmente porque o desequilíbrio sempre existiu dentro do sistema[745]. Contudo, ao longo dos anos as políticas públicas se tornaram mais eficientes na busca pela estabilidade do sistema previdenciário[746].

A dívida pública, o processo inflacionário, a elevação do custo de vida, além do empreguismo no ano de 1950, são alguns dos fatores que agravaram a situação financeira da previdência social, surgindo já em meados dos anos 50 a necessidade de uma reforma, a fim de se viabilizar a previdência que se encontrava catastrófica[747].

Em 29 de dezembro de 1981, por intermédio do Decreto-Lei nº 1.911, o qual autorizou diversas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) até o valor de Cr$ 180 bilhões (aproximadamente R$ 5,5 bilhões de junho de 1998), se tornou possível com que a União quitasse integralmente a dívida pública para com a previdência social até 31 de dezembro de 1981, que eram da ordem de Cr$ 170.931 bilhões (ou R$ 5,2 bilhões). Contudo, a partir de 1985, a dívida pública voltou a crescer acumulando o montante de aproximadamente R$ 10 bilhões em 1991, retomando o déficit da previdência social.

Nesse contexto, "(...) pode-se notar que, até meados da década de 1960, o não-pagamento da contribuição estatal constituiu fator determinante das dificuldades

---

[745] Ademais, a previdência social desde a década de 1930 foi alvo de recorrente manipulação política, essencialmente no que se refere à utilização dos institutos como instrumentos de captação de poupança forçada para a realização de investimentos em setores da economia considerados como estratégicos pelo governo, que visava promover o processo de industrialização do país e maximizar seu apoio político. Assim, as instituições de previdência participaram, por exemplo, no financiamento de inúmeros hospitais e ambulatórios, bem como da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Hidroelétrica do Vale de São Francisco e possuíam igualmente ações da Companhia Siderúrgica Nacional (OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. A dívida da União com a previdência social: uma perspectiva histórica. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**. Rio de Janeiro, nov. 1999. Disponível em: https://bit.ly/3opL6b9. Acesso em: 17 fev. 2023).

[746] Como se vê, a "intenção", manifestada pelo legislador constituinte, de que os regimes de previdência dos servidores públicos se tornassem financeira e atuarialmente equilibrados, modificou paradigmas vigentes no passado e motivou a "atuação" do Estado na busca da materialização dessa nova racionalidade de gestão previdenciária. Todo esse processo se encaixa na lógica que caracteriza uma política pública e, ressalte-se, não de mera política de governo, transitória e circunstancial, mas sim de uma política de Estado, dada a estabilidade que decorre necessariamente de sua natureza constitucional e do horizonte temporal de efetivação e produção de resultados, que se projeta pelas próximas décadas.

[747] OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. A dívida da União com a previdência social: uma perspectiva histórica. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**. Rio de Janeiro, nov. 1999. Disponível em: https://bit.ly/3opL6b9. Acesso em: 17 fev. 2023, p. 06.

financeiras que os institutos atravessaram, pois dificultou a capitalização das reservas necessárias ao equilíbrio atuarial"[748].

Os reflexos desses fatores, aliados à má gestão, assim como pelas dificuldades na arrecadação das receitas que o sistema possuía, além das dívidas públicas da própria União para a previdência social, são sentidas até os dias atuais. Entretanto, as reformas sofridas pelo RPPS ao longo dos anos demonstram sobremaneira que esta parte específica da previdência social já foi palco de muitas reformas e que o fruto dos cortes já é visto de maneira bastante efetiva atualmente. Por certo que uma reforma da "Previdência deve equacionar os problemas que serão sentidos no futuro"[749].

Nessa levada, tem-se que o RPPS no Brasil ao que parece já fora equacionado. Não nos esqueçamos da Lei nº 12.618/2012[750] que estabeleceu a Fundação de Previdência Complementar (Funpresp), destinada aos Servidores Públicos Federais do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, que passaram a figurar no segmento após a vigência desta Lei, que passou a determinar, por sua vez, a aplicação do teto de aposentadorias previstos pelo RGPS, o que significa dizer em caso prático que na década de 2040 não haverá aposentadoria custeada[751] pelo RPPS que ultrapasse o teto estabelecido[752].

Com essas alterações se demonstra que o discurso sobre a existência de privilégios previdenciários aos servidores públicos em geral não se sustenta. Existem aposentadorias que são pagas a determinadas categorias com valores estrondosos e com requisitos muito diversos daqueles utilizados pelo RGPS, mas que já caminham

---

[748] OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. A dívida da União com a previdência social: uma perspectiva histórica. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**. Rio de Janeiro, nov. 1999. Disponível em: https://bit.ly/3opL6b9. Acesso em: 17 fev. 2023, p. 13.

[749] 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. 39.

[750] É importante ressaltar que a lei n. 12.618 de 2012, que instituiu o Regime de Previdência Complementar para os Servidores Públicos Federais, determinava a obrigatória instituição da Previdência complementar para o RPPS dos governos estaduais (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. 45).

[751] Essa equalização entre o RGPS e o RPPS estabelece que os servidores que desejam uma aposentadoria maior devem contribuir para a previdência complementar (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. 40).

[752] 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. 40.

na contramão das decisões de natureza previdenciária recentes, a exemplo do Estado do Paraná que custeou por muito tempo as aposentadorias dos seus ex-governadores, mas que em 2019 teve junto a Assembleia Legislativa do Estado, aprovado Proposta de Emenda à Constituição do Estado (PEC nº 01/2019)[753] objetivando a extinção da aposentadoria para ex-governadores[754], antes mesmo do julgamento da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, através da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade interposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), autuada sob o nº 4.545[755].

Ainda assim, muito se vislumbra acerca do tema e a tentativa de demonizar a situação dos servidores públicos federais. Todavia, os dados colhidos em meados de 2016 demonstram que 45,8% dos servidores do Poder Executivo recebiam remunerações menores que o montante de R$ 6.487,00 (seis mil, quatrocentos e oitenta e sete reais) e 18,7% recebiam remunerações maiores que R$ 12.974,00 (doze mil, novecentos e setenta e quatro reais)[756].

---

[753] BUDOLA, Trajano. **Extinção da aposentadoria para ex-governadores será promulgada nesta quarta-feira (29)**. Disponível em: https://bit.ly/3H5Hhyr. Acesso em: 24 out. 2022.

[754] Oito ex-governadores do Estado do Paraná receberam o benefício, alguns geraram ainda o pagamento de pensão por morte vitalícia às suas esposas. São eles: Paulo Cruz Pimentel, Emilio Hoffmann Gomes, João Elísio Ferraz de Campos, Mário Pereira, Jaime Lerner, Roberto Requião, Orlando Pessuti e Beto Richa (BREMBATTI, Katia. **Mesmo com decisão do STF, ex-governadores receberam aposentadoria**. Disponível em: . Acesso em: 10 fev. 2023).

[755] "Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 85, § 5º, da Constituição do Estado do Paraná. 'Subsídio' mensal e vitalício a ex-governador que tenha exercido o cargo em caráter permanente. Aditamento à inicial. Dispositivos da legislação estadual (artigos 1º e 2º da Lei n. 13.426/2002, artigo 1º da Lei nº 16.656/2010). Inconstitucionalidade por arrastamento. Previsão de transferência do benefício ao cônjuge supérstite. Pensão. Precedentes do STF. Não devolução das verbas de caráter alimentar recebidas de boa-fé, tutela da confiança justificada dos cidadãos. Precedentes do STF. Ação direta julgada parcialmente procedente. Revogação de ato normativo objeto de contestação de ação constitucional com o objetivo de fraudar o exercício da jurisdição constitucional ou cujo processo já tenha sido liberado para pauta de julgamento do Plenário não implica a necessária situação de perda superveniente de objeto. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 2. O Supremo Tribunal Federal definiu interpretação jurídica, na formação de precedentes, no sentido de que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores, designada 'subsídio', corresponde à concessão de benesse que não se compatibiliza com a Constituição Federal (notadamente com o princípio republicano e o Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. 3. (...) 4. O caráter alimentar das verbas recebidas de boa-fé, por significativo lapso temporal, assim como a confiança justificada e segurança jurídica dos atos praticados pelo poder público estadual, impõe restrição aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, assentando a inexigibilidade de devolução dos valores recebidos até a publicação do acórdão do presente julgado. Precedentes desta Suprema Corte. 5. Ação julgada parcialmente procedente, por maioria, para declarar a inconstitucionalidade do art. 85, §5º, da Constituição do Estado do Paraná e, por arrastamento, declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 16.656/2010 e do art. 1º da Lei n. 13.246/2002, ambas do Estado do Paraná" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.545 Paraná**. Disponível em: https://bit.ly/3AsbNP7. Acesso em: 08 abr. 2022).

[756] 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. 41.

Esse equilíbrio financeiro e atuarial gera muita polêmica quando se analisam os dados acerca dos fundos dos Regimes Previdenciários. Isto porque, cada vez mais se anuncia pelo Governo um déficit na Previdência Social[757], de modo que ao longo dos últimos anos a predominância desse alegado déficit fez com que o Estado arcasse com os recursos dessas insuficiências financeiras nos termos da legislação previdenciária.

Outra grande modificação, encontrada em todos os RPPS cobertos pela pesquisa é a sua conversão em organismos de investimentos financeiros, capitalizados e transformados em importantes investidores no mercado de capitais.

Quando se fala de sustentabilidade previdenciária os estudos que surgem sobre o tema, são quase que em unanimidade destinados à análise da sustentabilidade do sistema inerente ao RPPS. As avaliações estão quase sempre direcionadas aos municípios específicos ou ao governo dos estados[758], que escolhem realizar estudos pormenorizados sobre a saúde financeira do sistema previdenciário a que se está sujeito.

Muitos aduzem que o RPPS é o responsável pelo alegado déficit do sistema previdenciário nacional, o que ocorrera em detrimento da ausência de contribuição previdenciária por parte dos segurados vinculados ao sistema. Contudo, por intermédio da EC esta celeuma já foi solucionada, ocasião em que os segurados passaram a contribuir diretamente ao fundo previdenciário, não sendo possível a manutenção do modelo antigo que não exigia a respectiva contribuição.

Atualmente os modelos de RPPS permanecem vinculados a regulações próprias e de certo modo possuem maior possibilidade de empreenderem em critérios de sustentabilidade fiscal. Se considerarmos a dimensão a que estão sujeitos, a

---

[757] No debate sobre a Previdência Social brasileira, alguns analistas e consultores com acesso privilegiado à grande imprensa identificam a existência de um déficit da Previdência e ressaltam seus impactos negativos sobre as despesas do governo, os investimentos públicos e o desempenho da economia do país. O próprio governo divulga, mensalmente, os valores do que ele mesmo denomina déficit da Previdência. Além de apontar que os valores desse resultado contábil negativo são expressivos, os analistas revelam que ele vem crescendo em ritmo acelerado desde meados da década de 1990. Uma das causas principais para o aprofundamento do déficit seria a expansão do número de aposentadorias e pensões combinada com a elevação do valor do salário-mínimo, que é o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais. Adicionalmente, os analistas argumentam que o sistema previdenciário brasileiro é muito generoso, permitindo aposentadorias precoces, e que, com o envelhecimento inexorável da população brasileira, a sustentabilidade do sistema nas próximas duas décadas estaria ameaçada ou, até mesmo, inviabilizada (Nota Técnica nº 52. A previdência social brasileira tem déficit? **Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE**. Disponível em: https://bit.ly/43X8htW. Acesso em: 17 fev. 2023).

[758] É o caso do Estado do Rio Grande do Sul que possui certificação Nível I de boas práticas na gestão do fundo previdenciário.

arrecadação, a vinculação normativa de regularidade e a constante fiscalização que ocorre em um indicativo monetário muito inferior daquele destinado à análise do RGPS as possibilidades de sustentabilidade aumentam consideravelmente.

Estabelecidas as premissas relacionadas ao RPPS e identificando-as a partir dos critérios de sustentabilidade, tem-se por importante demonstrar doravante as questões que atingem a Desvinculação das Receitas Orçamentárias da União – DRU.

A Carta Constitucional de 1988 revelou um novo cenário no Brasil. A abertura para a construção de uma nova Nação chegava com força total. A esperança da queda do antigo regime estampava de fato a era dos direitos e garantias fundamentais. É notório que o campo orçamentário e financeiro de um Estado-Nação precisa ser organizado sob o enfoque de várias premissas, especialmente objetivando o alcance de recursos suficientes à manutenção das principais políticas públicas instituídas no país. Assim, a Constituinte em sua forma Originária previu a criação de todo Sistema Nacional Orçamentário e Financeiro, trazendo também a organização do sistema de arrecadação voltado à Seguridade Social.

É de destacar que o período que antecedeu a Constituição refletiu anos de ditadura militar, ocasião em que havia excessiva centralização dos gastos públicos no poder executivo federal e a fiscalização e controle pela sociedade eram inexistentes[759].

Com a chegada da nova carta, uma série de discussões no campo orçamentário e financeiro surgiram no país; assuntos estes ligados a economia e manutenção das contas públicas eclodiram, trazendo parcela da sociedade para atuação social novamente.

Marco Aurélio Serau Junior destaca quanto a natureza do orçamento público, que ele não se restringe a mero caráter jurídico, possuindo também natureza política, "(...) entendida essa como a demonstração das diretrizes econômicas do país, enraizadas na Constituição como as opções econômicas adotadas por dada sociedade, em dado momento histórico"[760].

---

[759] MELO, Auricélia do Nascimento; TÔRRES, Márcio Ricardo Ferreira. A Desvinculação de Receitas da União (DRU): sua constitucionalidade e a repercussão no custeio da previdência social. *In*: MELO, Auricélia do Nascimento; MENDES, Gillian Santana de Carvalho (Orgs.). **Ensaios e reflexões sobre o Direito** – v. 02. Porto Alegre: Editora Fi, 2018, p. 25-47, p. 27.

[760] SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito – seguridade social. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012.

Logo, denota-se que a previsão do financiamento da seguridade social, que por sua vez, alcança a dimensão da previdência social, foi arquitetado visando a efetivação de um sistema de proteção social. Para tanto, o sistema de custeio foi também projetado para esse fim, com destaque à dupla dimensão da Seguridade Social: fiscal e social[761].

Todavia, no início da década de 1990 no decorrer da implementação do Plano Real surge o Fundo Social de Emergências (FSE), instrumento que nasce com a finalidade de tornar o orçamento público maleável, "(...) permitindo que os governantes retirassem recursos, que segundo a constituição eram vinculados, ou seja, deviam ser utilizados em uma destinação específica, e realocá-los onde julgasse haver maior necessidade durante a elaboração do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual"[762].

Assim, Emendas Constitucionais Revisionais passaram a estabelecer a retirada, em diferentes proporções, de determinados percentuais que a Constituição Federal previa que originalmente fossem destinados a fins específicos, mormente à seguridade social, saúde e educação[763].

Para Fernando Facury Scaff a "DRU quer dizer Desvinculação de Receitas da União[764], tratando-se de uma medida que desatrela da arrecadação grande parte dos recursos públicos que possuem destinação específica"[765].

---

[761] BELLUZZO, Luiz Gonazada de Mello. Os problemas da previdência complementar para o setor público. *In*: PEREIRA DA COSTA, Maria Isabel (Org.). **Previdência ou imprevidência?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 65 *Apud* SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito – seguridade social. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012.

[762] BELLUZZO, Luiz Gonazada de Mello. Os problemas da previdência complementar para o setor público. *In*: PEREIRA DA COSTA, Maria Isabel (Org.). **Previdência ou imprevidência?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 65 *Apud* SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito – seguridade social. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012, n.p.

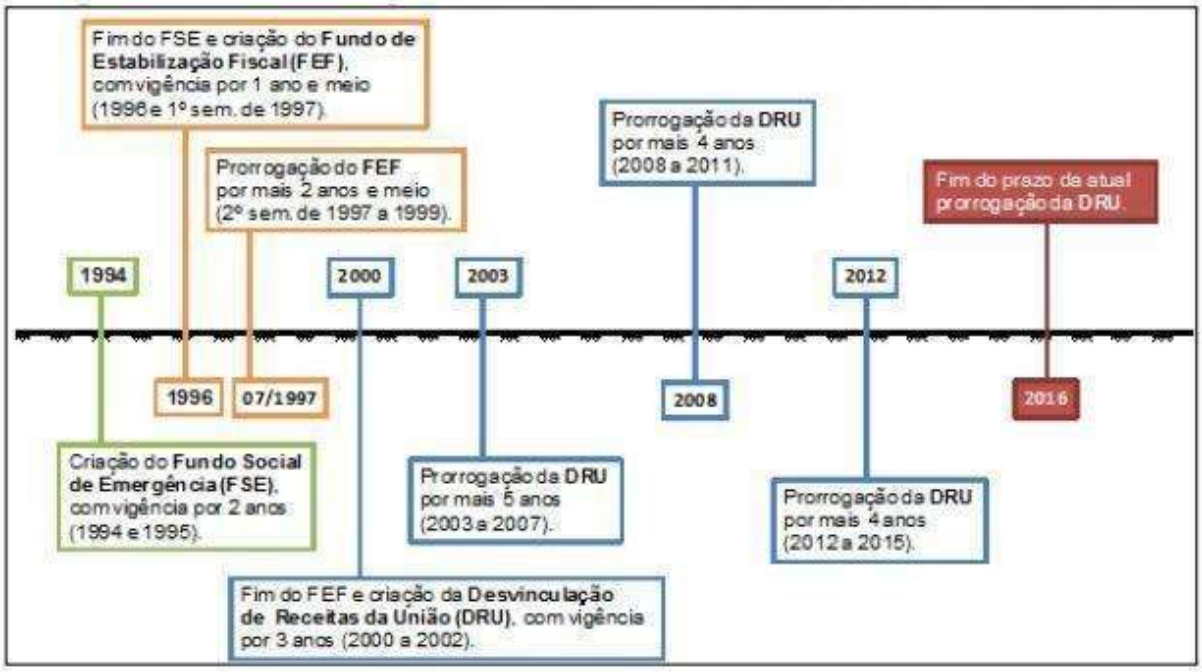
[763] SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a Desvinculação das Receitas da União – DRU. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 33-50, abr./jun. 2004.

[764] Sobre a evolução legislativa do instituto é importante observar o que leciona o professor Scaff: "Se formos olhar com lupa, essa sistemática foi iniciada no governo Itamar Franco, em março de 1994, através da Emenda Constitucional de Revisão número 1, e vigorou durante os exercícios de 1994 e 1995, sob o nome de Fundo Social de Emergência (FSE). Posteriormente, já sob o governo Fernando Henrique Cardoso foi efetuada sua prorrogação através da Emenda Constitucional 10, de 1996, sob o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), o qual foi prorrogado pela Emenda Constitucional 17/97, com vigência até 1999. No ano 2000, ainda sob o governo de FHC, a sistemática foi aperfeiçoada, tendo sido criada a DRU, pela Emenda Constitucional 27/00, a qual vem sendo sucessivamente prorrogada pelas EC 42/03 e EC 56/07, ambas sob o governo Lula, e pela EC 68/11, promulgada durante o governo Dilma, cujo prazo de vigência encerrar-se-á no final de 2015. O Poder Executivo já enviou um Projeto de Emenda Constitucional – PEC para prorrogar a vigência da DRU até 31/12/2023 (SCAFF, Fernando Facury. **A DRU, os direitos sociais e o pagamento dos juros da dívida**. Disponível em: https://bit.ly/3KM6qix. Acesso em: 14 fev. 2021).

[765] SCAFF, Fernando Facury. **A DRU, os direitos sociais e o pagamento dos juros da dívida**. Disponível em: https://bit.ly/3KM6qix. Acesso em: 14 fev. 2021.

Observa-se que o Fundo Social de Emergências (FSE) transformou-se na Desvinculação das Receitas Orçamentárias (DRU) depois.

O quadro abaixo destaca de forma mais clara a evolução da DRU no Brasil:



Fonte: PINHEIRO, Danielle Sandi; MELLO, Allan Del Cistia. **Desvinculação das Receitas da União**: argumentos que justificam sua criação e manutenção. Revista Gestão Pública Práticas e Desafios – RGPD, v. V, n. 02, abr. 2014.

Tratar das questões orçamentárias é inquestionavelmente difícil. O debate existente entre direito e economia é dilacerante. Mas, no que toca a disjunção dos discursos inerentes a cessação ou não das desvinculações das receitas orçamentárias a controvérsia se resolverá no campo do "político", até mesmo porque elas persistem incansavelmente até os dias atuais[766].

Na contemporaneidade torna-se um desafio relacionar de maneira adequada o Direito com a Economia, muito embora ambos caminhem na mesma direção. Nesse tocante imperioso trazer à baila os ensinamentos de Thiago Cardoso Araújo quando disserta sobre a Análise Econômica do Direito, aduzindo que o foco inicial do movimento do Direito e Economia tem como objeto a *common law*; destacando ainda

[766] MORBINI, Francieli K.; FISCHER, Octávio. A PERVERSIDADE POR TRÁS DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS – UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DOS RECURSOS TECNOLÓGICOS. **Anais da VIII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2021)**. Volume II, [S.L.], p. 169-190, 21 dez. 2021. Editora Fundação Fênix. http://dx.doi.org/10.36592/9786581110475-09.

a recepção do tema no cenário europeu, mas reconhecendo que a Análise Econômica do Direito fora de fato melhor recepcionada pelo EUA do que pela Europa[767].

É possível verificar que no Brasil a expressiva expansão do movimento aliando Direito e Economia se deu nos anos 2000[768].

Após a crescente assertiva de que Direito e Economia podem ser analisados em conjunto, vale dizer que são muitos os temas na seara jurídica que poderão nos levar a tal análise, mormente quando o indicativo se refere às métricas orçamentárias no campo da previdência social.

No tocante à economia, Amartya Sen leciona que esta possui duas origens, as quais ambas são políticas. De um lado tem-se a ética, e de outro a engenharia, sendo que a ética está ligada à questão da ética propriamente dita, bem como da ética política, e a segunda está ligada a questões logísticas[769].

Partindo dessa premissa, percebe-se que nas tomadas de decisões em âmbito normativo, o fator econômico não é analisado de acordo com o comportamento

---

[767] ARAÚJO, Thiago Cardoso. **Análise econômica do direito no Brasil:** uma leitura à luz da teoria dos sistemas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 133-134; MORBINI, Francieli K.; FISCHER, Octávio. A PERVERSIDADE POR TRÁS DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS – UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DOS RECURSOS TECNOLÓGICOS. **Anais da VIII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2021)**. Volume II, [S.L.], p. 169-190, 21 dez. 2021. Editora Fundação Fênix. http://dx.doi.org/10.36592/9786581110475-09.

[768] Há de se destacar ainda a criação da Associação Brasileira de Direito e Economia, em 2007, realizando, desde então, Congressos Anuais de forma contínua, privilegiando a apresentação de artigos submetidos. Mais: em 2007 e 2013, o Brasil sediou Conferências Anuais da Associação Latino Americana e Ibérica de Direito e Economia – ALACDE. Por fim, encerrando esse breve excurso de natureza histórica, indica-se que em 2010 foi criado o primeiro período totalmente dedicado á abordagem – o Economic Analysis of Law Review, atualmente em sua nona edição, contemplando uma ampla gama de artigos, nas mais variadas áreas, o que ilustra o crescimento da produção de artigos e livros sobre Direito e Economia ou que se valem da abordagem (ARAÚJO, Thiago Cardoso. **Análise econômica do direito no Brasil:** uma leitura à luz da teoria dos sistemas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 139-140; MORBINI, Francieli K.; FISCHER, Octávio. A PERVERSIDADE POR TRÁS DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS – UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DOS RECURSOS TECNOLÓGICOS. **Anais da VIII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2021)**. Volume II, [S.L.], p. 169-190, 21 dez. 2021. Editora Fundação Fênix. http://dx.doi.org/10.36592/9786581110475-09.).

[769] SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 12-13. Nesse sentido, Amartya Sen, destaca que: “Evidentemente, nenhum dos gêneros é puro em sentido algum: é uma questão de equilíbrio das suas abordagens da economia. De fato, muitos expoentes da abordagem ética, de Aristóteles a Adam Smith, também se ocuparam intensamente das questões de engenharia, dentro do enfoque direcional ético. Pode-se dizer que a importância da abordagem ética diminuiu substantivamente com a evolução da economia moderna. A metodologia da chamada “economia positiva” não apenas se esquivou da análise econômica normativa como também teve o efeito de deixar de lado uma variedade de considerações éticas complexas que afetam o comportamento humano real e que, do ponto de vista dos economistas que estudam esse comportamento, são primordialmente fatos e não juízos normativos. Examinando as proporções das ênfases nas publicações da economia moderna, é difícil não notar a aversão às análises normativas profundas do comportamento humano real” (SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 17).

humano real ou ainda com a necessidade efetiva do indivíduo. A necessidade aqui pautada é a do Estado, ao menos no manuseio e emprego dos recursos, o que se comprova com a DRU[770].

Muitas vezes, analisando as decisões normativas de um modo geral, pode se afirmar que no binômio "Direito-Economia", tem-se que a economia é utilizada como fator "engenharia" e não "ético", ao passo que se leva em consideração o impacto econômico aos recursos públicos ao invés do direito propriamente dito, invertendo o impacto econômico que o reconhecimento de um determinado direito causaria aos cofres públicos, numa privação a direitos fundamentais, na maioria das vezes[771].

A questão econômica está intimamente ligada ao desenvolvimento de cada país, é nesse aspecto que se destaca a teoria de Amartya Sen, para o qual desenvolvimento não está somente ligado a fatores como crescimento do produto nacional bruto, aumento de renda das pessoas, industrialização, avanço tecnológico, ou modernização social, existem também, outros fatores, pelos quais é possível se obter o desenvolvimento numa concepção de liberdade, propriamente dita[772].

No campo da Previdência Social tem-se que o panorama traçado pela análise da desvinculação das receitas orçamentárias alcança o desvio dos recursos da Seguridade Social. O problema concernente a identificação das corretas métricas inerentes ao sistema de seguridade no país tornou-se uma discussão latente, mormente em tempos de reformas e de proliferação do discurso de escassez de recursos, cada vez mais presente no Brasil[773].

---

[770] MORBINI, Francieli K.; FISCHER, Octávio. A PERVERSIDADE POR TRÁS DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS – UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DOS RECURSOS TECNOLÓGICOS. **Anais da VIII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2021)**. Volume II, [S.L.], p. 169-190, 21 dez. 2021. Editora Fundação Fênix. http://dx.doi.org/10.36592/9786581110475-09.

[771] MORBINI, Francieli K.; FISCHER, Octávio. A PERVERSIDADE POR TRÁS DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS – UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DOS RECURSOS TECNOLÓGICOS. **Anais da VIII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2021)**. Volume II, [S.L.], p. 169-190, 21 dez. 2021. Editora Fundação Fênix. http://dx.doi.org/10.36592/9786581110475-09.

[772] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17; MORBINI, Francieli K.; FISCHER, Octávio. A PERVERSIDADE POR TRÁS DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS – UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DOS RECURSOS TECNOLÓGICOS. **Anais da VIII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2021)**. Volume II, [S.L.], p. 169-190, 21 dez. 2021. Editora Fundação Fênix. http://dx.doi.org/10.36592/9786581110475-09.

[773] MORBINI, Francieli K.; FISCHER, Octávio. A PERVERSIDADE POR TRÁS DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS – UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DOS RECURSOS TECNOLÓGICOS. **Anais da VIII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2021)**. Volume II, [S.L.], p. 169-190, 21 dez. 2021. Editora Fundação Fênix. http://dx.doi.org/10.36592/9786581110475-09.

Fato é que a Constituinte, em seu texto original, organizou um sistema previdenciário dotado de regras específicas e contou com a projeção de um orçamento diferente daquele que vem sendo utilizado hodiernamente para manutenção do sistema previdenciário brasileiro.

É aceitável que talvez não se tenha a possibilidade de utilização do modelo orçamentário de arrecadação de recursos financeiros projetado pela Carta Constitucional de 1988. Entretanto, a manutenção da DRU nos moldes a que se encontra perpetua o problema da seguridade social brasileira, além de aumentar os rumores da existência e crescimento da crise, especialmente nas contas da previdência social.

A constante desvinculação das receitas destinadas à seguridade social ao longo dos anos levou ao panorama de assíduas reformas, a discursos corriqueiros sobre ausência de valores, bem como a possível quebra ou falta de dinheiro para manutenção dos benefícios pagos pelo sistema público, além de uma profusão de *Fake News*[774] acerca do alegado déficit[775].

Em junho de 2017, por intermédio da publicação de Relatório envolto às contas da previdência social, o Tribunal de Contas[776], na tentativa de dosar o déficit previdenciário, publicou os resultados da análise. Todavia, o Relatório não é claro, não oferece informações objetivas sobre o debate e causa mais dúvidas do que certezas sobre o tema, além de não indicar nenhuma projeção do cenário caso não houvesse o estabelecimento da DRU.

Com o escoamento de informações desencontradas sobre a (in)existência de déficit nas contas da previdência social, o discurso de que a previdência não mais se

---

[774] "Definimos '*fake news*' como informações fabricadas que imitam o conteúdo da mídia jornalística na forma, mas não no processo ou intenção organizacional. Os veículos de notícias falsas, por sua vez, carecem das normas e processos editoriais da mídia noticiosa para garantir a precisão e a credibilidade das informações. As notícias falsas se sobrepõem a outros distúrbios da informação, como a informação incorreta (informações falsas ou enganosas) e a desinformação (informações falsas que são propositadamente divulgadas para enganar as pessoas)". No original: *"In the networked public sphere, the goal of the powerful often is not to convince people of the truth of a particular narrative or to block a particular piece of information from getting out (that is increasingly difficult), but to produce resignation, cynicism, and a sense of disempowerment among the people"* (TUFEKCI, Zeynep. **Twitter and tear gas:** the power and fragility of networked protest. New Haven & London: Yale University Press, 2017, p. 229).

[775] MORBINI, Francieli K.; FISCHER, Octávio. A PERVERSIDADE POR TRÁS DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS – UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DOS RECURSOS TECNOLÓGICOS. **Anais da VIII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2021)**. Volume II, [S.L.], p. 169-190, 21 dez. 2021. Editora Fundação Fênix. http://dx.doi.org/10.36592/9786581110475-09.

[776] Acórdão nº 1295/2017. TC 001.40/2017-0. Auditoria de natureza operacional na situação atuarial e financeira dos regimes próprios de previdência social.

sustentará se espalhou e fez um público cativo e fiel. Desde então, não se discute o tema a partir da perspectiva de apuração das métricas e sim pelo viés da implementação de estratégias objetivas à redução do déficit e recuperação da saúde das contas da previdência social. Perspectiva equivocada, ao passo que o gargalo da DRU continuava aberto e desprovido de qualquer limitação.

Nesse tocante, três aspectos a serem estudados nascem no presente estudo: a) a necessidade de cessação da autorização para desvinculação do orçamento; b) ou alternativamente a imposição de limites à desvinculação do orçamento e; c) o correto manejo das informações atinentes à arrecadação e alocação dos recursos, que poderá se dar através do emprego de recursos tecnológicos e da inteligência artificial, hodiernamente.

Convém o destaque para o fato de que a DRU já foi objeto de discussão sob o crivo da constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, debate que ocorreu através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 523[777], tendo como relatora do caso a Ministra Rosa Weber. Naquela oportunidade, o Tribunal declarou a constitucionalidade da DRU.

---

[777] Ementa arguição de descumprimento de preceito fundamental. desvinculação de receitas da união – DRU. pedido de exegese ampliativa do art. 157, II, da CRFB/88, a alcançar as receitas oriundas de contribuições sociais desafetadas na forma do art. 76 do ADCT. inocorrência de ofensa ao princípio federativo (art. 1º, *caput*, e 60, § 4º, I, da CRFB/88). improcedência. 1. No julgamento do RE 566.007/RS (Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe 11.02.2015), em regime de repercussão geral, esta Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade da desvinculação das receitas da União – DRU, instituto pelo qual o poder constituinte derivado autoriza a União a dispor, com liberdade, de fração da arrecadação tributária a que a Constituição confere destinação específica, vinculando-a a órgão, fundo ou despesa. 2. Instituída por emenda constitucional, não adstrita aos mesmos limites normativos e semânticos da legislação infraconstitucional, a DRU não é assimilável à espécie tributária objeto dos arts. 154, I, e 157, II, da Constituição Federal. 3. Ao desvincular de órgão, fundo ou despesa trinta por cento da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, o art. 76 do ADCT afasta a incidência de qualquer norma que venha a incidir sobre esses recursos para afetar a sua destinação, expressamente excepcionado, apenas, o salário-educação de que trata o art. 212, § 5º, da CRFB/88. Pela própria definição, seria paradoxal afirmar que as receitas desvinculadas, nos moldes do art. 76 do ADCT, estariam, para os efeitos, do art. 157, II, da CRFB/88, vinculadas a norma prescritiva de partilha. Receitas desvinculadas são, justamente, aquelas das quais se afasta a eficácia de normas veiculando comandos de vinculação. 4. Na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, por traduzir exceção estabelecida na própria Constituição, a decisão do poder constituinte derivado de desvincular determinado percentual das contribuições não descaracteriza sua natureza jurídica. Precedentes. 5. Adotando, os mecanismos de flexibilização do orçamento da União, diferentes configurações ao longo do tempo (ECR nº 01/1994, EC nº 10/1996, EC nº 17/1997, EC nº 27/2000, EC nº 42/2003, EC nº 56/2007, EC nº 59/2009, EC nº 68/2011, EC nº 93/2016 e EC nº 103/2019), resulta indiscernível a incorporação de mecanismo homogêneo e permanente de desvinculação ao sistema constitucional de repartição das receitas tributárias. 6. inocorrência de vulneração ao princípio federativo (arts. 1º, *caput*, e 60, § 4º, I, da CF), bem como de fraude à Constituição. 7. arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. (ADPF 523, Relatora: Rosa Weber, Tribunal Pleno, Julgado em 08/02/2021, processo eletrônico dje-028 divulg. 12-02-2021 public. 17-02-2021. Disponível em: https://shre.ink/H5jT. Acesso em: 05 abr. 2021).

Em que pese o entendimento pela declaração de constitucionalidade do referido instituto, os debates acerca do tema não cessaram com a publicação da decisão. Pelo contrário, se intensificaram.

Para Paulo Ricardo Schier em sede de controle de constitucionalidade de emendas à Constituição, há plena possibilidade do seu reconhecimento, tornando admissível a declaração[778].

Ainda que, em última análise jurisdicional, o Supremo Tribunal Federal tenha declarado a DRU por constitucional, é plausível que se compreenda pela inconstitucionalidade sob a perspectiva material, tratar-se-á de uma norma constitucional, inconstitucional materialmente.

Nesse contexto, para fins deste estudo a DRU é uma espécie normativa inconstitucional no aspecto material.

Estabelecidos os indicativos da DRU, desvenda-se por relevante a análise acerca do mau gerenciamento das contas públicas, no tocante à Previdência Social, bem como as questões que se referem às anistias e renúncias fiscais.

Inicialmente caberá a análise relativa ao gerenciamento realizado pela administração pública, que por consequência também é responsável pelas renúncias e anistias fiscais previdenciárias.

Na tentativa de compreensão dos sistemas que movem a administração pública ao longo dos anos no país evidencia-se os três modelos de gerenciamentos administrativos experienciados: Administração Pública Burocrática, Patrimonialista e a Gerencial[779].

Nesse contexto, por intermédio dos movimentos reformistas a que esteve sujeito o Estado ao longo dos tempos, é que se chega no modelo atualmente conhecido como administração gerencial, que é voltada para a gestão mais

---

[778] SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos Fundamentais, cláusulas pétreas e democracia: campo de tensão. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, n. 09, p. 114-124, 2008, p. 119.

[779] "Existem três formas de administrar o Estado: a 'administração patrimonialista', a 'administração pública burocrática' e a 'administração pública gerencial'. A administração patrimonialista é do Estado mas não é pública, na medida que não visa o interesse público. É a administração típica dos estados que antecederam o capitalismo industrial, mais particularmente das monarquias absolutas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia. É a administração que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos através do clientelismo. A administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo. A administração pública gerencial também pode ser chamada de 'nova gestão pública' (*new public management*)" (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Disponível em: https://t.ly/ZY8IA. Acesso em: 02 dez. 2023, p. 09).

profissional do setor administrativo[780]. O modelo gerencial pressupõe a atuação responsável da administração pública, uma vez que há, de certo modo, o controle mais eficaz dos seus trabalhadores, melhorando a entrega do serviço público.

Adriana da Costa Ricardo Schier ao escrever sobre o tema sugere que o serviço público é uma atividade prestacional, com competência do Estado, sujeita ao regime jurídico de direito público, tendo como objetivo atender à coletividade e a efetivação da dignidade da pessoa humana[781]. Assim sendo, verifica-se que a administração pública é detentora das ferramentas necessárias à boa implantação das questões que atingem a seara previdenciária, pois sua administração é realizada pelos setores respectivos do Governo que naquela ocasião tutela o país.

Logo, há de se convir que o gerenciamento administrativo dos recursos públicos "de forma responsável é essencial para a efetivação das necessidades essenciais de uma sociedade, e consequentemente para a concretização da dignidade da pessoa humana" [782].

Como visto até aqui, o principal motivo da Reforma Previdenciária ocorrida em 2019, se fundamenta no discurso de déficit da Previdência Social e da necessidade de tomada de medidas urgentes afim de equilibrar o sistema previdenciário para se garantir a mantença do sistema para esta e futuras gerações.

Se observa que em muito se falou em déficit da Previdência Social, quando da discussão travada sobre a reforma, mas ao analisar os dados disponíveis no site do Portal da Transparência relativos aos valores arrecadados no período compreendido entre 2019 até 2023, assim como os valores gastos no mesmo período, a sustentação do discurso do déficit fica um tanto complicada, uma vez que por uma lógica matemática básica de diminuição do total gasto do total arrecado, se tem um saldo positivo, conforme se vislumbra na tabela indicada no capítulo anterior.

Nesse contexto, o viés econômico que predominou toda a discussão sobre a necessidade de reforma, deixou de analisar critérios outros, como por exemplo as

---

[780] PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 01, p. 36-49, jan./mar. 2005.

[781] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime Jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. 2009. 214 f. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p. 29-30.

[782] MORBINI, Francieli Korquievicz. A (des)necessidade de reforma de previdenciária à luz do gerenciamento administrativo de recursos. *In*: **XII Evento de Iniciação Científica – EVINCI**, Curitiba, v. 03, p. 122-131, 2017.

receitas que deveriam ter sido arrecadas, contudo, não foram pagas pelas grandes empresas, por exemplo.

Recentemente o governo divulgou uma tabela com os 500 maiores devedores das contribuições previdenciárias, por meio da qual se nota um débito acumulado para o sistema previdenciário no total de R$141.657.318.815,33 bilhões. Todos os 500 devedores são pessoas jurídicas, da quais as 13 primeiras do ranking devem mais de 1 bilhão aos cofres da previdência social, e se tratam das seguintes empresa: S.A. (VIACAO AEREA RIO-GRANDENSE) – FALIDA (R$4.358.221.182,91); PETROLEO BRASILEIRO S.A. PETROBRAS (R$3.024.001.258,80); JBS S/A (R$2.858.736.311,45); ITAU UNIBANCO S.A (R$2.450.931.193,61); VIACAO AEREA SAO PAULO S A (R$2.121.605.224,47); YMPACTUS COMERCIAL S/A (R$2.077.822.929,62); AELBRA EDUCACAO SUPERIOR - GRADUACAO E POS-GRADUACAO S (R$1.935.993.780,42); BANCO ITAU BBA S.A (R$1.763.487.979,03); TRANSBRASIL SA LINHAS AEREAS (R$1.444.066.469,07); AGUAS E ESGOTOS DO PIAUI AS (R$1.291.393.170,41); BANCO BRADESCO S.A (R$1.152.706.354,79); DEDINI S/A INDUSTRIAS DE BASE (R$1.028.954.214,61); e COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHAO-CAEMA (R$1.008.456.862,26)[783].

Vislumbra-se pelo valor considerável do débito previdenciário que este merecia atenção quando da Reforma Previdenciária discutida e aprovada em 2019, entretanto a dívida para a previdência não entrou no debate público, conforme se depreende da Emenda Constitucional nº 103/2019, vigente até então.

Motivos como esse levam diversos autores a criticar o suposto déficit previdenciário, como por exemplo Denise Lobato Gentil e Eduardo Fagnani, os quais defendem a existência de um sistema previdenciário superavitário, que somente seria deficitário por conta dessa atitude governamental em não dar atenção devida a cobrança desses valores, que ultrapassam os valores do déficit alegado pelo governo, assim como pelas políticas de isenções fiscais, as quais possuem previsão no artigo 195, §7º[784] da Constituição Federal, e está regulamentada pela Lei Complementar nº

[783] BRASIL. **Pesquisa Dívida Ativa da União (DAU) – Previdenciária:** 500 maiores devedores previdenciários Versão 48.0. Dados referentes a janeiro de 2023. Disponível em: https://t.ly/EuxSo. Acesso em: 28 nov. 2023.

[784] Art. 195, (...) § 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei (CRFB/88, art. 195).

101/2000, em seu artigo 14[785], quando trata da renúncia da Receita, aqui incluídas as contribuições sociais revertidas em favor da Previdência Social.

3.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL E DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O objetivo que aqui se estampa reside na demonstração da existência de um fio condutor entre Previdência Social e Desenvolvimento, pautados pela leitura constitucional sobre ambos os temas. A conformidade desses temas pressupõe o direcionamento da previdência pública a pressupostos que reconheçam a previdência pública brasileira enquanto instrumento para o desenvolvimento sustentável.

Estabelecida tal premissa, muito embora, o contexto histórico[786] e as diversas conotações sobre o desenvolvimento sejam importantes, atentar-se-á a conotação de progresso nacional pós-constituinte, ao passo que nesta ocasião a conceituação do direito ao desenvolvimento, correlacionando-o com a Previdência Social.

---

[785] Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001)_(Vide Lei nº 10.276, de 2001)_(Vide ADI 6357) I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança (BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 28 nov. 2023).

[786] De modo geral, a preocupação com o desenvolvimento tem suas raízes na ciência econômica. De maneira preliminar, os trabalhos de Adam Smith (1776), Thomas Malthus (1798), David Ricardo (1817) e Karl Marx (1867) apresentam o desenvolvimento como um fenômeno importante para a consolidação do sistema capitalista. Porém, é na década de 1940 que o desenvolvimento recebe o status de objeto de pesquisa científica com o surgimento da Economia do Desenvolvimento. Com ela, é construído todo um arcabouço teórico e metodológico para descrever e promover o desenvolvimento como algo próximo a uma sociedade industrial, urbana e detentora de riqueza, por meio de acúmulo de renda monetária (SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria da Silva. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, a. 02, n. 01, p. 44-61, jul. 2012, p. 47).

O direito ao desenvolvimento é consagrado desde o preâmbulo[787] da Constituição Federal de 1988, no qual se nota que a Constituinte enfatiza a instituição de um Estado Democrático destinado a assegurar o desenvolvimento, bem como traz em seu art. 3º, inciso II[788], o desenvolvimento como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil[789].

Além do reconhecimento na ordem interna ao desenvolvimento, em junho de 1993 em Viena, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, constou no item 10 da Declaração e Programa de Ação de Viena, a reafirmação do direito ao desenvolvimento como direito universal e inalienável, integrante dos Direitos Humanos fundamentais[790].

Há, portanto, uma proteção tanto na ordem interna quanto na ordem externa do direito ao desenvolvimento, sendo evidente a sua natureza fundamental a realização da dignidade da pessoa humana enquanto sujeito de direitos, eis que, a própria Declaração e Programa de Ação de Viena, estabelece em seu item 8 que a democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente, devendo para tanto, neste contexto, ocorrer a promoção e a proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, a nível nacional e internacional, de modo universal, sendo que a comunidade internacional deverá apoiar o reforço e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais no mundo inteiro[791].

Celso Furtado destaca que no tocante ao conceito de desenvolvimento, este possui três dimensões, sendo a primeira dimensão a do incremento da eficácia do

---

[787] "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL" (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1998)**.

[788] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CRFB/88, art. 3º).

[789] CRFB/88, art. 3º.

[790] **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Viena, 14-25 de junho de 1993. Disponível em: https://t.ly/kyRSR. Acesso em: 18 jul. 2023.

[791] **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Viena, 14-25 de junho de 1993. Disponível em: https://t.ly/kyRSR. Acesso em: 18 jul. 2023.

sistema social de produção, a segunda dimensão a da satisfação de necessidades elementares da população e a terceira dimensão a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos[792].

Ao discorrer sobre as dimensões do desenvolvimento à sua época, demonstrou a concepção de desenvolvimento multidimensional[793], para além da acumulação de riquezas, ou seja, não pautado apenas em critérios econômicos, e sim no desenvolvimento que envolva critérios sociais, dos quais uma vez realizados atingiriam o ideário de progresso nacional, pois atenderiam as necessidades mais básicas da sociedade[794].

Assim, a dialética do desenvolvimento busca compreender as realidades sociais[795] dos países em desenvolvimento e a promoção de uma abordagem holística que não apenas o crescimento econômico, mas também a melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades sociais[796].

Nessa premissa, tem-se que a reflexão sobre o desenvolvimento se origina da apreensão da realidade social como processo, em que o comportamento racional do homem cria um progresso técnico, o qual é entendido como fruto da criatividade humana, ou seja, da faculdade do homem para inovar, o que irá possibilitar o avanço da racionalidade no comportamento, criando o desenvolvimento[797].

Conforme destaca Celso Furtado, “é nesse sentido que a ideia de desenvolvimento se liga intimamente à da eficiência, de maior racionalidade no comportamento humano, sendo a técnica um simples complemento dos meios naturais de que dispõe o homem para agir”[798].

---

[792] FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. 16.

[793] No tocante às várias dimensões do desenvolvimento, o autor enfatiza que não se trata de transformar a análise econômica em algo acessível a não economistas, num esforço de vulgarização, e sim de construir um quadro conceitual que permita apreender a realidade social em suas múltiplas dimensões (FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. IX).

[794] FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. 01.

[795] As formas mais racionais de comportamento correspondem uma satisfação mais plena das necessidades humanas (FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. 41).

[796] FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. 41.

[797] FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. 42-43.

[798] FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. 44.

Essa eficiência está relacionada com o aprimoramento da força produtiva pelo uso de novas técnicas, o que faz com que ocorra uma acumulação de recursos que é fruto do trabalho, razão pela qual, o desenvolvimento será sempre tributário de uma atividade criadora, por intermédio da qual os recursos acumulados serão investidos no futuro, eis que não essenciais a imediata sobrevivência da coletividade[799].

É nesse contexto que surgem os sistemas de dominação social, que se utilizam dessa força de trabalho que gera o excedente para manter a desigualdade social, ao passo que criam aos trabalhadores uma ideia de que a divisão social do trabalho aumenta a produtividade deste, contudo, utilizam essa ideia como método de domínio dos recursos obtidos limitando a satisfação das necessidades básicas que a coletividade considera como ainda não satisfeitas, para desta forma mobilizar a população a atender os objetivos desses sistemas de dominação.

Os sistemas de dominação são pautados em três vértices, sendo o primeiro ligado a reprodução das desigualdades sociais, o segundo relacionado ao desenvolvimento das forças produtivas e o terceiro referente a articulação para manter a estabilidade e legitimidade desses sistemas de dominação social[800].

Portanto, a acumulação é o método de estratificação social e da legitimação do sistema de poder, e também em contrapartida é vetor do progresso das técnicas[801].

É em razão desses fatores, que Celso Furtado demonstra a existência de dois eixos do processo de acumulação, enfatizando que o primeiro seria relativo ao desenvolvimento das forças produtivas e o segundo relativo à acumulação fora do sistema de produção[802].

Esses eixos demonstram que o primeiro se refere a racionalidade instrumental, mais precisamente aos critérios de eficiência, enquanto o outro está relacionado a racionalidade substantiva dos fins que se propõe o homem individualmente ou coletivamente, mesmo diante do fato de que o processo

---

[799] FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. 47.
[800] FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. 48-50.
[801] FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. 51.
[802] FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. 54.

acumulativo é único e que não importa se é direcionado para o nível dos meios ou dos fins da vida social, a fonte que é a criatividade sempre será a mesma[803].

Considera-se que a população em geral irá por intermédio da força produtiva sustentar os fins do sistema de poder social, ocorrendo uma tendência dissociativa da luta pelos meios de existência das maiorias trabalhadoras, pois, se parte da premissa que tudo que pode ser produzido supõe-se que é devido a uma necessidade humana[804].

Dessa forma, o conceito de desenvolvimento passou a denotar a busca pelo autoconhecimento, buscando catalisar ações baseadas na suposição da motivação dos indivíduos, visando a instauração de um processo de transformação destinado a levar a sociedade a um estágio mais avançado[805].

No entanto, é imperativo reconhecer que as palavras são construídas social, cultural e politicamente, e frequentemente, as forças predominantes atribuem valor ou desconsideram certas palavras e seus significados em prol de uma racionalidade utilitária[806].

Este caminho se revela importante à compreensão do desenvolvimento ao longo do tempo, pois desencadeou a visão contemporânea acerca do direito ao desenvolvimento, sob várias e novas perspectivas.

Nesse sentido, o direito ao desenvolvimento em seu conceito contemporâneo, se desvincula do viés econômico, e passa a assumir como fundamento especial a realização da dignidade da pessoa humana[807].

É partindo dessa premissa que a abordagem em relação ao desenvolvimento transcende sua mera consideração como uma aspiração de natureza econômica,

---

[803] FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. 56.

[804] FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980, p. 57-58.

[805] O desenvolvimento é visto como a força motriz capaz de conduzir uma sociedade atrasada à uma sociedade avançada. Desenvolver é sinônimo de acumular para depois distribuir. Essa visão de desenvolvimento torna-se mais ainda propagada com o surgimento da abordagem neoclássica da economia. Para os teóricos dessa corrente, o desenvolvimento se irradia concentricamente ao longo do tempo pelo espaço, trazendo a todos em algum momento o mesmo nível de progresso material, social e cultural dos países pioneiros capitalistas. Porém, verificou-se que no decorrer da história isso não aconteceu. Muito pelo contrário, a distância entre países ricos e países pobres ampliou. Crescer é preciso, distribuir nem tanto (SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria da Silva. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, a. 02, n. 01, p. 44-61, jul. 2012, p. 48).

[806] SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria da Silva. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, a. 02, n. 01, p. 44-61, jul. 2012, p. 46-47.

[807] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 08.

passando a ser reconhecido como um autêntico direito humano. A evolução gradual desse pensamento, cujas raízes remontam aos anos finais da década de 1960 e à década de 1970, está intrinsecamente ligada à noção de que o desenvolvimento, diferentemente das crenças anteriores, não se limita ao simples crescimento econômico ou ao progresso, mas engloba outras dimensões vitais para a plena concretização da dignidade humana, dentre as quais incluem-se a educação, saúde, e as liberdades civis e políticas[808].

O que deriva principalmente da visão interdisciplinar que já era defendida por Celso Furtado, e atualmente envolve aspectos jurídicos, políticos, sociológicos, culturais, dentre outros, que impedem que se chegue a um conceito universal de desenvolvimento[809].

Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento é multidimensional e interdisciplinar, ele representa uma estratégia de reprodução de capital e de controle social, visando beneficiar o sistema capitalista, além de que também representa uma transformação no modo convencional de pensar e agir, as relações sociais de produção, distribuição e consumo do núcleo social, tornando-se uma questão de interesse público[810].

Assim, em razão dessa característica multidimensional e interdisciplinar, não se pode atribuir ao desenvolvimento uma única conotação, sendo essencial que este seja apurado por outros vieses que não só o econômico, ao passo que o desenvolvimento não deriva exclusivamente do crescimento e do acúmulo de riqueza, mas sim de uma dialética em que a sociedade, a comunidade, a família e o indivíduo sejam protagonistas e não espectadores da ação do Mercado ou do Estado[811].

Como visto, há diversas matizes acerca do conceito de desenvolvimento, contudo, é importante destacar que o termo incorpora o resultado de um processo histórico da sociedade capitalista, refletindo tanto suas falhas quanto suas conquistas, avanços e limitações, ficando evidente a necessidade de se discutir desenvolvimento considerando o seu oposto, o que significa abranger em sua definição não apenas fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais, mas também aspectos como

---

[808] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 08.
[809] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 09.
[810] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 58-59.
[811] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 58-59.

direitos, liberdade, oportunidades e equidade, tanto em âmbito individual quanto coletivo[812].

A intenção do presente estudo, é justamente abordar uma dessas dimensões não econômicas do desenvolvimento, se referindo, portanto, ao aspecto jurídico do termo, ou seja, ao direito ao desenvolvimento, esclarecendo essa relação entre direito e desenvolvimento, e especialmente o direito ao desenvolvimento, propriamente dito, compreendendo as suas variadas dimensões.

A partir dessa premissa, o surgimento de uma leitura do desenvolvimento dissociada do viés apenas econômico, é fator determinante para o reconhecimento de fatores sociais, como nesse caso, o Direito[813].

Conforme destaca Anjos Filho, a implementação do Estado de Direito em muitas nações, especialmente sob o contexto democrático e do bem-estar social, juntamente com o fortalecimento contínuo de um sistema global de direitos humanos após o término da Segunda Guerra Mundial, desempenhou um papel crucial na conexão entre o Direito e o desenvolvimento[814].

Essa relação entre o Direito[815] e o desenvolvimento, segundo o autor se descortina em duas perspectivas importantes, sendo uma delas o impacto no processo de desenvolvimento pela influência do direito positivo e a outra a possibilidade de se compreender o desenvolvimento como um direito subjetivo[816].

Nesse contexto, se torna importante demonstrar a distinção entre direito do desenvolvimento e direito ao desenvolvimento, eis que são conceitos divergentes e na maioria das vezes são confundidos como idênticos[817].

A atenção ao direito do desenvolvimento ocorre após a Segunda Guerra Mundial, principalmente em razão do nascimento das Organizações das Nações Unidas (ONU)[818], por intermédio da qual foi promovido o debate sobre questões do

---

[812] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 60.
[813] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34.
[814] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34.
[815] De fato, a evolução do desenvolvimento não passou ao largo de desdobramentos jurídicos. Fenômenos que possuem vínculos com a economia historicamente têm se inter-relacionado com o Direito (ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34).
[816] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34.
[817] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34.
[818] Os propósitos das Nações Unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no

desenvolvimento, especialmente acerca da conscientização da desigualdade entre os países ricos e os países pobres, na tentativa de por intermédio de uma cooperação internacional tentar de alguma forma auxiliar na solução dos problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário[819].

A ONU foi a promissora na criação de mecanismos para a promoção do desenvolvimento, dentre os quais se destaca a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que objetivava a fiscalização das políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico da América Latina, além da realização da Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada também com a intenção de resguardar o desenvolvimento[820].

Assim, o direito do desenvolvimento ou o direito internacional do desenvolvimento, como ficou conhecido posteriormente, pode ser compreendido pelo viés da ordem externa, ao passo que busca por meio da cooperação internacional o desenvolvimento global, principalmente promovendo o auxílio dos países em desenvolvimento, denominados de subdesenvolvidos, a alcançarem o patamar de Estados desenvolvidos economicamente, socialmente e humanitariamente, visando sempre a melhoria das condições de vida das pessoas[821].

Por sua vez, em razão da promoção do direito internacional do desenvolvimento, se desencadeou o direito ao desenvolvimento, no qual se observa o direito de todos os indivíduos e povos a participarem ativamente e a se beneficiarem das oportunidades de desenvolvimento econômico, social e cultural, promovidos tanto no âmbito da ordem interna quanto no da ordem externa[822].

Os atos promovidos pela ONU, principalmente as declarações, as resoluções, e os pactos internacionais empreendidos, constituem mecanismos importantes na construção do direito ao desenvolvimento, o qual passa a ter natureza de direito humano fundamental, interdependente com outros direitos, como à saúde, à educação, à igualdade e à participação política, que restam consagrados desde o

---

respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (**Nações Unidas**. Carta das Nações Unidas. São Francisco, 1945. Disponível em: https://t.ly/yHDW_. Acesso em: 18 jul. 2023).

[819] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34-35.

[820] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 35.

[821] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34-38.

[822] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34-38.

Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966[823], pelo qual se demonstra a responsabilidade dos estados e da comunidade internacional em criar condições que permitam que as pessoas alcancem seu pleno potencial e desfrutem de uma vida digna[824].

Partindo desse pressuposto, o direito ao Desenvolvimento está relacionado à construção de uma estrutura jurídica que facilite o desenvolvimento sustentável e equitativo, enquanto o direito ao desenvolvimento se concentra nos direitos das pessoas e povos de participarem plenamente das oportunidades de desenvolvimento e de desfrutarem dos benefícios resultantes desse desenvolvimento. Ambos os conceitos estão interligados e têm como objetivo melhorar as condições de vida das pessoas e promover um mundo mais justo e igualitário[825].

Portanto, a intenção não é "substituir o direito internacional do desenvolvimento, mas sim de expandir a proteção jurídica relativa ao desenvolvimento para novas projeções, havendo relação de complementaridade entre ambos os direitos mencionados"[826].

Toda essa construção histórica acerca do direito do desenvolvimento vem a ser efetivamente reconhecida na Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986[827], a qual dois anos antes da promulgação da Constituição Brasileira de 1988,

---

[823] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34-38.
[824] Artigo 11, § 1º. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (**Nações Unidas**. Carta das Nações Unidas. São Francisco, 1945. Disponível em: https://t.ly/yHDW_. Acesso em: 18 jul. 2023).
[825] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 38-39.
[826] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 39.
[827] "A Assembleia Geral, Tendo presente os objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas relativos à realização da cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, e promovendo e estimulando o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; Reconhecendo que o desenvolvimento é um processo económico, social, cultural e político abrangente, que visa a melhoria constante do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base na sua participação ativa, livre e significativa no processo de desenvolvimento e na justa distribuição dos benefícios dele derivados; Considerando que, ao abrigo das disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos, toda a pessoa tem direito a que reine, no plano social e no plano internacional, uma ordem capaz de tornar plenamente efetivos os direitos e liberdades enunciados nessa Declaração; Recordando as disposições do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos; Recordando ainda os pertinentes acordos, convenções, resoluções, recomendações e outros instrumentos das Nações Unidas e suas agências especializadas relativos ao desenvolvimento integral do ser humano, ao progresso e desenvolvimento económico e social de todos os povos, incluindo os instrumentos relativos à descolonização, prevenção da discriminação, respeito e observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais, manutenção da paz e segurança internacionais, e reforço da promoção das relações amistosas e da cooperação

traz a concepção de que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, onde deve imperar a igualdade de oportunidades tanto para o desenvolvimento das nações quanto dos indivíduos que as compõem, sendo, portanto, uma prerrogativa de ambos[828].

Essa busca pela consagração do desenvolvimento e o reconhecimento de suas outras dimensões é fato essencial, por intermédio do qual se passa a englobar no conceito de desenvolvimento uma dimensão social, derivada no Estado de Bem-Estar Social, onde o desenvolvimento começa a ser pensado para além do crescimento econômico, visando a concretização de ações destinadas a valorização dos seres humanos, onde, nesse Estado de Bem-Estar Social, se passa a imperar uma responsabilidade pela promoção do desenvolvimento humano e social, garantindo ao cidadão serviços essenciais como alimentação, habitação, educação, saúde, e previdência[829].

É a partir desse contexto, que a previdência social se interliga com o direito ao desenvolvimento, eis que se constitui em um direito social essencial à concretização do direito fundamental ao desenvolvimento humano, muito embora o direito ao desenvolvimento não esteja insculpido no rol de direitos fundamentais

---

entre os Estados em conformidade com a Carta; Recordando o direito dos povos à autodeterminação, em virtude do qual determinam livremente o seu estatuto político e prosseguem livremente o seu desenvolvimento económico, social e cultural; Recordando também o direito dos povos a exercer, sem prejuízo das disposições pertinentes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, a plena e completa soberania sobre todas as suas riquezas e recursos naturais; [...]; Preocupada com a existência de sérios obstáculos ao desenvolvimento, bem como à completa realização dos seres humanos e dos povos, consubstanciados, nomeadamente, na negação de direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, e considerando que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes e que, para promover o desenvolvimento, dever-se-á prestar igual atenção e considerar urgentemente a realização, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais e que, nesta conformidade, a promoção, o respeito e o gozo de certos direitos humanos e liberdades fundamentais não pode justificar a negação de outros direitos humanos e liberdades fundamentais,(...); Reconhecendo que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e que a política de desenvolvimento deve assim fazer com que o ser humano seja o principal ator e beneficiário do desenvolvimento; Reconhecendo que a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento dos povos e indivíduos constitui, primordialmente, uma responsabilidade dos seus Estados, Consciente de que os esforços empreendidos a nível internacional para promover e proteger os direitos humanos devem ser acompanhados por esforços destinados a estabelecer uma nova ordem económica internacional; Confirmando que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável e que a igualdade de oportunidades para o desenvolvimento constitui uma prerrogativa tanto das nações como dos indivíduos que as compõem; Proclama a seguinte Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (...) (**Nações Unidas**. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Nova York, 1986. Disponível em: https://t.ly/57tw5. Acesso em: 20 jul. 2023).

[828] **Nações Unidas**. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Nova York, 1986. Disponível em: https://t.ly/57tw5. Acesso em: 20 jul. 2023.

[829] SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria da Silva. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, a. 02, n. 01, p. 44-61, jul. 2012, p. 54.

previsto na Constituição Federal, se tem por certo que essa natureza é implícita por força dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, se incorporando a norma externa, na norma interna, assim como encontra guarida no § 2º[830] do art. 5º da Constituição Brasileira em razão do princípio constitucional da não taxatividade[831].

Levando em consideração que o direito ao desenvolvimento se preocupa com a dignidade da pessoa humana, como bem ponderado anteriormente quando se demonstrou os motivos que levaram ao alcance do direito ao desenvolvimento, imperioso se torna a abordagem da previdência social sob a ótica do direito ao desenvolvimento, ao passo que até aqui, se cuidou de conceituar a previdência, mas sem correlacioná-la com o direito ao desenvolvimento, como um instituto importante na realização da condição de vida do ser humano[832].

De acordo com o preâmbulo[833] da Carta das Nações Unidas, "o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos"[834].

---

[830] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Brasil (CRFB/88, art. 5º, § 2º).

[831] ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 121.

[832] Estudos avançam nessa perspectiva. A saber: (i) GAVA, Anir. **A sustentabilidade em sua dimensão social e o papel fundamental da previdência na sociedade contemporânea**: análise a partir do pensamento de John Rawls. Itajaí, 2022. 244 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí; (ii) GRAMIGNA, Wladimir Alexander de Sá. **Análise da sustentabilidade econômico-financeira da Previdência Social**: os desafios de longo prazo da Previdência Social. São Paulo, 2017. 54 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Insper.

[833] "Os Estados Membros no presente Pacto, Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana, Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos, Considerando que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e das liberdades da pessoa humana, Compreendendo que o indivíduo, por ter deveres para com seus semelhantes e para com a coletividade a que pertence, tem a obrigação de lutar pela promoção e observância dos direitos reconhecidos no presente Pacto, Acordam o seguinte: (...)" (**Nações Unidas**. Carta das Nações Unidas. São Francisco, 1945. Disponível em: https://t.ly/yHDW_. Acesso em: 18 jul. 2023).

[834] **Nações Unidas**. Carta das Nações Unidas. São Francisco, 1945. Disponível em: https://t.ly/yHDW_. Acesso em: 18 jul. 2023.

Para tanto, consta no artigo 9º[835], do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o reconhecimento do direito de toda pessoa à previdência social e ao seguro social[836].

Essa preocupação acerca da garantia dos direitos sociais, que vinha sendo implementada em âmbito internacional, auxiliou a Constituinte nas escolhas realizadas internamente, especialmente frente ao clamor popular na busca pelo reconhecimento de direitos, em especial a dignidade da pessoa humana.

Assim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o estabelecimento do sistema de proteção social através dos sistemas previdenciários emergiu como traço forte de um Estado de Bem-Estar Social, haja vista que esse modelo é estabelecido por meio de uma intervenção estatal substancial, caracterizada por ações direcionadas à redução das disparidades sociais, mitigação do desemprego e outras iniciativas governamentais, as quais somadas às políticas de proteção social, servem como base para sustentar a afirmativa de que claramente o objetivo almejado era a implantação, no Brasil, de uma política de um Estado de Bem-Estar Social[837].

A proteção social em voga, se constitui num modelo pensado para buscar a harmonia entre o avanço das forças de mercado e a estabilidade social, trazendo aos indivíduos segurança para que possam manter o mesmo padrão de vida, diante dos riscos sociais[838].

Nessa perspectiva, a própria norma constitucional, reconhece que o Brasil é um país de desigualdades, havendo a necessidade de se fomentar o desenvolvimento a fim dirimi-las[839]. Nesse contexto, é importante destacar que as informações sobre o desenvolvimento nem sempre exprimem a realidade inerente a capacidade econômica e individual no sentido do poder de escolha ou até mesmo deste realizar aquilo que deseja.

---

[835] Artigo 9º - Os Estados Membros no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social (**Nações Unidas**. Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1966. Disponível em: https://t.ly/xTiz3. Acesso em: 18 jul. 2023).

[836] **Nações Unidas**. Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1966. Disponível em: https://t.ly/xTiz3. Acesso em: 18 jul. 2023.

[837] SILVA; COSTA; SILVA, 2015, p. 67.

[838] *Idem*.

[839] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CRFB/88, Art. 3º).

É nessa perspectiva, visando mapear a realidade das informações sobre o desenvolvimento global, que surge a Agenda 2030, a qual constitui um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, buscando a paz universal com mais liberdade, e reconhecendo que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, se traduz no maior desafio global, e também no requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável[840].

A Agenda 2030 conta com a colaboração de todos os países participantes para buscar o cumprimento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento sustentável - ODS[841], e das 169 metas, até o ano de 2030[842]. No que se refere a previdência social, esta engloba os objetivos de número 1 que se refere a erradicação da pobreza, o de número 8 que se refere ao trabalho decente e ao crescimento econômico, e também o de número 10 que se refere à redução das desigualdades.

A partir dessa premissa, merece destaque o pensamento de Amartya Sen em seu livro “Desenvolvimento como Liberdade”, no qual o autor aborda fatores de importantíssimo destaque acerca dos indicativos do desenvolvimento, e como este pode ser visto frente a liberdade de escolha das pessoas.

Para o autor, o desenvolvimento não está somente ligado a fatores como crescimento do produto nacional bruto, aumento de renda das pessoas, industrialização, avanço tecnológico, ou modernização social, existem também, outros fatores, pelos quais é possível se obter o desenvolvimento numa concepção de liberdade, propriamente dita, como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis[843].

---

[840] **ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel Acesso em: 09 jan. 2024.

[841] Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS são: 1 – Erradicar a pobreza; 2 – Fome zero e agricultura sustentável; 3 – Saúde e Bem-Estar; 4 – Educação de qualidade; 5 – Igualdade de Gênero; 6 – Água potável e saneamento;7 - Energia limpa e acessível; 8 – Trabalho decente e crescimento econômico; 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura; 10 – Redução das Desigualdades; 11 – Cidades e comunidades sustentáveis; 12 – Consumo e produção responsáveis; 13 – Ação contra a mudança global do clima; 14 – Vida na Água; 15 – Vida Terrestre; 16 – Paz Justiça e Instituições Eficazes; e 17 – Parceiras e meios de implementação. **ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel Acesso em: 09 jan. 2024.

[842] **ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel Acesso em: 09 jan. 2024.

[843] Nas palavras do autor: “procuramos demonstrar neste livro que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas

O pensamento de Amartya Sen é importante uma vez que ao se atribuir o desenvolvimento com base apenas em fatores econômicos, se tem um grande problema em relação a desigualdade, em razão de que os parâmetros que sustentam os indicativos ideias sobre a medição do desenvolvimento não se mostram proporcionais, ao passo que existe uma extrema concentração de riqueza para uma porcentagem da população brasileira, desproporcional em relação à sua maioria[844]. Portanto, é possível vislumbrar que na teoria de Amartya Sen, o bem-estar social é composto pelo bem-estar individual.

Francieli Korquievicz Morbini e Karoline Freire de Oliveira[845], destacam que um alicerce de toda a "economia filosófica" de Amartya Sen é perceptível na concepção do autor de que a vida boa é uma vida com escolhas genuínas, na qual ninguém é forçado a viver de alguma forma específica, por mais rica que esta forma de vida possa ser sob outros aspectos, devendo-se ter igualdade de capacidades, o que se traduz na ideia de que a nossa capacidade de realizar funcionamentos valiosos que irão constituir nossas vidas e, mais genericamente, na nossa liberdade para promover objetivos aos quais temos razões para atribuir valor.[846]

Segundo Amartya Sen, "se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumento especialmente escolhida"[847], motivo pelo qual o autor destaca que "ver o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas dirige a atenção para

---

individuais obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas)" (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 16. *E-book*).

844 O Brasil é conhecido por sua alta concentração de renda, onde o 1% mais rico da população detém 28,3% da renda total, tornando-o um dos países mais desiguais do mundo. O país também tem experimentado mudanças significativas nas últimas décadas em relação à desigualdade, especialmente nos anos 2000 (BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Estudos revelam impacto da redistribuição de renda no Brasil**. Disponível em: https://t.ly/eRF3N. Acesso em: 25 nov. 2023).

845 MORBINI, Francieli Korquievicz; OLIVEIRA, Karoline Freire. O refúgio migratório no Brasil: uma leitura do contexto social a partir da teoria da justiça de Amartya Sen. *In*: BARMANN, Ana Paula Viana (Org.). **Teorias da justiça e temas afins**. Curitiba: Instituto Memória, 2018, p. 58-78, p. 72.

846 SEN, Amartya**. Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 24.

847 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 16. *E-book*.

os fins que o tornam importantes, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo”[848].

Deste modo, Amartya Sen, justifica o desenvolvimento como meio de remover as principais fontes de privação da liberdade[849], que podem sem entendidas nesse contexto como a pobreza e a tirania, a carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligencia dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos[850].

Essa lógica trazida pelo autor pretende evitar a violação da liberdade no seu sentido mais humano, ao passo que conforme sustenta o autor “a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade”[851].

Nesse contexto, Amartya Sen justifica por intermédio de duas razões[852] a liberdade como processo central do desenvolvimento. A primeira razão chamada de

---

[848] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 16. *E-book*.

[849] A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17. *E-book*).

[850] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 16-17. *E-book.*

[851] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17. *E-book*

[852] Nas palavras de Amartya Sen: “Já destaquei a primeira motivação: a razão avaliatória para concentrar-se na liberdade. Para entendermos a segunda, a da eficácia, precisamos observar as relações empíricas relevantes, em particular as relações mutuamente reforçadoras entre liberdades de tipos diferentes. É devido a essas inter-relações – que são examinadas com um certo detalhamento neste livro – que a condição de agente livre e sustentável emerge como um motor fundamental do desenvolvimento. A livre condição de agente não só é, em si, uma parte “constitutiva” do desenvolvimento, mas também contribui para fortalecer outros tipos de condições de agente livres. As relações empíricas que são amplamente examinadas neste estudo associam os dois aspectos da ideia de “desenvolvimento como liberdade”. A ligação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas

“a razão avaliatória” se tem que “a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas”[853]. No que diz respeito a segunda, o autor denomina de “a razão da eficácia” por intermédio da qual destaca que “a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas”[854].

Nessa premissa, se pode dizer que a ideia de desenvolvimento trazida por Amartya Sen pode ser melhor atribuída, quando se analisa o aumento do poder de escolha das pessoas, eis que, havendo liberdade para escolher, significa que se atingiu a finalidade do desenvolvimento[855], assim como a livre condição de agente, está relacionada a liberdade para fazer acontecer as realizações que se valoriza e se tenta produzir[856].

Amartya Sen nos traz alguns exemplos para que possamos visualizar o sentido de sua teoria da liberdade como desenvolvimento. Dentre esses, um dos que mais chama a atenção e, talvez o que mais faça sentido com esse estudo, é o de Kader Mia, o qual o autor relata no item que denomina de transações, mercados e privação de liberdade econômica. O exemplo, inclusive, se refere a uma experiência que o autor passou quando criança[857].

Kader Mia, um trabalhador diarista muçulmano que estava em uma casa vizinha do autor realizando um serviço, no qual iria receber um valor ínfimo, adentrou na residência de Amartya Sen (que contava com dez anos de idade) na cidade de Dhaka, atualmente capital de Bangladesh, pedindo por socorro e sangrando muito, eis que havia sido esfaqueado nas costas por um grupo de desordeiros da comunidade hindu que era majoritária naquela região. Naquela época Hindus e Muçulmanos viviam em pé de guerra, e matavam-se em conflitos grupais que precederam a independência e divisão da Índia e Paquistão. Enquanto o pai de

---

oportunidades. Essas inter-relações também são investigadas neste livro” (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17-18. *E-book*).

853 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17. *E-book.*

854 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17. *E-book.*

855 MORBINI, Francieli Korquievicz; OLIVEIRA, Karoline Freire. O refúgio migratório no Brasil: uma leitura do contexto social a partir da teoria da justiça de Amartya Sen. *In*: BARMANN, Ana Paula Viana (Org.). **Teorias da justiça e temas afins**. Curitiba: Instituto Memória, 2018, p. 58-78, p. 73

856 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 18. *E-book.*

857 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 22-23. *E-book.*

Amartya Sen levava Kader Mia às pressas para o hospital, o mulçumano não parava de lhes contar o quanto sua esposa o havia pedido para não entrar em alguma área hostil, pois o momento era conturbado. Kader Mia, contudo, necessitava de trabalho para conseguir alimentar sua família que passava fome. Em razão disso, acabou sendo penalizado com a própria vida, ao passo que faleceu tempo depois no hospital[858].

Amartya Sen, utiliza a situação fática de Kader Mia para demonstrar como a "liberdade de participar do intercâmbio econômico tem um papel básico na vida social"[859], uma vez que "a privação da liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade"[860].

O que é totalmente demonstrado pelo exemplo de Kader Mia, diante do fato de que este "não precisaria ter entrado numa área hostil em busca de uns míseros trocados naquela época terrível se sua família tivesse condições de sobreviver de outra forma", restando evidente que "a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma gerar a privação de liberdade econômica"[861].

Ao pensar o exemplo de Kader Mia, também se pode visualizar na mesma perspectiva o trabalhador brasileiro, desempregado que sem conseguir se inserir no mercado de trabalho depende do deferimento do seguro desemprego para o sustento de sua família, ou aquele segurado que espera o deferimento de um auxílio-doença, há meses perante a autarquia previdenciária, e mesmo diante da enfermidade necessita de alguma forma realizar "bicos", em troca de míseros trocados, diante da necessidade de alguma forma por comida na mesa de sua família, ou ainda aquela viúva que anteriormente receberia pensão vitalícia pelo falecimento de seu cônjuge provedor do lar, e atualmente precisará se inserir no mercado de trabalho em alguns meses, porque os seus representantes políticos reformaram o modo como seu direito fundamental a pensão por morte será exercido, estipulando para o deferimento do

---

858 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 22-23. *E-book.*
859 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 21. *E-book.*
860 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 22. *E-book.*
861 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 23. *E-book.*

benefício previdenciário critérios baseados em sua idade quando da morte de seu cônjuge.

Nesse sentido, como o próprio autor enfatiza, diversos outros exemplos poderiam ser citados para ilustrar como é de extrema importância se "adotar a visão do desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas"[862], o que obviamente não se funda somente em critérios econômicos isolados das demais condições humanas.

Evidente pois, que questões de natureza política influenciam diretamente na liberdade de participação, assim como a liberdade de transações econômicas tende a ser um motor do crescimento econômico[863].

Neste norte, Amartya Sen, entende que há uma perspectiva instrumental da liberdade, a que o autor desdobra em cinco tipos, os quais denomina de liberdades políticas, liberdades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Essas cinco liberdades irão compor o que o autor chama de capacidade geral da pessoa humana, que uma vez interligadas contribuem para o aumento da liberdade geral humana alcançando assim o desenvolvimento como liberdade[864]. Portanto, "as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais"[865].

A questão, portanto, remete a uma ideia de igualdade. Existe razão de se observar o problema por esse viés, entretanto, há uma questão substantiva mais interessante que se traduz no fato de que toda a teoria normativa do ordenamento social que tenha afinal resistido ao teste do tempo parece exigir a igualdade de algo – algo que é considerado como importante nesta teoria.

Seguindo essa lógica, se parte do princípio que "o desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades

---

862 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 23. *E-book.*

863 O fato de que a liberdade de transações econômicas tende a ser tipicamente um grande motor do crescimento econômico tem sido muitas vezes reconhecido, embora continuem a existir críticos veementes. É importante não só dar o devido valor aos mercados, mas também apreciar o papel de outras liberdades econômicas, sociais e políticas que melhoram e enriquecem a vida que as pessoas podem levar. Isso influencia até mesmo questões controvertidas como o chamado problema populacional (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 23. *E-book*).

864 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 23. *E-book.*

865 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 25. *E-book.*

que desfrutamos”[866], uma vez que assim agindo seremos seres sociais mais completos, e ao mesmo tempo em que interagimos com o mundo também lhe influenciamos, principalmente no sentido de refutar as formas de privações de liberdades[867].

Assim, a visão de liberdade adotada por Amartya Sen, é aquela que envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões quanto as oportunidades reais que as pessoas têm de acordo com as suas circunstâncias pessoais e sociais, eis que na opinião do autor, as privações de liberdade podem decorrer tanto de processos inadequados como de oportunidades inadequadas[868].

Nessa concepção, se ressalta que a perspectiva que mais se alinha ao pensamento de Amartya Sen é a visão do desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais, onde a liberdade é entendida como o fim primordial e

---

[866] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 29. *E-book.*

[867] Um número imenso de pessoas em todo o mundo é vítima de várias formas de privação de liberdade. Fomes coletivas continuam a ocorrer em determinadas regiões, negando a milhões a liberdade básica de sobreviver. Mesmo nos países que já não são esporadicamente devastados por fomes coletivas, a subnutrição pode afetar numerosos seres humanos vulneráveis. Além disso, muitas pessoas têm pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, e passam a vida lutando contra uma morbidez desnecessária, com frequência sucumbindo à morte prematura. Nos países mais ricos é demasiado comum haver pessoas imensamente desfavorecidas, carentes das oportunidades básicas de acesso a serviços de saúde, educação funcional, emprego remunerado ou segurança econômica e social. Mesmo em países muito ricos, às vezes a longevidade de grupos substanciais não é mais elevada do que em muitas economias mais pobres do chamado Terceiro Mundo. Além disso, a desigualdade entre mulheres e homens afeta — e às vezes encerra prematuramente – a vida de milhões de mulheres e, de modos diferentes, restringe em altíssimo grau as liberdades substantivas para o sexo feminino. No que se refere a outras privações de liberdade, a um número enorme de pessoas em diversos países do mundo são sistematicamente negados a liberdade política e os direitos civis básicos. Afirma-se com certa frequência que a negação desses direitos ajuda a estimular o crescimento econômico e é “benéfica” para o desenvolvimento econômico rápido. Alguns chegaram a defender sistemas políticos mais autoritários – com negação de direitos civis e políticos básicos – alegando a vantagem desses sistemas na promoção do desenvolvimento econômico. Essa tese (frequentemente denominada “tese de Lee”, atribuída em algumas formas ao ex-primeiro-ministro de Cingapura, Lee Yuan Yew) às vezes é defendida por meio de algumas evidências empíricas bem rudimentares. Na verdade, comparações mais abrangentes entre países não forneceram nenhuma confirmação dessa tese, e há poucos indícios de que a política autoritária realmente auxilie o crescimento econômico. As evidências empíricas indicam veementemente que o crescimento econômico está mais ligado a um clima econômico mais propício do que a um sistema político mais rígido (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 29-30. *E-book*).

[868] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 30. *E-book.*

como o principal meio do desenvolvimento, tendo a liberdade uma característica tanto de papel constitutivo[869] como de papel instrumental do desenvolvimento[870].

Como visto, no que se refere liberdades instrumentais, o autor destaca cinco categorias indicadas acima, das quais na sua concepção irão aumentar diretamente as capacidades das pessoas[871]. Para tanto, se torna necessário tecer alguns comentários sobre políticas do desenvolvimento[872], em razão de que a intenção é esmiuçar esse conceito a fim de justificá-lo como meio e fim importante ao sistema de Previdência Social.

Amartya Sen parte da premissa de que "o direito as transações econômicas tende a ser um grande motor do crescimento econômico", razão a qual enfatiza que o crescimento econômico, além de auxiliar na elevação das rendas privadas, pode auxiliar o Estado no financiamento da seguridade social e na intervenção governamental ativa, o que faz com que o crescimento econômico seja avaliado pelos dois parâmetros[873].

Por essa razão, é necessário prestar atenção nas influências sociais, principalmente aquelas empreendidas pelo Estado no sentido de ajudar a determinar

---

[869] O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 55. *E-book*).

[870] O papel instrumental da liberdade concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitulamentos [*entitlements*] contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento. Não se trata aqui meramente da óbvia inferência de que a expansão de cada tipo de liberdade tem de contribuir para o desenvolvimento, uma vez que ele próprio pode ser visto como um processo de crescimento da liberdade humana em geral. Há muito mais na relação instrumental do que esse encadeamento constitutivo. A eficácia da liberdade como instrumento reside no fato de que diferentes tipos de liberdade apresentam inter-relação entre si, e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos. Portanto, os dois papéis estão ligados por relações empíricas, que associam um tipo de liberdade a outros (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 55-56. *E-book*).

[871] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 61. *E-book.*

[872] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 61. *E-book.*

[873] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 61. *E-book.*

a natureza e o alcance das liberdades individuais[874], sendo certo que as disposições socais influenciam diretamente na expansão da liberdade do indivíduo[875].

Essas disposições sociais causam impacto sobre a liberdade para sobreviver de maneira muito forte, o que pode ser influenciado por diversas relações instrumentais[876], entretanto, as oportunidades sociais destinadas a expansão da liberdade, no Brasil, serviu para contribuir com o aumento das desigualdades sociais, desempregos e descaso com o serviço público[877].

Esse panorama permite dizer que um país democrático, deve seguir a diretriz de uma liberdade política na forma de disposições democráticas, eis que estas ajudam a "salvaguardar a liberdade econômica (especialmente a liberdade de não passar fome extrema) e a liberdade de sobreviver (à morte pela fome)"[878].

Desta forma, uma vez que as políticas escolhidas pelo governo até então se pautaram em critérios exclusivamente econômicos (como por exemplos as reformas previdenciárias), dos quais prevaleceram sobre qualquer outra diretriz social (diante das reformas que limitaram direitos sociais em prol da economia), se tem um distanciamento da "ideia básica de que a expansão da liberdade humana é tanto o principal fim, como o principal meio do desenvolvimento"[879].

Uma vez que o "Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas", a perspectiva que deve ser seguida é a de que a liberdade constitui o ponto central, sendo a sustentação das políticas e não uma entrega sob demanda[880].

---

[874] As liberdades individuais são influenciadas, de um lado, pela garantia social de liberdades, tolerância e possibilidade de troca e transações. Também sofrem influência, por outro lado, do apoio público substancial no fornecimento das facilidades (como serviços básicos de saúde ou educação fundamental) que são cruciais para a formação e o aproveitamento das capacidades humanas. É necessário atentar a ambos os tipos de determinantes das liberdades individuais (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 62-63. *E-book*).

[875] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 62. *E-book.*

[876] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 65. *E-book.*

[877] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 67. *E-book.*

[878] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 76. *E-book.*

[879] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 76. *E-book.*

[880] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 77. *E-book.*

Assim, à luz da discussão é preciso sustentar que este modo de ver a relação entre igualdade e liberdade é falho, ao passo que a proposta libertária se deve complementar; passando-se a caracterizar-se pela distribuição de direitos entre as pessoas envolvidas. A liberdade está entre os possíveis campos de aplicação da igualdade, e a igualdade está entre os possíveis padrões de distribuição da liberdade. O estudo está interessado na pluralidade e suas variadas consequências[881].

Nessa concepção, o autor ressalta que" os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco"[882]. Desta forma, "as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento"[883].

Nasce nessa lógica uma necessidade de que não apenas o Estado isoladamente discuta as políticas públicas, mas que a discussão leve em consideração o que a sociedade também deseja, eis que no fim a política social atinge a pessoa na sua liberdade individual.

Nesse contexto, Amartya Sen menciona a questão que envolve o utilitarismo[884]. A fórmula utilitarista[885] requer a maximização da soma total das

---

[881] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 77. *E-book.*

[882] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 77. *E-book.*

[883] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 77. *E-book.*

[884] A disciplina da economia tendeu a afastar-se do enfoque sobre o valor das liberdades em favor do valor das utilidades, rendas e riqueza. Esse estreitamento acarreta a subestimação do papel integral do mecanismo de mercado, ainda que seja impossível acusar a classe dos economistas de não louvar suficientemente os mercados (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 44 e 85. *E-book*).

[885] Os requisitos da avaliação utilitarista podem ser divididos em três componentes distintos. O primeiro deles é o "consequencialismo" [*consequentialism*] – um termo nada simpático –, segundo o qual todas as escolhas (de ações, regras, instituições etc.) devem ser julgadas por suas consequências, ou seja, pelos resultados que geram. Esse enfoque sobre o estado de coisas consequente rejeita particularmente a tendência de algumas teorias normativas a considerar acertados determinados princípios independentemente de seus resultados. Na verdade, o enfoque vai além de exigir apenas a sensibilidade para as consequências, pois determina que, em última análise, nada a não ser as consequências pode ter importância. O grau de restrição imposto pelo consequencialismo terá de ser julgado mais adiante, mas vale a pena mencionar agora que isso deve em parte depender do que é ou não incluído na lista de consequências (por exemplo, se uma ação executada pode ou não ser vista como uma das "consequências" dessa ação, o que – em um sentido óbvio – ela claramente é). Outro componente do utilitarismo é o "welfarismo" [*welfarism*], que restringe os juízos sobre os estados de coisas às utilidades nos respectivos Estados (sem atentar diretamente para coisas como a fruição ou a violação de direitos, deveres etc.). Quando o welfarismo é combinado ao consequencialismo, temos o requisito de que toda escolha deve ser julgada em conformidade com as respectivas utilidades que ela gera. Por exemplo, qualquer ação é julgada segundo o estado de coisas consequente (devido ao consequencialismo), e o estado de coisas consequente é julgado de acordo com as utilidades desse estado (devido ao welfarismo). O terceiro componente é o "ranking pela soma" [*sum-ranking*], pelo qual

utilidades de todas as pessoas tomadas em conjunto, e isso não é, num sentido claro, particularmente igualitário. Na verdade, a igualdade que o utilitarismo busca assume a forma do tratamento igual dos seres humanos no espaço de ganhos e perdas de utilidades[886].

O fundamento igualitário é, portanto, parte bastante central do exercício utilitarista inteiro – que se relaciona com o princípio fundamental do utilitarismo que é atribuir peso igual aos interesses iguais de todas as partes ou como o de sempre atribuir o mesmo peso aos interesses de todos os indivíduos, podendo se concluir desse raciocínio que ser igualitário não é realmente uma característica unificadora[887].

Isto porque, na visão utilitarista uma sociedade injusta significa uma sociedade infeliz, enfatizando Amartya Sen que partindo desse princípio se tem uma remoção da felicidade do conceito moderno de utilitarismo em algumas formas, voltando-se a concepção de utilidade mais para uma ideia de realização de desejo, do que para uma realização da felicidade do indivíduo.

Como existe uma complexidade de aferição sobre felicidade ou desejo, utilidade passa a ser definida pela "análise econômica moderna como alguma representação numérica das escolhas observáveis de uma pessoa"[888].

Em razão disso, o autor critica a visão de justiça trazida pelo utilitarismo, eis que possui uma abordagem pautada em fatores como a indiferença distributiva[889], no

---

se requer que as utilidades de diferentes pessoas sejam simplesmente somadas conjuntamente para se obter seu mérito agregado, sem atentar para a distribuição desse total pelos indivíduos (ou seja, a soma das utilidades deve ser maximizada sem levar em consideração o grau de desigualdade na distribuição das utilidades). Os três componentes juntos fornecem a fórmula utilitarista clássica de julgar cada escolha a partir da soma total de utilidades geradas por meio dessa escolha (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 84-85. *E-book).*

[886] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 85. *E-book.*

[887] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 85. *E-book.*

[888] Nessa visão utilitarista, define-se injustiça como uma perda agregada de utilidade em comparação com o que poderia ter sido obtido. Uma sociedade injusta, nessa perspectiva, é aquela na qual as pessoas são significativamente menos felizes, consideradas conjuntamente, do que precisariam ser. A concentração sobre a felicidade ou o prazer foi removida em algumas formas modernas do utilitarismo. Em uma dessas variações, define-se utilidade como realização de desejo. Nessa visão, o que é relevante é a intensidade do desejo que está sendo realizado, e não a intensidade da felicidade que é gerada. Como felicidade ou desejo não são fáceis de medir, frequentemente se define utilidade na análise econômica moderna como alguma representação numérica das escolhas observáveis de uma pessoa (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 85-86. *E-book).*

[889] *Indiferença distributiva*: o cálculo utilitarista tende a não levar em consideração desigualdades na distribuição da felicidade (importa apenas a soma total, independentemente do quanto sua distribuição seja desigual). Podemos estar interessados na felicidade geral e contudo desejar prestar atenção não apenas nas magnitudes "agregadas", mas também nos graus de desigualdade na felicidade (SEN,

descaso com os direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade[890], e em uma adaptação e condicionamento mental[891].

Essa abordagem demonstra a necessidade de se levar em consideração uma "base informacional mais ampla, concentrada particularmente na capacidade de as pessoas escolherem a vida que elas com justiça valorizam"[892].

O problema a ser enfrentado não é tanto se deve haver, por razões estritamente formais, igual consideração por todos em algum nível, em todas as teorias éticas do ordenamento social. Assim, se interessa na questão de se as teorias éticas devem ter este traço básico de igualdade para serem substantivamente plausíveis no mundo em que vivemos. Pode ser útil perguntar por que tantas teorias substantivas completamente diferentes da ética dos ordenamentos sociais têm o traço comum de exigir a igualdade de alguma coisa – algo importante. Creio ser possível sustentar que, para possuir algum tipo de plausibilidade, o raciocínio ético sobre problemas sociais deve envolver a igual consideração elementar por todos em algum nível visto como crítico. A ausência de tal igualdade faria uma teoria ser arbitrariamente discriminatória e difícil de ser defendida. A igualdade vista como núcleo é invocada para uma defesa arrazoada das desigualdades resultantes nas periferias distantes[893].

Nesse contexto, convém destacar que a importância da igualdade é frequentemente contrastada com a liberdade. Os pensadores libertários são vistos como anti-igualitários, por conta do seu interesse prioritário na liberdade, enquanto os

---

Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 88. *E-book*).

[890] *Descaso com os direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade*: a abordagem utilitarista não atribui importância intrínseca a reivindicações de direitos e liberdades (eles são valorizados apenas indiretamente e somente no grau em que influenciam as utilidades). É sensato levar em consideração a felicidade, mas não necessariamente desejamos escravos felizes ou vassalos delirantes (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 88-89 *E-book*).

[891] *Adaptação e condicionamento mental:* nem mesmo a visão que a abordagem utilitarista tem do bem-estar individual é muito sólida, pois ele pode facilmente ser influenciado por condicionamento mental e atitudes adaptativas (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 88-89. *E-book*).

[892] Fatores econômicos e sociais como educação básica, serviços elementares de saúde e emprego seguro são importantes não apenas por si mesmos, como pelo papel que podem desempenhar ao dar às pessoas a oportunidade de enfrentar o mundo com coragem e liberdade (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 90. *E-book*).

[893] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 80-119. *E-book.*

diagnosticados como pensadores igualitários são vistos como comprometidos com a igualdade, e essa leitura na perspectiva de Amartya Sen é falha![894]

É nesse contexto que Amartya Sen introduz o problema da desigualdade, que geralmente é vista somente pela perspectiva de desigualdade de renda, quando na verdade se tem diversos "'espaços' (ou seja, em função de outras variáveis relevantes) como bem-estar, liberdade e diferentes aspectos da qualidade de vida (incluindo saúde e longevidade)"[895], que podem causá-la além da renda[896].

Esse é um dos motivos pelos quais os economistas são criticados, uma vez que, em sua maioria, dão mais prioridade para a eficiência[897] do que para a equidade,

---

[894] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 80-119. *E-book.*

[895] O contraste entre as perspectivas diferentes da renda e da capacidade influencia diretamente o espaço no qual igualdade e eficiência serão examinadas. Por exemplo, uma pessoa com renda elevada mas sem oportunidade de participação política não é "pobre" no sentido usual, porém claramente é pobre no que diz respeito a uma liberdade importante. Alguém que é mais rico do que a maioria mas tem uma doença cujo tratamento é muito caro obviamente sofre privação em um sentido importante, muito embora nas estatísticas usuais sobre distribuição de renda essa pessoa não venha a ser classificada como pobre. Um indivíduo a quem é negada a oportunidade de emprego mas recebe uma ajuda do Estado a título de "auxílio-desemprego" pode aparentar sofrer muito menos privação no espaço das rendas do que em função da valiosa – e valorizada – oportunidade de ter uma ocupação gratificante. Como a questão do desemprego é particularmente importante em algumas partes do mundo (incluindo a Europa contemporânea), existe outra área na qual é grande a necessidade de entender o contraste entre as perspectivas da renda e da capacidade no contexto da avaliação da desigualdade (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 128-129. *E-book*).

[896] Não se pode duvidar das contribuições do mecanismo de mercado para a eficiência, e os resultados econômicos tradicionais, nos quais a eficiência é julgada segundo a prosperidade, a opulência ou a utilidade, podem ser estendidos também para a eficiência no que se refere a liberdades individuais. Mas esses resultados de eficiência não podem, sozinhos, garantir a equidade distributiva. O problema pode ser particularmente grande no contexto da desigualdade de liberdades substantivas, quando existe um acoplamento das desvantagens (como por exemplo a dificuldade de uma pessoa incapacitada ou sem preparo profissional para auferir uma renda sendo reforçada pela sua dificuldade para fazer uso da renda para a capacidade de viver bem). Os abrangentes poderes do mecanismo de mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades sociais básicas para a equidade e a justiça social. No contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. Como já discutido, no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica. O verdadeiro problema aqui não é a necessidade de comedimento financeiro em si, mas a crença subjacente – e com frequência não questionada – que tem sido dominante em alguns círculos políticos de que o desenvolvimento humano é realmente um tipo de luxo que só países mais ricos têm condições para bancar (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 170. *E-book*).

[897] Não se pode duvidar das contribuições do mecanismo de mercado para a eficiência, e os resultados econômicos tradicionais, nos quais a eficiência é julgada segundo a prosperidade, a opulência ou a utilidade, podem ser estendidos também para a eficiência no que se refere a liberdades individuais. Mas esses resultados de eficiência não podem, sozinhos, garantir a equidade distributiva. O problema pode ser particularmente grande no contexto da desigualdade de liberdades substantivas, quando existe um acoplamento das desvantagens (como por exemplo a dificuldade de uma pessoa incapacitada ou sem preparo profissional para auferir uma renda sendo reforçada pela sua dificuldade para fazer uso da renda para a capacidade de viver bem). Os abrangentes poderes do mecanismo de

o que faz com que os debates políticos sejam distorcidos muitas vezes pela ênfase excessiva dada a pobreza e à desigualdade medida pela renda, ignorando-se outras variáveis como por exemplo o desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social[898].

Isto posto, "em uma abordagem orientada pela liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas[899], ou seja, o objetivo dos governos não deve ser apenas de equilibrar o Estado adequando-o ao funcionamento dos mercados, como se viu nas últimas décadas, justificando-se a necessidade de uma abordagem múltipla do desenvolvimento[900].

Amartya Sen, portanto, defende uma combinação entre o uso extensivo dos mercados com o desenvolvimento de oportunidades sociais, o que deve ser pautado em uma abordagem ampla enfatizando outras liberdades, como por exemplo, direitos democráticos, garantia de segurança, oportunidades de cooperação, dentre outras[901].

Essas afirmações são importantes para se entender a intenção do autor em deixar claro que os indivíduos vivem e atuam em um mundo de instituições, no qual

---

mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades sociais básicas para a equidade e a justiça social. No contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. Como já discutido, no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica. O verdadeiro problema aqui não é a necessidade de comedimento financeiro em si, mas a crença subjacente — e com frequência não questionada — que tem sido dominante em alguns círculos políticos de que o desenvolvimento humano é realmente um tipo de luxo que só países mais ricos têm condições para bancar (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 189-190. *E-book*).

[898] Lamentavelmente, a identificação de desigualdade econômica com desigualdade de renda é muito comum em economia, e as duas muitas vezes são efetivamente consideradas a mesma coisa (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 146. *E-book*).

[899] A questão da discussão pública e participação social é, portanto, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática. O uso de prerrogativas democráticas – tanto as liberdades políticas como os direitos civis – é parte crucial do exercício da própria elaboração de políticas econômicas, em acréscimo a outros papéis que essas prerrogativas possam ter (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 149. *E-book*).

[900] As razões para adotar uma abordagem múltipla do desenvolvimento tornaram-se mais claras em anos recentes, em parte como resultado das dificuldades enfrentadas e dos êxitos obtidos por diferentes países ao longo das últimas décadas. Essas questões relacionam-se estreitamente à necessidade de equilibrar o papel do governo – e de outras instituições políticas e sociais – com o funcionamento dos mercados (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 168-169. *E-book*).

[901] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 170. *E-book.*

todas as oportunidades e perspectivas são dependentes cruciais das instituições, que contribuem para a expansão da liberdade do indivíduo[902].

Portanto, Amartya Sen, enfatiza que "desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento", ao passo que a importância da democracia se traduz em três virtudes distintas, na qual a primeira se refere a sua importância intrínseca, a segunda as suas contribuições instrumentais e a terceira ao seu papel construtivo da criação de valores e normas, que devem ser consideradas para se ter uma forma de democracia completa[903].

Entretanto, destacada a importância das instituições democráticas, há que se pontuar que elas não podem serem vistas como um meio automático de desenvolvimento, dependendo, portanto, dos valores e prioridades da sociedade, assim como do uso que esta faz das oportunidades de articulação e participação disponíveis[904].

Seguindo essa premissa, se conclui que "discussões e debates públicos, permitidos pelas liberdades políticas e os direitos civis, também podem desempenhar um papel fundamental na formação de valores"[905], mas nunca devem ser utilizados

---

[902] Ver o desenvolvimento como liberdade nos dá uma perspectiva na qual a avaliação institucional pode ocorrer sistematicamente. Embora diferentes comentaristas tenham escolhido enfocar instituições específicas (como o mercado, o sistema democrático, a mídia ou o sistema de distribuição pública), precisamos considerá-las conjuntamente, ser capazes de ver o que elas podem ou não podem fazer em combinação com outras instituições. É nessa perspectiva integrada que as diferentes instituições podem ser avaliadas e examinadas racionalmente. O mecanismo de mercado, que desperta paixões favoráveis ou contrárias, é um sistema básico pelo qual as pessoas podem interagir e dedicar-se a atividades mutuamente vantajosas. Por essa perspectiva, é dificílimo pensar que um crítico razoável poderia ser contra o mecanismo de mercado em si. Os problemas que surgem se originam geralmente de outras fontes – não da existência dos mercados em si – e incluem considerações como o despreparo para usar as transações de mercado, o ocultamento não coibido de informações ou o uso não regulamentado de atividades que permitem aos poderosos tirar proveito de sua vantagem assimétrica. Deve-se lidar com esses problemas não suprimindo os mercados, mas permitindo-lhes funcionar melhor, com maior equidade e suplementação adequada. As realizações globais do mercado dependem intensamente das disposições políticas e sociais. O mecanismo de mercado obteve grande êxito em condições nas quais as oportunidades por ele oferecidas puderam ser razoavelmente compartilhadas. Para possibilitar isso, a provisão de educação básica, a presença de assistência médica elementar, a disponibilidade de recursos (como a terra) que podem ser cruciais para algumas atividades econômicas (como a agricultura) pedem políticas públicas apropriadas (envolvendo educação, serviços de saúde, reforma agrária etc.). Mesmo quando é suprema a necessidade de uma "reforma econômica" para dar mais espaço aos mercados, essas facilidades desvinculadas do mercado requerem uma ação pública cuidadosa e resoluta (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 188-189. *E-book*).

[903] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 207. *E-book.*

[904] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 208. *E-book.*

[905] Na verdade, até mesmo a identificação de necessidades é inescapavelmente influenciada pela natureza da participação e do diálogo públicos. Não só a força da discussão pública é um dos correlatos da democracia, com um grande alcance, como também seu cultivo pode fazer com que a própria democracia funcione melhor. Por exemplo, a discussão pública mais bem fundamentada e menos

isoladamente, respeitando sempre as diretrizes da liberdade, uma vez que “a realização da justiça social depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas), mas também da prática efetiva”[906].

Evidente, em tudo que foi exposto sobre o desenvolvimento como liberdade trazido por Amartya Sen, que o direito ao desenvolvimento como liberdade, na concepção trazida pelo autor, se trata de um direito humano fundamental, autentico a condição humana, e que diversas questões irão interferir nas capacidades do indivíduo de exercer a sua liberdade plena, principalmente as políticas econômicas essenciais a conduzir um Estado, mas ainda há que se haver uma segurança protetora das liberdades essenciais a expansão do indivíduo.

Importante, se torna dessa forma, pensar as realidades sociais sob a perspectiva do desenvolvimento sem privação das capacidades que constituem a própria liberdade individual das pessoas.

Trazendo os ensinamentos de Amartya Sen, ao contexto deste estudo, é possível afirmar que a previdência social[907], sob a qual se desenvolve essa pesquisa, na perspectiva de Amartya Sen, se constitui em um meio de desenvolvimento como liberdade, ao passo que visa a persecução do bem-estar social, como a proteção de infortúnios que possam surgir durante a vida dos indivíduos, ou seja, é uma segurança

---

marginalizada sobre questões ambientais pode ser não apenas benéfica ao meio ambiente, como também importante para a saúde e o funcionamento do próprio sistema democrático. Assim como é importante salientar a necessidade da democracia, também é crucial salvaguardar as condições e circunstâncias que garantem a amplitude e o alcance do processo democrático. Por mais valiosa que a democracia seja como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa), existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 208-209. *E-book*).

[906] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 208-209. *E-book.*

[907] Vale a pena considerar simultaneamente a eficiência por meio da liberdade do mecanismo de mercado, de um lado, e a gravidade dos problemas de desigualdade de liberdade, de outro. É preciso lidar com os problemas de equidade, especialmente ao se tratar de graves privações e pobreza; nesse contexto, a intervenção social, incluindo o custeio governamental, pode ter um papel importante. Em grande medida, isso é exatamente o que os sistemas de seguridade social nos Estados do bem-estar procuram realizar, mediante diversos programas que incluem a provisão social de serviços de saúde, auxílio governamental aos desempregados e indigentes etc. Mas a necessidade de prestar atenção simultaneamente aos aspectos da eficiência e equidade do problema permanece, pois a interferência motivada pela equidade no funcionamento do mecanismo de mercado pode enfraquecer as realizações de eficiência mesmo se promover a equidade. É importante esclarecer a necessidade da simultaneidade ao considerarmos os diferentes aspectos da avaliação e justiça social (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 160-161. *E-book*).

diante de situações inesperadas, que possui como finalidade diminuir os impactos causados.

A previdência social, no cenário de disparidades econômicas, se traduz em uma resposta adequada para as implicações do mundo cada vez mais globalizado, que impacta diretamente nas oportunidades de emprego, eis que nasce a necessidade de uma requalificação do profissional superado pelas implicações da globalização, assim como, se torna necessário a disponibilização de meios capazes de lhe trazer uma segurança social diante dos infortúnios advindos das mudanças globalizantes, e até mesmo da implementação de novas políticas públicas, que reduzem a capacidade da liberdade individual[908].

Dessa forma, pode-se concluir que ao se buscar o aprimoramento das 5 liberdades instrumentais, ter um desenvolvimento pautado na conquista da liberdade individual, onde se terá um indicativo de desenvolvimento consistente, pautado na liberdade de escolha das pessoas, bem como na sua verdadeira capacidade econômica de realizar suas escolhas, pois, vive-se numa era, onde as desigualdades se propagam no tempo. Portanto, para Amartya Sen, Desenvolvimento como liberdade é combater tais desigualdades, de modo que a haja melhoria de vida das pessoas e ampliação de suas capacidades de escolha/liberdade. A liberdade não é um meio para desenvolvimento em si, mas sim é meio e o fim do desenvolvimento.

Nesse sentido, corroborando o pensamento de Amartya Sen, destaca os ensinamentos de Melina Girardi Fachin, a qual movida pela inquietação acerca da universalização parcial dos direitos humanos, levanta premissas importantes, no tocante ao direito humano ao desenvolvimento[909].

A autora desenvolve a teoria de que o direito ao desenvolvimento humano reclama uma “justaposição, em verdadeiro somatório de forças, animada pela

---

[908] No contexto das disparidades econômicas, a resposta apropriada tem de incluir esforços conjuntos para tornar a forma da globalização menos destrutiva para o emprego e o modo de vida tradicional e para ocasionar uma transição gradual. A fim de suavizar o processo de transição, é preciso que haja também oportunidades para um novo preparo profissional e a aquisição de novas qualificações (para as pessoas que, de outro modo, seriam alijadas do mercado de trabalho), juntamente com a provisão de redes de segurança social (na forma de seguridade social e outras disposições de apoio) para aqueles que têm seus interesses prejudicados – ao menos no curto prazo – pelas mudanças globalizantes (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 308-309. *E-book*).

[909] FACHIN, Melina Girardi. **Direito humano ao desenvolvimento: universalização, ressignificação e emancipação**. 2013. 485 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 13. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6099 Acesso em: 09 jan. 2024.

centralidade e primazia da proteção da pessoa humana, que se traduz no princípio *pro homine"*[910].

Melina Girardi Fachin, aponta em sua tese a necessidade de uma (re)construção e de uma (re)significação do direito humano ao desenvolvimento, "fortificando-o, em renovada base de juridicidade, nas searas internacional e nacional, como instrumental teórico, de efeitos práticos, possível de (re)conquistar a universalidade integral dos direitos".[911]

Assim, a autora se aproxima dos ensinamentos de Amartya Sen tomados como ponto de partida neste estudo, ao passo que também enfatiza o desenvolvimento como direito humano, fundamentado em um projeto de expansão das liberdades humanas substanciais. Para Melina Girardi Fachin "o desenvolvimento como liberdade é um processo de múltiplas e complexas dimensões – de cunho econômico, social e político – para dar conta das diversas necessidades humanas"[912], motivo pelo qual "o direito humano ao desenvolvimento privilegia um conjunto mínimo indivisível de direitos civis e políticos, bem como econômicos, sociais e culturais, que, em seu *core*, constituiriam garantia humana universal mínima"[913].

Para tanto, a autora defende a juridicidade do direito ao desenvolvimento nos seus diversos planos de proteção dos direitos humanos, os quais denominada de local, regional e global, e enfatiza que o desenvolvimento humano como categoria jurídica, aliado a outras diretrizes compromissórias, pode contribuir para abrandar o sofrimento humano, e também fornecer condições para que os indivíduos vivam uma vida que se valoriza[914].

---

910 FACHIN, Melina Girardi. **Direito humano ao desenvolvimento: universalização, ressignificação e emancipação**. 2013. 485 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 13. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6099 Acesso em: 09 jan. 2024.

911 FACHIN, Melina Girardi. **Direito humano ao desenvolvimento: universalização, ressignificação e emancipação**. 2013. 485 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 13. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6099 Acesso em: 09 jan. 2024.

912 FACHIN, Melina Girardi. **Direito humano ao desenvolvimento: universalização, ressignificação e emancipação**. 2013. 485 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 13. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6099 Acesso em: 09 jan. 2024.

913 FACHIN, Melina Girardi. **Direito humano ao desenvolvimento: universalização, ressignificação e emancipação**. 2013. 485 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 14. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6099 Acesso em: 09 jan. 2024.

914 FACHIN, Melina Girardi. **Direito humano ao desenvolvimento: universalização, ressignificação e emancipação**. 2013. 485 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 14. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6099 Acesso em: 09 jan. 2024.

Desta forma, o objetivo deste item reside na demonstração da existência de um fio condutor entre Previdência Social e Desenvolvimento, pautados pela leitura constitucional sobre ambos os temas. A conformidade desses temas pressupõe o direcionamento da previdência pública a pressupostos que reconheçam a previdência pública brasileira enquanto instrumento para o desenvolvimento sustentável, como demonstrar-se-á no tópico a seguir.

3.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO MATRIZ INTERPRETATIVA

Apresentadas as noções clássicas de desenvolvimento é chegado o momento de consolidar a leitura deste aspecto junto à sustentabilidade no âmbito previdenciário. Para tanto, a interconexão entre Desenvolvimento, Previdência e sustentabilidade deve ser materializada enquanto teste de validade da hipótese aqui proposta. Diante dessa premissa, se indaga se é possível dimensionar estes elementos em conjunto e se torna-se possível conceber a Previdência Social brasileira a partir do desenvolvimento sustentável?

Primavera Silenciosa. Livro publicado no ano de 1962 pela então bióloga marinha Rachel Carson, com o objetivo de chamar a atenção dos leitores acerca dos abusos na utilização de pesticidas químicos, responsáveis pelo silêncio dos pássaros daquela determinada época, naquela primavera, foi talvez o registro mais antigo da preocupação com aspectos de sustentabilidade reportados até então. A obra em seu tempo ganhou tamanha repercussão que levou à proibição da utilização do pesticida, conjecturando-se no marco inicial da luta ambientalista em detrimento ao movimento desenvolvimentista[915].

Assim, vislumbra-se que as embrionárias discussões sobre sustentabilidade possuem bases ambientalistas, alicerçadas na preocupação com o meio ambiente, levando as preocupações futuras com a sustentabilidade ambiental. De todo modo, a palavra sustentabilidade é empregada de diversas formas e em diferentes contextos e nem sempre traduz aquilo que se deseja em sua origem etimológica.

---

[915] OLIVEIRA, Bruno Garcia de; CEZARINO, Luciana Oranges; LIBONI, Lara Bartocci. Evolução do conceito de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. *In*: OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de; LEONETI, Alexandre; CEZARINO, Luciana Oranges (Orgs.); PHILIPPI JUNIOR, Arlindo (Coord.). **Sustentabilidade**: princípios e estratégias. Barueri: Manole, 2019, p. 01-20, p. 04.

O termo sustentabilidade foi cunhado em 1.987 através do Relatório Brundtland, da Organização das Nações Unidas, que dentre várias conclusões e pressupostos estabeleceu a necessidade de implementação de um programa de desenvolvimento sustentável pela ONU, além da definição de estratégias de desenvolvimento sustentável pelos órgãos e instituições partícipes[916].

Há uma necessária leitura da "sustentabilidade na condição de princípio gerador de obrigações pluridimensionais"[917], que deve ser especialmente observada. De todo modo, esta não deve ser "entoada como cântico vazio de programas frívolos, nem como espúria ferramenta de falsa reputação, destinada a camuflar produtos lesivos à saúde, por intermédio de discursos conceituosos, amaneirados e ladinos"[918], devendo ser compreendida porquanto como dotada de eficácia direta e imediata.

Alhures, deve ser compreendida como "o reconhecimento da titularidade dos direitos daqueles que ainda não nasceram"[919], tratando-se de princípio de matriz constitucional, eis que amparado por inúmeros dispositivos dessa ordem[920].

Assim, denota-se que em bases conceituais o desenvolvimento sustentável é um princípio constitucional de eficácia imediata, que vincula o Estado e a sociedade à concretização solidária de matrizes de desenvolvimento, especialmente o material e imaterial, com características inclusivas, ético e eficiente, objetivando assegurar o bem-estar dos indivíduos das gerações futuras[921].

Juarez Freitas destaca que não se pode permanecer enraizado nos critérios de sustentabilidade definidos por ocasião do Relatório *Brundtland,* que há muito já se

---

916 "O documento *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum) (ou Relatório Brundtland) foi o resultado do trabalho da Comissão em 1987 e apresentou uma nova perspectiva sobre o desenvolvimento, definindo-o como "satisfazer as necessidades atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades". É a partir daí que o conceito de desenvolvimento sustentável ficou conhecido. Em 1983, a Assembleia Geral da ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, que era presidido por Gro Harlem Brundtland (primeira ministra da Noruega e que cedeu o nome ao documento final) e Mansour Khalid. O grupo foi estabelecido em 1983 após uma revisão de 10 anos da Conferência de Estocolmo para promover uma audiência global e produzir discussões formais. O relatório Brundtland aponta para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e padrões de produção e consumo, novamente destacando a necessidade de uma nova relação 'humano-meio ambiente'" (**Three Engenharia**. Nosso Futuro Comum/Our Common Future – Relatório Brundtland. Disponível em: https://t.ly/nFWS1. acesso em: 08 mar. 2023).

917 FREITAS. Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 33.

918 FREITAS. Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 40.

919 FREITAS. Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 43.

920 A exemplo dos artigos 3º, 170 e 225 da CRFB/88.

921 FREITAS. Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 52.

encontra descontextualizado, tornando-se imperioso que a sustentabilidade se torne includente, política e socialmente[922].

Na leitura de Sandro Glasenapp Moraes: “A sustentabilidade, é, em realidade, um ideal de comportamento social e produtivo que visa a utilização dos recursos do planeta de forma eticamente responsável com os outros seres humanos, as demais espécies e as gerações futuras”[923].

Juarez Freitas destaca a necessidade de se falar em Estado Constitucional Sustentável. É preciso nesta perspectiva, considerar a previdência social a partir de critérios de sustentabilidade, considerá-la, portanto, sustentável. Todavia, não em uma vertente de sustentabilidade meramente econômica.

A sustentabilidade como se admite não é suficiente para demonstrar ou cunhar o conceito ou modelo ideal de previdência social a ser seguida no Brasil atualmente. Para tanto, há que se ponderar os conceitos estabelecidos que abarcam noções gerais de sustentabilidade, que passam por todas as suas dimensões específicas, mas que observem para além dessas dimensões, questões exclusivas inerentes ao alcance dos objetivos de um plano de previdência social geral.

A leitura sobre critérios de sustentabilidade previdenciária vem sendo realizada de forma equivocada, de modo a considerar apenas os valores oriundos do recolhimento das contribuições previdenciárias ativas, deixando de considerar todas as demais fontes de custeio previstas[924]. No emprego desta lógica, por óbvio que o raciocínio de *déficit* prepondera.

Se sustentabilidade é princípio, se deve extrair de sua compreensão a maximização de sua aplicabilidade. O contexto de ampliação de sua eficácia é pressuposto para interpretação das normas correlatas. Conceber a sustentabilidade previdenciária é evidenciar a necessária leitura do direito previdenciário a partir das dimensões de sustentabilidade. Assim, “(...) em nosso país, formatado constitucionalmente como um Estado Social, no qual o valor sustentabilidade permeia

---

922 FREITAS. Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 61.
923 MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 02.
924 A exemplo das afirmações constantes no seguinte estudo: PIERDONÁ, Zélia Luiza; DERZI, Heloisa Hernandez. EC nº 103/2019 e a sustentabilidade da Previdência Social brasileira. **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**, v. 05, n. 02, p. 194-208, 2019.

todo o tecido constitucional”[925], este é o panorama que se assume como pressuposto de abordagem.

Sustentabilidade é imperativo constitucional. É princípio constitucional, “é em realidade, um ideal de comportamento social e produtivo que visa a utilização dos recursos do planeta de forma eticamente responsável com os outros seres humanos, as demais espécies e as gerações futuras” [926].

Ao discorrer sobre o princípio, referindo-se enquanto princípio constitucional-síntese, Juarez Freitas assim ensina:

> Sustentabilidade é, por todo o exposto, princípio constitucional-síntese, não mera norma vaga, pois determina, numa lógica tópico-sistemática, a universalização concreta e eficaz do respeito às condições multidimensionais da vida de qualidade, com o resguardo do direito ao futuro[927].

Isto posto, no tocante a natureza jurídica da sustentabilidade, Juarez Freitas enfatiza que nada obstante, as distintas cargas semânticas, a sustentabilidade “a) é *princípio ético-jurídico*, direta e imediatamente vinculante (do qual são inferíveis regras-chave), que determina o oferecimento de condições, objetivas e subjetivas, para a fruição do bem-estar das atuais e futuras gerações”[928]; além de que “b) *é valor constitucional supremo* (critério axiológico de avaliação dos impactos de condutas públicas e privadas)”[929], e também “c) é *objetivo fundamental da República* (norte integrativo da interpretação do Direito)”[930].

Nesse contexto, compulsando a literatura específica produzida sobre a interface entre sustentabilidade e direito previdenciário, é possível afirmar que existem poucos estudos acerca da temática correlacionada. A abertura à essa análise tem início com o estudo apresentado por Sandro Glassenapp Moraes, que, de forma inédita, correlaciona as dimensões da sustentabilidade ao direito previdenciário no Brasil, galgado nas noções de sustentabilidade desenvolvidas por Juarez Freitas[931].

---

[925] MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 02.
[926] MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 02.
[927] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 115.
[928] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 125.
[929] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 125.
[930] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 125.
[931] O estudo foi objeto de análise por ocasião da dissertação de mestrado apresentada junto ao PUC/RS no ano de 2013, que culminou na publicação do artigo utilizado nesta tese: MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023.

A compreensão da sustentabilidade previdenciária a partir de indicativos que se afastem dos pressupostos meramente econômicos nunca foi uma tarefa fácil. As linhas orçamentárias sempre conduziram os debates nesta seara. A preocupação evidenciada está ligada quase sempre ao discurso da financeirização da previdência social. Cálculos estrondosos, informações incompletas e tabelas difíceis de serem entendidas têm sustentado a falácia do déficit previdenciário ao longo dos anos no Brasil. Enunciados como “a conta não fecha” ou “gasta-se mais do que se arrecada” são os brocardos mais ouvidos nos momentos que antecedem cada reforma previdenciária até então realizada.

Isto demonstra que a preocupação com o orçamento tem especial espaço nessa celeuma. Entretanto, não se pode olvidar, que à luz da necessidade do desenvolvimento sustentável, ele mostra-se como uma das dimensões para o alcance da sustentabilidade previdenciária, mas não a reflete inteiramente.

As dimensões da sustentabilidade apresentam indicativos mais próximos a se conceber a Previdência Social como verdadeiro instrumento de redução de desigualdade social, do que sugestões tendentes a concebê-la a partir unicamente de critérios econômicos.

Imbuída por este princípio norteador, demonstra-se necessário observar a Previdência Social a partir das dimensões de sustentabilidade. As demais dimensões da sustentabilidade estão conjecturadas a partir dos seguintes indicativos: social, ambiental, ética, econômica e jurídico-política.

A expressão sustentável aqui retratada não se refere exclusivamente às noções de sustentabilidade ligadas aos valores arrecadados pelos caixas da Previdência Social. A análise apenas do fechamento das contas observando-se os valores que chegam aos cofres públicos e quanto se gasta ao fim de cada mês com o pagamento dos benefícios previdenciários se revela como mera análise de dados, que não tem o condão de avaliar se os critérios inerentes à sustentabilidade do sistema previdenciário estão sendo efetivamente levados à efeito.

É em razão disso, da necessidade de se ampliar o conceito de sustentabilidade previdenciária, que se objetiva essa análise. Compreender a previdência pública a partir de mero pressuposto de arrecadação e gastos é negar aos jurisdicionados do sistema previdenciário brasileiro aquilo que lhes foi garantido no texto constitucional: efetividade de direitos sociais, dignidade e amparo ao

infortúnio, além de deixar de considerar o especial desempenho da previdência pública no desenvolvimento do país.

Nessa levada, a observância das demais dimensões da sustentabilidade demonstram a possibilidade de interpretação dos direitos previdenciários a partir da leitura constitucional, que se revela a mais adequada.

O termo “sustentável”, para os fins desta tese, não se refere ao argumento exclusivo da existência de superávit das contas da Previdência Social brasileira, podendo inclusive, estar sendo considerada a partir de indicativos de déficit fiscal. Isso, se as demais dimensões da sustentabilidade previdenciária forem consideradas a partir de uma leitura terminantemente constitucional.

Este primado “objetiva o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras”[932].

A partir da releitura da Previdência Social sob essa nova perspectiva denota-se imperioso estabelecer a interface de cada dimensão da sustentabilidade com as questões de natureza previdenciária, buscando a sustentabilidade multidimensional. Para tanto, a análise compreenderá cada dimensão indicada de forma pormenorizada.

As dimensões da sustentabilidade devidamente reunidas preenchem e alcançam os critérios da sustentabilidade multidimensional, que pressupõe o alcance do bem-estar.[933] Nascem “sem hierarquia férrea e sem caráter exaustivo, pelo menos, cinco dimensões da sustentabilidade, galhos da mesma árvore”[934].

Dimensões essas que reúnem condições específicas tendentes a auxiliar na compreensão de uma nova releitura da Previdência Social no Brasil, que sirva de instrumento efetivo ao desenvolvimento, que contribua ao processo de afastamento dos discursos falaciosos que envolvem as questões previdenciárias, que conduzam os agentes políticos em escolhas mais assertivas e próximas do texto constitucional, preocupando-se evidentemente com aquilo que deve mover as decisões que norteiam o panorama no país, qual seja: o bem-estar dos segurados, concedendo-lhes dignidade.

---

[932] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 64.
[933] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 94.
[934] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 95.

Refletindo sobre esses ideários denota-se possível a conexão da sustentabilidade com a Previdência Social. Nessa levada, convém a análise das dimensões, partindo-se da jurídico-política.

A dimensão jurídico-política "ecoa o sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta, independentemente da regulamentação, a tutela do direito ao futuro"[935]. Se evidencia no dever de proteção, exigindo um novo pensamento das relações jurídicas, determinando que a tutela dos direitos usufruídos pelas gerações atuais seja preservada em prol das gerações que virão[936]. Para tanto, enumera alguns direitos fundamentais, quais sejam: o direito à longevidade digna; o direito à alimentação sem excesso e carências; o direito ao ambiente limpo; o direito à educação de qualidade; o direito à democracia, preferencialmente direta; o direito à informação livre e de conteúdo qualificado; o direito ao processo judicial e administrativo com desfecho tempestivo e a melhor definição de competências; o direito à segurança; o direito à renda oriunda do trabalho decente; o direito à boa administração pública e o direito à moradia digna e segura[937].

Desses pressupostos, há um de especial destaque que demonstra a possibilidade da interface com as questões de natureza previdenciária, que é a Justiça Intergeracional. Também conhecida como equidade intergeracional ou princípio da solidariedade intergeracional[938], surgindo mais próxima das discussões inerentes ao meio ambiente, muito em razão do contido no artigo 225[939] da CFRB, que pressupõe a preservação ambiental em respeito à manutenção da vida humana.

A Justiça Intergeracional também é compreendida enquanto direito fundamental das futuras gerações. Haveria, portanto, um direito fundamental das gerações futuras a usufruírem das benesses de natureza previdenciária? Partindo do pressuposto de sustentabilidade defendido nesta tese, a resposta é afirmativa. Mecanismos aptos à proteção do direito ao futuro previdenciário recairiam na manutenção da proteção ao risco social ao longo das gerações. O acompanhamento

---

935 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 108.
936 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 108-109
937 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 109-111
938 SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coêlho de; LIMA, Priscila Luciene Santos de; FREITAS, Maria Carolina Carvalho de Almendra. Direito intergeracional e reforma da Previdência. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, v. 01, n .26, p. 33-46, 2020, p. 03.
939 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CFRB/88, art. 225).

da dimensão jurídico-política da sustentabilidade seria peça fundamental nesse processo.

A leitura intergeracional no campo previdenciário encontra um fértil cenário de discussões, a exemplo daquela que circunda as questões das contas públicas. A cada reforma previdenciária empreendida, antecederam-se alardes sobre a alegada falta de recursos públicos, a iminente quebra do sistema previdenciário e o exponencial crescimento da população de idosos no Brasil[940]. Argumentos, todos, ligados intimamente às relações intergeracionais previdenciárias.

Indicativos demográficos são cíclicos. Por mais que seja possível determinar uma estimativa populacional, as ingerências fáticas poderão alterar todo o cenário projetado. As variáveis são múltiplas e as projeções nem sempre revelam a realidade. De todo modo, o levantamento dos dados e o acompanhamento do fluxo da população idosa se revela tão importante quanto o mapeamento e o acompanhamento da população que inicia no mercado de trabalho, ao passo que parte do custeio dos benefícios previdenciários decorre das contribuições vertidas ao sistema pela classe trabalhadora, em homenagem ao princípio da solidariedade.

Tais informações também são importantes para conceder suporte informacional ao Estado, para que sejam definidas políticas[941] públicas[942] mais adequadas, pois essas permitem uma melhor compreensão do diagnóstico atual e das projeções futuras, possibilitando aos governos, que estrategicamente, acertem os rumos em prol dos objetivos definidos em cada setor público específico. Denota-se que “o envelhecimento populacional e a baixa natalidade agravam a situação,

---

[940] De acordo com o último Censo realizado, no ano de 2022, 15,1% da população brasileira é formada por pessoas com mais de 60 (sessenta) anos, sendo que a população brasileira chega ao número de 203.080.756 pessoas.

[941] Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenador os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39).

[942] Aqui compreendida como um problema multidisciplinar. Caroline Muller Bittencourt e Janriê Reck afirmam que: “Analisar adequadamente as políticas públicas significa criar distinções ou categorias, sendo que estas distinções e categorias otimizam os fluxos decisórios”. Ensinam que o seu conceito decorre de uma construção social, que deve estar conectado ao direito fundamental e que se trata também de um complexo de decisões políticas, que vinculam a sociedade (BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas:** diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021).

demandando nova conformação protetiva capaz de preservar o sistema gerido pelas desacreditadas instituições governamentais”[943].

Sandro Glasenapp Moraes sugere, por sua vez, que essa dimensão da sustentabilidade “reflete-se no dever da administração, e o correspondente direito dos segurados, de estabelecer uma política pública que promova a liberdade e o bem-estar das atuais gerações e das futuras”[944], sugerindo que a orientação previdenciária deva seguir as questões aliadas à justiça social, estabelecida não apenas pela justiça formal, mas pela material, muito mais próxima de uma justiça de realizações[945].

Nasce de certo modo dessa dimensão, o dever de o Estado, por intersecção de sua administração, conferir aos segurados, por intermédio de políticas públicas previdenciárias, o provimento de condições que alcancem efetividade na busca pela dignidade.

Ocorre que, em análise às últimas políticas públicas previdenciárias postas em vigor não se tem observado essas premissas. Tal conclusão é possível se extrair a partir da redução de direitos observados por ocasião da EC nº 103, que alterou profundamente os requisitos para concessão dos benefícios previdenciários, a exemplo da alteração de concessão do benefício de pensão por morte, redução do valor pago no auxílio-reclusão, a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, alteração do requisito idade para concessão da aposentadoria por idade, da mudança considerável na forma de cálculo dos benefícios previdenciários e do aumento da alíquota contributiva, que reunidos formam um pacote perverso[946] de

---

[943] Importa notar, que a justiça intergeracional possui fluxos diversos, podendo referir-se da geração presente para gerações passadas ou futuras – em regra, envolve ambos. Simplificando, traduz-se nos encargos da população em idade ativa frente aos seus pais e filhos (IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social no Estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói: Impetus, 2011, p. 50.

[944] MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 22.

[945] MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 22.

[946] A expressão perversidade aqui utilizada se refere a maldade empreendida na diminuição das contraprestações recebidas pelos segurados da previdência social pública. A falsa ideia de que a existência de uma previdência social “capenga” ou “ruim” tem sido apresentada como alternativa melhor do que à sua inexistência ou seu declínio por completo. Esse discurso tem sido utilizado como argumento de autoridade, a cada reforma debatida no Congresso Nacional ao longo dos anos no Brasil. O Ministro da Economia Paulo Guedes, nas discussões que antecederam a reforma previdenciária em 2.019 se utilizou deste mesmo argumento. Sobre o tema consultar: MORBINI, Francieli Korquievicz; MEDEIROS, Clayton Gomes de. A perversidade por trás das medidas provisórias previdenciárias: uma análise a partir dos direitos fundamentais. *In*: MORBINI, Francieli Korquievicz; SOBRAL, Luciane (Orgs.). **As interfaces dos direitos fundamentais:** estado, democracia e direitos fundamentais. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 54-96.

proteção social previdenciária, na medida em que apenas foram alterados com a finalidade de redução de custos com a previdência pública.

Considerando o cenário de reformas empreendidas nos últimos anos, é possível afirmar que foram deliberadas apenas e tão somente questões ligadas às métricas inerentes aos custos do sistema previdenciário, em inobservância à dimensão jurídico-política, bem como a social, eis que as gerações atuais e futuras seguem com consideráveis reduções de direitos fundamentais, haja vista que, com o passar dos anos, os requisitos a serem implementados para a concessão de benefícios previdenciários sofreram duras alterações, tornando-se cada vez mais inacessíveis.

A inacessibilidade de um direito previdenciário pode ter altos custos aos segurados[947]. Imagine-se a seguinte situação hipotética: um pai de cinco filhos é condenado ao cumprimento de uma reprimenda em regime inicial fechado a oito anos de reclusão. O pai era, a seu tempo, o único provedor financeiro do grupo familiar. Recebia à época da reclusão, em termos remuneratórios no ano de 2023, o equivalente a R$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais). Ocorre que, de acordo com a Portaria Ministerial nº 26 de 10/01/2023[948], o valor de remuneração para fins de alçada para recebimento do benefício de auxílio-reclusão[949] por seus dependentes, estabelece que o último salário de contribuição tomado em seu valor mensal não pode ultrapassar o montante de R$ 1.754,18 (um mil, setecentos e cinquenta e quatro reais com dezoito centavos), razão pela qual seus dependentes, cinco crianças e esposa,

[947] Tal desiderato leva à exclusão da cobertura social previdenciária, fazendo com que as pessoas tenham auxílio apenas da assistência social. As novas formas de trabalho que se apresentam hodiernamente e o mundo pós-pandemia também contribuem para essa celeuma. A informalidade, a impossibilidade de ingresso junto a cobertura previdenciária pública, aliadas ao descrédito que parte da população demonstra em relação à Previdência pública no Brasil, contribuem à diminuição do ingresso no sistema público previdenciário. Atualmente, de acordo com dados atualizados pelo IBGE, 6 a cada 10 brasileiros trabalham no mercado informal, desprovidos de qualquer reconhecimento de direitos trabalhistas e previdenciários (BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. ECINF – Economia Informal Urbana. Disponível em: https://encurtador.com.br/dkvzH. Acesso em: 25 nov. 2023).

[948] Segue em anexo tabela progressiva dos valores de alçada definidos nos últimos anos.

[949] Sendo a Previdência Social um sistema que garante não só ao segurado, mas também a sua família, a subsistência em caso de eventos que não permitam a manutenção por conta própria, é justo que, da mesma forma que ocorre com a pensão por falecimento, os dependentes tenham direito ao custeio de sua sobrevivência pelo sistema de seguro social, diante do ideal de solidariedade (LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 439. *E-book*).

terão o benefício previdenciário negado, sob o argumento de que os requisitos para concessão do auxílio-reclusão[950] não restaram implementados.

Na hipótese declinada não haverá cobertura ao infortúnio, pois não houve o preenchimento do estabelecido no campo legal para deferimento do auxílio pretendido, ainda que tenha havido contribuições de natureza previdenciária vertidas ao sistema. A única possibilidade que surge é o amparo que deve ser concedido pela assistência social.

A esse respeito, denota-se imperioso destacar a dimensão ética da sustentabilidade, que deve ser interpretada "no sentido de que todos possuem conexão intersubjetiva, anímica e natural, donde segue a empática solidariedade como dever universalizável, derivado da compreensão darwiniana da seleção natural de grupo"[951]. Está ligada intimamente ao senso cooperativo que cada indivíduo leva consigo, mas está também conectada à realidade racional inerente aos homens, almejando a finalidade dupla do alcance do bem-estar íntimo e também do bem-estar social[952].

Como pressupõe Juarez Freitas "daí que se mostra eticamente providencial introduzir a meta de alocação justa de meios, redirecionados à universalização do bem-estar, em vez de malbaratados no submundo das falsas prioridades plutocráticas[953] [954]

Na busca pela compreensão da dimensão ética à luz do âmbito previdenciário, se evidencia a possibilidade de análise sob algumas abordagens, dentre elas: a ética

---

[950] Discordo sobre a aplicação estritamente formal dos requisitos deste benefício. Entendo possível a aplicação da Teoria da Derrotabilidade das Regras para afastar os pressupostos legalistas e conceder o benefício no caso concreto, como já realizado pelos Tribunais brasileiros em análise formal de requisitos a serem flexibilizados à luz do caso concreto. Sobre o tema consultar: MORBINI, Francieli Korquievicz. A (In)aplicabilidade da teoria da derrotabilidade das normas jurídicas na flexibilização dos requisitos legais para concessão de benefício assistencial. *In*: RIBEIRO, Juliana Xavier. (Org.). **Práticas Contemporâneas Trabalhistas e Previdenciárias** – v. 1. São Paulo: Quartier, 2019, p. 01-282. Consultar ainda: (i) HART, Herbert. The ascription of responsibility and rights. *In*: **Proceedings of the Aristotelian Society** – v. XLIX. Londres: Harrison Sons, 1948; (ii) HART, Herbert Lionel Adolphus. **O conceito de direito**: pós-escrito editado por Penélope A. Bulloch e Joseph Raz. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

[951] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 98.

[952]FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 98-99.

[953] PLUTOCRACIA. S. f. (Gr. *ploutóskratía*) Sociol. Controle social e econômico pela classe detentora dos meios de produção, circulação e distribuição da riqueza, ou seja, a classe capitalista, sobre a massa trabalhadora, proporcionado por um sistema político-jurídico (SIDOU, J. M. O. **Dicionário Jurídico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 469).

[954] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 100.

entre os contribuintes e beneficiários e a ética estabelecida pelo Estado na formatação das políticas públicas previdenciárias[955].

Nesse tocante Moraes descreveu sobre o tema:

> No primeiro aspecto, a sustentabilidade previdenciária está umbilicalmente ligada à solidariedade e, consequentemente, aos valores de justiça social. Como já referido anteriormente, a solidariedade em um sistema de previdência se dá mediante a adoção do regime de repartição, em detrimento do regime de capitalização. Desta forma, para a sustentabilidade de um sistema público de previdência é inevitável a utilização do regime de repartição, sendo que o regime de capitalização somente poderá ser aplicado aos planos complementares e/ou privados de previdência. A adoção do regime de repartição é a única forma de se atender a dimensão ética da sustentabilidade em um sistema previdenciário público. A solidariedade é inerente ao regime de repartição, em especial a solidariedade intergeracional, onde a geração atual de contribuintes financia os benefícios dos aposentados. Ainda, verifica-se a solidariedade ao incluir toda a sociedade como contribuinte, independente de vir a ter ou não direito a algum benefício futuro. Assim é com a contribuição a cargo das empresas e a contribuição do aposentado que segue exercendo atividade remunerada[956].

A conexão com essa dimensão, portanto, é vista no âmbito da solidariedade, medida tal qual neste ponto pela instituição do regime de repartição e pela solidariedade intergeracional. O Estado também oferece papel fundamental nessa análise, enquanto instituidor de política pública e garantidor da segurança previdenciária ao longo das gerações presentes e futuras[957].

O Estado[958] possui as engrenagens do funcionamento de toda política previdenciária[959], além de estabelecer as matrizes legislativas, realização da costura orçamentária e gerenciamento administrativo dos recursos e benefícios. Ao longo dos

---

[955] MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 17-18.

[956] MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 18.

[957] MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 19.

[958] O governo é o nicho da política no Estado; as decisões políticas são essencialmente manifestações de poder. Mas a política de maior alcance, compatível com a complexificação das possibilidades e dos meios obtidos com o desenvolvimento do capitalismo, depende da conformação do poder em estruturas despersonalizadas, organizadas segundo regras e procedimentos jurídicos. E com isso, progressivamente, a política vai deixando de ser exclusivamente política, para ser, ao mesmo tempo e cada vez mais, também direito, organizado em instituições (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** 2. ed. Editora Saraiva, 2021, p. 25).

[959] Serau acredita que houve a criação e implementação de políticas ativas movidas e destinadas à redução do nível da cobertura previdenciária, o que denomina de políticas públicas ativas de retrocesso social ou ainda de políticas públicas de des-previdência social (SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Políticas públicas de des-previdência social. *In*: COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JR., Marco Aurélio; SOARES, Hector Cury. (Orgs.). **O Estado de "Mal-estar Social" brasileiro** – v. 1. Belo Horizonte: IEPREV, 2020, p. 404-413).

anos e em especial ao longo do período de pós-redemocratização foi possível observar que o Estado abalizou as questões previdenciárias da maneira como entendeu necessárias, muito ao bel prazer do mercado. As inúmeras alterações legislativas, a falta de transparência sobre os dados e orçamento, as constantes reduções de benefícios previdenciários, demonstram que a previdência brasileira fora o "sertão de veredas"[960] do Estado brasileiro.

Com tamanha responsabilidade, o Estado possui o dever de equacionar a dimensão ética da sustentabilidade, eis que detentor de todo ferramental necessário para construção da Previdência Social a partir da deliberação constitucionalizada, que se revela como parâmetro apto do auxílio ao desenvolvimento.

Para tanto, são evidenciadas preocupações específicas que tangenciam os chamados direitos expectados, que atingem o âmbito de proteção futura sobre direitos previdenciários, que igualmente "merecem a proteção da ordem jurídica em homenagem à segurança jurídica e social, bem como à boa-fé e à confiança legítima"[961].

A dimensão ética também deve ser suportada pelo Estado. Este ente deve ser o facilitador dessa construção e o mais preocupado com a aplicabilidade dessa dimensão. A garantia ao cumprimento dos objetivos da República, dentre eles a redução da desigualdade social e o desenvolvimento nacional deverão ser os fios condutores das escolhas estatais, em prol da oportunidade da capacitação de cada indivíduo que integre a população brasileira. Há, portanto, um compromisso estatal firmado com pressupostos éticos que dão suporte a essa dimensão da sustentabilidade.

A interconexão sobre a abordagem dessa dimensão na esfera previdenciária, demanda também outras importantes premissas que são destacadas a partir de que a "sustentabilidade torna plausível, quando espargida, o acolhimento de princípios como prevenção e precaução, equidade e solidariedade intergeracional"[962].

Apresenta-se enquanto pressuposto ético a análise das bases informacionais ligadas as discussões a despeito das métricas das contas da previdência pública,

---

[960] Sertão de veredas aqui compreendido como os lençóis freáticos que levam às nascentes em meio ao clima árido das grandes secas, promovendo um grande refresco aos que têm sede. Nessa hipótese, o Estado brasileiro encontrou nas contas da Previdência Social um refresco.
[961] BARROSO, Marcelo. **Os direitos previdenciários expectados dos servidores públicos titulares de cargos efetivos no paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro**. Belo Horizonte, 2011. 317 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, p. 107.
[962] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 102).

cenário que pautou a proposição dessa tese. O fornecimento de dados confiáveis sobre o panorama do orçamento da previdência social é questão ética relevante que pressupõe também a obediência a um direito fundamental. Para tanto, os dados fornecidos pela Administração Pública se tornam o principal ferramental para compreensão da situação atuarial das contas públicas.

A compreensão da dinâmica das contas que alude a seguridade social no Brasil e por consequência a Previdência Social não são de fácil entendimento, ao contrário disso. Há imensa complexidade no tratamento dos dados e a disposição pública das informações não está realizada de forma direta e clara. Alguns estudos concretizados por economistas e estudiosos do tema[963]demonstram tal indicativo.

De qualquer sorte, a transparência dos dados se faz necessária como pressuposto ético de qualquer discussão envolta a Previdência pública no país, pois além de se conceber em direito do cidadão se constitui em admirável ferramenta à construção das políticas públicas previdenciárias. O levantamento dos dados, as bases estatísticas, a evolução demográfica, os indicativos do mercado de trabalho, os recursos que ingressam nos caixas e aqueles que deixam as contas da previdência pública são informações sensíveis que precisam de alta publicidade. Além do mais, "importante que a população tenha conhecimento do quanto se paga e quanto recebe como benefício do Estado"[964].

Preocupado com os fortes impactos oriundos da reforma previdenciária em 2019 e reconhecendo a falta de transparência nos dados que tocam as suas respectivas contas, o Ministro da Previdência Social, empossado em 2023, assim se manifestou:

> A previdência não é deficitária, vou provar isso a cada dia que eu tiver nesse ministério e vou provar com números, com dados, com informações. Eu já pedi isso ontem, nós vamos fazer um portal de transparência, nós vamos todos mostrar publicamente quanto são os aposentados, pensionista, ou beneficiário de pensão, do BPC, os que estão doentes[965].

---

963 Sobre o tema consultar os manuscritos de: 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.

964 MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 20.

965 NUNES, Ana Carolina; TELES, Kaio. **Lupi critica reforma da Previdência e nega déficit**. Disponível em: https://encurtador.com.br/bgQVW. Acesso em: 30 nov. 2023.

Há, portanto, reconhecimento sobre a falta de transparência sobre as métricas pela atual gestão do Ministério da Previdência Social, que afirmou publicamente seu comprometimento com a criação de um "portal da transparência" específico para a Previdência[966].

Torna-se possível catalogar algumas compreensões sobre a análise da dimensão ética enquanto matriz de interpretação no âmbito previdenciário, a saber: a) a necessária participação do Estado; b) a dimensão ética deve ser suportada também pelo Estado; c) compromissos éticos devem ser estabelecidos pelo Estado e pelos segurados da Previdência Pública; d) boa-fé e preservação de direitos fundamentais sociais são premissas que devem ser protegidas; e) a solidariedade intergeracional é fator precípuo a ser preservado; f) políticas públicas previdenciárias devem ser debatidas sob esse viés; g) o fator informacional pressupõe a aplicação ética de se levar ao conhecimento dos gestores, administradores, governantes e segurados da Previdência Pública os indicativos de sustentabilidade ou da falta dela.

Há que se falar também acerca da dimensão ambiental da sustentabilidade. Essa, por sua vez, definida como o nascimento de toda a doutrina da sustentabilidade. "Quer-se aludir, com a dimensão propriamente ambiental da sustentabilidade, ao direito das gerações atuais, sem prejuízo das gerações futuras, ao ambiente limpo, em todos os aspectos (...)"[967].

O que se observa nesta dimensão recai sobre a proteção ao meio ecologicamente equilibrado, a não degradação ambiental e a preservação do planeta às gerações futuras. A persistência da degradação de recursos naturais e a busca desenfreada pelo capital deixam milhões de vítimas pelo caminho[968].

---

966 NUNES, Ana Carolina; TELES, Kaio. **Lupi critica reforma da Previdência e nega déficit**. Disponível em: https://encurtador.com.br/bgQVW. Acesso em: 30 nov. 2023.

967 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 102.

968 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 102-103. Assim, a floresta em pé na Amazônia, sob a ótica da causalidade ecossistêmica, é necessária para o regime pluviométrico adequado em outros biomas. Em sentido figurado e real, não se pode derrubar a floresta para colher seus frutos. É demasiadamente oneroso. Tampouco faz sentido contaminar águas vitais e se queixar de sede. O ar irrespirável não pode continuar sufocante. O saneamento é nitidamente impostergável. O ciclo de vida dos produtos e serviços é responsabilidade a ser compartilhada tempestivamente, no sentido de deter a caminhada coletiva para o abismo. A crueldade, em relação aos seres dotados de consciência configura perverso rebaixamento humano. A alimentação não pode permanecer contaminada e cancerígena. Os gases de efeito-estufa não podem ser emitidos perigosamente e sem critério. A vida social de baixo carbono é meta inegociável. Enfim, a pessoa humana não pode permanecer esquecida de sua condição eminentemente natural, em que pesem as características singularizantes, as quais apenas deveriam fazê-la mais, não menos, responsável ecossistemicamente e propensa a agir proporcionalmente em diferentes pontos temporais. (FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 104).

Desta maneira, é imperioso questionar qual a conexão da dimensão ambiental à Previdência Social e se é possível de fato reconhecer este atrelamento.

Há algumas formas de vinculação bastante específicas. Veja-se por exemplo a tratativa dos diferentes meios que se destinam a regulamentação pelas normas previdenciárias. Isso passa desde a projeção de políticas públicas previdenciárias e também àquelas tratadas no âmbito das regulações das normas do trabalho. Quando se reconhecem as diferentes profissões e atividades laborativas desenvolvidas pelos segurados se observa qual o ambiente em que o labor é executado, a fim, inclusive, de projetar qual(ais) proteções legais serão destinadas àqueles profissionais. A proteção à atividade especial desenvolvida e a previsão da aposentadoria especial[969] é exemplo da dimensão ambiental na seara previdenciária. Os diferentes lugares e condições que as atividades laborais são realizadas impactam consideravelmente dentro desta concepção. O segurado que exerce a atividade de mineiro de subsolo, o pescador artesanal[970] e o técnico de radiologia[971] enfrentam ambientais laborais diversos, mas seguem com proteções legais específicas, decorrentes da peculiaridade de cada atividade desempenhada. Ambientes de trabalho penosos e perigosos também ganham este reconhecimento legal de proteção, “eis que inerente ao ambiente onde ocorre o desenvolvimento humano”[972].

A conectividade da dimensão ambiental também pode ser concebida na análise da proteção estendida aos trabalhadores rurais. A concepção da leitura da legislação previdenciária acerca da população urbana e rural é significativamente diferente, considerando o ambiente a que estão sujeitos. Tal premissa permaneceu inalterada por ocasião da entrada em vigência da EC nº 103 de 2019, dada a peculiaridade dos ambientes a que as atividades são desempenhadas. Os trabalhadores rurais estão sujeitos a condições de trabalho muito diferentes daqueles

---

969 A aposentadoria especial é uma espécie de aposentadoria programada, com redução do tempo necessário à inativação, concedida exclusivamente em favor dos segurados cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes (...) (LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. p. 242. *E-book*).

970 A atividade é regulamentada pela lei nº 11.959 de 29 de junho de 2009 que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura e da Pesca.

971 A profissão é regulamentada pela Lei n. 7.394 de 29 de outubro de 1985 e dispõe sobre a regulamentação e exercício da Profissão de Técnico em Radiologia, e dá outras providências.

972 MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 21.

que trabalham no meio urbano[973]. Sobre tal pressuposto, Moraes[974] aduz que "outra visão da dimensão ambiental da sustentabilidade previdenciária diz respeito a proteção dos trabalhadores rurais como forma de incentivar a permanência destes no ambiente rural", tendo como objetivo a redução do êxodo rural e o auxílio para que os grandes centros urbanos não se revelem como bolsões de flagrante pobreza[975].

O trabalho rural também deve ser protegido e incentivado em razão do provimento da segurança alimentar e enquanto promoção à "produção agrícola sustentável"[976].

Logo, "não existe longevidade digna em ambiente degradado e, que é mais importante, no limite, não pode haver sequer vida humana sem o zeloso resguardo da sustentabilidade ambiental (...)"[977]. É perceptível, portanto, que a dimensão ambiental da sustentabilidade retratada no âmbito previdenciário pode ser observada a partir de situações específicas, mas que no conjunto da interpretação sobre as dimensões refletem importantes premissas à garantia do ambiente saudável a esta geração e às futuras, ao cabo e ao fim dos pressupostos intergeracionais.

A dimensão econômica da sustentabilidade, por sua vez, tem especial espaço nas discussões travadas sobre a (in)existência de déficit nas contas da Previdência Social brasileira e sua necessária vinculação com a sustentabilidade do sistema previdenciário, que não deve ser confundida com a sustentabilidade fiscal da Previdência Pública, eis que essencialmente diferentes.

Reside nesta dimensão "a pertinente ponderação, o adequado *trade-off* entre eficiência e equidade, isto é, o sopesamento fundamentado, em todas as transações, no atinente a benefícios e custos diretos e indiretos"[978]. A necessária leitura deve ser estabelecida a partir do viés de "que a natureza não pode ser vista banalmente como simples capital" [979]. Há de buscar a efetivação do discurso que passa pela análise de

---

[973] Sobre o tema consultar: SIQUEIRA, Bárbara Bermudes; BRESSIANI, Thaiany Souza Canal. O uso de agrotóxicos e os impactos na saúde do trabalhador rural: uma revisão sobre o herbicida glifosato. **Vértices**, Campos dos Goitacazes, v. 25, n. 02, p. 01-18, 2023.
[974] MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 21.
[975] MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 21.
[976] MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 22
[977] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 104.
[978] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 64.
[979] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 74.

uma abordagem economicamente sustentável, a exemplo do investimento educacional pujante e a ampliação da renda[980].

Ao tratar dessa dimensão, Moraes sugere que ela está ligada ao equilíbrio financeiro e atuarial[981] do sistema previdenciário, sustentando que a sua tradução prática deverá ser analisada em consonância com os benefícios sociais[982], com o que há concordância até este ponto. Todavia, ao sugerir que a admissão do desequilíbrio atuarial das contas da Previdência Social traria a renúncia ao bem estar futuro, não permite levar em consideração critérios outros de sustentabilidade em prol deste que se refere exclusivamente a critérios e pressupostos fiscais.

Por certo que o equilíbrio financeiro e atuarial importa a este debate, mas não deve pautar unicamente a definição de sustentabilidade previdenciária. Pois, na concepção que foram apresentadas poderão levar as mesmas compreensões, fortalecendo o debate perverso da existência de déficit fiscal e, por consequência continuar servindo como argumento de autoridade as inúmeras reformas previdenciárias tendentes a reduzir direitos ou dificultar o acesso aos benefícios já previstos.

Sob o manto da sustentabilidade aplicada em todas as suas nuances é plausível admitir-se o desequilíbrio financeiro e atuarial por um determinado tempo ou ainda de forma cíclica em prol da eficiência de um sistema previdenciário sustentável, até mesmo pelo fato de que, em tese, atua-se em completo desequilíbrio financeiro e atuarial há mais de uma década.

Exemplo do atrelamento quase que direto da sustentabilidade como mero pressuposto econômico pode ser visto na produção acadêmica científica produzida no país nos últimos 05 (cinco) anos. Em consulta[983] à expressão “sustentabilidade previdenciária”, na tentativa de mapear a produção mais significativa nessa seara, foram compilados os artigos científicos disponíveis na plataforma Google Acadêmico, dos últimos 05 (cinco) anos. Denota-se que grande parte da correspondência encontrada na busca foram de artigos que não tem similaridade com a delimitação deste estudo. No ano de 2023 foram encontrados 15 (quinze) artigos, dentre os quais

---

980 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 75.
981 Aqui entendido enquanto princípio que já foi tratado no primeiro capítulo desta tese.
982 MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 10.
983 A pesquisa foi realizada no decorrer do mês de novembro de 2023 e mapeou os artigos científicos publicados nos últimos 05 anos, junto a Plataforma Google Acadêmico. O mapeamento da pesquisa por tema e ano está nos anexos desta tese.

04 (quatro) deles se destinam ao tratamento exclusivo da abordagem inerente à financeirização enquanto 03 (três) deles se refere à sustentabilidade nos Regimes Próprios de Previdência Social. Já no ano de 2022 houve correspondência a 08 (oito) artigos, dos quais 04 (quatro) deles aludem à análise das métricas da Previdência Social e os demais à abordagem junto ao RPPS. Em 2021, por sua vez, os artigos encontrados somam 14 (quatorze), dos quais 05 (cinco) tratam da sustentabilidade no RPPS, 02 (dois) estabelecem premissas integradas à financeirização da previdência social e os demais abordam assuntos diversos. No ano de 2020 foram encontrados 07 (sete) artigos, dos quais 04 (quatro) versam sobre a sustentabilidade fiscal e os demais estabelecem premissas do RPPS. Por fim, no ano de 2019, quando entra em vigor a última reforma previdenciária, somam-se 18 (dezoito) artigos sobre o tema, ocasião em que destes, 05 (cinco) estabelecem premissas oriundas das análises inerente à sustentabilidade fiscal, 04 (quatro) versam sobre a leitura junto ao RPPS e os demais estabelecem diferentes premissas.

O que chama a atenção, além da pouca produção acadêmica específica sobre o tema, é a incursão do estudo sob o viés terminantemente fiscal aliado a expressão sustentabilidade, levando a falsa compreensão de que sustentabilidade previdenciária possui como significado apenas o superávit das contas públicas, erroneamente.

Moraes, ao analisar essa dimensão, pressupõe que “(...) não se pode ir ao extremo oposto e descartar-se a questão econômica, visando puramente ampliação dos direitos sociais”[984], chamando a atenção para a existência do que denominou de “benefícios extremamente generosos”, ocorrendo cobertura social desnecessária, em completa inobservância ao princípio da precedência da fonte de custeio. Para o

[984] MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 12.

referido autor, benefícios como a aposentadoria por tempo de contribuição e a pensão por morte vitalícia[985] são exemplos de "benefícios extremamente benevolentes"[986].

Este discurso é visto também em outros estudos, quando Caetano afirma que o "O RGPS brasileiro é, porém, distante e muito mais generoso do que os congêneres de outras nações"[987], estabelecendo o ponto de crítica no que toca a amplitude da cobertura previdenciária brasileira[988].

Da observância da dimensão econômica da sustentabilidade no âmbito previdenciário é possível chegar às seguintes conclusões preliminares: a) o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial são relevantes, no entanto, em prol das demais dimensões da sustentabilidade, de modo integrativo e circular o desequilíbrio pode ser aceito; b) o desenvolvimento sustentável é pautado por critérios de eficiência e equidade; c) sustentabilidade fiscal integra a dimensão econômica; d) a incompreensão da sustentabilidade a partir do critério econômico, eis que quase sempre o termo é utilizado para descrever os números que aludem à análise das métricas da Previdência Social.

---

985 A pensão por morte é um benefício previdenciário que tem por finalidade assegurar um auxílio mensal aos dependentes do alicerçado homem ou mulher que vier a falecer, aplicando-se a mesma regra ao segurado que tenha judicialmente declarada sua morte presumida. O objetivo do arbitramento do auxílio mensal é extraído dos fundamentos da Previdência Social, quando possui por finalidade a tutela dos infortúnios da vida. Nesse prisma, a pensão por morte revela-se como auxílio imediato, pago aos dependentes do falecido(a), visando a manutenção da sobrevivência digna desses. Diante das consideráveis e desproporcionais alterações legislativas a que o benefício esteve sujeito nos últimos anos torna-se importante o resgate da finalidade da proteção do infortúnio morte. Partindo-se da premissa de que o conceito inerente ao benefício de pensão por morte em grande medida está desconexo com a realidade que permeia a efetivação dos direitos fundamentais, pois se preocupa meramente com critérios econômicos e com requisitos objetivos para concessão dos benefícios, opta-se, neste trabalho, por traçar um novo conceito, relacionando-o intimamente com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, visto que o sistema arquitetado em 1988 não nos permite o afastamento destes critérios. Assim, impossível concordar com o pensamento do autor neste tocante.

986 MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 12. Nesse sentido, estranha-se a existência de benefício sem qualquer risco social envolvido, como, por exemplo, a aposentadoria por tempo de contribuição, sem qualquer limitação etária, situação que coloca o sistema brasileiro em posição destacada quanto a sua "benevolência" com o trabalhador. Também a concessão de pensão por morte integral e vitalícia pode ser considerada uma benesse do sistema brasileiro, quando comparado com outros países (MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 12).

987 CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais** – texto para discussão n. 1.226. Brasília: Ipea, 2006, p. 31.

988 Sobre a análise sob a perspectiva do direito comparado imperioso se torna mensurar as diferenças existentes entre todas as nações ao redor do globo, não sendo viável, a construção de uma previdência pública baseada em parâmetros e dinâmicas laborativas distantes da realidade brasileira. Por certo que a realidade dos outros países podem servir de parâmetros para o aperfeiçoamento da previdência pública brasileira, mas as peculiaridades regionais e nacionais devem ser avaliadas.

O que se propõe não é o abandono da análise econômica realizada frequentemente nas contas da Previdência Pública, até porque a "mera rejeição do referencial econômico é errônea"[989]. A proposição é a discussão da sustentabilidade a partir da minuciosa apreciação das demais dimensões, de modo integrativo e circular, podendo nesse processo considerá-la como sustentável, ainda que o resultado demonstre eventual déficit econômico. A justificativa jurídica desta premissa é o compromisso constitucional estabelecido em 1988, diante da projeção arquitetada no panorama constitucional, tudo de modo a propiciar o desenvolvimento do país e de sua população.

E a dimensão social da sustentabilidade tem papel fundamental na busca da efetivação dos compromissos constitucionais consolidados em 1988.

Veja-se que essa dimensão é compreendida "no sentido de que não admite o modelo do desenvolvimento excludente, insensível e iníquo"[990]. Reside nesta dimensão o espaço dos direitos fundamentais sociais[991]. É a partir dessa construção que Freitas indica três imperativos formadores da dimensão social:

> a) o incremento da equidade intra e intergeracional; b) condições propícias ao florescimento virtuoso das potencialidades inerentemente humanas, assim como a regulação cooperativa, dialógica e inovadora, capaz de mitigar ou suprimir as falhas comportamentais, via consolidação de hábitos saudáveis; e c) por último, mas não menos importante, o engajamento na causa do desenvolvimento que insere solidariedade reflexiva na sociedade em rede, com a promoção da dignidade revigorada, isto é, não adstrita às amarras antropecêntricas[992].

A terminologia utilizada já aproxima a dimensão social da Previdência Social. "Nesta dimensão encontra-se o cerne da previdência social, com a proteção dos trabalhadores ante as eminências sociais que podem ocasionar a impossibilidade de seu sustento e de sua família"[993].

Há especial conexão entre a dimensão social e o direito social essencialmente. A proteção do segurado na contingência da vida humana é acautelada também pela preocupação demonstrada nessa dimensão.

---

989 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 76.
990 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 65.
991 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 66.
992 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 67-68.
993 MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 13.

Aqui surgem importantes e necessários debates, pois a construção de uma sociedade justa, igualitária, desprovida de preconceitos e fraterna, que tenha por objetivo a redução das desigualdades sociais está atenta à sustentabilidade social, que na perspectiva previdenciária talvez se releve como pressuposto basilar e circular desta interligação. Dentre tantos objetivos que se observam junto a Previdência pública há aqueles que se destinam à cobertura do infortúnio e, sobretudo à erradicação da fome e a redução das desigualdades sociais[994], que constituem objetivo desta Nação.

Assim, há de se ponderar a questão que atinge um contingente de trabalhadores que não recebem cobertura previdenciária, eis que permanecem no trabalho informal. Atualmente as novas formas de trabalho e a utilização das plataformas digitais[995] inauguram a denominada Indústria 4.0, que está transformando os meios de produção e inovando na criação de novas roupagens laborais, a exemplo da *uberização*[996] e dos trabalhadores da Plataforma *Ifood,* que*,* em que pese, exerçam atividade laborativa dotados de habitualidade, subordinação (ainda que seja ao algoritmo) e onerosidade, não possuem direitos trabalhistas e previdenciários reconhecidos.

No mesmo sentido leciona Moraes “este é um dos mais expressivos problemas da sustentabilidade previdenciária, qual seja, o elevado contingente de

---

[994] Art. 3º - Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (CRFB/88, art. 3º).

[995] A ideia é, portanto, desenvolver estratégias para competir globalmente por meio de combinação entre conhecimento avançado em manufatura e uso de tecnologias de informação (TI). De maneira geral, a proposta alemã de Indústria 4.0 tem como horizonte a criação de fábricas “inteligentes” (*smart factories*), constituídas por sistemas ciberfisicos com alto nível de autorregulação. Um elemento presente nesse processo, sem dúvida, é a criação de novas e mais abrangentes formas de automação do trabalho humano (tanto manual quanto intelectual). Mas uma novidade importante é a denominada internet das coisas (IoT, iniciais de *internet of things*), pela qual se permite uma conexão em rede entre diferentes máquinas e componentes, para além da comunicação entre os/as próprios/as trabalhadores/as por meio de tais empresas, visando à coleta, organização e análise de dados dos processos de produção em tempo virtualmente real, provendo as gerencias de um poder muito maior de controle. Como parte dessa nova maquinaria estão sistemas de assistência, que permitem que equipamentos como tablets, assim como óculos de realidade aumentada, relógios, luvas e outros dispositivos dotados de processamento computacional e conexão à internet forneçam informações aos /às trabalhadores/as durante as jornadas e pela via inversa, dados sobre seu trabalho às gerências” (PINTO, Geraldo Augusto. A Indústria 4.0 na cadeia automotiva. *In*: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0.** São Paulo: Boitempo, 2020, p. 198-199).

[996] Na verdade, a uberização surgiu com o crescimento do modelo de negócio de plataforma. As plataformas podem ser definidas como orquestradoras de interações entre produtores e consumidores e têm três características marcantes. 1. Os prestadores dos serviços intermediados pela plataforma são terceirizados; 2. Os estoques das plataformas são totalmente ou majoritariamente de terceiros; 3. As plataformas permitem que facilmente qualquer prestador de serviço com requisitos mínimos prestem serviço na plataforma (RAMOS, Débora. **Uberização do trabalho:** o que é e quais as suas consequências. Disponível em: https://encurtador.com.br/huyD6. Acesso em 25 de nov. 2023).

trabalhadores sem cobertura de um sistema previdenciário – seja do Regime Geral ou dos Regimes Próprios[997].

Há, portanto, um passivo de pessoas que são excluídas da proteção previdenciária e tal fato impacta tanto na falta da cobertura diante do infortúnio quanto na ausência do recolhimento inerente à contribuição previdenciária. A dimensão social da sustentabilidade deve levar em consideração este indicativo, contribuindo sobremaneira à integralização desses indivíduos ao sistema previdenciário, buscando atender a ambos os critérios, ou seja: cobertura e contribuição.

A pejotização[998] se apresenta como um moderno ritual de exclusão dos indivíduos da proteção social, que pode ser vislumbrada a partir dos dois critérios indicados. Em uma primeira análise no momento em que o mercado se vale de subterfúgios para desvio dos pagamentos dos tributos decorrentes da relação de emprego e em um segundo cenário na transferência de toda responsabilidade pelo recolhimento da contribuição previdenciária ao empregado-PJ que sozinho passa a arcar com os recolhimentos, que acabam sendo feitos muito abaixo daquilo que seria efetuado na relação empregatícia definitivamente reconhecida, reduzindo inclusive, os valores que se destinariam aos caixas da previdência pública.

É urgente que a dimensão social da sustentabilidade seja equacionada, ampliada e reconhecida como mecanismo apto a auxiliar no processo de desenvolvimento. Ao empreender nesta análise Moraes pressupõe a abordagem acerca do nível de proteção social que os segurados(as) deverão receber, destacando que “a questão aqui é saber se a proteção do sistema é suficiente para garantir o desenvolvimento social e a redução das desigualdades, itens essenciais ao desenvolvimento sustentável”[999].

A dimensão social se conecta diretamente aos segurados(as) da cobertura previdenciária, não há outra dimensão em que se possa desfrutar de tanta proximidade em essência senão pela dimensão social, podendo ser retratada em última análise pela aferição do bem-estar dos indivíduos, a partir do bem comum.

---

997 MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 13.

998 A contratação de trabalhadores mediante a constituição de pessoa jurídica é normalmente denominada pejotização, em referência à abreviatura PJ. Tal modalidade, usualmente utilizada para mascarar autêntica relação de emprego, nunca foi tolerada pela doutrina nem pela jurisprudência, embora o art. 129 da Lei nº 11.196/2005 a tenha legitimado em relação às atividades intelectuais (RESENDE, Ricardo. **Direito do Trabalho**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 261).

999 MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023, p. 14.

Nesse contexto, a concepção de bem-estar para fins dessa tese sugere o bem-estar retratado pela vertente comunitarista e sob outra perspectiva, a Seniana.

Quando Sandel sugere que “o desafio é imaginar uma política que leve a sério as questões morais e espirituais, mas que as aplique a interesses econômicos e cívicos, e não apenas a sexo e aborto”[1000], tem-se que a discussão do bem comum sob a perspectiva da política merece espaço, em especial quando a pauta a ser escolhida prescinde da definição de critérios relativos aos direitos sociais prestacionais. Dessa forma, escolhas políticas voltadas à tutela dos infortúnios da vida revelam-se mais do que necessárias.

Assim, o alcance de uma sociedade justa não é pautado pela maximização da utilidade na possibilidade de escolha. Ao contrário, faz-se necessário raciocinar juntos acerca do significado de vida boa e criar uma cultura pública sobre as questões contraditórias[1001].

Nesse diapasão, o pensamento comunitarista focado no bem comum e em sua melhor expressão pode conduzir à construção de uma sociedade baseada em critérios especiais, não universalistas como pressupõe a vertente liberal.

O comunitarismo clássico é este conhecido às expensas do liberalismo. Fora desse alcance, as suas formas são variáveis. Há de se reconhecer certas diferenças entre os próprios adeptos do comunitarismo, especialmente frente à modernidade[1002].

Existem alguns desmembramentos do pensamento comunitarista que abrem outros caminhos e reflexões, dentre eles o comunitarismo responsivo, espécie de pensamento desenvolvido na contemporaneidade por Etzioni e que vem ganhando especial espaço de fala, principalmente após a divulgação da plataforma programática do movimento comunitarista responsivo — *The Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities*, da qual participam intelectuais familiarizados com a causa comunitarista. Há um debate importante sendo traçado a partir dessa forma de comunitarismo, fazendo o contraponto à velha guarda comunitarista, preocupando-se

---

[1000] SANDEL, Michael. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 323.
[1001] SANDEL, Michael. **Justiça:** o que é fazer a coisa certa**.** 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 323.
[1002] SILVEIRINHA, Maria João. Comunitarismo. **Dicionário de Filosofia Moral e Política**. Instituto da Filosofia da Nova. Disponível em: https://t.ly/O4q2c. Acesso em: 14 fev. 2021.

com o equilíbrio das forças sociais e da pessoa, comunidade e autonomia, bem e liberdade[1003].

No Brasil, no que tange o contexto histórico e a presença do comunitarismo nos discursos políticos, se evidenciam seis vertentes, quais sejam: escolas e universidades confessionais, escolas comunitárias de imigrantes, desenvolvimento de comunidade, campanha nacional de escolas da comunidade, escolas comunitárias (re)criadas por mobilização popular e universidades comunitárias regionais[1004]. Além disso, há a influência do pensamento comunitarista junto à Assembleia Nacional Constituinte, que impactou a colocação de normas comunitaristas no texto constitucional.

Qualquer valoração a respeito do que pode ser entendido como "bem comum" passa por muitas reflexões e por inúmeras inferências teóricas. Vertentes utilitaristas[1005], igualitaristas, libertárias e comunitaristas apresentam diferentes respostas à celeuma. Por certo que a definição do que é "bem comum" para fins previdenciários passa pela escolha de qual base filosófica estamos adstritos, e intimamente conexa a solidariedade.

Ainda que as experiências mercadológicas atentem contra as instituições solidárias, estas ainda se mantêm firmes neste Estado Social. Cumpre-nos destacar que vertentes comunitaristas estão presentes na Constituição.

Julia Mauramann Ximenes chama a atenção para a influência comunitarista na Constituinte de 1988, além de destacar que "o compromisso comunitarista com a devida relação entre instituição de virtudes compartilhadas, políticas públicas implementadoras das mesmas e a defesa das liberdades individuais"[1006].

[1003] ARAÚJO, Neiva Cristina de; SCHMIDT, João Pedro. Comunidade e comunitarismo na Constituição Federal e na Constituição Brasileira. **Revista Novos Estudos Jurídicos**. v. 17, n. 03. p 327-344, set./dez. 2012

[1004] ARAÚJO, Neiva Cristina de; SCHMIDT, João Pedro. Comunidade e comunitarismo na Constituição Federal e na Constituição Brasileira. **Revista Novos Estudos Jurídicos**. v. 17, n. 03. p 327-344, set./dez. 2012

[1005] Para Carla Regina Buschmann Setim, o utilitarismo é uma teoria que se assenta na noção de bem-estar, no consequencialismo, na agregação, em termos qualitativos, na imparcialidade e no universalismo, tendo na solução mais útil a mais correta. Muitas críticas sobrevieram à teoria, seria inexecutável; considerava a individualidade, mas, a contrariava ao mesmo tempo, vez que o importante era a soma final das felicidades, ainda que contrárias à determinada minoria; e, a absoluta neutralidade do agente em questão (MORBINI, Francieli Korquievicz; OLIVEIRA, Karoline Freire. O refúgio migratório no Brasil: uma leitura do contexto social a partir da teoria da justiça de Amartya Sen. *In*: BARMANN, Ana Paula Viana (Org.). **Teorias da justiça e temas afins**. Curitiba: Instituto Memória, 2018, p. 58-78, p. 88).

[1006] XIMENES, Julia Mauramann. Algumas reflexões sobre a incorporação do paradigma comunitarista na Constituição de 1988. **Revista Sequência**, UFSC, v. 29, n. 57, 2008.

Gisele Cittadino demonstra a existência de um "constitucionalismo comunitário". Na perspectiva da autora, não há dúvidas de que o sistema de direitos fundamentais se converteu no núcleo básico do ordenamento constitucional brasileiro"[1007].

Na mesma levada, João Pedro Schmidt e Neiva Cristina de Araújo chamam atenção para o fato de que "é preciso torná-lo um tema central do Direito brasileiro, ampliar a sua relevância no contexto das preocupações dos operadores e dos intelectuais, valendo-se da notável contribuição de autores identificados com o chamado constitucionalismo comunitário brasileiro"[1008]. Verifica-se que há de fato argumento interligando o modelo de previdência à corrente comunitarista, seja pela oposição da individualidade, pela descrição da solidariedade ou ainda pelo caráter intergeracional de custeio.

Na perspectiva de uma previdência social comunitarista (pós-moderna), a solidariedade não pode servir de fundamento à negação de direitos, os infortúnios da vida precisam ser tutelados a partir de suas peculiaridades e o bem comum previdenciário precisa ser indicado.

Concretizadas as apreciações necessárias ao que se refere às dimensões da sustentabilidade convêm o enfrentamento das questões interrelacionadas, quais sejam: desenvolvimento e previdência social. Nesse contexto, denota-se que o "princípio da sustentabilidade molda e condiciona o desenvolvimento, não o contrário"[1009].

A intersecção feita entre Previdência Social e sustentabilidade é vista nos manuscritos de Anir Gava, que sugere uma necessária leitura da Previdência Social

---

[1007] CITTADINO. Gisele. Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. **Elementos de Filosofia Constitucional Contemporânea.** 5ª. Ed. Editora Meraki. 2020. p. 33.

[1008] ARAÚJO, Neiva Cristina de; SCHMIDT, João Pedro. Comunidade e comunitarismo na Constituição Federal e na Constituição Brasileira. **Revista Novos Estudos Jurídicos**. v. 17, n. 03. p 327-344, set./dez. 2012

[1009] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 91. Em última análise, a abordagem econômica da sustentabilidade, especialmente iluminada pelos relevantes achados na economia comportamental, revela-se crucial (a) para que a sustentabilidade lide adequadamente com os custos e benefícios, direitos e indiretos, bem como o trade-off entre eficiência e equidade intra e intergeracional; b) para que a economicidade (princípio encapsulado nos arts. 70 e 170, VI, da CF) alcance vitória sobre os desperdícios de todos os matizes e (c) para que a regulação de mercado aconteça com justificação plausível, de sorte a permitir que a eficiência guarde real subordinação à eficácia, na correção de falhas mapeadas (v.g., o abuso do poder dominante, as informações assimétricas e as externalidades negativas) (FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 75).

a partir da dimensão social, considerando o pensamento de John Rawls[1010]. O estudo referido revela a proposição tendente a considerar a importância do debate da Previdência Pública sob o enfoque da sustentabilidade, permanecendo muito mais próxima da dimensão social do que das demais dimensões da sustentabilidade, utilizando enquanto dimensões, três indicativos: econômica, ambiental e social, reconhecendo que a dimensão social é mais estratégica entre as destacadas.

Há consenso sobre a necessidade de ampliação do debate da sustentabilidade aliada às questões de natureza previdenciária, mormente pelo fato de que essa abordagem é tímida no Brasil. Todavia, não parece salutar deixar de considerar a sustentabilidade nas cinco dimensões estabelecidas, eis que as dimensões ética e jurídico-política também se conjecturam enquanto pressupostos para formatação do alcance da sustentabilidade em sua essência.

Também não parece válida a afirmação de que a dimensão social se apresenta de forma mais estratégica, pois, tal declaração pode conduzir erroneamente a compreensão da existência de hierarquização entre as dimensões, quando a configuração com que se apresentam se evidencia "o fenômeno indesmentível da interconexão de tudo"[1011].

É chegado o momento do redimensionamento da Previdência Social à um caminho de sustentabilidade, que acolha o desenvolvimento enquanto pressuposto preponderante oriundo do compromisso constitucional.

Há que se afirmar enquanto hipótese válida que o termo sustentabilidade aqui empregado passa por todas as suas dimensões, respeitando as necessárias interconexões dimensionais, isso de forma não hierarquizada. Nesse processo, de redimensionamento permite-se, inclusive, o não alcance completo do conteúdo normativo de cada dimensão, desde que a proposição axiológica esteja sendo efetivamente afetada no campo prático. O que se defende, portanto, é que é possível considerar a Previdência Pública enquanto matriz sustentável, mesmo que a dimensão econômica não revele o superavit das contas que alcançam a Previdência

---

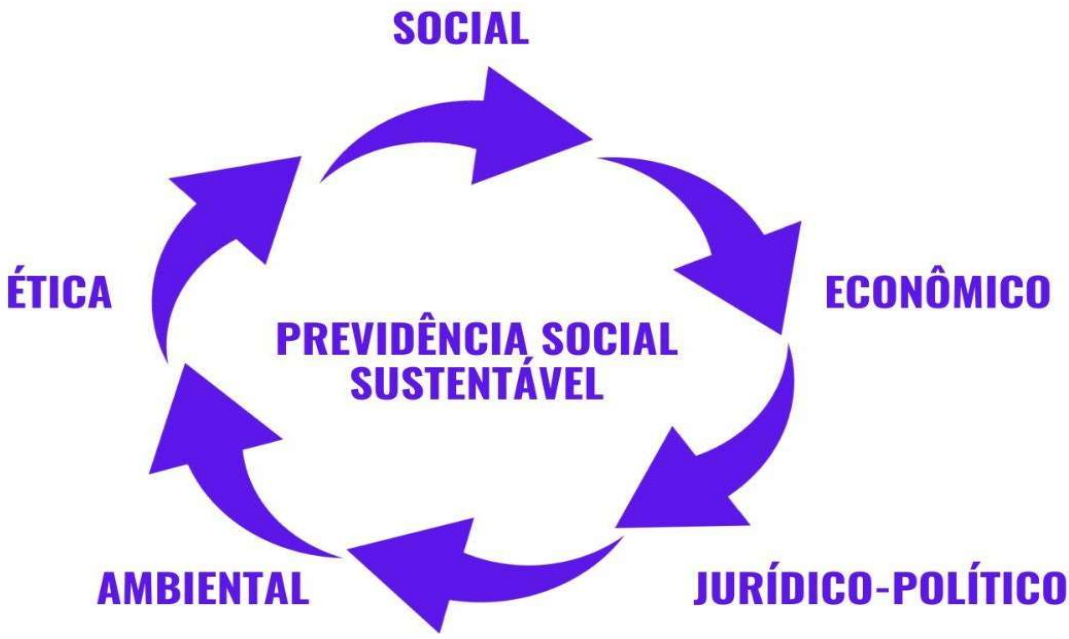
[1010] A autora referida sugere que o ponto central de sua tese está em duas premissas principais: a afirmação de que a Previdência Social é um sistema de manutenção possível da sustentabilidade e que "A grande sustentação da Tese é a possibilidade de unir a noção de Previdência Social aos conceitos de Sustentabilidade e de Justiça Social, como corolários de construção permanente histórica, presente e futura, e de manutenção da própria organização estatal" (GAVA, Anir. **A sustentabilidade em sua dimensão social e o papel fundamental da previdência na sociedade contemporânea**: análise a partir do pensamento de John Rawls. Itajaí, 2022. 244 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, p. 213-225).

[1011] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 94.

Social. O caminho da Previdência Pública é cíclico, não se denota linear, permanece sujeito a inúmeras variáveis, dentre elas: as questões demográficas, a arrecadação, os gastos com pagamentos de benefícios previdenciários, o cenário político, a pandemia, a desvinculação das receitas orçamentárias, dentre outros aspectos, são fatores preponderantes que definem a marcha previdenciária.

Dessa maneira, impossível não levar em consideração a instabilidade de todas essas variáveis e transportá-las à análise das dimensões da sustentabilidade previdenciária. Somente considerando essa perspectiva é que se torna viável considerar a sustentabilidade da Previdência Social no Brasil. Do contrário, de maneira equivocada ou referindo-se a abordagem meramente fiscal.

Assim, na aplicação da lógica da sustentabilidade em todas as suas dimensões e nuances, a representação de uma Previdência Social Sustentável é melhor representada dessa forma:



Esquema produzido pela autora.

É perceptível a urgente necessidade do reconhecimento da interconexão entre sustentabilidade e desenvolvimento no âmbito previdenciário. Conceber a Previdência Social enquanto direito fundamental é concebê-la naturalmente e essencialmente na projeção formalizada constitucionalmente. Negar as raízes constitucionalizadas da Previdência Pública é negar-lhe a força imediata do direito fundamental que ela apresenta. Admitir-se a Previdência Social a partir da leitura e

compreensão de todas as dimensões da sustentabilidade é imperativo ao desenvolvimento. Não há desenvolvimento sem Previdência Social. Para que a Previdência Social alcance os objetivos para qual foi projetada, o desenvolvimento dos indivíduos se torna fator preponderante nessa equação.

A Previdência Pública é um instrumento de redução de desigualdades sociais, um potente instrumento de redução de desigualdades: "(...) para que se instaure o Estado Sustentável, é relevante que não persista o acintoso panorama de indiferença constitucional"[1012]. O Estado Sustentável, no século em curso, terá que operar em modelo diferenciado que viabilize, em concreto, a economia e baixo carbono e a responsabilidade pela vida intergeracional[1013].

Assim, de um lado encontra-se a "Sustentabilidade que é princípio imediatamente aplicável"[1014] e de outro o desenvolvimento enquanto Princípio-Matriz, norteador das definições constitucionais, que na atuação conjunta no âmbito previdenciário formam o "desenvolvimento sustentável previdenciário".

Amartya Sen, economista e filósofo indiano, desenvolveu uma abordagem ampla e multidimensional para o conceito de desenvolvimento, diferenciando-se do enfoque tradicional centrado no Produto Interno Bruto (PIB). Ele propôs a ideia de "desenvolvimento como liberdade", destacando que o verdadeiro progresso deve ser medido pela expansão das capacidades e liberdades substanciais. Segundo sua perspectiva, o desenvolvimento é considerado um processo para expandir capacidades com o objetivo de se alcançar liberdades substantivas. Essas capacidades[1015], então, representam as condições que viabilizam o acesso a direitos específicos, sendo estes direitos os que promovem efetivamente as liberdades substantivas.

Este desenvolvimento expansionista seniano não estabelece limites rígidos sobre quais capacidades precisam ser abordadas, mas ressalta que a verdadeira liberdade[1016] reside na capacidade de cada indivíduo escolher a vida que deseja levar.

[1012] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 476.
[1013] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 468.
[1014] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 475.
[1015] "A perspectiva da capacidade humana, por sua vez, concentra-se no potencial – a liberdade substantiva – das pessoas para levar a vida que elas têm razão para valorizar e para melhorar as escolhas reais que elas possuem. Essas duas perspectivas não podem deixar de estar relacionadas, uma vez que ambas se ocupam do papel dos seres humanos e, em particular, dos potenciais efetivos que eles realizam e adquirem" (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 320. *E-book*).
[1016] "As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as

Indo além das meras liberdades formais, a Previdência Social possibilita ampliá-las, oferecendo aos indivíduos a segurança necessária para buscar oportunidades e realizar suas potencialidades: “um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes”[1017].

É por isso que a Previdência Social desempenha um papel crucial no impulsionamento desse desenvolvimento, pois fortalece as habilidades dos indivíduos para enfrentar os desafios de sua existência humana. Não se limitando a prover salvaguarda contra contratempos financeiros, ela se destaca ao proporcionar acesso primordial a serviços de saúde, educação e demais recursos fundamentais que delineiam um panorama mais amplo de bem-estar.

Nesse contexto, destaca-se que a previdência social, como meio garantidor dos direitos sociais fundamentais, é um sistema voltado para a diminuição dos impactos na liberdade das pessoas, liberdade está na concepção de Amartya Sen, definida como o poder de escolha das pessoas, e a capacidade de realizar as suas escolhas. Ao trazer a discussão sobre o desenvolvimento como liberdade, Amartya Sen faz refletir no tocante a previdência social, no sentido de que para que haja a eliminação das desigualdades sociais, é necessário que haja amparo do Estado para propiciar a condição de liberdade, isto significa dizer que deve-se levar em consideração não somente os aspectos econômicos, mas também se houve aumento das liberdades pessoais, pois, o critério econômico pautado no crescimento do produto nacional bruto, na industrialização, nos avanços tecnológicos, dentro outros fatores, não é um indicativo ideal de desenvolvimento, haja vista que não exprime a verdadeira condição de liberdade, aqui entendida como as escolhas e a capacidade de realização dessas escolhas pelas pessoas.

A previdência social na concepção de Amartya Sen, é idealizada como uma liberdade instrumental, no sentido de que deve se ter igualdade de oportunidades para que ocorra o desenvolvimento com liberdade. A previdência social, parte integrante

---

liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração” (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 45. *E-book*).

[1017] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 106. *E-book*.

da rede de proteção, é a ferramenta adequada para se combater níveis extremos de desigualdades.

Assim sendo, ao fim deste estudo torna-se importante resgatar as questões propositivas desta tese, quais sejam: (i) “É possível que as decisões políticas empreendidas no campo da Previdência Social possam contribuir à sustentabilidade do modelo de Previdência Social brasileiro?” e (ii) “Os pressupostos lançados para a Previdência Social contribuem para o desenvolvimento sustentável.?”.

A busca pela resposta desses indicativos passou por construções teóricas importantes e permeou a edificação desta tese. Comprovou-se a hipótese de que só é possível conceber a Previdência Social brasileira essencialmente quando interpretada a partir da matriz do desenvolvimento sustentável, pois apenas levando-o em consideração é que será possível utilizar a previdência pública como instrumento efetivo na redução de desigualdades sociais e desenvolvimento das capacidades humanas. A conexão da previdência pública aos objetivos e fundamentos da República é conjectura nascente e ponto de partida para qualquer compreensão inerente às escolhas e recortes a despeito da tutela protetiva dos direitos previdenciários no Brasil qualquer interpretação arredada dessa concepção é incompatível com o modelo projetado.

Assim, objetivando responder ao primeiro questionamento, afirma-se que: a) as decisões políticas deliberadas no campo da Seguridade Social brasileira, que refletem sobremaneira na Previdência Social, culminaram no processo de desmonte do modelo inicialmente projetado pelo Constituinte; b) As reformas previdenciárias concretizadas no Brasil foram construídas e aprovadas a partir da disseminação da falácia do déficit fiscal previdenciário, o que culminou na leitura equivocada da celeuma e conduziu à aprovação de reformas incompatíveis com a Constituição Federal, sob o viés da matriz interpretativa da Previdência Social à luz do desenvolvimento sustentável.

Já em relação à segunda indagação que fora investigada, esta por sua vez conduziu à afirmação final da tese desenvolvida, ao passo que o ineditismo desta tese se concentrou nesta investigação. Os pressupostos basilares incorporados pela Previdência Social desde à sua projeção inicial poderiam levar ao caminho do desenvolvimento sustentável. Ao percorrer os estudos propositivos, observou-se que a consolidação da atenção direcionada ao tema restringia-se às questões econômicas, especificadamente aos valores oriundos da arrecadação e aos valores

pagos a título de benefícios previdenciários e sociais, tratando a questão de maneira simplificada, deixando de analisar as premissas tratadas neste estudo. O tratamento da controvérsia desta maneira conduz a interpretação equivocada do cenário previdenciário no país, levando a falsa compreensão de todo o sistema previdenciário e a inferência falsa de que a Previdência Social no Brasil está “falida”.

Portanto, ainda que se deixe de lado tal controvérsia, não importando a existência ou não de déficit fiscal, defende-se a necessidade de uma compreensão mais ampla desse panorama, que obedeça aos limites constitucionais impostos na projeção da previdência pública e que se preocupe com a efetivação desses primados. Em razão disso, encontrou-se justamente nas linhas constitucionais o critério matriz para essa interpretação, qual seja: o desenvolvimento sustentável, que carrega em si a natureza de Princípio-síntese capaz de fornecer os elementos adequados à melhor apreciação da interpretação de todo o sistema previdenciário, conduzindo ao reconhecimento da Previdência Social como instrumento de redução de desigualdade social e condutor de dignidade aos segurados(as) na desventura da vida.

A sustentabilidade em sua completude fornece elementos específicos e cruciais à necessária compreensão da previdência pública quando prescinde a efetivação de todas as suas dimensões, a saber: econômico-financeiro, a ambiental, social, ética e jurídico-política, perfazendo a sustentabilidade multidimensional, servindo assim, enquanto verdadeiro critério/método para interpretação da previdência pública a partir da matriz constitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

"A Nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo". Essas foram as palavras de Ulysses Guimarães[1018] no discurso proferido por ocasião da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988. O emblemático discurso cuidou de retratar a mudança chegada, apresentando o tortuoso caminho enfrentado pelo povo brasileiro até a experiência daquele momento. A consolidação de uma Constituição que efetivamente refletisse de forma dirigente os valores do povo nascera e com ela a projeção de normas tendentes à preservação de direitos fundamentais, dentre elas a Previdência Social. Os tempos seguintes demonstraram que a estrutura formada inicialmente pelo Constituinte sofreu constantes ataques em razão das crises enfrentadas pelo Estado.

A crise instalada em diversos setores do Estado encontrou nas contas da Previdência Social um alívio momentâneo. Os subterfúgios legais criados para Desvinculação das Receitas da União permitiram o deslocamento de valores que seriam destinados à Seguridade Social para cumprimento de outros compromissos do Estado, a exemplo do pagamento dos juros da dívida pública, permitindo, assim, o deslocamento do problema à Seguridade Social brasileira, especificadamente à Previdência Social.

Com a retirada dos recursos financeiros a crise que antes pertencia ao Estado passa a impactar negativamente as contas da Previdência Social e nesse contexto o discurso do déficit previdenciário se abriga. O argumento de que as contas da Previdência Social estariam à beira de uma situação crítica e que a longo prazo haveria a desestruturação do sistema de previdência pública se tornou presente e convenceu muitos brasileiros da sua proeminência. Firmados neste argumento falacioso, as inúmeras reformas previdenciárias foram sendo aprovadas e alterando consubstancialmente o modelo de Previdência Social projetado pelo Constituinte, em desrespeito à Dignidade dos segurados. A redução das prestações previdenciárias concedidas ao longo dos anos no Brasil tem apresentado reduções descomunais, diminuindo a cobertura social e aumentando as contraprestações a serem vertidas ao sistema, demonstrando a preocupação meramente econômica desta relação.

[1018] BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães. Disponível em: https://t.ly/idTvS. Acesso em: 06 abr. 2023

Partindo do pressuposto de que o modelo constitucionalmente arquitetado é incompatível com o cenário legislativo previdenciário atual e que não há, de fato, déficit previdenciário na origem das métricas envoltas à Previdência Social é que se propôs o presente estudo.

Para tanto, resgatar-se-á a questão propositiva desta tese: (i) “É possível que as decisões políticas empreendidas no campo da Previdência Social possam contribuir à sustentabilidade do modelo de Previdência Social brasileiro?” e (ii) “Os pressupostos lançados para a Previdência Social contribuem para o desenvolvimento sustentável.?”.

A busca pela resposta desses indicativos passou por construções teóricas importantes e permeou a edificação desta tese. Comprovou-se a hipótese de que só é possível conceber a Previdência Social brasileira essencialmente quando interpretada a partir da matriz do desenvolvimento sustentável, pois apenas levando-o em consideração é que será possível utilizar a previdência pública como instrumento efetivo na redução de desigualdades sociais e desenvolvimento das capacidades humanas. A conexão da previdência pública aos objetivos e fundamentos da República é conjectura nascente e ponto de partida para qualquer compreensão inerente às escolhas e recortes a despeito da tutela protetiva dos direitos previdenciários no Brasil qualquer interpretação arredada dessa concepção é incompatível com o modelo projetado.

Assim, objetivando responder ao primeiro questionamento, afirma-se que: a) as decisões políticas deliberadas no campo da Seguridade Social brasileira, que refletem sobremaneira na Previdência Social, culminaram no processo de desmonte do modelo inicialmente projetado pelo Constituinte; b) As reformas previdenciárias concretizadas no Brasil foram construídas e aprovadas a partir da disseminação da falácia do déficit fiscal previdenciário, o que culminou na leitura equivocada da celeuma e conduziu à aprovação de reformas incompatíveis com a Constituição Federal, sob o viés da matriz interpretativa da Previdência Social à luz do desenvolvimento sustentável.

Já em relação à segunda indagação que fora investigada, esta por sua vez conduziu à afirmação final da tese desenvolvida, ao passo que o ineditismo desta tese se concentrou nesta investigação. Os pressupostos basilares incorporados pela Previdência Social desde à sua projeção inicial poderiam levar ao caminho do desenvolvimento sustentável. Ao percorrer os estudos propositivos, observou-se que

a consolidação da atenção direcionada ao tema restringia-se às questões econômicas, especificadamente aos valores oriundos da arrecadação e aos valores pagos a título de benefícios previdenciários e sociais, tratando a questão de maneira simplificada, deixando de analisar as premissas tratadas neste estudo. O tratamento da controvérsia desta maneira conduz a interpretação equivocada do cenário previdenciário no país, levando a falsa compreensão de todo o sistema previdenciário e a inferência falsa de que a Previdência Social no Brasil está “falida”.

Portanto, ainda que se deixe de lado tal controvérsia, não importando a existência ou não de déficit fiscal, defende-se a necessidade de uma compreensão mais ampla desse panorama, que obedeça aos limites constitucionais impostos na projeção da previdência pública e que se preocupe com a efetivação desses primados. Em razão disso, encontrou-se justamente nas linhas constitucionais o critério matriz para essa interpretação, qual seja: o desenvolvimento sustentável, que carrega em si a natureza de Princípio-síntese capaz de fornecer os elementos adequados à melhor apreciação da interpretação de todo o sistema previdenciário, conduzindo ao reconhecimento da Previdência Social como instrumento de redução de desigualdade social e condutor de dignidade aos segurados(as) na desventura da vida.

A sustentabilidade em sua completude fornece elementos específicos e cruciais à necessária compreensão da previdência pública quando prescinde a efetivação de todas as suas dimensões, a saber: econômico-financeiro, a ambiental, social, ética e jurídico-política, perfazendo a sustentabilidade multidimensional, servindo assim, enquanto verdadeiro critério/método para interpretação da previdência pública a partir da matriz constitucional.

Conceber a Previdência Social à luz da matriz interpretativa do desenvolvimento sustentável é a garantia da predominância de que critérios outros além do econômico/fiscal sejam levados em consideração e alcancem o mesmo grau de importância nos debates e nas escolhas políticas envoltas à previdência pública. Desta maneira, o objetivo geral da tese é alcançado quando se defende sob o prisma constitucional, que só se torna válida uma política pública previdenciária que conduza à efetivação da sustentabilidade multidimensional, eis que assim haverá efetivação ao desenvolvimento social, econômico, ético e ambiental.

Os objetivos específicos foram alcançados no desenrolar de cada eixo instituído, tendo o presente estudo sido organizado em três Capítulos.

O Capítulo 1 cuidou de demonstrar a projeção do modelo de Previdência Social realizado pelo Constituinte, ocasião em que se faz necessário apresentar a formação normativa da Previdência Social, sob aspectos de natureza constitucional, seus objetivos, princípios aplicáveis e financeirização. Neste Capítulo de abertura o objetivo específico residiu na demonstração do processo de escolha do modelo de Seguridade Social brasileiro e por consequência do modelo de Previdência Social insculpido, que decorreu da apreciação das atas das subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, importante processo de produção normativa do país. Foi pertinente também apresentar os conceitos basilares do direito previdenciário, necessários à compreensão desta tese, além de reforçar a Previdência Social enquanto direito fundamental e apresentar o viés da solidariedade sempre presente nos debates de natureza previdenciária. Ao final do primeiro Capítulo se concentraram as informações pertinentes à projeção financeira da previdência social, ocasião em que foi apresentado o modelo de custeio da previdência pública.

Tal percurso preliminar serviu de fio condutor ao tratamento de outro objetivo específico que permeou o presente estudo, eis que após a incursão pela apresentação do modelo previdenciário público, dos percalços da sua chegada e do modelo de custeio escolhido fez-se imperioso sopesar os modelos de Estado e a crise do Estado brasileiro refletida na Seguridade Social e na Previdência Social consequentemente. Na sequência foi apresentado o cenário da crise presente na Previdência Social, decorrente da crise do próprio Estado e ao final houve a demonstração da evolução legislativa previdenciária, a partir da abordagem inerente às reformas empreendidas até os dias atuais, bem como demonstrando a mudança dos compromissos axiológicos firmados.

Assim, centralizou-se no Capítulo 3 da presente tese, a análise de determinados institutos que se tornaram verdadeiros obstáculos à aplicação do modelo de financiamento da Seguridade Social, a exemplo da Desvinculação das Receitas Orçamentárias da União, o estudo do impacto dos Regimes Próprios de Previdência Social, as anistias fiscais e o mau gerenciamento das contas da seguridade social e, por consequência, da previdência social.

Posto isso, concentrou-se aqui o estudo de maior relevo da presente tese, eis que a análise do desenvolvimento sustentável, a partir do reconhecimento da sustentabilidade multidimensional e da interrelação desses primados com a

Previdência Social foi estabelecida ao final deste Capítulo, quando a hipótese da tese restou demonstrada.

O presente estudo não teve o condão de esgotar a matéria sobre o tema, haja vista a complexidade do objeto, delimitação empregada e os parcos recursos bibliográficos disponíveis especificadamente no debate do desenvolvimento sustentável aliado a Previdência Social no Brasil. Em razão disso, mostra-se a relevância deste estudo.

A abertura para este debate se faz urgente e necessária, interpretar a Previdência Social a partir do Desenvolvimento Sustentável pode conduzir à expressiva mudança de paradigmas das políticas públicas previdenciárias, acarretando na instrumentalização da previdência pública enquanto organismo efetivo de redução de desigualdades e concessão de dignidade aos segurados.

Ulysses Guimarães estava certo quando sustentou que: “A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca”.[1019] É com esta afirmação e vigor que se defende que sob o prisma constitucional, uma política pública de natureza previdenciária só é compatível com o texto constitucional quando conduza à efetivação da sustentabilidade multidimensional, eis que apenas assim haverá efetivação ao desenvolvimento social, econômico, ético e ambiental e consequentemente o desenvolvimento das capacidades humanas.

[1019] BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães. Disponível em: https://t.ly/idTvS. Acesso em: 06 abr. 2023

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ADPF 523, Relatora: Rosa Weber, Tribunal Pleno, Julgado em 08/02/2021, processo eletrônico dje-028 divulg. 12-02-2021 public. 17-02-2021. Disponível em: https://shre.ink/H5jT. Acesso em: 05 abr. 2021.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ANDERLE, Vitor Hugo; ROS, Patrick Lucca da. **A alteração do critério de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente pela Emenda Constitucional nº 103/2019:** primeiras reflexões e alguns testes de constitucionalidade. Direito Hoje. Portal unificado da Justiça Federal da 4ª Região. Disponível em: https://encurtador.com.br/cgHQY. Acesso em: 15 fev. 2023.

ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ARANGO, Rodolfo; LEMAITRE, Julieta. **Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital**: estudios ocasionales CIJUS. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2002.

ARAÚJO, Neiva Cristina de; SCHMIDT, João Pedro. Comunidade e comunitarismo na Constituição Federal e na Constituição Brasileira. **Revista Novos Estudos Jurídicos**. v. 17, n. 03. p 327-344, set./dez. 2012.

ARAÚJO, Thiago Cardoso. **Análise econômica do direito no Brasil:** uma leitura à luz da teoria dos sistemas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

Assembléia Nacional Constituinte. **Atas das Reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.** Brasília, 1987. Disponível em: https://bit.ly/3U4SMLF. Acesso em: 25 abr. 2022.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Marcelo. **Os direitos previdenciários expectados dos servidores públicos titulares de cargos efetivos no paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro**. Belo Horizonte, 2011. 317 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 43, n. 01, p. 139-166, jan./mar. 2013.

BECK, Ulrich. **Risk society**: towards a new modernity. Tradução de Mark Ritter. Londres: Sage Publications, 1992.

BELUZZO, Luiz Gongaza. Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. Prefácio. *In*: FAGNANI, Eduardo. **Previdência:** o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. **Boletim de Ciências Económicas XLIX**, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006, p. 57-77.

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas:** diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organização de Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOLLMANN, Vilian. **Previdência e justiça:** o direito previdenciário no Brasil sob o enfoque da teoria da justiça de Aristóteles. Curitiba: Juruá, 2009

BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [*S. l.*], v. 02, n. 03, p. 82-93, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete.Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. *In*: **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 01-18.

BRASIL. **Agência IBGE Notícias**. Em 2021, rendimento domiciliar per capita cai ao menor nível desde 2012. Disponível em: https://t.ly/rJMTg. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães. Disponível em: https://t.ly/idTvS. Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1998.**

BRASIL. **Convenção nº 102**. Normas Mínimas de Seguridade Social.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

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.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26 de 27 de novembro de 1985**. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. Brasília.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993**. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 70 de 29 de março de 2012**. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015**. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Disponível em: https://bit.ly/2JBkY4k. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. ECINF – Economia Informal Urbana. Disponível em: https://encurtador.com.br/dkvzH. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Emenda 103. Confira as principais mudanças da Nova Previdência**. Disponível em: https://t.ly/6jLFS. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**. Tabela de contribuição mensal. Publicado em 10 mar. 2023, atualizado em 20 out. 2023. Disponível em: https://t.ly/sk_Ap. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Estudos revelam impacto da redistribuição de renda no Brasil**. Disponível em: https://t.ly/eRF3N. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 28 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.134 de 16 de junho de 2015.** Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências.

BRASIL**. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar nº 109 de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 4.357 de 16 de julho de 1964**. Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

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.

BRASIL. **Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

BRASIL. **Ministério da Previdência Social**. Conselho Nacional da Previdência Social. Disponível em: https://t.ly/2o5YT. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. **Ministério da Saúde**. Sistema Único de Saúde (SUS): estrutura, princípios e como funciona. Disponível em: https://t.ly/Ft_0a. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Pesquisa Dívida Ativa da União (DAU) – Previdenciária:** 500 maiores devedores previdenciários Versão 48.0. Dados referentes a janeiro de 2023. Disponível em: https://t.ly/EuxSo. Acesso em: 28 nov. 2023.

BRASIL. **Previdência Social**. IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 13ª edição especial. Disponível em: https://bit.ly/3KuTbUu. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 402, de 10 de dezembro de 2008**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004.

BRASIL. **Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008 do Ministério da Previdência Social.** Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências.

BRASIL. **Portaria nº 7.796 de 28 de agosto de 2000 do Ministério da Previdência e Assistência Social**. Altera a Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999.

BRASIL. **Previdência Social**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Disponível em: https://t.ly/WWcnN. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL. **Previdência Social**. Portal da Transparência Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://t.ly/ll3q7. Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 30 de 10 de outubro de 2018 do Conselho Nacional de Previdência Complementar.** Dispõe sobre as condições e os procedimentos a serem observados pelas entidades fechadas de previdência complementar na apuração do resultado, na destinação e utilização de superávit e no equacionamento de déficit dos planos de benefícios de caráter previdenciário que administram, bem como estabelece parâmetros técnico-atuariais para estruturação de plano de benefícios, e dá outras providências.

BRASIL. **Secretaria de Comunicação Social**. Fome no Brasil piorou nos últimos três anos, mostra relatório da FAO. Disponível em: https://t.ly/iwS51. Acesso em: 13 jul. 2023.

BRASIL. **Súmula Vinculante nº 8 do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: https://t.ly/_h-AD. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Informativos do STF 2014-2018: teses e fundamentos - direito previdenciário. RE 381.367. RE 661.256. Brasília: Secretaria de documentação, 2019, p. 24. Disponível em: https://t.ly/ulN1m. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.545 Paraná**. Disponível em: https://bit.ly/3AsbNP7. Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 1.221.446 – RJ**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: MARIA LUIZA DA FONSECA JAEGGE. Relator: Ministro DIAS TOFFOLI. Brasília, DF, 21 de junho de 2021. Disponível em: https://bit.ly/3ZCsth9. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 661.256 – SC**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Valdemar Rongaglio. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 de outubro de 2016. Dje nº 221. Brasília, 28 set. 2017. n. 142/2017, p. 2-348. Disponível em: https://bit.ly/3ZFLuiT. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) – 5682 Paraíba**. Disponível em: https://bit.ly/440DFYn. Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente**. Dívida pública. Disponível em: https://bit.ly/41NyNVb. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente**. O que é a dívida pública. Disponível em: https://bit.ly/41SKjxX. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão n.º 1295/2017 (TC 001.040/2017-0)**. Plenário. Relator: José Mucio Monteiro. Relatório de Levantamento (RL). 21 jun. 2017. Disponível em: https://t.ly/KxJgs. Acesso em: 28 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 009.285/2015-6**. Plenário. Ministro Vital do Rêgo. Relatório de Auditoria. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Responsável: Benedito Adalberto Brunca. 2016. Disponível em: https://bit.ly/3K7GX2M. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral – TSE**. Há 59 anos, Brasil votou pelo retorno do Presidencialismo no referendo de 1963. Disponível em: https://t.ly/QW-Yk. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. TRF4. **Integra a decisão que obriga INSS a equiparar homossexuais e heterossexuais em todo o Brasil.** 29 jul. 2005. Disponível em: https://t.ly/m2CXM. Acesso em: 20 fev. 2020.

BREMBATTI, Katia. **Mesmo com decisão do STF, ex-governadores receberam aposentadoria**. Disponível em: . Acesso em: 10 fev. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Disponível em: https://t.ly/ZY8IA. Acesso em: 02 dez. 2023.

BROOKS, Sarah M. Proteção social e integração econômica: a política da reforma previdenciária na área da mobilidade do capital. Tradução de Regina Thompson, Gracinda Ferreira e Alana Madureira. *In*: COELHO, Vera Shattan P. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo:** a ascensão política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Filosofia Politeia, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** 2. ed. Editora Saraiva, 2021.

BUDOLA, Trajano. **Extinção da aposentadoria para ex-governadores será promulgada nesta quarta-feira (29)**. Disponível em: https://bit.ly/3H5Hhyr. Acesso em: 24 out. 2022.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais** – texto para discussão n. 1.226. Brasília: Ipea, 2006.

Câmara dos Deputados. **Lançado há 20 anos, Plano Real acabou com a hiperinflação.** Disponível em: https://bit.ly/3ASa6uO. Acesso em: 23 abr. 2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO, João Paulo Siqueira. **Planejamento econômico durante a ditadura militar e seus desdobramentos sobre a economia goiana**. Anápolis, 2020. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais e Humanidades Territórios e Expressões Culturais no Cerrado) – Universidade Estadual de Goiás.

CARVALHO, Rose Kelly; MUELLER, Airton Adelar; ALLEBRANDT, Sérgio Luis; THESING, Nelson José; BRIZOLLA, Maria Margareth Baccin. Os modelos chileno e brasileiro de proteção social: conjuntura, rupturas e similaridades. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 26, n. 01, p. 375-390, 2022.

CHAMON, Omar. **Introdução ao direito previdenciário.** Barueri: Manole, 2005.

CHILE. **Decreto Ley 3500**. Establece nuevo sistema de pensiones. Disponível em: https://t.ly/Lxqza. Acesso em: 19 nov. 2023.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. **Governo Democrático e Jurisdição Constitucional.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. A economia da ditadura militar brasileira: notas didáticas da disciplina formação sócio-histórica do Brasil III. **Universitas**, a. 10, n. 19, p. 123-144, jul./dez. 2016.

CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016.

CORDEIRO, Karine da Silva. **Direitos fundamentais sociais**: dignidade da pessoa humana e mínimo existencial – o papel do Poder Judiciário. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a idéia de interesse no brasil do século XIX. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 04, p. 941-981, 2008.

COSTA, Victor Ribeiro da. **A aplicação do princípio da solidariedade pelo Supremo Tribunal Federal entre os anos de 1988 e 2021**: entre o direito à proteção previdenciária e o dever de contribuir. Pelotas, 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pelotas.

CPDOC. **Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88.** Disponível em: https://bit.ly/3nEIndI. Acesso em: 25 jan. 2023.

DANTAS, Humberto. **Governabilidade:** para entender a política brasileira. Organizado por Humberto Dantas. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

Declaração e Programa de Ação de Viena. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Viena, 14-25 de junho de 1993. Disponível em: https://t.ly/kyRSR. Acesso em: 18 jul. 2023.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. **Seguridade Social:** redefinindo o alcance da cidadania. Disponível em: https://bit.ly/3nF7mgW. Acesso em: 22 fev. 2022.

Diretoria de Cooperação Institucional. José Elias Murad. Disponível em: https://t.ly/4NYY_. Acesso em: 25 abr. 2023.

EATWELL, John. A anatomia da “crise” da Previdência. **Econômica**, v. 04, n. 02, p. 177-191, 2003.

EATWELL, John. The anatomy of the pensions “crisis”. **Economic Survey of Europe**, n. 03, p. 57-68, 1999.

ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 04, p. 2572-2608, dez. 2020.

Equipe Latinoamericana. **Bachelet, Michelle**. Disponível em: https://t.ly/8q-jB. Acesso em: 19 nov. 2023.

FACHIN, Melina Girardi. **Direito humano ao desenvolvimento: universalização, ressignificação e emancipação**. 2013. 485 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 13. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6099 Acesso em: 09 jan. 2024

FAGNANI, Eduardo. **A Previdência Social não tem déficit**. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Disponível em: https://t.ly/a5jS_. Acesso em: 25 nov. 2023.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência: o debate desonesto** – subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

FENAPREVI. Disponível em: https://t.ly/861C5. Acesso em: 07 set. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Tradução de Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cademartori, Hermes Zaneti Júnior e Sérgio Cademartori. São Paulo: Livraria do Advogado, 2011.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Da Constituição**. 2 ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1956.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte.** 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014, que leva em consideração apenas a participação da elite nessa construção.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206.

FLORIANI NETO, Antônio Bazilio; GONÇALVES, Oksandro Osdival. O financiamento da seguridade social: crise de destinação, reformas e o argumento econômico. **Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Socia**l, v. 07, n. 14, p. 51-65, 2016.

FRANÇA, Phillip Gil. Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil e escolhas públicas: perspectivas de caminhos constitucionais de concretização do desenvolvimento intersubjetivo. **RIDB – Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, a. 02, n. 09, p. 9407-9419, 2013.

FREITAS. Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

GARMAN, Christopher. Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. Prefácio. *In*: LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

GASPARINI, Bruno. A construção político-jurídica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e as configurações do Estado Democrático de Direito. *In*: ARBOLEYA, Arilda; COSTA, Hilton; PEGORARO, Jonas Wilson; PEREIRA, Ana Lucia Pretto (Orgs.). **Futuro do pretérito:** o Brasil segunda suas constituições. Curitiba: Appris, 2019, p. 315-338.

GAVA, Anir. **A sustentabilidade em sua dimensão social e o papel fundamental da previdência na sociedade contemporânea**: análise a partir do pensamento de John Rawls. Itajaí, 2022. 244 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí.

GRAMIGNA, Wladimir Alexander de Sá. **Análise da sustentabilidade econômico-financeira da Previdência Social**: os desafios de longo prazo da Previdência Social. São Paulo, 2017. 54 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Insper.

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.

GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público**: o Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

GNATA, Noa Piatã Bassfeld. **Refutando a solidariedade social no direito previdenciário.** São Paulo, 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo.

GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. **Os regimes de previdência social dos servidores públicos do Brasil e o equilíbrio financeiro e atuarial (EFA)**. V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em: https://bit.ly/3AqOqFC. Acesso em: 12 fev. 2023.

GURAN, Milton. **O processo constituinte 1987-1988:** documentação fotográfica – a nova Constituição**.** Brasília: Agil Fotojornalismo, 1988. Disponível em: https://bit.ly/41dgZSH. Acesso em: 20 abr. 2022.

HÄBERLE, Peter. **Direitos fundamentais no estado prestacional.** Tradução de Fabiana Okchstein Kelbert e Michael Dietmar. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013.

HART, Herbert. The ascription of responsibility and rights. *In*: **Proceedings of the Aristotelian Society** – v. XLIX. Londres: Harrison Sons, 1948.

HART, Herbert Lionel Adolphus. **O conceito de direito**: pós-escrito editado por Penélope A. Bulloch e Joseph Raz. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HOLANDA, Mariani Ferri de**. Reformas na previdência social:** processo político de reformas politicamente custosas. 2023. 178 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

HORTA, Guilherme Tinoco de Lima; BENDER, Siegfried. **A administração da dívida pública**: um estudo para o caso brasileiro. Disponível em: https://bit.ly/40CviPI. Acesso em: 25 abr. 2022.

HORVATH JÚNIOR, Miguel; MÉDICI, Fernando Henrique. **Direitos previdenciários e o princípio da justiça intergeracional**. Disponível em: https://bit.ly/3A1CES4. Acesso em: 12 out. 2022.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência Social como direito fundamental.** Disponível em: https://bit.ly/3miQaNP. Acesso em: 02 nov. 2021.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social no Estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói: Impetus, 2011.

Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Fábio Feldmann. Disponível em: https://t.ly/NTQb_. Acesso em: 08 ago. 2023.

Judge Business School. Lord Eatwell. **UNIVERSITY OF CAMBRIDGE**. Disponível em: https://www.jbs.cam.ac.uk/people/lord-eatwell/ Acesso em: 09 jan. 2024.

KING, Desmond S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 22, p. 53-76, 1988.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021. *E-book*.

LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **A Constituição como princípio:** os limites da jurisdição constitucional brasileira**.** Barueri: Manole, 2003.

LEITE, Débora Fonseca; ARAÚJO NETO; Raul Lopes de. **Sistema de Capitalização individual chileno**: um protótipo de redução de desigualdade social. Disponível em: https://encurtador.com.br/jqwNW. Acesso em: 01 nov. 2023.

LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha. Reforma previdenciária, solidariedade, informação e comportamento. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 65, n. 03, p. 59-83, set./dez. 2020.

LOSURDO, Domenico. **Contra-história do liberalismo**. São Paulo: Ideias & Letras, 2006.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. **História econômica e social do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MACHADO, Ernani José. **A Constituinte, o Constituinte e a Constituição.** Porto Alegre: FEPLAM, 1985.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas**: administração financeira e orçamentária. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARTELLO, Alexandro. Dívida pública sobe 2,9% em junho e atinge R$ 6,19 trilhões, informa Tesouro Nacional. **G1**. Disponível em: https://t.ly/xBgq7. Acesso em: 22 nov. 2023.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**: direito previdenciário. 41. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário.** 4. ed. São Paulo: LTr, 2001.

MARTÍNEZ, Wladimir Novaes. **100 Anos de Previdência Social:** 1923-2023 – Evolução legislativa da proteção previdenciária no Brasil. Curitiba: Juruá, 2022.

MASSAÚ, Guilherme Camargo; COSTA, Victor Ribeiro da. Mapeamento da aplicação do princípio da solidariedade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de direito administrativo e constitucional**, Belo Horizonte, a. 20, n. 81, p. 223-240, jul./set. 2020.

MATTOS, Thais Caroline Lacerda. O projeto de reforma liberal no Governo Collor de Mello: uma reflexão acerca da mudança estratégica na política externa brasileira no contexto nacional de reformas. *In*: **Anais do Congresso da XIII Semana de Relações Internacionais da Unesp: Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais**, 2015, p. 01-25.

MBEMBE, Achille. **Políticas da inimizade.** São Paulo: N1, 2020.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**: Brasília, 2001. Disponível em: https://bit.ly/418fEvE. Acesso em: 20 abr. 2023.

MELO, Aline Araújo de Albuquerque; ESTEVES, Juliana Teixeira. Neoliberalismo e o sistema da dívida: como a financeirização da dívida pública pode afetar os direitos previdenciários no Estado de Pernambuco. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, Recife, Edição Comemorativa dos 130 anos da Revista Acadêmica, p. 23-38, nov. 2021.

MELO, Auricélia do Nascimento; TÔRRES, Márcio Ricardo Ferreira. A Desvinculação de Receitas da União (DRU): sua constitucionalidade e a repercussão no custeio da previdência social. *In*: MELO, Auricélia do Nascimento; MENDES, Gillian Santana de Carvalho (Orgs.). **Ensaios e reflexões sobre o Direito** – v. 02. Porto Alegre: Editora Fi, 2018, p. 25-47.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Discurso da vitória no Colégio Eleitoral**. Disponível em: https://bit.ly/3Ly8Hyn. Acesso em: 21 abr. 2023.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Eleição de Tancredo põe fim à ditadura**. Disponível em: https://bit.ly/3NApO5i. Acesso em: 21 abr. 2023.

MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MORAES, Sandro Glasenapp. **A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**: o desafio da sustentabilidade. Disponível em: https://rb.gy/jat5q. Acesso em: 03 jan. 2023.

MORBINI, Francieli Korquievicz. A (des)necessidade de reforma de previdenciária à luz do gerenciamento administrativo de recursos. *In*: **XII Evento de Iniciação Científica – EVINCI**, Curitiba, v. 03, p. 122-131, 2017.

MORBINI, Francieli Korquievicz. A (In)aplicabilidade da teoria da derrotabilidade das normas jurídicas na flexibilização dos requisitos legais para concessão de benefício assistencial. *In*: RIBEIRO, Juliana Xavier. (Org.). **Práticas Contemporâneas Trabalhistas e Previdenciárias** – v. 1. São Paulo: Quartier, 2019.

MORBINI, Francieli Korquievicz. **A modulação dos efeitos da desaposentação em face do regime jurídico dos direitos fundamentais.** Curitiba, 2018. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil.

MORBINI, Francieli K.; FISCHER, Octávio. A PERVERSIDADE POR TRÁS DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS – UMA ANÁLISE SOB O VIÉS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DOS RECURSOS TECNOLÓGICOS. **Anais da VIII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2021)**. Volume II, [S.L.], p. 169-190, 21 dez. 2021. Editora Fundação Fênix. http://dx.doi.org/10.36592/9786581110475-09.

MORBINI, Francieli Korquievicz; MEDEIROS, Clayton Gomes de. A perversidade por trás das medidas provisórias previdenciárias: uma análise a partir dos direitos fundamentais. *In*: MORBINI, Francieli Korquievicz; SOBRAL, Luciane (Orgs.). **As interfaces dos direitos fundamentais:** estado, democracia e direitos fundamentais. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 54-96.

MORBINI, Francieli Korquievicz; OLIVEIRA, Karoline Freire. O refúgio migratório no Brasil: uma leitura do contexto social a partir da teoria da justiça de Amartya Sen. *In*: BARMANN, Ana Paula Viana (Org.). **Teorias da justiça e temas afins**. Curitiba: Instituto Memória, 2018, p. 58-78.

NASCENTES, Antenor. **Dicionário etimológico resumido**. [*S.l.*]: Instituto Nacional do Livro – Ministério de Educação e Cultura, 1966.

Nações Unidas. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel Acesso em: 09 jan. 2024.

Nações Unidas. Carta das Nações Unidas. São Francisco, 1945. Disponível em: https://t.ly/yHDW_. Acesso em: 18 jul. 2023.

Nações Unidas. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Nova York, 1986. Disponível em: https://t.ly/57tw5. Acesso em: 20 jul. 2023.

Nações Unidas. Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1966. Disponível em: https://t.ly/xTiz3. Acesso em: 18 jul. 2023.

NEVES, Márcia Emília Rodrigues. A expropriação da Seguridade Social brasileira. *In*: CARTAXO, Ana Maria Baima; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). **Seguridade social, previdência e serviço social:** desafios do tempo presente. São Paulo: Cortez Editora, 2022, p. 28-47.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional à política pública de Estado. Coleção Previdência Social, v. 34. Brasília, MPS, 2012.

Nota Técnica nº 52. A previdência social brasileira tem déficit? **Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE**. Disponível em: https://bit.ly/43X8htW. Acesso em: 17 fev. 2023.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social Democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 1987.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais:** trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

NUNES, Ana Carolina; TELES, Kaio. **Lupi critica reforma da Previdência e nega déficit**. Disponível em: https://encurtador.com.br/bgQVW. Acesso em: 30 nov. 2023.

OLIVEIRA, Bruno Garcia de; CEZARINO, Luciana Oranges; LIBONI, Lara Bartocci. Evolução do conceito de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. *In*: OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de; LEONETI, Alexandre; CEZARINO, Luciana Oranges (Orgs.); PHILIPPI JUNIOR, Arlindo (Coord.). **Sustentabilidade**: princípios e estratégias. Barueri: Manole, 2019, p. 01-20, p. 04.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do ativador**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. A dívida da União com a previdência social: uma perspectiva histórica. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**. Rio de Janeiro, nov. 1999. Disponível em: https://bit.ly/3opL6b9. Acesso em: 17 fev. 2023.

OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 05, p. 01-05, 2019.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais frente à reserva do possível**. Curitiba, 2006. 390 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná.

OMMATI, Fides Angélica de Castro Veloso Mendes. **Manual elementar de Direito Previdenciário.** Rio de Janeiro: Editora Forense,1978.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Organização Mundial da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. Coronavírus. Disponível em: https://t.ly/puhll. Acesso em: 07 set. 2023.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 01, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PAIXÃO, Floriceno. **A Previdência Social em perguntas e respostas.** 13. ed. Porto Alegre: Editora Síntese, 1977.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da "crise" do estado**. Disponível em: https://t.ly/RJT3F. Acesso em: 15 nov. 2023.

PAZZIAN, Roberta Mucare; SIMOKOMAKI, Giulia Yumi Zaneti. O princípio da solidariedade e o direito constitucional à saúde em tempos de Covid-19. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 14, n. 2, Edição Especial "Covid-19", p. 01-27, 2020.

PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 167-190.

PEIXOTO, Michaele Lemos; BARROSO, Hayeska Costa. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 90-99, abr. 2019.

PIERDONÁ, Zélia Luiza; DERZI, Heloisa Hernandez. EC nº 103/2019 e a sustentabilidade da Previdência Social brasileira. **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**, v. 05, n. 02, p. 194-208, 2019.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI Fabio; GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. *In*: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 11-42.

PINHEIRO, Danielle Sandi; MELLO, Allan Del Cistia. Desvinculação das Receitas da União: argumentos que justificam sua criação e manutenção. **Revista Gestão Pública Práticas e Desafios – RGPD**, v. V, n. 02, abr. 2014.

PINTO, Geraldo Augusto. A Indústria 4.0 na cadeia automotiva. *In*: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0.** São Paulo: Boitempo, 2020, p. 198-199.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Direitos sociais e vinculação do legislador**: as reformas previdenciárias e seus limites constitucionais no Estado Social e de Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

R7. **Apuração exclusiva desta coluna mostra que menos de mil segurados conseguiram receber R$ 7.087,22 em janeiro**. Disponível em: https://t.ly/z4utM. Acesso em: 01 nov. 2023.

RAMOS, Débora. **Uberização do trabalho:** o que é e quais as suas consequências. Disponível em: https://encurtador.com.br/huyD6. Acesso em 25 de nov. 2023.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REIS, Jorge Renato dos; QUINTANA, Julia Gonçalves. O princípio da solidariedade como meio de realização do macro princípio da dignidade. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [*S. l.*], v. 10, n. 01, p. 223-242, 2018.

REMEDIO, José. Os direitos de solidariedade, o princípio da solidariedade, a solidariedade social e a filantropia como instrumentos de inclusão social. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 24, p. 251-279, jan./jul. 2016.

RESENDE, Ricardo. **Direito do Trabalho**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

RESENDE, Rodrigo. **50 anos do golpe de estado que derrubou o governo Allende no Chile**. Disponível em: https://t.ly/Lxqza. Acesso em: 05 set. 2023.

REZENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconômica. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.

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

RODRIGUES, Edgar Dener. A previdência social à luz da teoria dos direitos fundamentais: um direito de personalidade. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, v. 01, n. 02, p. 207-223.

SALES, Ana Débora Rocha; SILVA, Alexandre Antonio Bruno da; BRITO, Marcella Mourão de. **O princípio da vedação ao retrocesso na reforma da previdência no Brasil**. Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais, v. 07, n. 02, p. 44-66, jul./dez. 2021.

SALLUM JR., Brasilio. Crise política e impeachment. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, v. 35, p. 183-203, jul. 2016.

SANDEL, Michael. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado. Tradução de Clóvis Marques. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

SANTANA, Marco Aurélio. Ditadura Militar e resistência operária: o movimento sindical brasileiro do golpe à transição democrática. **Política & Sociedade**, v. 07, n. 13, p. 279-309, out. 2008.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos; CALAZANS, Roberto Balau. **Dívida pública e previdência social**: introdução teórica e as estatísticas fiscais do Brasil e do RS. Independently Published: Porto Alegre, 2021.

SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria da Silva. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, a. 02, n. 01, p. 44-61, jul. 2012.

SANTOS, Leonardo Fernandes dos. Quarta geração/dimensão dos direitos fundamentais: pluralismo, democracia e o direito de ser diferente. **Direito Público**, Brasília, v. 08, n. 35, p. 66-83, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Do poder constituinte e da mudança (reforma e mutação) constitucional. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 44-74.

SAVARIS, José Antonio; SCHUSTER, Diego Henrique. Dimensões inter-multi-transdisciplinares para a compreensão do direito fundamental social previdenciário. *In*: OLIVIERO, Maurizio; ABREU, Pedro Manoel; GARCIA, Marcos Leite (Orgs.); SANTOS, Rafael Padilha dos; SOARES, Josemar Sidinei; ZANON JR, Orlando Luiz (Coords.). **Ativismo judicial e judicialização de políticas públicas: a teoria da separação dos poderes no ambiente transnacional assimétrico**. Coleção Principiologia constitucional e política do direito – tomo 02. Itajaí, Ed. da Univali, 2016, p. 172-187.

SCAFF, Fernando Facury. **A DRU, os direitos sociais e o pagamento dos juros da dívida**. Disponível em: https://bit.ly/3KM6qix. Acesso em: 14 fev. 2021.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento:** Administração Pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MORBINI, Francieli Korquievicz. A desconstrução do direito previdenciário brasileiro: uma análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável. *In*: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcílio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs). **Anais da VII Jornada da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia (2020).** Volume II. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 597-612.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime Jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. 2009. 214 f. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito Constitucional: anotações nucleares.** Curitiba: Juruá, 2001.

SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos Fundamentais, cláusulas pétreas e democracia: campo de tensão. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, n. 09, p. 114-124, 2008.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017.

SCHIER, Paulo Ricardo. Fundamentação da preservação do núcleo essencial na Constituição de 1988. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasi**l, Curitiba, v. 01, n. 07, p. 63-73, mar. 2017.

SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coêlho de; LIMA, Priscila Luciene Santos de; FREITAS, Maria Carolina Carvalho de Almendra. Direito intergeracional e reforma da Previdência. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, v. 01, n .26, p. 33-46, 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. *E-book*.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Catalogação dos direitos fundamentais no direito internacional. **Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales – U.N.L.P.**, a. 12, n. 45, p. 153-166, 2015, p. 161.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do Direito - Seguridade Social. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Políticas públicas de des-previdência social. *In*: COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JR., Marco Aurélio; SOARES, Hector Cury.

(Orgs.). **O Estado de "Mal-estar Social" brasileiro** – v. 1. Belo Horizonte: IEPREV, 2020, p. 404-413.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade Social e Direitos Fundamentais**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. O direito fundamental à previdência social e sua realização por meio do sistema de repartição. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 29, p. 78-89, jul./dez. 2006.

SIDOU, J. M. O. **Dicionário Jurídico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil**: (des)truturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

SILVA, Maria Luiza Falcão. Plano Real e âncora cambial. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 03, p. 387-407, jul./set. 2002.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais:** conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais.** Disponível em: https://encurtador.com.br/nyVZ9. Acesso em: 15 fev. 2023.

SILVEIRINHA, Maria João. Comunitarismo. **Dicionário de Filosofia Moral e Política**. Instituto da Filosofia da Nova. Disponível em: https://t.ly/O4q2c. Acesso em: 14 fev. 2021.

SIQUEIRA, Bárbara Bermudes; BRESSIANI, Thaiany Souza Canal. O uso de agrotóxicos e os impactos na saúde do trabalhador rural: uma revisão sobre o herbicida glifosato. **Vértices**, Campos dos Goitacazes, v. 25, n. 02, p. 01-18, 2023.

SOARES, Lívia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 02, p. 110-130, nov. 2012.

SOUZA, Claudia Beeck Moreira de; BARBOZA, Estefânia M. Q.; SCHIER, Paulo Ricardo. A crise econômica e a crise democrática: o que resta do Estado Constitucional no capitalismo financeirizado. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller. (Orgs.). **Direito administrativo, políticas públicas e Estado sustentável**. Curitiba: Ìthala, 2020, p. 177-204.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013.

STEWART JR, Donald. **O que é o liberalismo**. 8. ed. São Paulo: LVM Editora, 2023.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, São Miguel do Oeste, v. 20, n. 01, p. 137-172, 2019.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Primeiros elementos para uma teoria constitucional do direito humano fundamental de segurança social**. Série Direitos Fundamentais Sociais. Joaçaba: Unoesc, 2015.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. Art. 3º. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.149-154.

TAVARES, Marcelo Leonardo. A Constitucionalização do Direito Previdenciário. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 37, p. 279-280, 2007.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e Assistência Social:** legitimação e fundamentação constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à previdência social. **Revista Jurídica – Unicuritiba**, Curitiba, v. 01, n. 42, p. 277-293, 2016.

TEIXEIRA, Ayres Márcia Maria. **Dos princípios constitucionais da seguridade social e a sua real aplicabilidade na sociedade brasileira**. Disponível em: https://t.ly/okYVl. Acesso em: 30 jul. 2023.

TELLES JUNIOR, Goffredo. **A Constituição, a Assembleia Constituinte e o Congresso Nacional.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Three Engenharia. Nosso Futuro Comum/Our Common Future – Relatório Brundtland. Disponível em: https://t.ly/nFWS1. acesso em: 08 mar. 2023.

TUFEKCI, Zeynep. **Twitter and tear gas:** the power and fragility of networked protest. New Haven & London: Yale University Press, 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. The 2021/2022 Human Development Report: uncertain times, unsettled lives shaping our future in a transforming world. Disponível em: https://t.ly/46a1H. Acesso em: 08 set. 2023.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 03, p. 731-741, jun. 2009.

VAZ, Levi Rodrigues. O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 6, n. 6, p. 04-35, 2009.

XIMENES, Julia Mauramann. Algumas reflexões sobre a incorporação do paradigma comunitarista na Constituição de 1988. **Revista Sequência**, UFSC, v. 29, n. 57, 2008.

World Inequality Report. **Wealth inequality in the world**. Disponível em: https://t.ly/qRgH8. Acesso em: 13 jul. 2023.

ANEXO A – INDICATIVOS DE IDADE PARA APOSENTADORIAS NA AMÉRICA LATINA

PAÍS	IDADE APOSENTADORIA	FONTE
Colômbia	A idade legal para aposentadoria subiu de 60 para 62 anos para homens e de 55 para 57 anos para mulheres	https://t.ly/OTpa9
Argentina	A idade mínima para se aposentar é 60 anos para a mulher e 65 anos para os homens	https://t.ly/WFf6E
México	O presidente de esquerda anunciou que as pessoas terão agora direito ao benefício a partir dos 65 anos, três a menos que os 68 previsto	https://t.ly/0LoEX
Paraguai	É preciso ter 55 anos de idade, para ambos os sexos e 30 anos de contribuição ao Sistema Previdenciário	https://t.ly/pDPNX
Uruguai	Aumenta-se a idade de aposentadoria de 60 para 65 anos	https://t.ly/sqkfs
Bolívia	Redução de 65 para 60 anos	https://t.ly/CqJky
Chile	A idade mínima para mulheres é 60 e para homens, 65	https://t.ly/27jxk
Costa Rica	Pelo menos 300 contribuições e 65 anos de idade. A pensão para velhice pode ser antecipada, no caso das mulheres, a partir dos 59 anos e 11 meses com 450 contribuições. No caso de homens, a antecipação pode ser a partir dos 61 anos e 11 meses de idade com 462 contribuições	https://t.ly/poyZC
Equador	Quem possui 480 contribuições mensais, ou seja, 40 anos de contribuição, pode se aposentar a qualquer idade. Contudo, quem possui 70 anos de idade, precisa somar apenas 120 contribuições mensais, ou seja, 10 anos	https://t.ly/ET4F9
El Salvador	Tempo de contribuição: 25 anos; Idade mínima: 60 anos para homens e 55 para mulheres	https://t.ly/4i7SH
Cuba	Um projeto de lei amplia de 60 para 65 anos a idade de aposentadoria para os homens e de 55 para 60 para as mulheres	https://l1nq.com/yeuD2
Guatemala	Homens: 60 anos e mulheres: 56	https://t.ly/TQJbY
Haiti	55 anos de idade	https://t.ly/5BICu
Nicarágua	60 anos de idade	https://t.ly/5BICu
Honduras	Não foi possível encontrar dados confiáveis	
Panamá	65 anos para homens e mulheres	https://urx1.com/MK1m2
Peru	A idade legal é de 65 anos	https://t.ly/tfQ0G
República Dominicana	Não foi possível encontrar dados confiáveis	
Venezuela	60 anos para homens e 55 anos para mulheres	https://urx1.com/vH2GA

ANEXO B – LEVANTAMENTO DOS ARTIGOS SOBRE SUSTENTABILIDADE PREVIDENCIÁRIA DOS ÚLTIMOS 05 ANOS

TÍTULO	AUTORES	ANO
A manutenção do sistema previdenciário afeta a sustentabilidade fiscal do governo? Um estudo de caso do Governo do Estado do Ceará	Paulo Araújo Pontes	2019
Análise da carteira de investimentos e sustentabilidade do PREV-ESTEIO	Iuri de Oliveira Mariano	2019
A EC nº 103/2019 e a sustentabilidade da Previdência Social brasileira	Zélia Luiza Pierdoná Heloisa Hernandez Derzi	2019
Regime Próprio de Previdência Social: um estudo da sustentabilidade financeira de um município Potiguar	Cimara de Oliveira Fernandes Francisco Jean Carlos de Souza Sampaio	2019
Fatores que comprometeram a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social brasileiro	Pedro Raffy Vartanian Paulo Rogério Scarano Artur Félix Monteiro Rodrigues	2019
A farsa do desequilíbrio fiscal previdenciário	Thais Cristina Fernandes	2019
O financiamento da Seguridade Social como instrumento de sustentabilidade da Previdência Social	Lucia Pereira Valente Lombardi	2019
Comparativo internacional: o projeto de reforma previdenciária no Brasil sob a luz da perspectiva da migração internacional e da flexibilização da aposentadoria europeia	Ramon Luiz de Farias Castro Silva	2019
Os desafios para o equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro	André Miguel Bernardo	2019
A Previdência Social brasileira em um modelo de consistência de estoques e fluxos	Daniel Nogueira Silva Sylvio Antonio Kappes	2019
CPT292 – Reforma do Regime Geral da Previdência Social no Brasil: questões estruturais e a experiência de outros países contribuindo com o debate	Arabele Paola Soares Cristiano Sausen Soares	2019
Quatro ensaios sobre a Previdência Social: uma análise para além da questão fiscal	Daniel Nogueira Silva	2019
Resiliência financeira de fundos de regimes próprios de previdência em municípios	Diana Vaz de Lima André Carlos Busanelli de Aquino	2019
Reforma previdenciária: o custo social da aposentadoria por tempo de contribuição	Willian Douglas de Carvalho	2019
Adoção de princípios de boa governança Na Previdência Social do Brasil: conhecendo as diretrizes da ISSA	Eduarda Augusta Sales Rodrigues Laiane Gonçalves Furtado Diana Vaz de Lima	2019
Projeto de adequação do instituto de previdência e assistência dos servidores municipais de Novo Hamburgo para a implantação do pró-gestão RPPS	Karine Eckert	2019
Envelhecimento, sustentabilidade e reforma do Sistema de Seguridade Social brasileiro: um novo desafio demográfico para uma velha questão política	Anderson Gonçalves Bruna Angela Branch	2019

A sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social: uma análise da conjuntura do estado do Ceará	Ester Gleiser Ferreira de Castro	2019
O gasto previdenciário e as sustentabilidades orçamentária e fiscal	José Wagner Marques Raulino Paulo José Leite Farias	2020
A reforma previdenciária brasileira: um paralelo com o modelo privatista chileno à luz do princípio da dignidade da pessoa humana	André Portella Bruno Calil	2020
Sou mineiro, sou de ferro, mal tenho previdência... como dói: panorama do déficit previdenciário do estado de Minas Gerais (2010/2020)	Dayvson Ferreira Freitas	2020
Impactos e desafios da implantação do pró-gestão no instituto de previdência e assistência dos servidores municipais de Novo Hamburgo	Karine Eckert Diogo Joel de Marco	2020
Gerontecnologia: contribuições para a qualidade de vida dos idosos	Jorgemar Soares Felix	2020
Análise de sensibilidade das premissas atuariais dos planos previdenciários: impacto potencial nas demonstrações contábeis das companhias brasileiras listadas no Ibovespa	Fabiana Lopes da Silva	2020
Previdência, da tragédia ao contrato: a contratualização da transição de regimes previdenciários dos servidores efetivos da União sob a ótica da análise econômica do direito	Fernando Cezar Carrusca Vieira	2020
Enfrentando a crise da meia-idade: o Brasil vai ficar velho antes de enriquecer?	Felipe Araújo de Oliveira	2020
Governança municipal: uma análise de Maceió no IGM-CFA	Luciana Peixoto Santa Rita Marcelo Moreira da Silva	2020
Avaliação de sustentabilidade do plano financeiro do regime próprio de previdência cearense	Tatyanne Cavalcante Pimenta Gomes Rômulo Alves Soares	2021
Regime Próprio de Previdência Social de Santa Catarina: uma análise da sustentabilidade para o período 2011-2021	Guilherme Pettene Dantas	2021
A nova ofensiva ao sistema previdenciário brasileiro: um paralelo com o modelo privatista chileno	André Portella Bruno Calil Nascimento de Souza	2021
Justiça intergeracional e direitos adquiridos entre a velhice laboral e a juventude previdenciária na realidade brasileira	Raimundo Márcio Ribeiro Lima	2021
Os impactos da reforma previdenciária na desigualdade social	Fernando Henrique Arcangelo Renata Aparecida Borges Pereira da Silva Assumpção	2021
A responsabilidade intergeracional no direito previdenciário: princípios e mecanismos	Beatriz Reis Vinholes	2021
Condicionantes de gestão para a solvência dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos dos Estados brasileiros	Vinícius Mendes França	2021
A política previdenciária dos entes subnacionais: entre instituições e crenças	Filipe Costa Leiria	2021

Taxa interna de retorno dos Regimes de Previdência Social no Brasil: uma análise das reformas de 1988 a 2018	André Rodrigues Pereira Carlos Heitor Campani	2021
Fatores determinantes do resultado atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) municipais cearenses	Francisco Wilson Ferreira da Silva Gleison Mendonça Diniz	2021
A globalização econômica e a reforma da previdência: impactos para o futuro da seguridade social no Brasil	André studart Leitão José Leandro Monteiro de Macêdo Roberta Pessoa Moreira	2021
Idade mínima para aposentadoria do RGPS: política de fomento de desproteção social	Maria Fernanda Pinheiro Wirth	2021
Sistema de proteção social da República Democrática de São Tomé e Príncipe: um estudo sobre o Regime de Proteção Social Obrigatória	Edmar Sousa Pontes Lopes Bandeira	2021
O princípio da vedação ao retrocesso social e a reforma da previdência: análise da (in)constitucionalidade dos benefícios das aposentadorias voluntárias e sustentabilidade financeira	Mayara Mihoko Kodima Cury	2021
O desafio da sustentabilidade na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: um estudo no município de Palmeira/PR	Marina Brostulin Vida Puchalsk	2022
A tributação 4.0 e a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro	Gilberto Ferreira Marchetti Filho Juliana de Oliveira Xavier Ribeiro Carolina Alves Corrêa Láua	2022
Gestão de investimentos em institutos previdenciários municipais: estudo de caso no município de Camaçari/BA	Renan Machado Lima	2022
Análise do desempenho financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios goianos	Andressa Dias de Souza Elis Regina de Oliveira Geovane Camilo dos Santos Frederico de Deus Calaça Marcos Vinicius Fancelli Livero	2022
Trajetória do Regime Próprio de Previdência Social do município de Foz do Iguaçu – PR: uma breve exploração da situação previdenciária do Fozprev (2005–2021)	Roberson Jacques	2022
Influência de fatores organizacionais no equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social	Vanessa Ferreira da Silva Emille Danielle Santos de Morais	2022
Efeito cumulativo na avaliação atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social – estudo de caso de 8 municípios	Kimberli Vitoria Dartora Máris Caroline Gosmann	2022
As novas relações de trabalho e seus impactos na sustentabilidade da Previdência Social	Júlio César Peixoto Júnior Alessandro Donadio Miebach	2023

A Previdência Social brasileira e a sustentabilidade financeira dos seus regimes: sistematização da teoria	Anna Karolina Monteiro dos Reis Yasmin Gomes Casagranda	2023
Fundos de pensão: eficiência operacional, financiamento e sustentabilidade	Edelson Luis Cavalcante Dias	2023
Aposentadoria por incapacidade permanente: uma análise dos seus elementos constitutivos à luz da reforma previdenciária emenda constitucional 103/2019	Stefanny Maria Alves de Oliveira	2023
Perfil e natureza do parcelamento de débitos previdenciários e seus impactos na situação financeira e atuarial dos RPPS	Felipe Martins Viana Diana Vaz de Lima Marcelo Driemeyer Wilbert Thomas Gomes Costa	2023
Previdência social e políticas sociais: acompanhamento e análise	IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	2023
O impacto da reforma da previdência nos Regimes Próprios de Previdência Social do estado de Rondônia	Sidneia Dalpra Lima	2023
Regime Geral da Previdência Social (RGPS): fatores que contribuem para o aumento das despesas previdenciárias	Stephanne Pereira Alves Elis Regina de Oliveira Geovane Camilo dos Santos Antônio Torquato da Silva Dryelle Laiana de Jesus Silva dos Santos	2023
Reforma da previdência e justiça intergeracional: o longo caminho da proteção social brasileira	Raimundo Márcio Ribeiro Lima	2023
Comparação entre os regimes financeiros de capitalização e de repartição simples no RPPS/RS: uma análise atuarial	Max Gian Martins dos Santos	2023
Nossa maior tragédia não será envelhecer, mas ficar velho e pobre	Fernando de Holanda Barbosa Filho	2023
A Previdência Social no Brasil: uma análise da desigualdade nos últimos dez anos (2012-2022)	Daniel Correia da Silva	2023
Previdência Social do Brasil: a necessária reforma de 2019	Matheus Fagundes Siqueira	2023
A importância do planejamento financeiro para implementação de uma Previdência complementar	Bruno Alves da Silva	2023
A proteção dos idosos por meio dos benefícios de Seguridade Social substitutivos da renda: um estudo de direito comparado entre Brasil e Chile	André Torres Pinheiro de Souza	2023

ANEXO C – QUADRO COMPARATIVO: REDAÇÃO DA CONSTITUINTE X REDAÇÃO ATUAL

DISPOSIÇÃO	PROJEÇÃO CONSTITUINTE	TEXTO ATUAL
SEÇÃO I – DISPOSIÇÕES GERAIS		
Art. 194	O artigo em questão foi inserido no texto constitucional com todos os objetivos que sua projeção trazia, todavia, a EC 103/2019 e a EC 20/1998 modificaram a redação dos incisos VI e VII, respectivamente. A antiga redação apresentava no seu inciso VI, a diversidade da base de financiamento, enquanto que a redação atual se aprofunda mais, apontando como essa diversidade deve ser realizada, a partir de rubricas contábeis para cada área, de forma a garantir o caráter contributivo da previdência. Já no que tange o inciso VII, este, em sua redação anterior à Emenda Constitucional, destaca o envolvimento da comunidade, especialmente trabalhadores, empresários e aposentados, na gestão administrativa, a fim de garantir o caráter democrático da seguridade social. Já a redação atual, não retira o caráter democrático, mas enfatiza uma gestão quadripartite, incluindo trabalhadores, empregadores, aposentados e o Governo nos órgãos colegiados, promovendo uma administração mais abrangente e participativa.	
Art. 195	Neste artigo, analisa-se as contribuições sociais que servirão para o financiamento da seguridade social. Tais contribuições se dividiam em: empregadores, trabalhadores e a receita de concursos de prognósticos. Além disso, têm-se, no primeiro parágrafo, que as receitas de Estados, Municípios e DF não serão parte integrante do orçamento da União. Assim, no parágrafo subsequente, é apontado que a proposta de orçamento deverá ser elaborada de forma conjunta entre os órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social. Em sequência, apresenta-se a impossibilidade, daqueles em débito com a seguridade social, de contratar com o Poder Público, receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Da mesma forma, determina-se a possibilidade de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, determinadas em lei. A criação de novos benefícios e serviços devem, conforme o parágrafo 5º, ser prosseguidos de correspondente fonte de custeio. Na sequência, as isenções de contribuição são propostas às entidades beneficentes de assistência social, desde que estas atendam às exigências estabelecidas em lei. Por fim, o artigo encerra-se no parágrafo 8º, onde é previsto à trabalhadores de economia familiar, sem empregados permanentes, uma contribuição a partir de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção.	No texto atual, a contribuição se divide entre empregadores, onde também se inserem as empresas e as entidades que se equiparem a ela, os trabalhadores, em que se consideram também os demais segurados da previdência social, a receita de concursos de prognósticos e o importador de bens ou serviços do exterior e os equiparados a este. Da mesma forma que a proposta, o texto atual se mantém no que se refere a diferenciação da receita da União, assim como a proposta de orçamento da seguridade social e a impossibilidade de incentivo fiscal, creditícios e contratação com o Poder Público, daqueles que estiverem em débito com o sistema de seguridade social. Todavia, o último, durante 2020, não foi aplicado, devido ao estado de calamidade pública. As divergências com a projeção da Constituição se iniciam com a existência de mais cinco parágrafos que no texto anterior, nem ao menos existia. O primeiro desses novos parágrafos, ou seja o nono parágrafo do artigo em questão, trata da diferenciação de alíquotas para empregadores a partir das atividades econômicas, utilização intensiva de mão de obra, do tamanho da empresa ou sua condição estrutural do mercado de trabalho. Prossegue-se, então, a determinação de que a transferência de recursos entre entes federativos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e demais ações de assistência social, deverá respeitar a contrapartida de recursos e seus critérios deverão ser definidos em lei. Além disso, é estabelecido limites e regras específicas em relação ao adiamento de pagamento e ao parcelamento de dívidas das contribuições sociais. Proíbe-se a concessão de prazos de pagamento superiores a 60 meses para esse tipo de contribuição. Assim, o parágrafo 12º indica que a definição dos setores da atividade econômica nos quais

		as contribuições de empresas no que se refere a receita ou faturamento, e de importadores de bens e serviços serão não-cumulativas e definidas em lei própria. Finalmente, o artigo termina com o estabelecimento de critérios para o reconhecimento do tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).
SEÇÃO II – DA SAÚDE		
Art. 196 e Art. 197	O artigo 196 afirma a saúde como um direito universal e um dever do Estado. Estabelece que o acesso à saúde deve ser assegurado por meio de políticas sociais e econômicas que visem a reduzir os riscos de doenças e outros problemas de saúde. Além disso, esse acesso deve ser universal e igualitário, garantindo ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde de todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica. Já o artigo 197 declara que as ações e serviços de saúde são de relevância pública. De tal forma, define como responsabilidade do Poder Público regulamentar, fiscalizar e controlar essas ações e serviços de saúde. Isso significa que o governo tem o dever de estabelecer as diretrizes, normas e fiscalização para o funcionamento e qualidade dos serviços de saúde. Essas ações podem ser executadas diretamente pelo Estado, por terceiros ou até mesmo por entidades privadas, desde que estejam regulamentadas de acordo com a legislação vigente.	Em ambos os artigos não houve alteração entre a projeção da constituição e o texto atual.
Art. 198	O Artigo em questão propõe a organização de um sistema integrado e coordenado de saúde, formado por ações e serviços públicos de saúde que constituem uma rede regionalizada e hierarquizada. Dessa forma, é proposto diretrizes necessárias para o sistema de saúde, as quais são: descentralização com direção única em cada esfera de governo, atendimento integral e a participação da comunidade, envolvendo a população na gestão e controle social do sistema de saúde.	O artigo mantém a mesma redação inicial da projeção da constituição. Todavia, ao invés de um parágrafo único, foram adicionados, pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000, quinze parágrafos, que sofreram alterações posteriores. O primeiro desses parágrafos reafirma a forma de financiamento do sistema único de saúde, estipulando que será custeado por recursos provenientes do orçamento da seguridade social, dos entes da federação e de outras fontes. Em seguida, determina-se a aplicação anual de um percentual mínimo, para cada ente federativo, de recursos em ações e serviços públicos de saúde, calculado sobre suas respectivas receitas. Da mesma forma, têm-se que uma lei complementar, revisada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá percentuais referentes à destinação dos recursos da União

		para a saúde, critérios de repartição desses recursos entre Estados, Distrito Federal e Municípios. O parágrafo seguinte apresenta a permissão para que gestores locais do SUS contratem agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público. Posteriormente, é indicado a determinação de um regime jurídico, assim como piso salarial, diretrizes para Planos de Carreira e regulamentação das atividades dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, a partir de uma legislação própria. Dessa forma, é analisado, em todos os demais parágrafos do artigo, disposições específicas no que tange o trabalho dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias.
Art. 199	O Art. 199 da Constituição Federal aborda a assistência à saúde no contexto da iniciativa privada e suas relações com o sistema público. Em seu primeiro parágrafo é permitido que instituições privadas façam parte, de forma complementar, ao SUS, mediante contratos de direito público ou convênios. Na sequência, é proibido a destinação de recursos públicos para auxiliar ou subsidiar instituições privadas que tenham fins lucrativos, assim como, restringe-se a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na prestação de serviços de assistência à saúde no país, exceto em situações previstas em lei. O quarto parágrafo refere-se à regulamentação das condições e requisitos que facilitam procedimentos como remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para transplantes, pesquisas e tratamentos.	Não houve qualquer modificação no artigo.
Art. 200	O artigo em questão busca estabelecer as responsabilidades do SUS. Logo no início, têm-se a fiscalização de procedimentos, produtos e substâncias para a saúde, assim como a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica; a organização da formação de profissionais da saúde; participação na definição e implementação das ações de saneamento básico; promoção de avanço científico e tecnológico na área de saúde a fiscalização de alimentos, bebidas, água e seu conteúdo nutricional; a participação do SUS no controle de substâncias psicoativas, tóxicas e radioativas; e a colaboração na	A única mudança neste artigo foi a inclusão da “inovação” no inciso 5, de forma a complementar o desenvolvimento científico e tecnológico.

	preservação ambiental, incluindo o ambiente de trabalho.	
SEÇÃO III – DA PREVIDÊNCIA SOCIAL		
Art. 201	A partir deste artigo é tratado os planos de previdência social. é estabelecido que esses planos devem abranger uma série de eventos, como doença, invalidez, morte, velhice e reclusão. Além disso, prevê a proteção à maternidade e ajuda aos dependentes de segurados de baixa renda. Qualquer pessoa pode participar dos benefícios da previdência social mediante contribuição nos planos previdenciários. Esses benefícios devem ter um valor reajustado periodicamente para manter seu poder de compra, seguindo critérios definidos em lei, e os salários de contribuição devem ser corrigidos monetariamente. Os ganhos habituais do empregado devem ser incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária, refletindo nos benefícios. Nenhum benefício substitutivo do salário de contribuição ou rendimento do trabalho pode ter um valor mensal inferior ao salário-mínimo. Além disso, o artigo menciona a gratificação natalina para aposentados e pensionistas, baseada no valor dos proventos de dezembro de cada ano, e a possibilidade de a previdência social manter um seguro coletivo, opcional e adicional, custeado por contribuições extras. Também veda a concessão de subsídios ou auxílios do poder público a entidades de previdência privada com fins lucrativos.	Neste artigo as mudanças são evidentes. Inicialmente, têm-se que os critérios para a organização da previdência social devem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial. A previdência, conforme definido pela lei, deve atender a diversos propósitos, tais como cobrir eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada, proporcionar proteção à maternidade, assegurar amparo ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, fornecer salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda, além de oferecer pensão por morte aos cônjuges ou companheiros e dependentes do segurado falecido. Logo no primeiro parágrafo é estabelecido a proibição da utilização de critérios diferentes para a concessão de benefícios, a não ser nos casos específicos em que a lei complementar permite a definição de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para aposentadoria. Isso se aplica aos segurados com deficiência que passaram por avaliação biopsicossocial e àqueles que exercem atividades com exposição efetiva a agentes prejudiciais à saúde. Em seguida, é apresentado que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado pode ser inferior ao valor do salário-mínimo. Dessa maneira, todos os salários de contribuição considerados para o cálculo do benefício devem ser atualizados conforme estabelecido em lei. Na sequência, é garantido o reajuste dos benefícios para preservar seu valor real ao longo do tempo, seguindo critérios definidos em lei. Além disso, determina-se a proibição de filiação ao regime geral de previdência social na qualidade de segurado facultativo para pessoas já participantes de outro regime próprio de previdência. Sendo assim, no parágrafo 6 é levantado o tema da gratificação natalina, em que se tratando de aposentados e pensionistas, esta terá como base o valor dos proventos recebidos no mês de dezembro de cada ano. Quanto às condições para aposentadoria no regime geral de previdência social, a idade mínima aqui apontada é de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, com tempo mínimo de contribuição; 60 anos para homens e 55 anos para mulheres que são trabalhadores rurais ou exercem atividades

		em regime de economia familiar, incluindo produtor rural, garimpeiro e pescador artesanal. Além disso, é possível a redução em 5 anos a idade mínima para aposentadoria para professores que comprovem tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil, fundamental e médio, de acordo com lei complementar. Quanto a contagem de tempo nos casos de serviço militar, realizado nas atividades determinadas em artigos específicos e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência, serão considerados reciprocamente para fins de inativação militar ou aposentadoria, com compensação financeira entre as receitas de contribuição dos militares e dos demais regimes. Da mesma forma, os trabalhadores de baixa renda, informais, sem renda própria ou que dediquem exclusivamente a trabalho doméstico não remunerado, serão incluídos na previdência a partir da criação de uma lei para tal. No que tange os ganhos habituais do empregado, independentemente da natureza, estes serão considerados parte do salário para efeito de contribuição previdenciária e refletirão nos benefícios previdenciários, conforme estabelecido pela lei. Claro, aqui está a parte transformada em um texto contínuo: O parágrafo 13 estipula que a aposentadoria concedida ao segurado descrito no parágrafo anterior terá o valor de 1 salário-mínimo. Além disso, ao analisar a contagem de tempo de contribuição fictícia para a concessão dos benefícios previdenciários, bem como qualquer contagem recíproca fictícia entre os regimes previdenciários, são expressamente proibidos. Na sequência, é apresentado que a definição das restrições, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários deverá ser estabelecida em lei complementar. Finalmente, o parágrafo 16 aponta que os empregados de consórcios públicos, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias serão aposentados compulsoriamente ao atingir a idade máxima estabelecida, desde que cumprido o tempo mínimo de contribuição conforme o que estiver disposto em lei.
Art. 202	O artigo 202 detalha os critérios para aposentadoria, baseando-se em uma série de condições e garantias conforme definido pela legislação. Primeiramente, estipula-se o cálculo do benefício, considerando a média dos trinta e seis	As diferenças entre os dois artigos é evidente. O atual artigo 202 destaca as características e regulamentações referentes ao regime de previdência privada, delineando diferenças fundamentais em relação ao regime geral de previdência social.

	últimos salários de contribuição, todos devidamente corrigidos monetariamente mês a mês. É necessário comprovar a regularidade dos reajustes salariais para preservar seus valores reais. As condições para aposentadoria são detalhadamente estabelecidas. Homens podem se aposentar aos sessenta e cinco anos, enquanto mulheres aos sessenta, com a possibilidade de redução em cinco anos para trabalhadores rurais de ambos os sexos e para aqueles em regime de economia familiar, como o produtor rural, garimpeiro e pescador artesanal. Além disso, considera-se o tempo de trabalho. Trinta e cinco anos para homens e trinta para mulheres, ou um período menor se submetidos a condições laborais especiais que afetem a saúde ou integridade física, como estabelecido em lei. Há uma disposição específica para professores, exigindo trinta anos de atividade para homens e vinte e cinco para mulheres, desde que haja efetivo exercício na função de magistério. Também é facultada a aposentadoria proporcional, requerendo trinta anos de trabalho para homens e vinte e cinco para mulheres, como uma opção disponível. Adicionalmente, é garantida a contagem recíproca do tempo de contribuição entre diferentes sistemas de previdência social, seja na administração pública ou atividade privada, rural ou urbana, com a compensação financeira regulamentada por critérios definidos em lei.	Em primeiro lugar, o texto estabelece a natureza facultativa do regime de previdência privada, sublinhando sua autonomia em relação ao regime geral de previdência social. Logo, a principal diferença entre os dois artigos reside na opção do cidadão em aderir a esse sistema complementar, que é organizado de forma autônoma e regido por lei complementar. Outro ponto crucial é a ênfase na constituição de reservas para garantir os benefícios contratados, revelando uma abordagem mais individualizada e orientada para o contrato estabelecido entre o participante e a entidade de previdência privada. O acesso à informação ganha destaque, assegurando aos participantes pleno acesso às informações sobre a gestão de seus planos. Essa transparência é um elemento distintivo em comparação com o regime geral de previdência social. No que se refere à relação trabalhista, o texto destaca que as contribuições do empregador, benefícios e condições contratuais não integram o contrato de trabalho, salvo os benefícios concedidos. Essa diferenciação é relevante para definir claramente os limites e as responsabilidades de cada parte envolvida. Adicionalmente, o aporte de recursos por entidades públicas à previdência privada é expressamente vedado, salvo na qualidade de patrocinador, evidenciando a autonomia financeira desse sistema em relação às instituições públicas. A Emenda Constitucional nº 103, de 2019, introduziu novos elementos, como a disciplina da relação entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades de previdência complementar, bem como a extensão das leis complementares às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de serviços públicos que patrocinam planos de previdência complementar. Por fim, a lei complementar é apontada como instrumento regulador fundamental, estabelecendo requisitos para a designação de membros e a participação dos interessados nas instâncias decisórias das entidades fechadas de previdência complementar.
SEÇÃO IV – DA ASSISTÊNCIA SOCIAL		
Art. 203	O artigo 203 estabelece os princípios e objetivos da assistência social no Brasil, ressaltando o caráter inclusivo e amplo desse serviço. Esse artigo garante que a assistência social seja oferecida a todos que dela necessitam, sem a exigência de contribuição prévia à seguridade social,	O artigo 203, em sua nova redação, amplia os objetivos da assistência social, incorporando um compromisso adicional de redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Além disso, a assistência social, conforme delineada no texto revisado, continua a ser

	reforçando, assim, sua natureza universal e solidária. Os objetivos da assistência social, delineados em seu texto, abrangem diversos aspectos fundamentais para a proteção e promoção do bem-estar social. Em primeiro lugar, destaca-se a proteção direcionada à família, maternidade, infância, adolescência e velhice, evidenciando a abrangência dessa assistência ao longo do ciclo de vida das pessoas. Além disso, outro ponto importante é o amparo destinado às crianças e adolescentes em situação de carência, visando garantir condições dignas para seu desenvolvimento integral. Da mesma forma, o texto enfatiza a promoção da integração desses grupos mais vulneráveis ao mercado de trabalho, buscando proporcionar oportunidades de inclusão social e econômica. Assim, a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência são aspectos centrais nesse contexto, visando não apenas a inclusão desses indivíduos na vida comunitária, mas também a promoção de sua plena participação, respeitando suas particularidades e necessidades. Um ponto de destaque no artigo é a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou recebê-la da família, conforme previsto em lei. Essa medida visa garantir um mínimo de dignidade e condições básicas para aqueles que não têm meios próprios de sustento.	prestada a quem dela necessitar, sem a exigência de contribuição prévia à seguridade social. Os objetivos originais permanecem inalterados, enfatizando a proteção à família, maternidade, infância, adolescência e velhice. O amparo a crianças e adolescentes carentes, assim como a promoção da integração ao mercado de trabalho e a habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, também mantêm-se como prioridades. A introdução do item VI destaca a preocupação com a redução da vulnerabilidade socioeconômica, ampliando o escopo da assistência social para abranger famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.
Art. 204	O artigo 204 estabelece as diretrizes para as ações governamentais no âmbito da assistência social, detalhando como essas iniciativas devem ser conduzidas e financiadas. Essas ações serão custeadas com recursos do orçamento da seguridade social, conforme delineado no artigo 195, além de outras fontes que possam ser alocadas para esse fim específico. As diretrizes delineadas são fundamentadas em dois princípios centrais: descentralização político-administrativa e participação da população. A descentralização define claramente as responsabilidades de cada esfera governamental, atribuindo à esfera federal a coordenação e estabelecimento das normas gerais,	A diferença entre ambos os artigos reside na inclusão de um parágrafo único, em que é discutida a concessão aos Estados e ao Distrito Federal a faculdade de vincular uma parcela de até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida a um programa direcionado para apoio à inclusão e promoção social. No entanto, essa prerrogativa vem acompanhada de restrições explícitas, proibindo expressamente o uso desses recursos para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida ou qualquer outra despesa corrente que não estejam diretamente ligada aos investimentos ou ações apoiados.

	enquanto a execução dos programas é de responsabilidade das esferas estadual e municipal, além de entidades beneficentes e de assistência social. Essa distribuição de papéis busca uma gestão mais próxima das necessidades locais, permitindo uma abordagem mais adaptada e eficaz das políticas sociais. Por sua vez, a participação da população é enfatizada como um elemento crucial para o sucesso das ações na área da assistência social. Através de organizações representativas, a população tem voz na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Esse princípio de participação cidadã não apenas fortalece a legitimidade das políticas adotadas, mas também garante uma abordagem mais inclusiva e alinhada com as reais necessidades e demandas das comunidades.	

ANEXO D – OS MAIORES DEVEDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PESQUISA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO (DAU) - PREVIDENCIÁRIA

500 maiores devedores previdenciários

Versão 48.0 / Dados referentes a janeiro de 2023

Ordem	CPF/CNPJ do Devedor Agregado	Nome do Devedor Agregado	Tipo Regularidade da Inscrição	Situação Irregular	Situação Regular				Total
			Tipo da Situação da Inscrição	Em cobrança	Benefício Fiscal	Garantia	Suspenso por decisão judicial	Em negociação	
			Tipo Inscrição	Previdenciário	Previdenciário	Previdenciário	Previdenciário	Previdenciário	
			Tipo de Pessoa	Todas Origens - Valor Consolidado da Inscrição	Todas Origens - Valor Consolidado da Inscrição	Todas Origens - Valor Consolidado da Inscrição	Todas Origens - Valor Consolidado da Inscrição	Todas Origens - Valor Consolidado da Inscrição	Todas Origens - Valor Consolidado da Inscrição
1	92.772.821	S.A. (VIACAO AEREA RIO-GRANDENSE) – FALIDA	Pessoa jurídica	4.358.221.182,91	0	0	0	0	**4.358.221.182,91**
2	33.000.167	PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS	Pessoa jurídica	1.003.384.238,88	0	2.014.396.053,50	6.220.966,42	0	**3.024.001.258,80**
3	02.916.265	JBS S/A	Pessoa jurídica	0	2.483.297.428,31	375.438.883,14	0	0	**2.858.736.311,45**
4	60.701.190	ITAU UNIBANCO S.A.	Pessoa jurídica	0	0	1.098.192.999,34	1.352.738.194,27	0	**2.450.931.193,61**
5	60.703.923	VIACAO AEREA SAO PAULO S A	Pessoa jurídica	2.121.605.224,47	0	0	0	0	**2.121.605.224,47**
6	11.669.325	YMPACTUS COMERCIAL S/A	Pessoa jurídica	2.077.822.929,62	0	0	0	0	**2.077.822.929,62**
7	88.332.580	AELBRA EDUCACAO SUPERIOR - GRADUACAO E POS-GRADUACAO S.	Pessoa jurídica	1.935.993.780,42	0	0	0	0	**1.935.993.780,42**
8	17.298.092	BANCO ITAU BBA S.A.	Pessoa jurídica	0	0	1.569.174.524,73	194.313.454,30	0	**1.763.487.979,03**
9	60.872.173	TRANSBRASIL SA LINHAS AEREAS	Pessoa jurídica	1.444.066.469,07	0	0	0	0	**1.444.066.469,07**
10	06.845.747	AGUAS E ESGOTOS DO PIAUI AS	Pessoa jurídica	0	1.291.393.170,41	0	0	0	**1.291.393.170,41**
11	60.746.948	BANCO BRADESCO S.A.	Pessoa jurídica	0	0	1.112.202.303,35	40.504.051,44	0	**1.152.706.354,79**
12	50.109.271	DEDINI S/A INDUSTRIAS DE BASE	Pessoa jurídica	1.000.526.983,82	28.427.230,79	0	0	0	**1.028.954.214,61**
13	06.274.757	COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHAO-CAEMA	Pessoa jurídica	1.008.456.862,26	0	0	0	0	**1.008.456.862,26**
14	00.309.542	INSTITUTO CANDANGO DE SOLIDARIEDADE	Pessoa jurídica	958.402.955,49	0	0	0	0	**958.402.955,49**
15	60.499.605	SIFCO S. A.	Pessoa jurídica	875.220.933,41	0	80.118.083,45	0	0	**955.339.016,86**
16	06.981.180	CEMIG DISTRIBUICAO S.A	Pessoa jurídica	0	0	940.607.025,56	0	0	**940.607.025,56**
17	76.080.738	EUCATUR-EMPRESA UNIAO CASCAVEL DE TRANSPORTES E TURISMO	Pessoa jurídica	833.138,14	833.286.840,72	0	0	0	**834.119.978,86**
18	04.945.341	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARA	Pessoa jurídica	824.074.013,38	0	0	0	0	**824.074.013,38**
19	88.648.761	FUNDACAO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL	Pessoa jurídica	2.842.562,68	0	813.253.406,83	0	0	**816.095.969,51**
20	82.636.986	TEKA TECELAGEM KUEHNRICH SA - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	776.318.264,40	0	0	0	1.746.967,10	**778.065.231,50**
21	01.243.305	DIPLOMATA S/A INDUSTRIAL E COMERCIAL EM RECUPERACAO JUD	Pessoa jurídica	775.479.594,85	0	0	0	0	**775.479.594,85**
22	46.319.000	MUNICIPIO DE GUARULHOS	Pessoa jurídica	0	769.825.899,36	0	3.079.949,42	0	**772.905.848,78**
23	66.495.110	FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	Pessoa jurídica	767.316.053,45	0	0	0	0	**767.316.053,45**
24	25.068.875	MASSA FALIDA FRIGORIFICO MARGEN LTDA	Pessoa jurídica	761.979.062,82	0	0	0	0	**761.979.062,82**
25	05.914.254	COMPANHIA DE AGUAS E ESGOTOS DE RONDONIA CAERD	Pessoa jurídica	683.726.844,90	0	0	53.943.047,94	0	**737.669.892,84**
26	52.311.289	MARCHESAN IMPLEMENTOS E MAQUINAS AGRICOLAS TATU S A	Pessoa jurídica	0	735.282.077,88	0	0	0	**735.282.077,88**
27	05.058.458	MUNICIPIO DE BARCARENA	Pessoa jurídica	0	79.069.432,25	117.047.912,27	537.374.877,55	0	**733.492.222,07**
28	14.807.945	SANSUY S/A INDUSTRIA DE PLASTICOS	Pessoa jurídica	703.447.978,58	26.228.191,99	0	0	0	**729.676.170,57**
29	46.395.000	MUNICIPIO DE SAO PAULO	Pessoa jurídica	0	0	0	693.145.709,82	0	**693.145.709,82**
30	08.107.792	VIP TRANSPORTES URBANO LTDA	Pessoa jurídica	630.477.113,84	62.079.907,67	0	0	0	**692.557.021,51**
31	59.275.792	GENERAL MOTORS DO BRASIL LTDA	Pessoa jurídica	0	0	614.905.704,18	0	0	**614.905.704,18**
32	33.646.001	ASSOCIACAO SOCIEDADE BRASILEIRA DE INSTRUCAO - EM RECUP	Pessoa jurídica	2.313.890,42	611.496.444,75	0	0	0	**613.810.335,17**
33	46.761.730	SMAR EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS LTDA MASSA FALIDA	Pessoa jurídica	613.212.482,76	0	0	0	0	**613.212.482,76**
34	90.726.506	CONTRIJUI - COOPERATIVA AGROPECUARIA & INDUSTRIAL LTDA	Pessoa jurídica	606.868.555,78	0	0	0	0	**606.868.555,78**
35	33.810.946	INSTITUTO GERAL EVANGELICO	Pessoa jurídica	600.109.497,03	0	119.808,40	0	0	**600.229.305,43**
36	08.402.620	EIT EMPRESA INDUSTRIAL TECNICA S A EM RECUPERACAO JUDIC	Pessoa jurídica	594.000.927,31	352.868,06	0	0	0	**594.353.795,37**
37	25.100.223	MASSA FALIDA DE RODOVIARIO RAMOS LTDA	Pessoa jurídica	590.058.603,41	0	0	0	0	**590.058.603,41**
38	12.274.379	LAGINHA AGRO INDUSTRIAL S/A – FALIDO	Pessoa jurídica	579.753.766,08	0	12.893,38	0	0	**579.766.659,46**
39	92.773.142	ASSOCIACAO SULINA DE CREDITO E ASSISTENCIA RURAL	Pessoa jurídica	236.900.176,71	0	114.484,99	336.993.350,73	0	**574.008.012,43**
40	76.590.249	SET SOCIEDADE EDUCACIONAL TUIUTI LTDA	Pessoa jurídica	557.262.905,09	12.369.619,39	0	0	0	**569.632.524,48**
41	27.175.975	VIACAO ITAPEMIRIM LTDA FALIDO	Pessoa jurídica	563.208.379,75	0	0	0	0	**563.208.379,75**
42	02.903.753	VIP - VIACAO ITAIM PAULISTA LTDA	Pessoa jurídica	0	547.879.969,21	0	0	0	**547.879.969,21**
43	02.414.858	VALE VERDE EMPREENDIMENTOS AGRICOLAS LTDA EM RECUPERACA	Pessoa jurídica	543.020.558,26	0	0	0	0	**543.020.558,26**
44	50.747.732	GAZETA MERCANTIL S/A	Pessoa jurídica	472.801.968,97	0	58.908.754,97	6.251.074,14	0	**537.961.798,08**
45	60.409.877	PIRES SERVICOS DE SEGURANCA E TRANSPORTES DE VALORES LT	Pessoa jurídica	527.156.826,53	0	0	0	0	**527.156.826,53**
46	00.360.305	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	Pessoa jurídica	0	0	460.973.984,66	49.384.222,28	0	**510.358.206,94**
47	00.091.702	VIPLAN VIACAO PLANALTO LIMITADA	Pessoa jurídica	486.046.141,03	0	0	0	0	**486.046.141,03**
48	27.184.936	CBE COMPANHIA BRASILEIRA DE EQUIPAMENTO	Pessoa jurídica	475.831.461,10	0	0	0	0	**475.831.461,10**
49	08.498.701	URBANA COMPANHIA DE SERVICOS URBANOS DE NATAL	Pessoa jurídica	459.551.922,27	0	0	0	0	**459.551.922,27**
50	17.162.082	MENDES JUNIOR ENGENHARIA S.A	Pessoa jurídica	436.582.172,53	0	18.675.404,93	0	0	**455.257.577,46**
51	45.353.547	USINA SANTA RITA S/A ACUCAR E ALCOOL EM RECUPERACAO JUD	Pessoa jurídica	435.207.700,33	12.674.832,06	0	0	0	**447.882.532,39**
52	56.991.904	EMPRESA SAO LUIZ VIACAO LTDA	Pessoa jurídica	0	447.574.939,59	0	0	0	**447.574.939,59**
53	02.269.509	METALURGICA DE TUBOS DE PRECISAO LTDA – FALIDO	Pessoa jurídica	444.274.369,16	0	0	0	0	**444.274.369,16**
54	33.700.394	UNIBANCO-UNIAO DE BANCOS BRASILEIROS S.A.	Pessoa jurídica	0	0	441.339.511,30	0	0	**441.339.511,30**
55	05.251.632	MUNICIPIO DE TUCURUI	Pessoa jurídica	434.762.028,05	0	0	0	0	**434.762.028,05**
56	42.498.600	ESTADO DO RIO DE JANEIRO	Pessoa jurídica	0	426.815.957,69	2.246.858,16	3.700.693,33	0	**432.763.509,18**
57	00.065.201	FUNDACAO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL	Pessoa jurídica	411.824.074,36	0	11.156.100,60	0	0	**422.980.174,96**
58	04.654.447	VOGES METALURGIA LTDA - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	422.907.280,10	0	0	0	0	**422.907.280,10**
59	10.436.979	FUNDACAO HOSPITALAR DE SAUDE	Pessoa jurídica	0	7.192.024,55	414.349.411,44	0	0	**421.541.435,99**
60	33.809.609	SOCIEDADE UNIVERSITARIA GAMA FILHO	Pessoa jurídica	418.775.056,60	0	0	0	0	**418.775.056,60**
61	92.015.064	SEMEATO S A INDUSTRIA E COMERCIO - EM RECUPERACAO JUDIC	Pessoa jurídica	403.379.659,09	0	13.083.158,04	0	0	**416.462.817,13**
62	27.175.959	ITABIRA AGRO INDUSTRIAL S A	Pessoa jurídica	392.340.077,61	0	15.431.519,90	0	0	**407.771.597,51**
63	03.794.600	ZIHUATANEJO DO BRASIL ACUCAR E ALCOOL S.A EM RECUPERACA	Pessoa jurídica	71.745.981,80	330.590.986,24	0	0	0	**402.336.968,04**
64	73.063.166	FUNDACAO INSTITUTO DE ENSINO PARA OSASCO	Pessoa jurídica	330.557.246,10	0	71.749.683,93	0	0	**402.306.930,03**
65	05.105.283	MUNICIPIO DE CAMETA	Pessoa jurídica	397.287.940,42	4.490.263,43	0	0	0	**401.778.203,85**
66	84.683.879	MASSA FALIDA DE BUSSCAR ONIBUS S.A.	Pessoa jurídica	401.540.510,71	0	0	0	0	**401.540.510,71**
67	72.111.321	ITAIQUARA ALIMENTOS S.A. EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	395.104.877,54	0	0	0	0	**395.104.877,54**
68	14.147.490	MUNICIPIO DE ITABUNA	Pessoa jurídica	393.918.760,12	116.694,56	0	0	0	**394.035.454,68**
69	88.302.328	VIACAO CANOENSE S A	Pessoa jurídica	388.682.128,85	0	0	0	0	**388.682.128,85**
70	15.208.341	UNIVERSIDADE CATOLICA DO SALVADOR	Pessoa jurídica	151.070.815,30	56.453,04	216.454.440,18	20.751.801,61	0	**388.333.510,13**
71	30.834.196	ASSOCIACAO DE ENSINO SUPERIOR DE NOVA IGUACU	Pessoa jurídica	5.382.961,92	381.437.381,93	0	0	0	**386.820.343,85**
72	52.645.009	FRIGOESTRELA S/A	Pessoa jurídica	0	299.557.453,79	86.104.516,83	0	0	**385.661.970,62**
73	57.014.854	VIACAO BOLA BRANCA LTDA	Pessoa jurídica	12.714.013,22	368.532.820,67	0	0	0	**381.246.833,89**
74	76.535.764	OI S.A. - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	0	222.690.599,96	157.384.227,74	0	0	**380.074.827,70**
75	30.506.919	EBID EDITORA PAGINAS AMARELAS LTDA	Pessoa jurídica	375.538.782,39	0	0	0	0	**375.538.782,39**
76	33.016.494	JOLIMODE ROUPAS S A	Pessoa jurídica	374.778.301,37	0	142.474,16	0	0	**374.920.775,53**
77	34.028.316	EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS	Pessoa jurídica	147.425.853,42	0	40.802.615,44	182.760.034,45	0	**370.988.503,31**
78	88.610.191	MUNDIAL S.A. - PRODUTOS DE CONSUMO	Pessoa jurídica	369.784.962,39	0	0	0	0	**369.784.962,39**
79	30.664.064	TV MANCHETE LTDA	Pessoa jurídica	366.495.320,68	0	0	787.486,77	0	**367.282.807,45**
80	43.244.565	INDUSTRIAS NARDINI S A	Pessoa jurídica	358.109.579,27	0	0	0	0	**358.109.579,27**
81	19.811.058	BR MATOZINHOS FUNDICOES LTDA. EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	355.978.904,78	0	0	0	0	**355.978.904,78**
82	86.445.293	FUNDACAO UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA-UNISUL	Pessoa jurídica	0	349.970.801,51	0	0	0	**349.970.801,51**
83	01.556.141	MASSA FALIDA - ENCOL S/A ENGENHARIA COMERCIO E INDUSTRI	Pessoa jurídica	349.902.553,88	0	0	0	0	**349.902.553,88**
84	01.261.681	WHB AUTOMOTIVE S.A EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	302.776.017,63	45.985.113,32	0	0	0	**348.761.130,95**
85	61.080.313	COBRASMA S A	Pessoa jurídica	347.419.121,67	0	0	0	0	**347.419.121,67**
86	02.558.157	TELEFONICA BRASIL S.A.	Pessoa jurídica	17.504.112,50	0	329.662.115,73	0	0	**347.166.228,23**
87	33.437.435	SATA SERVICOS AUXILIARES DE TRANSPORTE AEREO S/A FALID	Pessoa jurídica	343.721.714,31	0	0	0	0	**343.721.714,31**
88	50.087.022	GP - GUARDA PATRIMONIAL DE SAO PAULO LTDA.	Pessoa jurídica	0	343.473.299,83	0	0	0	**343.473.299,83**
89	14.823.017	LIMPURB EMPRESA DE LIMPEZA URBANA DO SALVADOR	Pessoa jurídica	0	338.726.329,20	0	0	0	**338.726.329,20**
90	45.992.724	RAPIDO LUXO CAMPINAS LTDA	Pessoa jurídica	212.602.724,21	125.159.937,54	0	0	0	**337.762.661,75**
91	46.014.122	VB TRANSPORTES E TURISMO LTDA.	Pessoa jurídica	156.610.200,91	180.623.981,70	0	0	0	**337.234.182,61**
92	82.916.172	CANGURU PLASTICOS LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	333.547.638,52	2.044.160,29	0	34.199,81	0	**335.625.998,62**
93	22.980.999	MUNICIPIO DE PARAUAPEBAS	Pessoa jurídica	0	321.988.694,50	0	0	0	**321.988.694,50**
94	84.300.540	TRANSPORTES DALCOQUIO LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	321.173.372,97	0	0	0	0	**321.173.372,97**
95	00.394.577	ESTADO DO AMAPA	Pessoa jurídica	194.731.967,90	32.465.846,14	90.873.891,16	26.367,79	0	**318.098.072,99**
96	33.592.510	VALE S.A.	Pessoa jurídica	0	0	293.541.032,74	20.655.200,86	0	**314.196.233,60**
97	03.874.311	EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMERICA EM BRASILIA	Pessoa jurídica	313.577.413,09	0	0	0	0	**313.577.413,09**
98	44.995.595	ACUMULADORES AJAX LTDA.	Pessoa jurídica	308.151.185,33	0	0	0	0	**308.151.185,33**
99	26.989.350	FUNDACAO NACIONAL DE SAUDE	Pessoa jurídica	307.292.792,27	0	0	0	0	**307.292.792,27**
100	47.508.411	COMPANHIA BRASILEIRA DE DISTRIBUICAO	Pessoa jurídica	0	12.076.589,65	292.772.958,23	1.776.299,69	0	**306.625.847,57**
101	12.275.715	S/A LEAO IRMAOS ACUCAR E ALCOOL EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	52.589.827,08	249.666.768,49	0	0	0	**302.256.595,57**
102	61.820.957	ELDORADO INDUSTRIAS PLASTICAS LTDA EM RECUPERACAO JUDIC	Pessoa jurídica	301.428.654,50	0	0	0	0	**301.428.654,50**
103	16.233.439	MUNICIPIO DE EUNAPOLIS	Pessoa jurídica	297.943.488,89	0	0	0	0	**297.943.488,89**
104	29.918.943	IESA - PROJETOS, EQUIPAMENTOS E MONTAGENS S/A. EM RECUP	Pessoa jurídica	21.981,15	295.471.810,32	0	0	0	**295.493.791,47**
105	33.330.564	JORNAL DO BRASIL S A	Pessoa jurídica	150.347.809,91	142.685.494,80	1.626.106,84	0	0	**294.659.411,55**
106	02.926.485	ESTALEIRO MAUA S/A	Pessoa jurídica	294.582.168,63	0	0	0	0	**294.582.168,63**
107	55.109.474	USINA CAROLO S/A-ACUCAR E ALCOOL EM RECUPERACAO JUDICIA	Pessoa jurídica	288.740.999,66	2.485.993,85	1.449.038,64	0	0	**292.676.032,15**
108	60.498.706	CARGILL AGRICOLA S A	Pessoa jurídica	0	0	228.869.646,27	62.188.135,47	0	**291.057.781,74**
109	44.860.740	ASSOCIACAO PRUDENTINA DE EDUCACAO E CULTURA APEC	Pessoa jurídica	0	0	39.365.117,84	249.619.977,95	0	**288.985.095,79**
110	44.351.146	INSTITUTO METODISTA DE ENSINO SUPERIOR - EM RECUPERACAO	Pessoa jurídica	277.201.454,28	11.099.289,66	0	0	0	**288.300.743,94**
111	42.104.919	INSTITUTO SEMEAR	Pessoa jurídica	280.862.348,74	305.204,75	5.762.728,74	0	0	**286.930.282,23**
112	29.063.294	SERVICO AUTONOMO HOSPITALAR	Pessoa jurídica	259.906.231,87	26.978.063,63	0	0	0	**286.884.295,50**
113	92.829.100	INSTITUTO DE PREVIDENCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	Pessoa jurídica	0	284.793.841,98	0	0	0	**284.793.841,98**
114	80.539.943	USINA CENTRAL DE PARANA SA AGRIC IND E COM	Pessoa jurídica	596.255,61	280.720.565,99	0	0	0	**281.316.821,60**
115	07.886.757	AUTARQUIA DE URBANISMO E PAISAGISMO DE FORTALEZA – URBF	Pessoa jurídica	279.425.254,74	0	0	0	0	**279.425.254,74**
116	55.983.670	ASSOCIACAO DE ENSINO DE RIBEIRAO PRETO	Pessoa jurídica	0	0	5.635.520,02	272.361.066,85	0	**277.996.586,87**
117	10.422.699	CELULOSE E PAPEL DE PERNAMBUCO S/A- CEPASA	Pessoa jurídica	274.683.648,80	0	0	0	0	**274.683.648,80**
118	80.967.540	COOPERATIVA DE EXTRACAO DE CARVAO MINERAL DOS TRABALHAD	Pessoa jurídica	274.180.408,83	0	0	0	0	**274.180.408,83**
119	04.312.369	ESTADO DO AMAZONAS	Pessoa jurídica	271.491.449,72	0	0	0	0	**271.491.449,72**
120	71.444.582	COMPANHIA NACIONAL DE ESTAMPARIAS	Pessoa jurídica	269.590.640,43	0	0	0	0	**269.590.640,43**
121	92.749.217	ZIVI SA CUTELARIA	Pessoa jurídica	269.500.149,94	0	0	0	0	**269.500.149,94**
122	00.955.107	FUNDACAO MUNICIPAL DE SAUDE DE RIO CLARO	Pessoa jurídica	258.626.905,82	0	0	9.268.310,67	0	**267.895.216,49**
123	19.265.024	TURILESSA LTDA	Pessoa jurídica	256.605.062,24	11.214.921,19	0	0	0	**267.819.983,43**
124	01.036.755	VIACAO ANAPOLINA LTDA FALIDO	Pessoa jurídica	267.451.822,20	0	0	0	0	**267.451.822,20**
125	12.272.498	USINA CANSANCAO DE SINIMBU SA - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	267.143.007,03	0	0	0	0	**267.143.007,03**
126	06.981.176	CEMIG GERACAO E TRANSMISSAO S.A	Pessoa jurídica	0	0	266.610.349,73	0	0	**266.610.349,73**
127	67.620.377	MINERVA S.A.	Pessoa jurídica	0	182.945.868,79	0	81.922.997,09	0	**264.868.865,88**
128	04.329.736	MUNICIPIO DE PARINTINS	Pessoa jurídica	264.264.567,31	0	0	0	0	**264.264.567,31**
129	13.635.016	MUNICIPIO DE PORTO SEGURO	Pessoa jurídica	0	43.152.453,25	0	220.433.874,39	0	**263.586.327,64**
130	63.054.266	ASSOCIACAO ITAQUERENSE DE ENSINO	Pessoa jurídica	261.101.236,54	0	0	0	0	**261.101.236,54**
131	28.549.483	MUNICIPIO DE CABO FRIO	Pessoa jurídica	259.413.895,56	0	0	0	0	**259.413.895,56**
132	01.587.609	SOCIEDADE GOIANA DE CULTURA	Pessoa jurídica	0	0	259.087.589,35	0	0	**259.087.589,35**
133	42.146.902	VISE VIGILANCIA E SEGURANCA LTDA	Pessoa jurídica	258.625.618,86	0	0	0	0	**258.625.618,86**
134	34.150.771	ASSOCIACAO EDUCACIONAL SAO PAULO APOSTOLO-ASSESPA	Pessoa jurídica	255.045.310,22	0	0	0	0	**255.045.310,22**
135	49.189.822	CIA. DE DESENVOLVIMENTO DE SAO VICENTE CODESAVI - EM LI	Pessoa jurídica	228.193.731,42	0	0	25.919.461,95	0	**254.113.193,37**
136	08.778.250	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCACAO E DA CIENCIA E TECNOLO	Pessoa jurídica	0	0	252.228.296,31	0	0	**252.228.296,31**
137	02.896.264	CENTROALCOOL S/A (EM RECUPERACAO JUDICIAL)	Pessoa jurídica	251.903.624,02	0	0	0	0	**251.903.624,02**
138	05.976.311	COMPANHIA DE AGUA E ESGOTOS DO AMAPA	Pessoa jurídica	251.866.623,03	0	0	0	0	**251.866.623,03**
139	57.574.154	EMBRASE EMPRESA BRASILEIRA DE SEGURANCA E VIGILANCIA LT	Pessoa jurídica	251.412.786,49	0	0	0	0	**251.412.786,49**
140	52.850.393	ITALO LANFREDI SA INDUSTRIAS MECANICAS	Pessoa jurídica	250.661.394,34	0	0	0	0	**250.661.394,34**
141	02.673.754	USINA SANTA HELENA DE ACUCAR E ALCOOL S/A - EM RECUPERA	Pessoa jurídica	232.477.460,21	18.011.052,81	0	0	0	**250.488.513,02**
142	47.192.091	COTIA TRABALHO TEMPORARIO LTDA EM RECUPERACAO JUDICIA	Pessoa jurídica	250.377.536,86	0	0	0	0	**250.377.536,86**
143	33.390.170	APERAM INOX AMERICA DO SUL S.A.	Pessoa jurídica	0	0	249.661.366,56	0	0	**249.661.366,56**
144	62.960.646	ASSOCIACAO DE EDUCACAO E ASSISTENCIA SOCIAL SAO MARCOS	Pessoa jurídica	249.581.266,64	0	0	0	0	**249.581.266,64**

145	62.576.459	ESTRELA AZUL - SERVICOS DE VIGILANCIA E SEGURANCA LTDA	Pessoa jurídica	249.412.274,32	0	0	0	0	**249.412.274,32**
146	11.040.473	COOPERATIVA AGROPECUARIA E AGROINDUSTRIAL DO ESTADO DO	Pessoa jurídica	249.086.256,49	0	0	0	0	**249.086.256,49**
147	02.215.895	MUNICIPIO DE NIQUELANDIA	Pessoa jurídica	234.798.773,38	14.120.489,01	0	0	0	**248.919.262,39**
148	52.562.758	ORGANIZACAO MOGIANA DE EDUCACAO E CULTURA SOCIEDADE SIM	Pessoa jurídica	0	216.831.190,65	32.068.266,39	0	0	**248.899.457,04**
149	08.993.917	MUNICIPIO DE CAMPINA GRANDE	Pessoa jurídica	0	248.671.570,79	0	0	0	**248.671.570,79**
150	43.202.472	UNIMED PAULISTANA SOC COOPERATIVA DE TRABALHO MEDICO -	Pessoa jurídica	169.008.957,93	0	79.474.283,10	0	0	**248.483.241,03**
151	90.400.888	BANCO SANTANDER (BRASIL) S.A.	Pessoa jurídica	0	0	213.084.166,46	31.972.319,81	0	**245.056.486,27**
152	51.476.109	MASTRA INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	Pessoa jurídica	244.734.762,73	0	0	0	0	**244.734.762,73**
153	02.837.041	CENTRO DE ESTUDOS UNIFICADOS BANDEIRANTE	Pessoa jurídica	0	0	232.347.714,30	10.405.602,82	0	**242.753.317,12**
154	33.200.049	HOTEIS OTHON S.A. - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	0	242.392.268,03	0	0	0	**242.392.268,03**
155	59.121.103	PRO.TE.CO INDUSTRIAL S/A	Pessoa jurídica	241.579.748,66	0	0	0	0	**241.579.748,66**
156	02.783.009	ANICUNS S A ALCOOL E DERIVADOS EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	235.378.616,18	3.853.400,20	0	1.385.593,08	0	**240.617.609,46**
157	10.803.815	USINA PUMATY S/A EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	237.810.843,95	534.325,71	0	0	0	**238.345.169,66**
158	00.844.239	SCHMIDT INDUSTRIA, COMERCIO, IMPORTACAO E EXPORTACAO LT	Pessoa jurídica	191.570.877,38	45.440.547,66	0	0	0	**237.011.425,04**
159	48.697.338	ASSOCIACAO SANTAMARENSE DE BENEFICENCIA DO GUARUJA	Pessoa jurídica	236.227.287,32	0	0	0	0	**236.227.287,32**
160	49.911.589	VIRGOLINO DE OLIVEIRA S/A - ACUCAR E ALCOOL EM RECUPERA	Pessoa jurídica	235.213.608,39	0	676.184,17	0	0	**235.889.792,56**
161	00.512.777	PASSAREDO TRANSPORTES AEREOS S.A	Pessoa jurídica	235.158.293,40	0	0	0	0	**235.158.293,40**
162	67.541.961	DEDINI S/A EQUIPAMENTOS E SISTEMAS	Pessoa jurídica	234.562.294,33	222.547,64	0	0	0	**234.784.841,97**
163	05.139.464	MUNICIPIO DE ALMEIRIM	Pessoa jurídica	234.260.741,30	0	0	0	0	**234.260.741,30**
164	10.842.672	COMPANHIA GERAL DE MELHORAMENTOS EM PERNAMBUCO EM RECU	Pessoa jurídica	0	232.949.355,49	0	0	0	**232.949.355,49**
165	02.743.218	DROGA EX LTDA	Pessoa jurídica	232.196.143,68	0	0	0	0	**232.196.143,68**
166	61.390.902	BORCOL INDUSTRIA DE BORRACHA LTDA FALIDO	Pessoa jurídica	230.876.292,05	0	0	0	0	**230.876.292,05**
167	13.028.683	VIACAO PROGRESSO LTDA	Pessoa jurídica	229.910.659,11	0	165.470,85	0	0	**230.076.129,96**
168	28.500.320	INDUSTRIA VEROLME S.A – IVESA	Pessoa jurídica	195.875.295,12	34.163.694,69	0	0	0	**230.038.989,81**
169	64.162.795	EMPRESA BRASILEIRA DE SERVICOS GERAIS LTDA	Pessoa jurídica	228.606.936,06	0	0	0	0	**228.606.936,06**
170	04.248.044	ONDA VERDE AGROCOMERCIAL S/A	Pessoa jurídica	186.066.806,70	19.364.981,50	0	22.114.586,72	0	**227.546.374,92**
171	13.481.309	NOSSA ELETRO S.A. EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	226.810.341,96	0	0	0	0	**226.810.341,96**
172	61.081.840	COMPANHIA ACUCAREIRA DE PENAPOLIS EM RECUPERACAO JUDICI	Pessoa jurídica	226.658.334,61	0	0	0	0	**226.658.334,61**
173	33.540.014	UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	Pessoa jurídica	0	0	24.766.715,12	201.221.578,45	0	**225.988.293,57**
174	00.000.000	BANCO DO BRASIL AS	Pessoa jurídica	0	0	225.809.624,98	9.775,28	33.534,54	**225.852.934,80**
175	82.951.229	ESTADO DE SANTA CATARINA	Pessoa jurídica	150.978.450,00	0	72.783.716,09	1.768.790,25	0	**225.530.956,34**
176	43.951.227	USINA MARINGA INDUSTRIA E COMERCIO LTDA EM RECUPERACAO	Pessoa jurídica	201.834.940,10	23.147.496,51	0	0	0	**224.982.436,61**
177	00.297.598	DESTILARIA DE ALCOOL LIBRA LTDA	Pessoa jurídica	221.790.836,25	3.111.338,63	0	0	0	**224.902.174,88**
178	05.495.676	MUNICIPIO DE SAO LUIS - CAMARA MUNICIPAL	Pessoa jurídica	224.118.309,55	0	0	0	0	**224.118.309,55**
179	51.885.242	MUNICIPIO DE CAMPINAS	Pessoa jurídica	0	130.700.564,69	0	93.226.728,72	0	**223.927.293,41**
180	61.541.645	EMPRESA AUTO VIACAO TABOAO LTDA	Pessoa jurídica	0	223.415.392,53	0	0	0	**223.415.392,53**
181	01.941.678	ITALSPEED AUTOMOTIVE LTDA - EM RECUPERACAO JUDICIAL EM	Pessoa jurídica	222.713.046,27	0	0	0	0	**222.713.046,27**
182	77.955.532	CONSTRUTORA TRIUNFO S/A - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	143.725.864,72	12.331.749,10	0	66.533.087,94	0	**222.590.701,76**
183	18.260.422	NACIONAL EXPRESSO LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	222.504.006,96	0	0	0	0	**222.504.006,96**
184	02.613.026	FOBOS PARTICIPACOES LTDA	Pessoa jurídica	222.022.512,71	0	0	0	0	**222.022.512,71**
185	00.009.282	CONSERVO BRASILIA SERVICOS TECNICOS LTDA	Pessoa jurídica	222.001.029,97	0	0	0	0	**222.001.029,97**
186	05.131.081	MUNICIPIO DE ORIXIMINA	Pessoa jurídica	166.523.126,40	0	0	54.667.599,35	0	**221.190.725,75**
187	39.485.438	MUNICIPIO DE BELFORD ROXO	Pessoa jurídica	76.697.763,31	143.258.194,11	0	0	0	**219.955.957,42**
188	58.131.582	PRODESAN PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO DE SANTOS SA	Pessoa jurídica	154.755.024,27	65.198.388,18	0	0	0	**219.953.412,45**
189	09.444.759	SERVICO SOCIAL AUTONOMO HOSPITAL ALCIDES CARNEIRO	Pessoa jurídica	219.417.238,22	0	0	0	0	**219.417.238,22**
190	76.627.504	INEPAR S.A. INDUSTRIA E CONSTRUCOES EM RECUPERACAO JUDI	Pessoa jurídica	0	218.837.695,87	0	0	0	**218.837.695,87**
191	88.668.298	IRAPURU TRANSPORTES LTDA	Pessoa jurídica	0	217.861.177,47	0	0	0	**217.861.177,47**
192	17.170.416	ELMO CALCADOS S/A - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	216.927.515,90	0	0	0	0	**216.927.515,90**
193	02.632.315	RIGOR ALIMENTOS LTDA	Pessoa jurídica	216.687.334,75	0	0	0	0	**216.687.334,75**
194	84.430.800	COMPANHIA MINUANO DE ALIMENTOS	Pessoa jurídica	176.129.733,85	33.131.020,98	7.003.096,69	0	0	**216.263.851,52**
195	34.485.524	AUTO VIACAO VITORIA REGIA LTDA	Pessoa jurídica	214.230.301,70	0	0	0	0	**214.230.301,70**
196	95.610.887	HOSPITAL DE CARIDADE DR ASTROGILDO DE AZEVEDO	Pessoa jurídica	0	0	211.557.259,85	0	0	**211.557.259,85**
197	00.001.172	SA CORREIO BRAZILIENSE	Pessoa jurídica	211.469.025,05	0	0	0	0	**211.469.025,05**
198	09.342.379	INDUSTRIA DE LATICINIOS PALMEIRA DOS INDIOS S/A ILPISA	Pessoa jurídica	160.243.674,35	49.841.220,54	0	0	0	**210.084.894,89**
199	05.975.111	CRIA SIM PRODUTOS DE HIGIENE LTDA.	Pessoa jurídica	197.559.896,61	11.905.387,75	0	0	0	**209.465.284,36**
200	63.263.289	MCE ENGENHARIA S.A.	Pessoa jurídica	119.711.979,17	0	89.086.475,32	0	0	**208.798.454,49**
201	00.418.160	COMPANHIA DE URBANIZACAO DE GOIANIA - COMURG	Pessoa jurídica	130.926.001,72	14.955.610,25	62.052.685,95	0	0	**207.934.297,92**
202	59.107.797	MASSA FALIDA DE KARMANN GHIA AUTOMOVEIS, CONJUNTOS E SI	Pessoa jurídica	207.609.317,57	0	0	0	0	**207.609.317,57**
203	47.959.697	AMAZONAS INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	Pessoa jurídica	205.011.709,77	201.613,31	1.191.238,58	0	0	**206.404.561,66**
204	11.809.134	USINA CRUANGI S/A - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	205.840.451,23	0	0	0	0	**205.840.451,23**
205	32.495.715	COMPANHIA DE HABITACAO DE VOLTA REDONDA	Pessoa jurídica	198.909.726,58	6.559.336,61	0	0	0	**205.469.063,19**
206	61.091.013	PERSICO PIZZAMIGLIO S/A	Pessoa jurídica	204.920.417,08	0	0	0	0	**204.920.417,08**
207	71.393.227	ADSERVIS MULTIPERFIL LTDA	Pessoa jurídica	204.823.037,72	0	0	0	0	**204.823.037,72**
208	02.286.613	FANAVID FABRICA NACIONAL DE VIDROS DE SEGURANCA LTDA.	Pessoa jurídica	10.063.815,60	193.074.198,20	523.923,20	0	0	**203.661.937,00**
209	89.028.575	OLVEBRA INDUSTRIAL S/A EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	81.235.579,21	0	1.056.046,30	121.062.019,37	0	**203.353.644,88**
210	58.910.316	INDUSTRIAS DE PAPEL R RAMENZONI S/A	Pessoa jurídica	187.228.932,40	14.773.235,81	0	0	0	**202.002.168,21**
211	42.265.413	CENTRO EDUCACIONAL DE REALENGO	Pessoa jurídica	201.882.064,49	0	0	0	0	**201.882.064,49**
212	33.066.408	BANCO ABN AMRO REAL S.A.	Pessoa jurídica	0	0	201.147.315,73	465.599,52	0	**201.612.915,25**
213	27.881.408	SUPERMERCADOS VIANENSE LTDA	Pessoa jurídica	0	201.525.416,65	0	0	0	**201.525.416,65**
214	33.042.730	COMPANHIA SIDERURGICA NACIONAL	Pessoa jurídica	0	0	188.327.536,10	13.030.193,04	0	**201.357.729,14**
215	00.249.247	UNIAO MOTORES ELETRICOS LTDA.	Pessoa jurídica	199.745.080,68	1.248.269,08	0	0	0	**200.993.349,76**
216	85.316.149	JOTUR AUTO ONIBUS E TURISMO JOSEFENSE LTDA	Pessoa jurídica	200.861.441,48	0	0	0	0	**200.861.441,48**
217	03.013.546	AMAMBAI INDUSTRIA ALIMENTICIA LTDA	Pessoa jurídica	200.736.654,02	0	0	0	0	**200.736.654,02**
218	42.498.733	MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO	Pessoa jurídica	0	0	63.479.709,70	136.686.233,21	0	**200.165.942,91**
219	75.215.756	SPERAFICO AGROINDUSTRIAL LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	0	196.053.415,33	0	3.937.261,83	0	**199.990.677,16**
220	07.969.961	PARAPUA AGROINDUSTRIAL S/A -	Pessoa jurídica	199.788.969,74	0	0	0	0	**199.788.969,74**
221	22.669.915	SOEBRAS - SOCIEDADE EDUCATIVA DO BRASIL LTDA	Pessoa jurídica	199.473.076,31	0	0	0	0	**199.473.076,31**
222	07.229.374	INSTITUTO CORPORE PARA O DESENVOLVIMENTO DA QUALIDADE D	Pessoa jurídica	199.031.011,80	0	0	0	0	**199.031.011,80**
223	34.152.199	GDK S.A. EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	198.445.678,91	0	0	0	0	**198.445.678,91**
224	83.054.395	REUNIDAS S.A - TRANSPORTES COLETIVOS EM RECUPERACAO JUD	Pessoa jurídica	101.376.013,07	0	96.574.279,99	0	0	**197.950.293,06**
225	07.554.156	INSTITUTO DATA RIO DE ADMINISTRACAO PUBLICA	Pessoa jurídica	196.275.776,02	0	0	0	0	**196.275.776,02**
226	04.304.360	BON-MART FRIGORIFICO LTDA	Pessoa jurídica	88.637.840,68	106.829.441,85	0	0	0	**195.467.282,53**
227	04.365.326	MUNICIPIO DE MANAUS	Pessoa jurídica	0	195.191.008,77	0	0	0	**195.191.008,77**
228	89.940.878	PADMA INDUSTRIA DE ALIMENTOS S/A	Pessoa jurídica	194.363.387,79	0	0	0	0	**194.363.387,79**
229	31.608.763	FUNDACAO DE APOIO A ESCOLA TECNICA DO EST.RIO DE JANEIR	Pessoa jurídica	194.332.141,10	0	0	0	0	**194.332.141,10**
230	88.625.686	ASSOCIACAO EDUCADORA SAO CARLOS - AESC	Pessoa jurídica	0	0	193.931.892,32	0	0	**193.931.892,32**
231	05.972.359	NR ADMINISTRACAO DE NEGOCIOS E RECURSOS HUMANOS LTDA	Pessoa jurídica	193.716.487,24	0	0	0	0	**193.716.487,24**
232	56.990.435	PEEQFLEX SERVICOS LTDA	Pessoa jurídica	164.841.707,51	0	28.701.838,60	0	0	**193.543.546,11**
233	65.837.916	DEMAC PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA - EM RECUPERACAO JUDI	Pessoa jurídica	192.305.784,60	0	0	0	0	**192.305.784,60**
234	82.981.812	BUETTNER S/A - INDUSTRIA E COMERCIO - EM RECUPERACAO JU	Pessoa jurídica	191.866.074,22	0	0	0	0	**191.866.074,22**
235	15.009.178	USINAS ITAMARATI S/A	Pessoa jurídica	0	177.513.103,16	0	14.115.494,38	0	**191.628.597,54**
236	87.550.281	TRANSPORTADORA TEGON VALENTI S A	Pessoa jurídica	191.479.942,49	0	0	0	0	**191.479.942,49**
237	44.690.238	IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICORDIA DE BARIRI	Pessoa jurídica	191.109.273,88	0	0	0	0	**191.109.273,88**
238	64.667.728	NIPLAN ENGENHARIA S.A.	Pessoa jurídica	190.446.633,36	0	0	0	0	**190.446.633,36**
239	02.165.984	FRIGORIFICO REDENTOR S/A EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	81.621.445,36	108.396.603,81	0	0	0	**190.018.049,17**
240	33.746.918	RIO SUL LINHAS AEREAS S.A. - FALIDA	Pessoa jurídica	189.712.809,42	0	0	0	0	**189.712.809,42**
241	17.155.730	COMPANHIA ENERGETICA DE MINAS GERAIS-CEMIG	Pessoa jurídica	0	0	188.945.773,79	0	0	**188.945.773,79**
242	75.014.258	BONET MADEIRAS E PAPEIS LTDA	Pessoa jurídica	188.056.632,95	0	0	0	0	**188.056.632,95**
243	52.556.321	TRANSPORTES E TURISMO EROLES LTDA	Pessoa jurídica	186.685.273,74	0	0	0	0	**186.685.273,74**
244	75.619.056	ACUCAR E ALCOOL BANDEIRANTES S.A.	Pessoa jurídica	21.771.656,31	164.484.772,01	0	0	0	**186.256.428,32**
245	09.420.467	VIDAX TELESERVICOS S.A.	Pessoa jurídica	186.055.191,35	0	0	0	0	**186.055.191,35**
246	52.007.010	MASSA FALIDA DE PROL EDITORA GRAFICA LTDA	Pessoa jurídica	185.869.887,84	0	0	0	0	**185.869.887,84**
247	21.660.838	COMERCIAL DE MOVEIS JORDANESIA - SOCIEDADE LIMITADA	Pessoa jurídica	185.356.449,45	0	0	0	0	**185.356.449,45**
248	12.478.095	COMPANHIA ACUCAREIRA CENTRAL SUMAUMA - EM RECUPERACAO J	Pessoa jurídica	185.048.980,23	0	0	0	0	**185.048.980,23**
249	60.713.823	SWIFT ARMOUR S A INDUSTRIA E COMERCIO	Pessoa jurídica	0	182.283.798,17	2.701.876,89	0	0	**184.985.675,06**
250	02.131.538	TV OMEGA LTDA.	Pessoa jurídica	0	184.806.351,31	0	0	0	**184.806.351,31**
251	62.291.380	INDUSTRIAS ARTEB LTDA - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	175.358,72	184.519.039,49	0	0	0	**184.694.398,21**
252	04.603.630	INDUSTRIA E COMERCIO DE CARNES E DERIVADOS BOI BRASIL L	Pessoa jurídica	184.268.651,21	0	0	0	0	**184.268.651,21**
253	62.488.937	COMERCIAL DELTA PONTO CERTO LTDA	Pessoa jurídica	184.254.632,87	0	0	0	0	**184.254.632,87**
254	47.716.204	FUNDACAO DE SAUDE DO MUNICIPIO DE AMERICANA	Pessoa jurídica	4.375.875,88	179.453.984,58	0	0	0	**183.829.860,46**
255	33.098.112	COMPANHIA NACIONAL DE ALCALIS - FALIDA	Pessoa jurídica	183.700.460,31	0	0	0	0	**183.700.460,31**
256	29.176.302	VIACAO SUL FLUMINENSE TRANSPORTES E TURISMO LTDA EM REC	Pessoa jurídica	180.244.188,13	3.318.909,03	0	0	0	**183.563.097,16**
257	45.059.060	TRANSPORTE E COMERCIO FASSINA LTDA	Pessoa jurídica	183.173.404,83	0	0	0	0	**183.173.404,83**
258	12.229.753	COOPERATIVA DE COLONIZACAO AGROPECUARIA E INDUSTRIAL PI	Pessoa jurídica	0	167.421.325,39	15.656.098,32	0	0	**183.077.423,71**
259	50.964.097	HOSPITAL SANTA ELISA LTDA. EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	181.245.793,34	0	0	0	0	**181.245.793,34**
260	61.420.394	VIACAO BRISTOL LTDA	Pessoa jurídica	1.232.479,02	179.565.719,11	0	0	0	**180.798.198,13**
261	07.209.331	REGINA AGROINDUSTRIAL S A	Pessoa jurídica	169.805.994,84	10.637.480,38	0	0	0	**180.443.475,22**
262	00.277.649	KUBA VIACAO URBANA LTDA	Pessoa jurídica	177.786.778,23	2.554.261,04	0	0	0	**180.341.039,27**
263	01.466.841	MULTIPROF - COOPERATIVA MULTIPROFISSIONAL DE SERVICO	Pessoa jurídica	179.377.663,90	0	0	0	0	**179.377.663,90**
264	04.728.642	ALTA PAULISTA INDUSTRIA E COMERCIO LTDA - FALIDA	Pessoa jurídica	179.355.757,25	0	0	0	0	**179.355.757,25**
265	74.036.112	FOREVER LIVING PRODUCTS BRASIL LTDA	Pessoa jurídica	178.532.390,23	0	0	0	0	**178.532.390,23**
266	41.693.003	PRO.TE.CO MINAS S.A.	Pessoa jurídica	178.529.294,23	0	0	0	0	**178.529.294,23**
267	03.807.885	FORTAL EMPREENDIMENTOS LTDA	Pessoa jurídica	0	178.121.226,13	0	0	0	**178.121.226,13**
268	51.254.191	C R W INDUSTRIA E COMERCIO DE PLASTICOS LTDA	Pessoa jurídica	177.722.461,41	0	0	0	0	**177.722.461,41**
269	21.773.395	REAL ENCOMENDAS E CARGAS LTDA	Pessoa jurídica	177.590.052,93	0	0	0	0	**177.590.052,93**
270	10.318.806	ITAPESSOCA AGRO INDUSTRIAL SA	Pessoa jurídica	177.561.623,64	0	0	0	0	**177.561.623,64**
271	05.421.300	MUNICIPIO DE SAO FELIX DO XINGU	Pessoa jurídica	114.673.545,12	0	0	62.349.645,66	0	**177.023.190,78**
272	61.488.102	EMPRESA AUTO ONIBUS PENHA SAO MIGUEL LIMITADA	Pessoa jurídica	0	70.403.360,06	0	106.513.641,96	0	**176.917.002,02**
273	76.592.484	BINOTTO S/A LOGISTICA TRANSPORTE E DISTRIBUICAO EM RECU	Pessoa jurídica	176.563.287,69	0	0	0	0	**176.563.287,69**
274	04.588.246	USINA SANTA MARIA LTDA	Pessoa jurídica	0	176.390.283,28	0	0	0	**176.390.283,28**
275	08.974.214	COMPANHIA USINA SAO JOAO	Pessoa jurídica	175.280.215,44	472.925,84	0	0	0	**175.753.141,28**
276	03.915.923	TUT TRANSPORTES LTDA - FALIDA	Pessoa jurídica	175.722.009,20	0	0	0	0	**175.722.009,20**
277	02.485.183	INSTITUICAO EDUCACIONAL MATOGROSSENSE-IEMAT	Pessoa jurídica	174.951.663,48	0	0	0	0	**174.951.663,48**
278	05.105.135	MUNICIPIO DE MOJU	Pessoa jurídica	172.457.988,40	2.474.968,78	0	0	0	**174.932.957,18**
279	33.641.366	SEG-SERVICOS ESPEC DE SEGURANCA E TRANSP DE VALORES S/A	Pessoa jurídica	174.452.196,58	0	0	0	0	**174.452.196,58**
280	34.274.233	VIBRA ENERGIA S.A	Pessoa jurídica	0	0	174.341.445,84	0	0	**174.341.445,84**
281	12.217.832	INDUSTRIAL PORTO RICO S A - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	0	174.329.936,46	0	0	0	**174.329.936,46**
282	08.391.345	FIGUEIRA INDUSTRIA E COMERCIO S/A - EM RECUPERACAO JUDI	Pessoa jurídica	0	174.082.991,14	0	0	0	**174.082.991,14**
283	42.124.693	COMPANHIA MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA - COMLURB	Pessoa jurídica	25.633.154,09	148.241.600,95	0	0	0	**173.874.755,04**
284	61.451.431	FUNDACAO ARMANDO ALVARES PENTEADO	Pessoa jurídica	0	0	173.317.052,84	0	0	**173.317.052,84**
285	62.422.878	METROPOLITAN TRANSPORTS S.A. - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	171.818.393,09	1.453.183,51	0	0	0	**173.271.576,60**
286	01.701.201	KIRTON BANK S.A. - BANCO MULTIPLO	Pessoa jurídica	0	0	173.184.463,35	0	0	**173.184.463,35**
287	33.331.539	BLOCH EDITORES S A	Pessoa jurídica	173.017.831,32	0	0	0	0	**173.017.831,32**
288	55.261.291	THERMOID MATERIAIS DE FRICCAO LTDA. EM RECUPERACAO JUD	Pessoa jurídica	172.375.262,25	0	0	0	0	**172.375.262,25**
289	50.934.819	INDUSTRIA BRASILEIRA DE ARTEFATOS DE CERAMICA - IBAC LT	Pessoa jurídica	171.668.452,87	0	0	0	0	**171.668.452,87**
290	27.184.951	ITAGUASSU AGRO INDUSTRIAL S/A	Pessoa jurídica	170.849.538,93	0	0	0	0	**170.849.538,93**
291	00.005.073	VIACAO JARAGUA LTDA	Pessoa jurídica	28.978,10	150.823.952,65	19.937.195,23	0	0	**170.790.125,98**
292	09.057.718	TRANSMANAUS - TRANSPORTES URBANOS MANAUS SOCIEDADE DE P	Pessoa jurídica	170.741.873,82	35.474,15	0	0	0	**170.777.347,97**
293	02.935.880	BOIFORTE FRIGORIFICOS LTDA	Pessoa jurídica	170.408.618,12	0	0	0	0	**170.408.618,12**
294	84.683.515	CIPLA INDUSTRIA DE MATERIAIS DE CONSTRUCAO SA	Pessoa jurídica	170.026.893,78	0	0	0	0	**170.026.893,78**
295	05.854.633	MUNICIPIO DE JACUNDA	Pessoa jurídica	68.543.592,83	101.340.001,68	0	0	0	**169.883.594,51**
296	02.982.267	NAVI CARNES - INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	Pessoa jurídica	39.003.259,44	130.753.837,60	0	0	0	**169.757.097,04**
297	03.490.958	GESTHO - GESTAO HOSPITALAR S.A	Pessoa jurídica	169.739.861,71	0	0	0	0	**169.739.861,71**
298	02.757.614	CONTAX S.A.	Pessoa jurídica	0	169.543.046,14	0	0	0	**169.543.046,14**
299	55.820.583	SIMISA SIMIONI METALURGICA LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	168.610.138,83	0	0	0	0	**168.610.138,83**
300	89.751.036	FRIGORIFICO NICOLINI LTDA	Pessoa jurídica	0	168.387.457,61	0	0	0	**168.387.457,61**
301	00.019.703	VIACAO PLANETA LTDA	Pessoa jurídica	31.265.000,35	136.305.407,47	0	0	0	**167.570.407,82**
302	04.773.159	AGRISUL AGRICOLA LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	167.229.209,40	0	0	0	0	**167.229.209,40**
303	92.696.418	MADEF SA INDUSTRIA E COMERCIO	Pessoa jurídica	166.750.238,04	0	0	0	0	**166.750.238,04**
304	09.112.053	CITIES COMERCIO E PARTICIPACOES S/A	Pessoa jurídica	166.648.000,69	0	0	0	0	**166.648.000,69**

305	88.319.561	SOGAL SOCIEDADE DE ONIBUS GAUCHA LTDA	Pessoa jurídica	166.518.921,03	0	0	0	0	**166.518.921,03**
306	57.748.204	PROGEN S.A.	Pessoa jurídica	0	166.083.189,01	0	0	0	**166.083.189,01**
307	61.667.580	ASSOCIACAO BENEFICENTE DOS HOSPITAIS SOROCABANA	Pessoa jurídica	165.757.597,35	0	0	0	0	**165.757.597,35**
308	71.529.440	VIACAO NACOES UNIDAS LTDA	Pessoa jurídica	165.699.631,89	0	0	0	0	**165.699.631,89**
309	04.265.872	ITAUTINGA AGRO INDUSTRIAL S A	Pessoa jurídica	130.385.739,61	0	0	34.817.013,76	0	**165.202.753,37**
310	29.159.985	COMDEP - COMPANHIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE PETR	Pessoa jurídica	90.863.470,24	25.778.231,95	36.572.519,64	11.575.777,36	0	**164.789.999,19**
311	38.739.611	SNC-LAVALIN PROJETOS INDUSTRIAIS LTDA.	Pessoa jurídica	0	0	120.373.725,59	43.666.983,39	0	**164.040.708,98**
312	55.110.548	AGRO PECUARIA SANTA CATARINA SA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	163.946.694,67	0	0	0	0	**163.946.694,67**
313	24.748.444	ROSCH ADMINISTRADORA DE SERVICOS E INFORMATICA LTDA	Pessoa jurídica	163.707.598,49	0	0	0	0	**163.707.598,49**
314	67.431.577	NOVA UNIAO S/A ACUCAR E ALCOOL EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	163.493.584,80	0	0	0	0	**163.493.584,80**
315	56.912.124	INDUSTRIA MECANICA SAMOT LTDA	Pessoa jurídica	162.489.971,74	0	0	0	0	**162.489.971,74**
316	01.321.793	USINA PANTANAL DE ACUCAR E ALCOOL LTDA - EM RECUPERACAO	Pessoa jurídica	162.251.386,24	0	0	0	0	**162.251.386,24**
317	57.512.600	VIACAO SAO CAMILO LTDA FALIDO	Pessoa jurídica	161.916.890,38	0	0	0	0	**161.916.890,38**
318	33.005.265	IUNI UNIC EDUCACIONAL LTDA	Pessoa jurídica	0	0	161.619.509,92	0	0	**161.619.509,92**
319	13.909.247	MUNICIPIO DE REMANSO	Pessoa jurídica	161.022.798,74	0	0	0	0	**161.022.798,74**
320	04.332.995	MUNICIPIO DE CAREIRO	Pessoa jurídica	160.920.608,85	0	0	0	0	**160.920.608,85**
321	61.143.772	SV ENGENHARIA LTDA.	Pessoa jurídica	160.601.849,56	0	0	0	0	**160.601.849,56**
322	59.225.284	EDITORA TRES LTDA - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	0	160.353.191,70	0	0	0	**160.353.191,70**
323	73.952.905	WORKTIME ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA EM RECUPERACAO JUD	Pessoa jurídica	147.449.761,58	12.853.516,61	0	0	0	**160.303.278,19**
324	28.162.105	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO DO ESPIRITO SANTO	Pessoa jurídica	160.219.738,90	0	0	0	0	**160.219.738,90**
325	07.024.792	ACUCAREIRA VIRGOLINO DE OLIVEIRA S.A. EM RECUPERACAO JU	Pessoa jurídica	159.671.520,70	0	0	0	0	**159.671.520,70**
326	04.352.222	COFERFRIGO ATC LTDA.	Pessoa jurídica	159.576.402,33	0	0	0	0	**159.576.402,33**
327	62.249.248	CRUZACAO FUNDICAO E MECANICA LTDA FALIDO	Pessoa jurídica	159.428.938,51	0	0	0	0	**159.428.938,51**
328	02.868.267	TRANSIT DO BRASIL S.A.	Pessoa jurídica	159.188.946,34	0	0	0	0	**159.188.946,34**
329	44.952.711	INSTITUTO DE EDUCACAO, CULTURA E ENSINO SUPERIOR S/A	Pessoa jurídica	0	0	131.645.371,63	27.217.975,20	0	**158.863.346,83**
330	13.180.559	VIACAO SENHOR DO BOMFIM LTDA	Pessoa jurídica	158.724.889,31	0	0	0	0	**158.724.889,31**
331	02.415.583	IGREJA MUNDIAL DO PODER DE DEUS	Pessoa jurídica	6.681.435,98	151.189.652,36	0	0	0	**157.871.088,34**
332	06.218.572	MUNICIPIO DE TUTOIA	Pessoa jurídica	34.544.792,08	122.610.183,44	0	0	0	**157.154.975,52**
333	17.312.612	HOSPITAL SOCOR S/A	Pessoa jurídica	155.375.237,33	0	1.608.261,28	0	0	**156.983.498,61**
334	05.512.809	HOSPITAL SALVADOR SERVICOS DE SAUDE LTDA	Pessoa jurídica	145.661.826,61	0	0	10.739.907,05	0	**156.401.733,66**
335	02.709.449	PETROBRAS TRANSPORTE S.A - TRANSPETRO	Pessoa jurídica	22.020.529,07	0	133.509.071,38	0	0	**155.529.600,45**
336	02.421.421	TIM S A	Pessoa jurídica	0	0	155.229.533,17	0	0	**155.229.533,17**
337	33.216.797	EDITORA O DIA LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	155.204.336,38	0	0	0	0	**155.204.336,38**
338	58.194.622	SOCIEDADE PORTUGUESA DE BENEFICENCIA	Pessoa jurídica	0	95.542.999,69	59.618.799,26	0	0	**155.161.798,95**
339	04.426.383	MUNICIPIO DE TEFE	Pessoa jurídica	154.489.788,52	83.288,01	0	0	0	**154.573.076,53**
340	01.029.712	EMBRASYSTEM TECNOLOGIA EM SISTEMAS, IMPORTACAO E EXPORT	Pessoa jurídica	154.260.539,56	0	0	0	0	**154.260.539,56**
341	43.115.443	HOSPITAL NOSSA SENHORA DA PENHA S/A	Pessoa jurídica	153.848.942,02	0	0	0	0	**153.848.942,02**
342	83.083.428	REUNIDAS TRANSPORTADORA RODOVIARIA DE CARGAS S.A - EM R	Pessoa jurídica	69.853.934,08	0	83.854.545,76	0	0	**153.708.479,84**
343	17.209.891	SANTA CASA DE MISERICORDIA DE BELO HORIZONTE	Pessoa jurídica	0	98.983.576,28	0	54.457.570,63	0	**153.441.146,91**
344	04.670.333	INSTITUTO MANTENEDOR DE ENSINO SUPERIOR DA BAHIA S.A EM	Pessoa jurídica	60.482.561,27	92.777.847,16	0	0	0	**153.260.408,43**
345	29.174.620	CONSID CONSTRUCOES PREFABRICADAS LTDA	Pessoa jurídica	152.590.648,21	0	633.709,98	0	0	**153.224.358,19**
346	04.895.751	Y YAMADA S/A COMERCIO E INDUSTRIA EM RECUPERACAO JUDICI	Pessoa jurídica	0	153.019.242,30	0	0	0	**153.019.242,30**
347	82.584.764	TB SUL INDUSTRIA E COMERCIO DE REVESTIMENTOS S/A EM RE	Pessoa jurídica	152.314.351,40	271.814,74	0	0	0	**152.586.166,14**
348	83.724.302	IMBRALIT INDUSTRIA E COMERCIO DE ARTEFATOS E FIBROCIMEN	Pessoa jurídica	128.237.116,15	24.210.258,45	0	0	0	**152.447.374,60**
349	61.081.972	INBRAC S A CONDUTORES ELETRICOS - FALIDA	Pessoa jurídica	152.419.755,94	0	0	0	0	**152.419.755,94**
350	29.506.771	CENTAURO EMPRESA DE SERVICOS GERAIS LTDA	Pessoa jurídica	152.315.323,58	0	0	0	0	**152.315.323,58**
351	23.066.905	MUNICIPIO DE LARANJAL DO JARI	Pessoa jurídica	152.001.306,51	0	0	0	0	**152.001.306,51**
352	00.459.601	GSV SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA	Pessoa jurídica	151.739.172,36	0	0	0	0	**151.739.172,36**
353	12.965.097	GLOBAL GNZ TRANSPORTES LTDA.	Pessoa jurídica	151.670.198,98	0	0	0	0	**151.670.198,98**
354	06.132.739	BURITI COMERCIO DE CARNES LTDA	Pessoa jurídica	150.901.004,88	642.101,41	0	0	0	**151.543.106,29**
355	82.511.825	AUTARQUIA DE MELHORAMENTOS DA CAPITAL - COMCAP	Pessoa jurídica	2.790.254,42	148.388.414,72	0	0	0	**151.178.669,14**
356	45.007.630	MONDELLI INDUSTRIA DE ALIMENTOS S.A.	Pessoa jurídica	150.854.058,57	0	0	0	0	**150.854.058,57**
357	01.935.632	EDITORA FOLHA DE PERNAMBUCO LTDA	Pessoa jurídica	0	150.805.598,57	0	0	0	**150.805.598,57**
358	13.119.300	MUNICIPIO DE TOBIAS BARRETO	Pessoa jurídica	0	150.449.419,82	0	0	0	**150.449.419,82**
359	76.487.651	COCELPA COMPANHIA DE CELULOSE E PAPEL DO PARANA EM RECU	Pessoa jurídica	150.446.513,23	0	0	0	0	**150.446.513,23**
360	40.830.648	UNA ACUCAR E ENERGIA LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	0	150.242.060,48	0	0	0	**150.242.060,48**
361	61.204.202	TEXTIL TABACOW SA FALIDO	Pessoa jurídica	150.085.532,11	0	0	0	0	**150.085.532,11**
362	05.894.060	SAO FERNANDO ACUCAR E ALCOOL LTDA - MASSA FALIDA	Pessoa jurídica	150.071.437,29	0	0	0	0	**150.071.437,29**
363	58.506.155	MIRA OTM TRANSPORTES LTDA	Pessoa jurídica	149.321.167,42	323.041,14	0	0	0	**149.644.208,56**
364	52.738.630	CERAMICA LANZI LTDA.	Pessoa jurídica	149.597.014,21	0	0	0	0	**149.597.014,21**
365	07.222.565	EMPRESA JORNALISTICA O POVO S A	Pessoa jurídica	149.383.860,33	0	0	0	0	**149.383.860,33**
366	04.011.805	MUNICIPIO DE TABATINGA	Pessoa jurídica	149.342.156,42	0	0	0	0	**149.342.156,42**
367	07.024.787	AGROPECUARIA TERRAS NOVAS S/A EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	149.215.998,35	0	0	0	0	**149.215.998,35**
368	13.654.405	MUNICIPIO DE BARREIRAS	Pessoa jurídica	0	148.966.290,14	0	0	0	**148.966.290,14**
369	60.500.725	IFER ESTAMPARIA E FERRAMENTARIA LTDA	Pessoa jurídica	148.134.694,07	0	17.360,44	0	0	**148.152.054,51**
370	27.865.757	GLOBO COMUNICACAO E PARTICIPACOES S/A	Pessoa jurídica	0	0	147.295.554,79	0	0	**147.295.554,79**
371	44.896.827	ASSOCIACAO HOSPITAL DE COTIA	Pessoa jurídica	147.246.291,54	0	0	0	0	**147.246.291,54**
372	06.198.949	MUNICIPIO DE SANTA INES	Pessoa jurídica	0	147.110.105,54	0	0	0	**147.110.105,54**
373	54.844.360	BALDIN BIOENERGIA S.A. - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	147.020.828,05	0	0	0	0	**147.020.828,05**
374	04.898.425	CIMENTOS DO BRASIL S/A CIBRASA	Pessoa jurídica	147.007.869,36	0	0	0	0	**147.007.869,36**
375	60.736.279	MABE BRASIL ELETRODOMESTICOS S/A FALIDO	Pessoa jurídica	146.947.129,44	0	0	0	0	**146.947.129,44**
376	60.811.882	FLOR DE MAIO SA	Pessoa jurídica	145.596.813,19	1.318.733,94	0	0	0	**146.915.547,13**
377	04.947.396	VIACAO PERPETUO SOCORRO LIMITADA	Pessoa jurídica	146.542.463,46	0	0	0	0	**146.542.463,46**
378	13.484.296	INTEGRACAO TRANSPORTES LTDA	Pessoa jurídica	0	146.253.747,18	0	0	0	**146.253.747,18**
379	38.625.968	TRANSVALENTE LOGISTICA LIMITADA	Pessoa jurídica	143.266.771,27	2.962.084,73	0	0	0	**146.228.856,00**
380	20.848.420	SARITUR SANTA RITA TRANSPORTE URBANO E RODOVIARIO LTDA	Pessoa jurídica	139.738.146,86	6.417.276,28	0	0	0	**146.155.423,14**
381	00.370.147	TRANSPEV PROCESSAMENTO E SERVICOS LTDA	Pessoa jurídica	21.289.412,12	0	124.272.593,41	0	0	**145.562.005,53**
382	12.213.922	COMPANHIA ACUCAREIRA USINA CAPRICHO - EM RECUPERACAO JU	Pessoa jurídica	145.268.227,40	0	0	0	0	**145.268.227,40**
383	12.229.415	S A USINA CORURIPE ACUCAR E ALCOOL	Pessoa jurídica	0	13.879.792,30	131.369.581,40	0	0	**145.249.373,70**
384	34.010.728	PROJEMAR S/A ESTUDOS E PROJETOS DE ENGENHARIA	Pessoa jurídica	144.905.892,26	0	0	0	0	**144.905.892,26**
385	02.914.460	SEARA ALIMENTOS LTDA	Pessoa jurídica	0	27.752.154,01	106.556.917,36	10.183.288,29	0	**144.492.359,66**
386	03.446.922	RACING AUTOMOTIVE LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	734.294,00	143.701.461,25	0	0	0	**144.435.755,25**
387	58.252.636	INSTITUTO DE CIENCIA E EDUCACAO DE SAO PAULO	Pessoa jurídica	144.253.157,81	0	0	0	0	**144.253.157,81**
388	50.031.780	AGROPECUARIA NOSSA SENHORA DO CARMO S/A EM RECUPERACAO	Pessoa jurídica	144.238.408,34	0	0	0	0	**144.238.408,34**
389	76.847.771	CRISTALLERIE STRAUSS SA	Pessoa jurídica	143.992.013,02	180,66	0	0	0	**143.992.193,68**
390	50.145.317	NEOMATER LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	143.800.883,09	0	0	0	0	**143.800.883,09**
391	50.954.213	ASSOCIACAO PRINCESA ISABEL DE EDUCACAO E CULTURA	Pessoa jurídica	143.194.051,39	0	0	0	0	**143.194.051,39**
392	33.470.022	COMPANHIA TEXTIL FERREIRA GUIMARAES	Pessoa jurídica	25.212.323,30	0	117.836.322,72	0	0	**143.048.646,02**
393	07.645.062	CARBOMIL QUIMICA S A	Pessoa jurídica	97.708.883,22	45.184.129,53	0	0	0	**142.893.012,75**
394	06.900.096	COMPANHIA DE LIMPEZA E SERVICOS URBANOS	Pessoa jurídica	142.484.978,66	0	0	0	0	**142.484.978,66**
395	00.159.451	EBF-VAZ INDUSTRIA E COMERCIO LTDA - EM RECUPERACAO JUDI	Pessoa jurídica	142.405.508,18	0	0	0	0	**142.405.508,18**
396	03.284.919	P R DISTRIBUIDORA DE BEBIDAS E ALIMENTOS LTDA.	Pessoa jurídica	142.400.386,44	0	0	0	0	**142.400.386,44**
397	76.097.062	CCD TRANSPORTE COLETIVO S.A. EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	142.096.347,71	0	0	0	0	**142.096.347,71**
398	04.239.719	AGROARACA INDUSTRIA DE ALIMENTOS LTDA	Pessoa jurídica	0	141.612.365,90	0	0	0	**141.612.365,90**
399	16.820.052	PRIMA FOODS S.A.	Pessoa jurídica	0	50.809.147,40	90.492.915,44	0	0	**141.302.062,84**
400	33.639.865	TOURING CLUB DO BRASIL	Pessoa jurídica	140.940.043,20	0	0	0	0	**140.940.043,20**
401	37.162.849	VIACAO VALMIR AMARAL LTDA	Pessoa jurídica	140.906.359,82	0	0	0	0	**140.906.359,82**
402	04.953.915	ITAITUBA INDUSTRIA DE CIMENTOS DO PARA S/A	Pessoa jurídica	121.318.881,98	16.625.209,42	0	2.868.483,96	0	**140.812.575,36**
403	33.066.952	VULCAN MATERIAL PLASTICO LTDA - FALIDO	Pessoa jurídica	140.699.687,87	0	0	0	0	**140.699.687,87**
404	18.715.383	MUNICIPIO DE BELO HORIZONTE	Pessoa jurídica	0	0	0	140.652.074,58	0	**140.652.074,58**
405	62.996.640	LAPA - ASSISTENCIA MEDICA LTDA	Pessoa jurídica	114.350.855,76	26.208.977,31	0	0	0	**140.559.833,07**
406	60.453.024	ASSOCIACAO BENEFICENTE SIRIA	Pessoa jurídica	0	0	626.051,77	139.616.442,72	0	**140.242.494,49**
407	04.382.818	COMPANHIA TROPICAL DE HOTEIS DA AMAZONIA - FALIDO	Pessoa jurídica	140.163.764,43	0	0	0	0	**140.163.764,43**
408	72.702.020	AGRO PECUARIA SANTA ROSA LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	139.342.416,88	0	0	0	0	**139.342.416,88**
409	48.374.680	ASSOCIACAO HOSPITALAR DE BAURU EM LIQUIDACAO	Pessoa jurídica	137.359.278,49	0	0	1.947.189,35	0	**139.306.467,84**
410	13.459.935	RONDONIA TRANSPORTES LTDA	Pessoa jurídica	0	139.182.199,25	0	0	0	**139.182.199,25**
411	03.422.610	SOMESB PATRIMONIAL LTDA	Pessoa jurídica	95.299,08	138.993.158,32	0	0	0	**139.088.457,40**
412	08.924.581	MUNICIPIO DE BAYEUX	Pessoa jurídica	2.676.293,89	136.346.632,99	0	0	0	**139.022.926,88**
413	17.562.075	CIFARMA CIENTIFICA FARMACEUTICA LTDA	Pessoa jurídica	139.002.322,87	0	0	0	0	**139.002.322,87**
414	33.834.144	ARKI SERVICOS DE SEGURANCA LTDA	Pessoa jurídica	138.698.941,71	0	0	0	0	**138.698.941,71**
415	03.077.452	SUPRICEL LOGISTICA LTDA.	Pessoa jurídica	135.853.201,42	2.767.256,91	0	0	0	**138.620.458,33**
416	46.379.400	ESTADO DE SAO PAULO	Pessoa jurídica	0	138.331.276,84	0	0	0	**138.331.276,84**
417	47.100.110	VIA VENETO ROUPAS LTDA	Pessoa jurídica	0	138.291.468,36	0	0	0	**138.291.468,36**
418	08.331.340	ITAPETINGA AGRO INDUSTRIAL SA	Pessoa jurídica	138.197.215,98	0	0	0	0	**138.197.215,98**
419	05.939.467	COMPANHIA DE AGUAS E ESGOTOS DE RORAIMA CAER	Pessoa jurídica	130.970.732,72	7.073.675,43	0	0	0	**138.044.408,15**
420	60.397.445	IGPECOGRAPH INDUSTRIA METALURGICA LTDA	Pessoa jurídica	320.573,78	137.671.123,55	0	0	0	**137.991.697,33**
421	79.414.868	METALURGICA D S LTDA	Pessoa jurídica	137.090.880,80	854.023,75	0	0	0	**137.944.904,55**
422	60.734.696	VIACAO TANIA DE TRANSPORTES LTDA	Pessoa jurídica	0	137.435.234,92	0	0	0	**137.435.234,92**
423	59.104.299	SHELLMAR EMBALAGEM MODERNA LTDA	Pessoa jurídica	137.326.616,53	0	0	0	0	**137.326.616,53**
424	42.357.483	COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS	Pessoa jurídica	45.133.217,29	0	90.657.828,00	1.185.545,09	0	**136.976.590,38**
425	33.087.131	MASSA FALIDA DE TRANSPORTES AMIGOS UNIDOS S A	Pessoa jurídica	136.923.047,35	0	0	0	0	**136.923.047,35**
426	17.245.325	MINAS GOIAS TRANSPORTES LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	136.555.858,66	0	0	0	0	**136.555.858,66**
427	46.481.529	TRANSLITORAL PARTICIPACOES SOCIETARIAS LTDA	Pessoa jurídica	92.529.495,43	0	43.694.993,75	0	0	**136.224.489,18**
428	54.259.908	VIACAO CAPITAL DO VALE LTDA FALIDO	Pessoa jurídica	135.846.001,50	0	0	0	0	**135.846.001,50**
429	04.829.553	FRIGORIFICO BEEF NOBRE LTDA	Pessoa jurídica	123.287.539,46	12.118.852,07	0	0	0	**135.406.391,53**
430	05.027.195	ZINZANE COMERCIO E CONFECCAO DE VESTUARIO LTDA	Pessoa jurídica	120.765.468,37	14.302.702,50	0	0	0	**135.068.170,87**
431	01.496.611	EMPRESA SANTO ANTONIO TRANSPORTE E TURISMO LTDA	Pessoa jurídica	134.953.750,02	0	0	0	0	**134.953.750,02**
432	62.386.115	SEPTEM SERVICOS DE SEGURANCA LTDA	Pessoa jurídica	134.737.912,93	0	0	0	0	**134.737.912,93**
433	22.981.153	MUNICIPIO DE SAO JOAO DE PIRABAS	Pessoa jurídica	134.302.678,63	0	0	0	0	**134.302.678,63**
434	15.239.981	FUNDACAO VISCONDE DE CAIRU EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	134.052.926,08	0	0	0	0	**134.052.926,08**
435	07.794.278	BEM VIVER - ASSOCIACAO TOCANTINA PARA O DESENVOLVIMENTO	Pessoa jurídica	134.040.154,09	0	0	0	0	**134.040.154,09**
436	30.094.114	UNIAO DE LOJAS LEADER S.A - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	125.709.844,65	8.159.289,13	0	0	0	**133.869.133,78**
437	04.370.972	DELTA LOCACAO DE SERVICOS E EMPREENDIMENTOS LTDA	Pessoa jurídica	133.768.332,61	0	0	0	0	**133.768.332,61**
438	09.123.654	COMPANHIA DE AGUA E ESGOTOS DA PARAIBA CAGEPA	Pessoa jurídica	0	133.626.595,45	0	0	0	**133.626.595,45**
439	12.607.842	USINA SANTA CLOTILDE S/A - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	0	133.503.058,00	0	0	0	**133.503.058,00**
440	13.691.811	MUNICIPIO DE CASA NOVA	Pessoa jurídica	0	133.412.499,17	0	0	0	**133.412.499,17**
441	33.050.196	COMPANHIA PAULISTA DE FORCA E LUZ	Pessoa jurídica	0	0	123.475.141,71	9.888.607,29	0	**133.363.749,00**
442	18.519.709	EMPRESA MARANHENSE DE SERVICOS HOSPITALARES - EMSERH	Pessoa jurídica	0	133.137.983,54	0	0	0	**133.137.983,54**
443	11.482.080	ITAPISSUMA S/A	Pessoa jurídica	133.106.976,66	0	0	0	0	**133.106.976,66**
444	59.591.974	ROTAVI INDUSTRIAL LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	130.958.174,89	2.024.717,32	0	0	0	**132.982.892,21**
445	33.388.182	PRODUTOS FARMACEUTICOS MILLET ROUX LTDA	Pessoa jurídica	132.949.199,16	0	0	0	0	**132.949.199,16**
446	81.428.187	PVC BRAZIL INDUSTRIA DE TUBOS E CONEXOES S/A FALIDO	Pessoa jurídica	132.892.076,72	0	0	0	0	**132.892.076,72**
447	05.281.319	S S ADMINISTRADORA DE FRIGORIFICO LTDA.	Pessoa jurídica	132.606.251,40	0	0	0	0	**132.606.251,40**
448	61.144.150	PADO S A INDUSTRIAL COMERCIAL E IMPORTADORA	Pessoa jurídica	29.648.511,62	102.427.354,75	0	0	0	**132.075.866,37**
449	33.271.511	TRANSPORTADORA ITAPEMIRIM S/A FALIDO	Pessoa jurídica	131.736.490,27	0	59.584,61	0	0	**131.796.074,88**
450	02.109.397	NATAL HOSPITAL CENTER S.A.	Pessoa jurídica	0	131.575.402,12	0	0	0	**131.575.402,12**
451	89.424.824	COOPERATIVA TRITICOLA ERECHIM - COTREL - EM LIQUIDACAO	Pessoa jurídica	0	131.461.766,52	0	0	0	**131.461.766,52**
452	06.088.958	BRASILCRAFT COMERCIO DE ARTEFATOS DE COURO LTDA	Pessoa jurídica	131.422.971,82	0	0	0	0	**131.422.971,82**
453	13.987.350	NOVACKI PAPEL E EMBALAGENS S.A.	Pessoa jurídica	111.693.041,16	19.722.211,73	0	0	0	**131.415.252,89**
454	06.336.668	ROCHA MAGAZINE LOJA DE DEPARTAMENTOS LTDA	Pessoa jurídica	131.285.438,89	0	0	0	0	**131.285.438,89**
455	60.531.548	AFRODITE SERVICOS E INVESTIMENTOS S/A	Pessoa jurídica	131.267.194,83	0	0	0	0	**131.267.194,83**
456	60.812.633	CEMSA CONSTRUCOES ENGENHARIA E MONTAGENS S A	Pessoa jurídica	131.010.208,71	0	0	0	0	**131.010.208,71**
457	04.113.497	ARANTES ALIMENTOS LTDA	Pessoa jurídica	130.807.678,74	0	0	0	0	**130.807.678,74**
458	83.267.989	MUNICIPIO DE AURORA DO PARA	Pessoa jurídica	105.330.422,30	19.111.328,22	6.190.372,18	0	0	**130.632.122,70**
459	33.706.763	NATRON ENGENHARIA SA	Pessoa jurídica	130.291.060,68	0	0	0	0	**130.291.060,68**
460	52.311.347	BALDAN IMPLEMENTOS AGRICOLAS S A	Pessoa jurídica	0	130.265.449,67	0	0	0	**130.265.449,67**
461	04.336.432	COMERCIAL DE ALIMENTOS MINI PRECO LTDA	Pessoa jurídica	129.740.874,04	0	0	0	0	**129.740.874,04**
462	90.155.953	COOPERATIVA TRITICOLA DE GETULIO VARGAS LTDA	Pessoa jurídica	129.675.412,39	0	0	0	0	**129.675.412,39**
463	27.251.974	ARCELORMITTAL TUBARAO COMERCIAL S.A.	Pessoa jurídica	0	0	127.447.686,40	2.179.781,53	0	**129.627.467,93**
464	75.880.518	MOLIZA REVESTIMENTOS CERAMICOS LTDA	Pessoa jurídica	129.532.016,79	0	0	0	0	**129.532.016,79**

465	04.612.990	UNIMED DE MANAUS COOPERATIVA DE TRABALHO MEDICO LTDA	Pessoa jurídica	129.280.908,25	0	0	0	0	**129.280.908,25**
466	05.492.166	BOIBRAS INDUSTRIA E COMERCIO DE CARNES E SUB-PRODUTOS L	Pessoa jurídica	52.202.025,37	76.572.056,14	0	0	0	**128.774.081,51**
467	41.053.109	GUARDIOES VIGILANCIA LTDA - MASSA FALIDA	Pessoa jurídica	128.510.589,47	0	0	0	0	**128.510.589,47**
468	01.613.031	MUNICIPIO DE RORAINOPOLIS	Pessoa jurídica	127.636.098,97	0	0	0	0	**127.636.098,97**
469	48.302.640	BASALTO PEDREIRA E PAVIMENTACAO LTDA	Pessoa jurídica	1.207.412,99	126.389.680,36	0	0	0	**127.597.093,35**
470	61.077.079	MAGGION INDUSTRIAS DE PNEUS E MAQUINAS LTDA	Pessoa jurídica	0	127.360.832,81	0	0	0	**127.360.832,81**
471	58.168.410	EMPRESA DE TRANSPORTE COLETIVO DE SAO BERNARDO DO CAMPO	Pessoa jurídica	127.330.784,87	0	0	0	0	**127.330.784,87**
472	03.470.358	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO	Pessoa jurídica	0	127.267.960,18	0	0	0	**127.267.960,18**
473	01.016.989	TRANSBRASILIANA TRANSPORTES E TURISMO LTDA - EM RECUPER	Pessoa jurídica	127.140.718,98	0	0	0	0	**127.140.718,98**
474	22.164.990	ELETROSOM S/A - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	127.118.910,93	0	0	0	0	**127.118.910,93**
475	58.200.700	SIND DOS ESTIVADORES DE SANTOS SVICENTE GUARUJA E CUBAT	Pessoa jurídica	125.306.271,50	0	0	1.713.164,02	0	**127.019.435,52**
476	00.595.322	DENUSA DESTILARIA NOVA UNIAO S/A - EM RECUPERACAO JUDIC	Pessoa jurídica	942.106,20	125.484.970,11	0	541.475,54	0	**126.968.551,85**
477	25.648.387	UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLANDIA	Pessoa jurídica	0	126.610.490,15	0	0	0	**126.610.490,15**
478	33.609.504	SANTA CASA DA MISERICORDIA DO RIO DE JANEIRO	Pessoa jurídica	126.496.858,91	0	0	0	0	**126.496.858,91**
479	60.873.874	INDUSTRIAS MADEIRIT S.A. FALIDO	Pessoa jurídica	126.206.576,35	0	0	0	0	**126.206.576,35**
480	45.483.450	CLEALCO ACUCAR E ALCOOL S/A EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	0	98.841.906,30	0	26.872.928,29	0	**125.714.834,59**
481	00.510.909	UNIMED BRASILIA COOPERATIVA DE TRABALHO MEDICO	Pessoa jurídica	125.638.357,44	0	0	0	0	**125.638.357,44**
482	05.733.472	MUNICIPIO DE CURURUPU	Pessoa jurídica	112.800.116,70	12.511.516,43	0	0	0	**125.311.633,13**
483	33.906.629	TRANSTURISMO REI LTDA	Pessoa jurídica	124.955.653,26	0	0	0	0	**124.955.653,26**
484	05.058.466	MUNICIPIO DE BENEVIDES	Pessoa jurídica	0	1.338.155,70	0	123.542.470,19	0	**124.880.625,89**
485	28.707.834	TELEDATA INFORMACOES E TECNOLOGIA S/A	Pessoa jurídica	123.097.614,30	1.748.625,00	0	0	0	**124.846.239,30**
486	15.147.325	EMPRESA DE TRANSPORTES SAO LUIZ LTDA	Pessoa jurídica	124.808.342,61	0	0	0	0	**124.808.342,61**
487	23.796.998	COMPANHIA AGRICOLA PONTENOVENSE	Pessoa jurídica	120.033.115,33	4.628.729,66	0	0	0	**124.661.844,99**
488	05.257.555	MUNICIPIO DE JURUTI	Pessoa jurídica	37.040.957,52	87.479.525,64	0	0	0	**124.520.483,16**
489	45.077.492	IRMANDADE DO HOSPITAL SAO JOSE - SANTA CASA DE MISERICO	Pessoa jurídica	124.399.598,56	0	0	0	0	**124.399.598,56**
490	13.913.140	MUNICIPIO DE SANTANA	Pessoa jurídica	87.657.503,49	36.530.533,86	0	0	0	**124.188.037,35**
491	13.074.901	VIACAO SAO PEDRO LTDA	Pessoa jurídica	124.184.895,76	0	0	0	0	**124.184.895,76**
492	00.434.116	MAIS DISTRIBUIDORA DE VEICULOS S/A	Pessoa jurídica	0	124.093.605,57	0	0	0	**124.093.605,57**
493	44.776.805	FUNDACAO EDUCACIONAL DE BARRETOS	Pessoa jurídica	0	107.469,21	0	123.935.736,47	0	**124.043.205,68**
494	50.935.576	PLASCAR INDUSTRIA DE COMPONENTES PLASTICOS LTDA	Pessoa jurídica	123.954.065,66	0	0	0	0	**123.954.065,66**
495	71.902.431	CERAMICA GYOTOKU LTDA FALIDO	Pessoa jurídica	123.940.321,42	0	0	0	0	**123.940.321,42**
496	02.182.621	LOCANTY COM SERVICOS LTDA - EM RECUPERACAO JUDICIAL	Pessoa jurídica	123.687.826,16	0	0	0	0	**123.687.826,16**
497	01.838.723	BRF S.A.	Pessoa jurídica	0	0	123.684.682,64	0	0	**123.684.682,64**
498	46.024.030	CORREIO POPULAR SOCIEDADE ANONIMA	Pessoa jurídica	120.043.565,93	0	0	3.328.975,06	0	**123.372.540,99**
499	04.873.592	MUNICIPIO DE BRAGANCA	Pessoa jurídica	122.987.894,34	0	0	0	0	**122.987.894,34**
500	91.036.673	SUDMETAL INDUSTRIA METALURGICA S/A	Pessoa jurídica	122.925.749,93	0	0	0	0	**122.925.749,93**
Total				**92.046.471.164,63**	**25.516.746.717,07**	**17.953.768.483,84**	**6.138.551.948,15**	**1.780.501,64**	**141.657.318.815,33**